Chambre régionale des comptes
Centre-Val de Loire

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'ÉNERGIE D'INDRE-ET-LOIRE

(Département d'Indre-et-Loire)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 22 septembre 2022.

15, rue d'Escures ▪ BP 2425 ▪ 45032 ORLÉANS CEDEX 1 ▪ **T** +33 2 38 78 96 00 ▪ **F** +33 2 77 41 05 91 ▪ centrevaldeloire@crtc.ccomptes.fr
Site internet www.ccomptes.fr

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE 3
RECOMMANDATIONS 5
INTRODUCTION 6
1 LE PÉRIMÈTRE D'INTERVENTION DU SYNDICAT 9
1.1 Une départementalisation incomplète 9
1.2 Une diversification des compétences d'un syndicat historiquement dédié à l'investissement 9
1.2.1 L'organisation de la distribution publique d'électricité, compétence obligatoire 10
1.2.2 Le développement des compétences facultatives et des dépenses de fonctionnement correspondantes 12
1.3 Une programmation des dépenses très orientée en faveur des besoins exprimés par les membres du syndicat 15
1.3.1 La progression des travaux de dissimulation 15
1.3.2 La compétence éclairage public, une prestation de service et conseil 17
1.4 Le déséquilibre économique des deux principales compétences 18
1.4.1 La fin d'un cycle de dépenses élevées en matière d'électricité 19
1.4.2 L'absence d'équilibre économique de la compétence éclairage public 20
2 L'APPRÉCIATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE QUI EN DÉCOULE 22
2.1 Une transparence financière à parfaire 23
2.1.1 Plus-values et lacunes des rapports d'orientation budgétaire à combler 23
2.1.2 Une publicité des budgets et des comptes à faciliter 25
2.2 Hors dotations aux amortissements, une fiabilité des comptes globalement assurée 25
2.2.1 Des rattachements effectués mais une comptabilité d'engagement à améliorer 25
2.2.2 L'encadrement des dotations aux amortissements à revoir 27
2.2.3 Le suivi du patrimoine à enrichir 29
2.2.4 Une subvention d'équilibre au budget annexe à ne pas pérenniser 30
2.3 Un retournement de tendance financière à maîtriser 31
2.3.1 De 2017 à 2020, le constat d'un épuisement des réserves financières 31
2.3.2 Une rédéfinition de la stratégie financière engagée mais précaire 39
3 LA PRATIQUE DES ACCORDS-CADRES 46

3.1 L'accord-cadre relatif aux travaux d'électrification 2019-2022 50
3.1.1 Un accord-cadre conçu pour s'adapter aux besoins du syndicat mais porteur de risques juridiques 50
3.1.2 Une transparence de la procédure à améliorer 55
3.2 L'accord-cadre de travaux neufs d'éclairage public 2018-2020 56
3.2.1 Une procédure de marché formalisée, sans critère prix donc perfectible 56
3.2.2 Une procédure de passation des marchés subséquents maîtrisée 58
3.3 L'extension de l'allotissement financier aux travaux d'éclairage 2021-2023 et l'absence de montant maximum 59
ANNEXES 61

SYNTHÈSE

Comme de nombreux syndicats d'énergie, le SIEIL a diversifié ses compétences au-delà des actions en faveur de l'électrification rurale ce qui l'a amené à proposer à ses membres une gamme de services parfois éloignés de ce cœur de métier.

Financièrement, la compétence électricité reste prépondérante avec des investissements conséquents. Excepté l'exercice 2020 au cours duquel les chantiers ont connu des reports du fait de la crise sanitaire, les dépenses annuelles correspondantes sont proches de 20 M€ entre 2018 et 2021.

Même si cela reste encore inabouti, l'établissement s'est positionné de manière pertinente sur l'éclairage public en prévoyant des transferts de compétences en matière non seulement d'investissements mais aussi de maintenance. Ce choix a pour corollaire le développement des dépenses de fonctionnement, dont la maîtrise et le financement deviennent des enjeux.

Une information financière riche malgré des lacunes à combler

La chambre souligne l'intérêt de la démarche de transparence du syndicat en matière de présentation des équilibres économiques des compétences. Des améliorations restent souhaitables en la matière.

Pour que la fiabilité des comptes soit satisfaisante, il conviendrait que le syndicat mette fin à la pratique des dotations aux amortissements pour les biens concédés qui n'est pas conforme au droit et régularise en conséquence sa base comptable.

La présentation dans les derniers rapports d'orientations budgétaires (ROB) des perspectives financières à horizon 2032 est une aide réelle à la prise de décisions stratégiques. Des lacunes réglementaires existent et pourront être aisément corrigées.

L'épuisement de la stratégie d'autofinancement, une croissance attendue de l'endettement dont la cible n'est pas suffisamment assurée

Les ROB comme les rapports d'activité montrent que les perspectives financières seront moins favorables qu'au cours de la décennie passée qui a été marquée par une extension des compétences du syndicat et une diminution des taux de participation des membres. Cependant, le choix d'autofinancer un programme d'investissements soutenus a eu pour conséquence d'épuiser les réserves financières en quelques années, à tel point que la trésorerie nette est devenue négative à partir de 2019 et qu'un volume conséquent d'emprunts a été mobilisé et devrait continuer à l'être. L'endettement passerait de 0 € au 31 décembre 2018 à près de 45 M€ en 2032 selon le dernier exercice de prospective réalisé, qui a pourtant intégré une progression des participations des membres. C'est pourquoi, avec une trésorerie tendue, les améliorations attendues dans la gestion des demandes de paiement adressées au fonds d'amortissement des charges d'électrification deviennent essentielles.

Les prévisions financières du SIEIL, avec en particulier sa cible d'endettement à l'horizon 2032, manquent de fiabilité. En effet, la chambre a constaté des anomalies

significatives dans le fonctionnement de l'outil de prospective qui ne tient pas compte de certaines dépenses. Sa fiabilisation, à laquelle l'établissement s'est engagé en réponse aux observations de la chambre, est indispensable afin que le SIEIL puisse apprécier la nécessité de nouvelles mesures, que ce soit en restreignant davantage l'investissement ou en augmentant les cotisations et participations des membres. Le syndicat aurait par ailleurs intérêt à compléter sa stratégie d'un objectif en termes de ratio d'autofinancement des investissements sur des périodes de cinq ans.

Une sécurité juridique des accords-cadres à renforcer

Le SIEIL a utilisé la technique des accords-cadres pour assurer l'exécution de ses programmes d'investissement, en adaptant leurs modalités à ses spécificités. Or, un certain nombre d'entre elles sont porteuses de risques juridiques au regard des principes de la commande publique.

En particulier, les modalités d'attribution de chaque commande à la suite d'un allotissement dit financier manquent de transparence. La répartition est faite par les services du SIEIL en amont, une rencontre ou un échange avec le titulaire pressenti ne visant qu'à confirmer sa capacité à exécuter la commande. Ainsi, tous les titulaires ne sont pas mis en état d'exprimer leur éventuelle disponibilité à l'occasion d'un besoin exprimé formellement. La chambre considère que les garanties avancées par l'établissement ne sont pas suffisantes en l'absence de critères vérifiables, comme cela existe dans d'autres types de montages similaires qui combinent par exemple respect des délais et du classement initial des offres. Cette observation concerne l'accord-cadre relatif aux travaux d'électrification mais aussi dorénavant l'accord-cadre en vigueur relatif à ceux d'éclairage public.

Enfin, le SIEIL doit veiller aux évolutions jurisprudentielles et réglementaires, dont certaines récentes remettent en cause la souplesse des accords-cadres.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : améliorer la présentation dans les rapports d'orientations budgétaires des besoins de financement par compétence en incluant un recul historique de trois années (page 19).

Recommandation n° 2 : régulariser et mettre fin aux amortissements des immobilisations concédées (page 29).

Recommandation n° 3 : renforcer la synchronisation entre les attributions du fonds d'amortissement des charges d'électrification et leur justification administrative en vue du paiement afin de soutenir la trésorerie du SIEIL (page 39).

Recommandation n° 4 : fiabiliser l'outil de prospective financière afin de conforter la stratégie du SIEIL (page 44).

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat intercommunal d'énergie d'Indre-et-Loire (SIEIL) a été réalisé dans le cadre fixé par les dispositions de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières (CJF)[1].

Les différentes étapes de la procédure définies au CJF sont présentées en annexe n 1.

* * *

Créé en 1937, le syndicat intercommunal d'électrification de l'Indre-et-Loire est devenu en 1988 le syndicat intercommunal d'énergie d'Indre-et-Loire. Il a le statut de syndicat mixte fermé à la carte, régi par les dispositions des articles L. 5711-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Le SIEIL regroupe l'ensemble des communes du département, à l'exception notable de celle de Tours, ainsi que cinq intercommunalités sur onze[2]. Autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité sur le territoire de ses membres, il exerce à ce titre une compétence obligatoire. Il est chargé de la conclusion et du contrôle de l'exécution des contrats de concession avec le gestionnaire de réseaux et des cahiers des charges afférents.

Comme de nombreux autres syndicats départementaux d'énergie, il est doté de compétences facultatives dites « à la carte », que les collectivités adhérentes peuvent choisir de mobiliser ou non, en matière d'éclairage public, de mise à disposition d'un système d'information géographique, de gestion des infrastructures de recharge des véhicules électriques. Il a enfin des activités complémentaires, qui prennent la forme de prestations de service pour le compte de ses adhérents, notamment en vue d'actions tendant à maîtriser la demande d'énergie. Comme ses homologues de la région, le syndicat adhère lui-même à une société d'économie mixte (EnerCentre Val de Loire) pour initier le développement des énergies renouvelables en Indre-et-Loire.

En termes de gouvernance, la chambre a relevé une délégation à une instance – le bureau - trop étendue au regard des dispositions du CGCT et des délégations aux services qui doivent être mises à jour.

[1] Extrait de l'article L. 211-3 du CJF : « L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

[2] Outre la métropole de Tours, il s'agit des communautés Chinon, Vienne et Loire ; de Gâtine et Choisilles ; Touraine Ouest Val de Loire ; Touraine Vallée de l'Indre.

Les évolutions législatives et réglementaires dans le domaine de l'énergie

La loi du 15 juin 1906 investit les communes et les syndicats intercommunaux d'un rôle clé dans le domaine de la politique énergétique et institue le service d'intérêt collectif de l'énergie en créant la notion d'autorité organisatrice de la distribution publique d'énergie (AODE). Les collectivités territoriales sont alors reconnues propriétaires et concédantes des réseaux de distribution d'énergie. L'État demeure cependant l'instance de régulation, maîtrisant le cahier des charges type. En 1946, la loi de nationalisation de l'électricité et du gaz confirme le droit de propriété des collectivités territoriales sur l'ensemble des ouvrages concédés et la gestion des réseaux est confiée à des « concessionnaires obligés » que sont EDF pour l'électricité et GDF pour le gaz. Il est également créé un fonds de péréquation de l'électricité, qui permet de gommer les disparités territoriales dans le domaine de la production et de la distribution d'énergies. Les tarifs deviennent homogènes sur tout le territoire national.

La compétence des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière d'électricité et de gaz est encadrée par les articles L. 2224-31 à L. 2224-37 du CGCT. De manière générale, le code de l'énergie constitue l'autre cadre juridique applicable.

La libéralisation du marché de l'énergie intervient à partir des années 1990, à l'initiative de la Commission européenne. Le marché commun de l'électricité et du gaz se construit autour des directives européennes du 19 décembre 1996 et du 22 juin 1998. Si la production et la fourniture d'énergies entrent progressivement dans le champ concurrentiel, il n'en va pas de même du transport[3] (responsabilité de l'Etat) et de la distribution (responsabilité des collectivités). Ces « monopoles naturels » sont ainsi confiés en 2008 à Électricité réseau distribution France (ERDF, qui devient ENEDIS en 2016) et Gaz réseau distribution France (GRDF). Les deux sociétés sont respectivement des filiales à 100 % d'EDF et d'ENGIE (GDF-Suez, qui change de nom en 2015). Le CGCT est enrichi d'une section VI « énergie » du chapitre consacré aux services publics industriels et commerciaux (articles L. 2224-31 à L. 2224-37-1 du CGCT), créée par la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, qui dispose « le service public de l'électricité est organisé, chacun pour ce qui le concerne, par l'État et les communes ou leurs établissements publics de coopération ». Les compétences des collectivités territoriales ont par ailleurs été étendues par la loi du 10 février 2000 précitée (électricité) et celle du 3 janvier 2003 (gaz) au champ de la production d'énergie.

La loi du 10 février 2000 marque également une étape importante dans le domaine de la prise en compte du développement durable et du rôle des collectivités territoriales. Ces dernières se voient en effet attribuer une nouvelle compétence en matière de maîtrise de la consommation d'énergie, en particulier dans le cadre de l'attribution de subventions (article L. 2224-34 du CGCT). Les collectivités territoriales peuvent également utiliser toute nouvelle installation mobilisant les énergies renouvelables (éolien, solaire, biomasse, géothermie) sans limitation de puissance (article L. 2224-32 du CGCT). La loi n° 2006-1573 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie prévoit la rationalisation de l'organisation territoriale des AODE. Ce texte a été codifié à l'article L. 2224-31-IV du CGCT et incite au regroupement en une AODE unique par département ou ensemble de départements contigus.

La consommation d'énergie dans le département d'Indre-et-Loire (14 468 GWh[4]) représente environ 20,4 % de la consommation d'énergie finale en région, soit 3,1 points de moins que la part du département dans la population régionale. Par ordre décroissant, la part dans la consommation énergétique des secteurs du transport routier, du logement et de l'industrie est respectivement de 35 %, 31 % et 15 %, soit le même ordre constaté que dans chacun des six départements de la région.

[3] Les réseaux de transport sont à haute tension (HTB) (de 50 kV à 400 kV) et ont pour but de transporter l'énergie des grands centres de production jusqu'aux consommateurs industriels et jusqu'aux réseaux de distribution.

[4] Symbole de gigawatt-heure, unité de mesure d'énergie qui correspond à la puissance d'un gigawatt actif pendant une heure, 1 GWh équivaut à 1 million de kWh, soit 3,6 TJ (Térajoule).

Tableau n° 1 : Consommation d'énergie finale en région Centre-Val de Loire en 2018

	Indre (36)	Cher (18)	Loir-et-Cher (41)	Eure-et-Loir (28)	Indre-et-Loire (37)	Loiret (45)	Région Centre-Val de Loire
Consommation d'énergie finale							
en 2018 (en GWh)	6 531	8 231	9 826	11 942	14 468	19 865	70 864
en % de la consommation régionale	*9,2 %*	*11,6 %*	*13,9 %*	*16,9 %*	*20,4 %*	*28,0 %*	*100,0 %*
Répartition de la consommation d'énergie par secteur							
Industrie	18 %	19 %	16 %	14 %	15 %	28 %	19 %
Agriculture	6 %	4 %	4 %	5 %	4 %	3 %	4 %
Tertiaire	13 %	13 %	11 %	13 %	14 %	13 %	13 %
Transport routier	34 %	34 %	39 %	38 %	35 %	29 %	34 %
Autres transports	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	0 %	1 %
Résidentiel	30 %	29 %	28 %	29 %	31 %	25 %	29 %

Source : Atlas transversal Climat-Air-Énergie, publiés par LIG'AIR Centre-Val de Loire (site odace.ligair.fr)

La convention conclue par le SIEIL avec le « concessionnaire obligé » qu'est ENEDIS dans le cadre du service public de distribution de l'électricité arrive à échéance au 31 décembre 2022 et une renégociation est en cours. Le présent rapport a d'abord pour objet d'examiner le développement du périmètre d'intervention hors cette compétence historique, au regard notamment des incidences financières sur les taux de participation des membres (I). Conséquence des choix stratégiques qui sous-tendent ces taux et le périmètre d'intervention, il a été ainsi constaté un net retournement de tendance de la situation financière générale de l'établissement (II). Dans ce contexte et compte-tenu des enjeux qui s'attachent à la commande publique d'une structure essentiellement donneuse d'ordre vis-à-vis de prestataires privés, une attention particulière a été portée à la commande publique et singulièrement à la pratique des accords-cadres employés aussi bien en matière de travaux d'électricité que d'éclairage public (III).

1 LE PÉRIMÈTRE D'INTERVENTION DU SYNDICAT

1.1 Une départementalisation incomplète

L'existence du SIEIL se justifie historiquement par la volonté des communes membres d'exercer en commun la compétence d'autorité organisatrice du réseau public de distribution d'électricité, compétence obligatoire au titre de l'article L. 2224-31 du CGCT[5]. L'enjeu de cette mission première est d'assurer un investissement dans les territoires ruraux, moins rentables que les secteurs urbanisés, et une qualité de service sur l'ensemble du territoire via le contrôle des contrats de concession.

Dans le prolongement d'incitations financières via le mode de calcul des redevances et du fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE), une évolution des syndicats d'énergie vers des structures à échelle départementale a été favorisée[6]. Ainsi, le IV du même article L. 2224-31, introduit par la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie, a encouragé, hormis pour les groupements de collectivités territoriales dont la population est déjà au moins égale à un million d'habitants, le regroupement des autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité. Par ailleurs, la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action territoriale et d'affirmation des métropoles, si elle a conféré aux métropoles ou aux communautés urbaines la compétence d'autorité concédante de la distribution d'électricité, n'a pas imposé le démantèlement des syndicats d'électricité, mais uniquement la substitution de la métropole ou de la communauté urbaine aux communes au sein de ces syndicats. Cela a été le cas de la métropole de Tours, hors ce qui concerne la ville-centre non membre du SIEIL.

Ainsi, il existe deux autorités organisatrices de distribution de l'électricité sur le territoire du département.

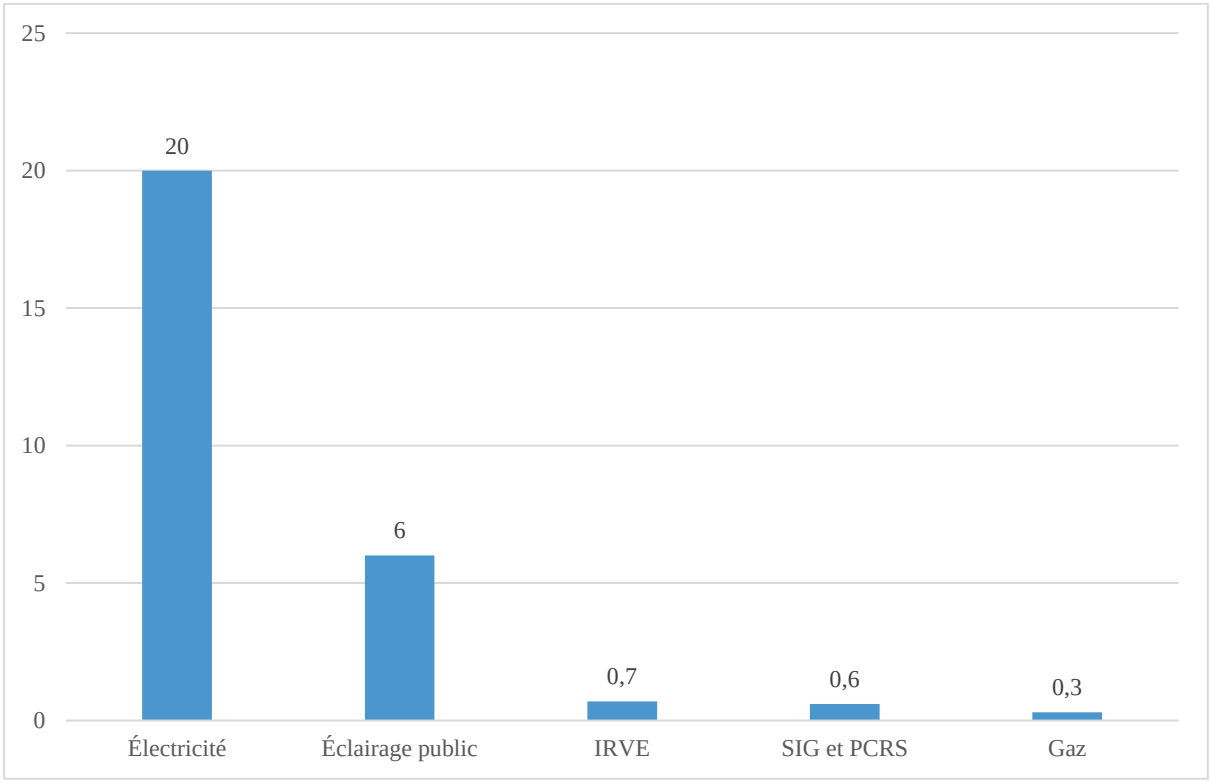
1.2 Une diversification des compétences d'un syndicat historiquement dédié à l'investissement

Les enjeux financiers attachés à chacune des compétences ne sont pas comparables, comme le montre le graphique suivant.

[5] Dans d'autres territoires, l'autorité organisatrice peut être le département s'il exerçait la compétence à la date de publication de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz.

[6] Ces incitations et encouragements s'appuient sur la volonté des syndicats, de leurs représentants (FNCCR) et du concessionnaire.

Graphique n° 1 : Dépenses annuelles moyennes 2018-2021, en millions d'euros



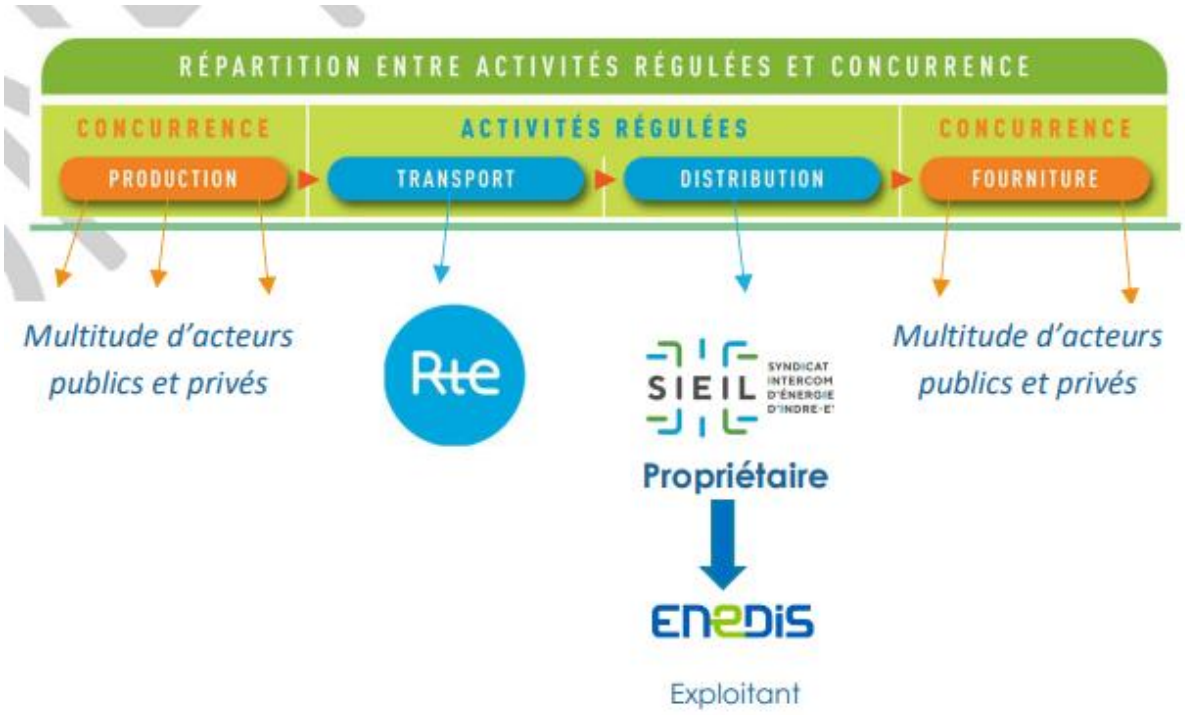
Source : CRC d'après l'analyse prospective financière réalisée par le SIEIL en 2021[7]

1.2.1 L'organisation de la distribution publique d'électricité, compétence obligatoire

Les premières concessions de distribution publique d'électricité conclues par les communes datent de 1906. Le SIEIL est créé en 1937, un an après la mise en place du fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE) qui contribue à l'extension des réseaux en zone rurale. Après la seconde guerre mondiale, toute la filière énergétique devient publique (production, transport, distribution, fourniture) et à cette occasion Electricité de France (EDF) est créée. En 2007, une ouverture des marchés européens de l'énergie est mise en œuvre et aboutit à la répartition suivante entre activités régulées et concurrence.

[7] IRVE : installations de recharge des véhicules électriques ; SIG : système d'information géographique ; PCRS : plan de corps de rue simplifié.

Graphique n° 2 : Le champ de la mise en concurrence en matière d'énergie



Source : document « bilan et prospectives 2020-2026 » produit par le SIEIL

Responsabilité et, sauf cas particuliers, propriété des collectivités territoriales ou de leurs groupements, le réseau de distribution a pour fonction de desservir les consommateurs finaux[8].

Aux termes de l'article L. 2224-31 du CGCT, les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents négocient et concluent les contrats de concession, et exercent le contrôle du bon accomplissement des missions de service public fixées. Selon ses statuts, le SIEIL exerce bien les missions précitées en tant qu'autorités concédantes (AODE, autorité organisatrice de distribution de l'électricité).

L'article L. 2224-31 prévoit que l'AODE peut assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux de développement des réseaux publics de distribution d'électricité. Aussi, et selon ses statuts, le SIEIL est maître d'ouvrage de tous travaux de premier établissement (extensions), de renforcement et de perfectionnement des ouvrages de la distribution publique. Il est aussi maître d'ouvrage des installations de production d'énergie de proximité et exploitation de ces installations.

Le cahier des charges du contrat de concession en vigueur fixe la répartition entre le SIEIL et le concessionnaire (ENEDIS) de la maîtrise d'ouvrage des renforcements de réseaux, des sécurisations, des dissimulations, des extensions et des branchements en fonction notamment de la tension, de la commune et de la destination de la zone ou de l'immeuble à desservir, la maîtrise d'ouvrage relevant du SIEIL pour les communes appartenant au régime rural. La maîtrise d'ouvrage du syndicat en investissement en régime urbain se limite aux

[8] Sous réserve de dérogations ponctuelles, ces réseaux comportent les ouvrages électriques de tension inférieure à 50 kV (kilovolts).

travaux esthétiques (dissimulation) à certains travaux d'extension. Ledit contrat arrive à échéance au 31 décembre 2022 et est donc en cours de renégociation.

Les enjeux financiers relatifs à la compétence électricité sont sans commune mesure avec les autres domaines d'activité. Il s'agit bien de la compétence première, tant historiquement que financièrement. Excepté l'exercice 2020 au cours duquel les chantiers ont connu des reports du fait de la crise sanitaire, les dépenses annuelles ont oscillé autour de 20 M€ sur 2018-2021, dont plus de 95 % ont trait à des dépenses d'investissement (maîtrise d'ouvrage travaux et fonds de concours).

1.2.2 Le développement des compétences facultatives et des dépenses de fonctionnement correspondantes

Après avoir exercé principalement sa compétence historique relative à la distribution d'électricité, le SIEIL a significativement élargi, à partir de 2011, ses compétences.

1.2.2.1 La distribution du gaz

Au titre de la distribution du gaz, le syndicat, en qualité d'autorité organisatrice exerce la compétence mentionnée à l'article L. 2224-31 du CGCT : ses statuts prévoient qu'il contrôle les distributeurs de gaz, le bon accomplissement des missions de service public, peut être maître d'ouvrage des travaux sur le réseau. Entre 2017 et 2020, et selon le dernier rapport d'activité, le SIEIL n'a pas réalisé de dépenses d'investissement relatives au gaz, en tant que maître d'ouvrage.

La compétence est gérée par le SIEIL à travers plusieurs types de concession. Il existe des concessions au gaz naturel « historiques », c'est-à-dire des concessions mises en place sans procédure de mise en concurrence dans le cadre de la loi de nationalisation n°46.628 du 8 avril 1946 modifiée et de ses textes d'application, et exploitées par GrDF (30 communes concernées). Par ailleurs quatre concessions en gaz naturel ont été déléguées après mise en concurrence et sont exploitées par GRDF. Enfin, des concessions en gaz propane, qui ont fait l'objet d'une mise en concurrence, sont exploitées par Butagaz, Primagaz et Soregies qui sont à la fois distributeurs et fournisseurs de gaz. À l'occasion d'un comité syndical, le président du SIEIL a indiqué souhaiter mettre en place, à terme, un contrat unique de concession pour les concessions historiques gaz avec GrDF, ce travail s'inscrivant dans le cadre de la renégociation en cours au niveau national.

114 communes ont délégué la compétence au SIEIL. 24 communes n'ont pas transféré leur compétence distribution d'énergie gaz et exercent par elles-mêmes le contrôle réglementaire du concessionnaire. Les enjeux financiers sont faibles relativement aux autres grandes compétences que sont l'électricité et l'éclairage public (dépenses annuelles moyennes de 0,3 M€ entre 2018 et 2021).

1.2.2.2 L'éclairage public

Selon l'article 2.2.4 des statuts, le syndicat exerce en lieu et place des collectivités adhérentes la compétence relative au développement, au renouvellement et à l'exploitation des installations et réseaux d'éclairage public (EP), comportant notamment la maintenance des

installations et le suivi des bilans énergétiques. Cette compétence inclut des opérations de dissimulation de réseaux.

Les communes ont choisi de ne pas faire usage de la dérogation prévue à l'article L.1321-9 du CGCT qui les autorise à effectuer un transfert partiel, limité à l'investissement, et ainsi à conserver la maintenance. Selon une enquête nationale de la FNCCR, en 2018, 37 % des transferts de compétence à des EPCI ou à des syndicats d'énergie sont partiels. Le SIEIL n'a pas non plus mis en place de formules différentes auxquelles les communes pourraient adhérer (investissement seulement ; maintenance totale ou partielle). Le règlement adopté en mars 2015 affirme que « les deux parties de la compétence sont indissociables. Soit le membre transfère la maîtrise d'ouvrage et la maintenance, soit il ne transfère rien ». Ce positionnement apparaît économiquement pertinent.

Témoignage d'une incitation financière, le nombre de communes adhérentes a doublé entre 2012 (81) et 2019 (181). Le nombre de points lumineux en gestion a triplé entre ces deux dates. Lorsque le syndicat a pris la compétence, les adhésions ont surtout concerné des communes à faible population. Désormais, des communes plus importantes ont transféré cette compétence au SIEIL. C'est la raison pour laquelle le rythme d'évolution des points lumineux et des communes membres divergent. Les dépenses annuelles sont de l'ordre de 6 M€, dont 3 à 4 M€ de travaux en maîtrise d'ouvrage. Les charges de fonctionnement représentent donc une part plus importante que pour la compétence électricité. Le coût de la maintenance et de l'exploitation était d'1 M€ en 2019 et sa projection s'approcherait des 2 M€ dès 2023.

La chambre relève toutefois que la fourniture d'électricité relève de la responsabilité des communes. Le SIEIL a certes mis en place un groupement d'achat mais un transfert plein et entier serait cohérent. En réponse, l'ordonnateur considère qu'une telle évolution permettrait une analyse plus fine de la consommation des collectivités mais nécessiterait au préalable une évaluation des moyens humains nécessaires. Le SIEIL dispose déjà d'un logiciel de suivi des consommations par point de livraison qu'il met à disposition des collectivités.

1.2.2.3 Les infrastructures de charges pour véhicules électriques et hybrides

Le syndicat exerce la compétence mentionnée à l'article L. 2224-37 du CGCT pour la mise en place et l'organisation d'un service comprenant la création, l'entretien et l'exploitation des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques et hybrides rechargeables. L'exploitation peut comprendre l'achat d'électricité nécessaire à l'alimentation des infrastructures de charge.

Fin 2018, 428 points de recharges avaient été installés par le SIEIL sur 161 communes. Le programme d'investissement s'est arrêté à cette échéance. Le montant des dépenses liées à l'installation de bornes de recharges pour véhicules électriques et hybrides rechargeable (IRVE) s'est établi à 0,70 M€ entre 2017 et 2019. Les dépenses de fonctionnement annuelles sont de l'ordre de 0,5 M€.

La gestion des bornes a été successivement assurée par la SEM EneRCentre-Val de Loire (2016 et 2017) puis par la société publique locale (SPL) Modulo à partir de 2018. Cette SPL, dont les membres fondateurs sont le SIEIL et le syndicat d'énergie du Loir-et-Cher (SIDELC), comprend désormais le syndicat intercommunal d'énergies de la Marne (SIEM).

Le SIEIL envisage l'élaboration d'un schéma directeur en vue d'identifier de nouvelles infrastructures de recharge rendues nécessaires par la carence de l'initiative privée.

1.2.2.4 Les réseaux de communications électroniques

Au vu de ses statuts, le SIEIL dispose de la compétence relative aux réseaux et services locaux de communications électroniques sur le territoire des collectivités adhérentes telle que définie aux articles L. 1425-1 du CGCT.

Or, il est à noter que le syndicat mixte ouvert Val de Loire numérique, qui pilote les projets de déploiement de réseaux numériques d'initiative publique en Loir-et-Cher et en Indre-et-Loire, a pour objet selon ses propres statuts, au sens de l'article L. 1425-1 du CGCT « la conception, la construction, l'exploitation et la commercialisation d'infrastructures, de réseaux et des services locaux de communication électroniques et activités connexes sur le territoire de ses membres. »

La chambre relève que le SIEIL n'a dans les faits jamais participé au déploiement du très haut débit[9] et les statuts devraient être modifiés pour en tenir compte.

1.2.2.5 La mise à disposition de systèmes d'information géographique

Selon les statuts, le SIEIL organise les services visant notamment à apporter, une aide technique à la gestion de système d'information géographique (SIG) et à mettre en place un Plan Corps de Rue Simplifiée (PCRS). Celui-ci doit permettre de dresser un fond topographique unique et mutualisé pour le repérage des réseaux souterrains et contribuer ainsi à la réduction des dommages aux réseaux qui surviennent lors des travaux effectués dans leur voisinage. Cette compétence PCRS aurait vocation à s'autofinancer grâce aux contributions des gestionnaires de réseaux, et ce à compter de 2023 selon le dernier exercice de prospective financière réalisé par l'établissement[10]. À fin 2020, un tiers des voies à numériser avait été couvert (5 000 km sur 15 000).

1.2.2.6 Les activités complémentaires aux compétences obligatoires et à la carte

Selon ses statuts, le syndicat est habilité à effectuer des prestations de service, dans le cadre de ses compétences, pour des collectivités non membres, à titre accessoire, dans le respect des règles de publicité et de mise en concurrence.

Le syndicat peut mettre les moyens d'action dont il est doté à la disposition, sur leur demande, des collectivités adhérentes et non membres, dans des domaines liés à l'objet syndical (réalisation d'actions tendant à maîtriser la demande d'énergies de réseau dans les conditions prévues à l'article L. 2224-34 du CGCT, contrôle et paiement de la contribution prévue à l'article L. 342-6 du code de l'énergie pour le raccordement des consommateurs au réseau de distribution d'électricité dans certaines conditions).

[9] Les financements du SIEIL initialement envisagés ne se sont finalement pas avérés nécessaires pour assurer la couverture totale du territoire départemental par la fibre optique

[10] Un investissement initial en matériel a toutefois été porté par le SIEIL, soit 0,9 M€ sur 2017-2018 selon le rapport d'activité 2020.

1.3 Une programmation des dépenses très orientée en faveur des besoins exprimés par les membres du syndicat

Compte tenu de leur grande incidence sur les finances et le périmètre d'intervention de l'établissement, les processus de programmation des dépenses d'électricité et d'éclairage public ont fait l'objet d'investigations particulières. Il en sera de même pour l'appréciation de l'équilibre économique.

Deux commissions de programmation des travaux d'électricité et d'éclairage public ont en charge de définir les travaux prioritaires et de proposer la liste des travaux retenus. Des mécanismes de régulation des demandes de travaux existent au-delà des priorités fixées dans le cadre de la programmation. Si une commune souhaite que ses travaux soient exécutés alors qu'ils sont hors programme, elle devra payer 80 % des dépenses. Par ailleurs, si les demandes de travaux d'une commune sont d'un montant trop élevé c'est-à-dire supérieur à 0,15 M€, le SIEIL conseille au demandeur de découper son projet en plusieurs tranches qui seront exécutées sur plusieurs exercices. Si le demandeur refuse, il devra prendre en charge intégralement les frais supérieurs au seuil précité.

1.3.1 La progression des travaux de dissimulation

Les demandes de travaux d'électricité peuvent émaner de doléances des usagers, de signalement par les élus ou de remontées du terrain des agents du SIEIL. Enedis fournit également annuellement les informations sur les zones où la qualité de l'électricité est perfectible, dans le cadre d'un dossier annuel de criblage (DAC).

Les quatre grandes catégories de travaux de distribution d'électricité réalisés par le SIEIL sur les réseaux basse tension

La sécurisation se matérialise par la suppression des fils nus en particulier de faibles sections, souvent très anciens et sensibles aux aléas climatiques.

Le renforcement permet de maintenir un niveau de tension compatible avec les décrets qualité.

Les extensions correspondent au raccordement au réseau de distribution. Il s'agit d'un service obligatoire dès qu'un permis de construire a été accordé, les travaux d'extension sur résidence ou sur une activité industrielle priment sur les autres catégories de travaux.

Les dissimulations sont engagées pour des considérations esthétiques. Elles contribuent néanmoins aux renforcements et à la sécurisation en raison du dimensionnement du nouveau réseau.

La priorisation par la commission de programmation repose ainsi sur des constats techniques et d'ancienneté de la demande de travaux. En réalité, le syndicat dispose d'une marge de manœuvre limitée dans son exercice de programmation, et ce pour les raisons suivantes :

- certaines dépenses s'imposent à la commission. En effet, le syndicat est en particulier tenu d'effectuer les travaux d'extension lorsque la demande d'autorisation d'urbanisme est validée. Le traitement des dossiers de cette catégorie se fait donc au fil de l'eau ;

- les dotations du fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ) sont des financements fléchés là aussi par catégorie de travaux[11]. Il en est de même pour ceux payés par la contribution prévue à l'article 8 du cahier des charges de la concession et relatifs à l'amélioration esthétique ;

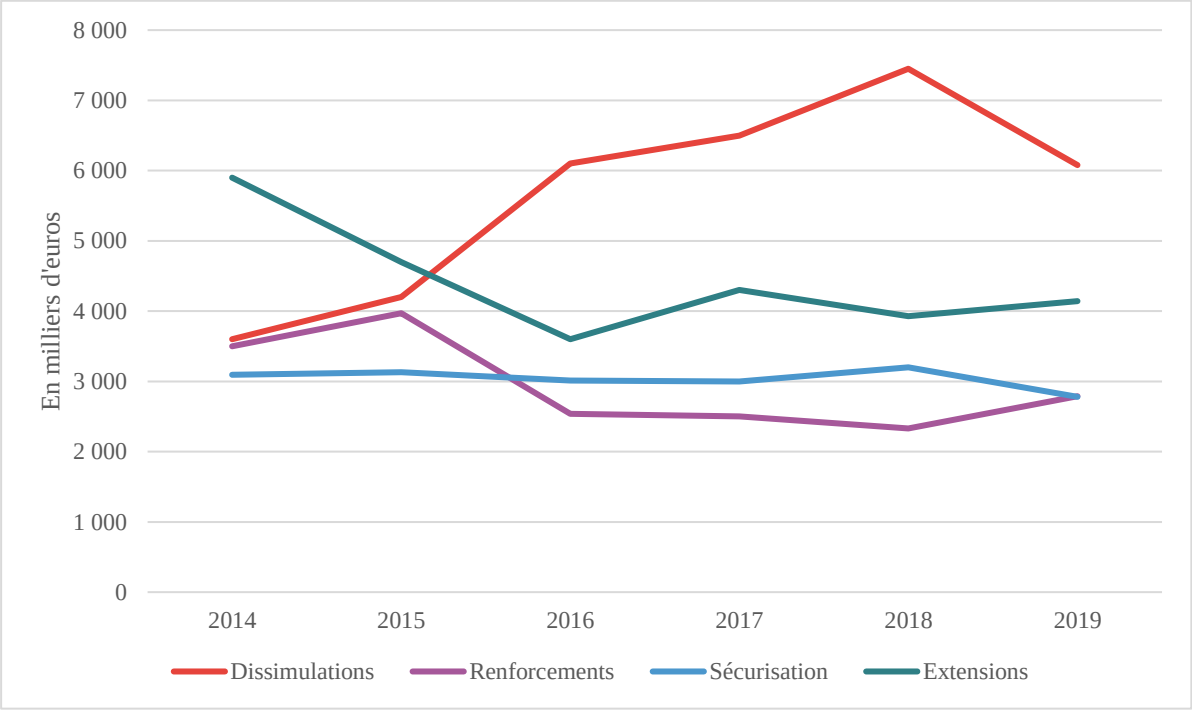
- les principaux critères retenus font référence à des signalements par des tiers (renforcement, sécurisation) voire très directement à des demandes exprimées par des collectivités (dissimulations, souvent liées à des travaux de voirie et d'embellissement).

La chambre relève que la marge de manœuvre mobilisée par le SIEIL a bien davantage porté sur la répartition des volumes de travaux entre grandes catégories (dissimulations, renforcements, sécurisations, extensions). Ainsi, leurs montants ont en effet évolué de façon divergente. Ainsi, les dépenses annuelles de dissimulations ont grandement crû, passant d'environ 4 M€ en 2014-2015 à plus de 6 M€ de 2016 à 2019 (pic à 7,5 M€ en 2018). Dans le même temps, les travaux de renforcement ont diminué (de 4 M€ en 2014-2015 à de l'ordre de 2,5 M€ sur 2016-2019). Les travaux d'extension ont été également moindres entre 2014-2015 (5 à 6 M€ annuels) et 2016-2019 (4 M€ annuels). En raison de la crise sanitaire, l'année 2020 présente encore un niveau de réalisation et mandatement assez faible (3,6 M€). L'ordonnateur a indiqué avoir constaté un retournement de tendance en 2021.

La part prise par les travaux de dissimulation s'explique par la baisse des taux de participation demandés aux communes, choix stratégique du syndicat pour soutenir leur investissement mais qui semble s'être réalisé en partie au détriment des autres dépenses engagées à son initiative. Ce mécanisme de vase communicant est souligné dans le rapport d'activité 2017 (p. 12) : « Afin de satisfaire au mieux les communes dans les limites des capacités budgétaires, les élus du SIEIL ont décidé d'affecter plus de budget pour ces projets, en compensation d'autres programmes sur fonds propres ». Les travaux de dissimulation participent certes du renforcement et de la sécurisation des réseaux mais l'initiative revient aux communes sans lien avec l'état du patrimoine du syndicat. Les perspectives financières ont conduit à revoir cette stratégie très favorable à ses membres.

[11] Les priorités du FACÉ ne correspondent pas à celles du SIEIL. Le fonds favorise et devrait favoriser de plus en plus la qualité de fourniture de l'énergie, donc la sécurisation et le renforcement des réseaux. Les extensions ne viennent qu'ensuite, la dissimulation n'étant tout simplement pas prioritaire.

Graphique n° 3 : Évolution des travaux d'électrification par catégorie[12]



Source : CRC d'après le bilan stratégique 2020-2026

1.3.2 La compétence éclairage public, une prestation de service et conseil

La programmation, pilotée comme pour l'électricité par une commission ad hoc et le bureau, est tributaire des demandes de travaux des membres du syndicat. Une convention financière est validée par les parties pour les opérations complexes.

La décision d'engager les travaux reste de la responsabilité du SIEIL et est fonction des sollicitations des autres membres et des crédits affectés à cette compétence. Le syndicat a défini 14 critères de priorisation communs aux travaux d'extension, de dissimulation et de renouvellement. Ils ont trait notamment à la sécurité de la voirie, à la coordination avec d'autres travaux, à des changements du droit, à l'antériorité des dossiers.

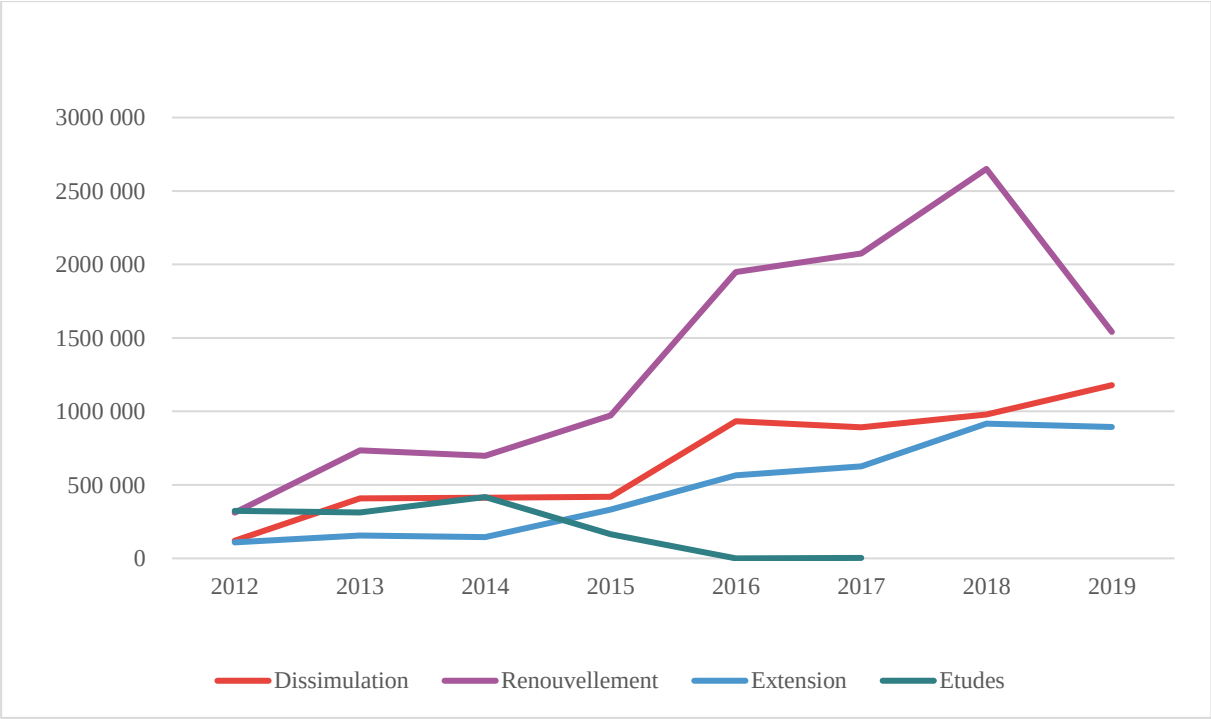
Une fois la priorisation faite, ce sont toutefois les communes qui réalisent les choix d'équipements. Le SIEIL a mis en place un système d'exploitation de l'EP qui comprend les éléments suivants : vérification du respect des normes par les sociétés qui installent les équipements, établissement des bilans consommations des communes en matière d'électricité, inventaire de l'ensemble des coûts[13] (consommation électricité, maintenance, assurance, etc.), proposition de points d'amélioration.

[12] Hors travaux de réhabilitation extérieure des postes en raison du montant faible des investissements (0,14 M€ sur six ans).

[13] Il importe de raisonner en coût complet. La facture énergétique représente seulement une partie du coût total de l'éclairage public, généralement estimée à 25 %, tandis que la maintenance représente environ 50 % de ce coût, et l'investissement, 25 %.

Le nombre croissant de communes adhérentes à cette compétence et de points lumineux s'est traduit dans les comptes comme l'illustre le graphique ci-dessous. De 2014 à 2019 les principales dépenses d'investissement ont eu trait, par ordre décroissant, au renouvellement, à la dissimulation et aux extensions avec des montants cumulés respectifs de 10,93 M€ ; 5,35 M€ ; 3,74 M€. Par rapport aux autres catégories, le dynamisme des travaux de renouvellement a été particulièrement marqué, ce qui est cohérent dans une phase de prise de compétence. D'après le SIEIL, ce remplacement de matériel obsolète aurait permis selon la volonté des communes une réduction de la consommation électrique et un gain en matière d'efficacité de l'éclairage public.

Graphique n° 4 : Évolution des principales dépenses d'éclairage public[14]



Source : CRC d'après le bilan stratégique 2020-2026

1.4 Le déséquilibre économique des deux principales compétences

Au cours de la décennie 2010, le financement global des compétences a été principalement assuré par la taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE) et des prélèvements sur le fonds de roulement. La situation constatée à compter de l'exercice 2017 s'inscrit dans le prolongement de choix effectués au début de la décennie.

[14] Les dépenses relatives aux mises en lumière sont incluses dans la catégorie dissimulation, celles relatives au renouvellement suite maintenance figurent dans la catégorie renouvellement. Les contrôles techniques (0,14 M€ entre 2013 et 2019) ne figurent pas sur le graphique.

La TCCFE d'un montant de 9,43 M€ en 2020 constitue près de 70 % des produits de gestion permettant de financer tant la compétence historique que celles à la carte. Cette taxe est en effet non affectée.

Par ailleurs, des prélèvements systématiques du fonds de roulement ont permis de compléter le financement hors emprunts (montants cumulés de 12,25 M€ entre 2012 et 2016 et de 7,43 M€ entre 2017 et 2020). Par comparaison, des recettes d'emprunt ont été perçues mais en toute fin de période (4,5 M€ constatés au 31 décembre 2020 ; 3,5 M€ au 31 décembre 2021), à épuisement en réalité du fonds de roulement, c'est-à-dire des réserves financières accumulées.

En dehors de ces ressources, le financement propre par compétence est insuffisant, comme paraissent le démontrer des éléments de comptabilité analytique utilisés par le SIEIL. Les éléments ne sont pas utilisés en vue de calculer les prix de revient mais afin d'appuyer les mesures à prendre.

La chambre reconnait l'utilité de la démarche tout en soulignant quelques limites. Ainsi, si les coûts directs paraissent bien affectés aux grandes compétences, seules les dépenses de personnel paraissent ventilées parmi celles communes à l'ensemble de la structure. Les dépenses non affectées à une compétence et rattachées à la catégorie administration générale sont d'un montant de 6,09 M€[15], représentant 16,5 % du montant total des dépenses. Il s'agit d'un montant significatif et certains postes de dépense pourraient être imputés comme les dépenses exceptionnelles.

Par ailleurs, cet exercice est exclusivement présenté selon des données budgétaires prévisionnelles, aucune mise à jour à partir des dépenses et recettes exécutées n'étant portée à la connaissance du conseil syndical. Or, le recul historique, d'ailleurs disponible dans les feuilles de calcul transmises à la chambre, est un élément d'information pertinent, sans obérer l'intérêt de la projection.

Recommandation n° 1 : améliorer la présentation dans les rapports d'orientations budgétaires des besoins de financement par compétence en incluant un recul historique de trois années.

1.4.1 La fin d'un cycle de dépenses élevées en matière d'électricité

D'après les données fournies par l'établissement, la chambre relève un besoin de financement de l'ordre de 8 M€ annuels pour la compétence électricité sur 2018-2020, à rapprocher du montant net moyen perçu au titre de la TCCFE (9,7 M€). Cette dernière est certes juridiquement non affectée mais cela signifie que la marge réellement disponible pour financer d'autres compétences est relativement faible. Dans ses projections à horizon 2032, le syndicat envisage de rapprocher le besoin de financement annuel des 7 M€, moyennant une diminution de ses investissements.

Hormis la TCCFE, la compétence électricité bénéficie de recettes dédiées, en particulier le concessionnaire verse la redevance R2, fonction des investissements réalisés par le SIEIL et

[15] Données 2021 issues du rapport d'orientations budgétaires 2022.

des reversements de TVA[16]. Par ailleurs, des collectivités octroient des fonds de concours (3,11 M€ en 2020) au SIEIL, notamment en participant aux travaux de dissimulation. Pour redresser l'équilibre, le syndicat peut moduler ses dépenses d'équipement et les fonds de concours qu'il reçoit de ses membres. De 2015 à 2019, le taux de participation des collectivités aux travaux de dissimulation avait été ainsi abaissé de 30 % à 10 %. Ce type de travaux a représenté près de 35 % du montant total des quatre principales catégories de travaux d'électricité sur 2014-2019. Selon les calculs du SIEIL, le coût de cette mesure aurait été d'environ 4 M€ de 2015 à 2018[17]. Les décisions prises pour corriger la trajectoire financière qui en a résulté ont conduit le SIEIL, notamment, à revenir aux taux de participations antérieurs à partir de 2020.

Tableau n° 2 : Autres recettes liées à la compétence électricité

En milliers d'euros	2017	2018	2019	2020
Reversements droits à déduction TVA (compte 2762)	2 882	2 824	2 677	2 387
Redevances R2 (compte 757) :	2 449	1 161	1 665	1 919
dont part électricité	*1994*	*646*	*829*	*1194*
dont part éclairage	*455*	*515*	*836*	*725*
Fonds de concours reçus (participation des collectivités aux travaux)	1 505	2 148	4 330	3 112

Source : CRC d'après les extractions comptables du SIEIL

Tableau n° 3 : Montant moyen des principaux types de travaux d'électricité

En milliers d'euros	Dissimulation	Renforcement	Sécurisation	Extension	Total
Montant annuel moyen des travaux 2014-2019	5 655	2 938	3 036	4 428	16 057
Part des travaux	35 %	18 %	19 %	28 %	100 %

Source : CRC d'après le bilan stratégique 2020-2026

1.4.2 L'absence d'équilibre économique de la compétence éclairage public

Le financement de l'éclairage est assuré via une fraction de la redevance R2[18] et les contributions des membres adhérents. Il en résulte structurellement un déficit, qui s'est creusé entre 2018 (1,7 M€) et 2019/2020 (2,2 M€ par an) avant d'atteindre 3,3 M€ en 2021 (données provisoires). Dans ses projections à horizon 2032, le SIEIL escompte ramener le besoin de

[16] En application du décret n°2015-1763 du 24 décembre 2015, le concessionnaire bénéficie du transfert du droit à déduction de la TVA sur les investissements des biens mis à disposition par le délégant. Ce mécanisme permet au SIEIL de récupérer indirectement la TVA qu'il avait dû payer du fait de l'investissement ou de l'acquisition du bien.

[17] Cf. page 9 du ROB 2020.

[18] La redevance R2 versée par le concessionnaire Enedis pour l'exercice de la compétence électricité est notamment calculée en fonction des dépenses d'éclairage public.

financement à 2,2 M€ annuels via une modération des dépenses d'investissement. À cet effet, une augmentation des taux de cotisations et participations des membres aux travaux d'investissement a été parallèlement décidée en 2021. Le taux est passé de 40 à 50 % pour les travaux de dissimulation et de renouvellement, de 60 à 70 % pour ceux d'extension. L'évolution des cotisations sera progressive :

- pour les cotisations statutaires : de 0,85 € et 0,20 € par habitant (parc communal et parc intercommunal) en 2021 à 1,05 € et 0,40 € en 2025. La référence prise n'est pas précisée dans la délibération ;

- pour les cotisations relatives au forfait maintenance : de 21,01 € par point lumineux avant 2021 à 28,63 € en 2025. Cette dernière cible correspond à une évaluation par le SIEIL du coût de revient (1,29 M€ pour 45 050 points lumineux), selon les conditions du marché en vigueur, donc susceptibles d'évolution[19].

Afin d'assurer le besoin de financement, le syndicat mobilisait avant 2020 la TCCFE et le fonds de roulement. À l'épuisement de ce dernier, le recours à l'emprunt s'est avéré et s'avérerait nécessaire à l'avenir, y compris en tenant compte des hausses de cotisations précitées.

Les participations reçues par le SIEIL, assimilables à des fonds de concours, sont prévues à L. 5212-26 du CGCT. Selon la version en vigueur jusqu'au 31 décembre 2018, des fonds de concours pouvaient être versés entre un syndicat d'électricité et ses membres, afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement public local, le montant total des fonds de concours ne pouvant excéder les trois quarts du coût hors taxes de l'opération concernée. Ce dispositif législatif concernant tout équipement public pouvait donc englober les dépenses relatives à l'éclairage public. En revanche, la nouvelle version, en vigueur à partir du 1er janvier 2019 apparait plus restrictive. Les fonds de concours ne sont plus autorisés d'une manière générale et la nouvelle rédaction ne fait pas une référence explicite à la compétence relative à l'éclairage public. De telles participations seraient possibles dès lors que l'équipement concourt à la maîtrise de la consommation d'énergie[20]. Le financement par fonds de concours de certaines dépenses non rattachables aux objets visés par le texte devient par conséquent irrégulier.

La chambre a relevé à cet égard que le tableau dressant la liste des participations votées par délibération du 7 octobre 2021 contient des travaux de dissimulation, qui sont décrits comme de simples « projet[s] esthétiques[s] » sans lien avec les opérations visées au nouvel article L. 5212-26 du CGCT.

En réponse aux observations de la chambre, le SIEIL a indiqué que les travaux de dissimulation permettent, de façon incidente, le remplacement d'équipements, souvent vétustes et énergivores, par des dispositifs plus efficients. De surcroît, le SIEIL estime que la mise en œuvre d'un système d'exploitation de l'éclairage public permet d'associer les travaux

[19] Plus largement, les niveaux de cotisation pourront être révisés « en fonction de l'évolution financière du SIEIL ».

[20] Le texte permet de financer « la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement public local en matière de distribution publique d'électricité, de développement de la production d'électricité par des énergies renouvelables, de maîtrise de la consommation d'énergie ou de réduction des émissions polluantes ou de gaz à effet de serre ».

correspondants et la maîtrise de la consommation énergétique, de même que l'éventuelle prise en charge par le syndicat de la compétence fourniture de courant.

Le législateur n'a cependant pas établi de critères précis permettant de définir un fonds de concours pour le financement d'un équipement de nature à « maîtriser la consommation d'énergie ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Comme de nombreux syndicats d'énergie, le SIEIL a diversifié ses compétences. Outre affirmer son rôle d'autorité organisatrice, l'établissement en charge d'opérations d'investissement en faveur de l'électrification rurale a souhaité proposer à ses membres une gamme de services plus ou moins éloignée de son cœur de métier.

Financièrement, la compétence électricité reste prégnante et engage des crédits d'investissement conséquents. Excepté l'exercice 2020 au cours duquel les chantiers ont connu des reports du fait de la crise sanitaire, les dépenses annuelles correspondantes ont oscillé autour de 20 M€ sur 2018-2021.

Même si cela reste encore inabouti, l'établissement s'est positionné de manière pertinente sur l'éclairage en imposant un transfert comprenant investissement et maintenance. Ce choix a pour corollaire le développement des dépenses de fonctionnement, dont la maîtrise et le financement adéquats deviennent un enjeu.

L'intérêt de la démarche de présentation du déséquilibre économique des compétences est souligné par la chambre. Des améliorations sont souhaitables mais la volonté de se rapprocher d'une forme d'équilibre économique devrait être encouragée et sans doute poursuivie au vu de la situation financière constatée.

2 L'APPRÉCIATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE QUI EN DÉCOULE

L'examen de la fiabilité des informations présentées dans les comptes et de la qualité de l'information financière constitue un préalable à l'analyse financière. Le SIEIL dispose d'un budget annexe relatif à la compétence Plan de Corps de Rue Simplifié décrite en première partie. Les enjeux financiers sont minimes au regard de ceux du budget principal, il n'a dès lors pas fait l'objet d'investigations approfondies.

Les taux d'exécution budgétaires du budget principal sont faibles et doivent faire l'objet d'une attention particulière de la part de l'établissement.

Sur 2017-2020, les taux moyens[21] sont inférieurs à 85 % pour les dépenses de fonctionnement, à 84 % pour les recettes d'investissement et à 74 % pour les dépenses

[21] Le taux moyen de réalisation correspond au quotient de la somme des dépenses ou recettes exécutées en 2017, 2018, 2019 et 2020 et la somme des dépenses ou recettes prévisionnelles 2017, 2018, 2019 et 2020.

d'investissement (restes à réaliser compris). La multiplicité des intervenants, pourrait expliquer, pour une part, le faible taux en investissement.

L'analyse financière est l'occasion d'une vision rétrospective mais aussi prospective. Cette dernière dimension doit en principe permettre d'apprécier la soutenabilité des équilibres économiques retenus par compétence.

2.1 Une transparence financière à parfaire

2.1.1 Plus-values et lacunes des rapports d'orientation budgétaire à combler

Le rapport d'orientation budgétaire

La tenue du débat d'orientations budgétaires (DOB) a vocation à éclairer le vote des élus. En application de l'article L. 2312-1 du CGCT et du décret n°2016-841 en date du 26 juin 2016, son organisation autour d'une note explicative de synthèse comprenant une série d'informations obligatoires constitue une formalité substantielle dont l'absence entacherait d'illégalité toute délibération relative à l'adoption du budget primitif de la collectivité ou de l'établissement en cause.

À cet effet, conformément aux articles L. 5711-1, L. 5211-36 et D. 2312-3 du CGCT, le rapport doit présenter s'agissant d'un syndicat mixte fermé comportant au moins une commune de de 3 500 habitants et regroupant au total plus de 10 000 habitants :

- les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement ;
- la présentation des engagements pluriannuels, notamment en matière de programmation d'investissement. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme ;
- des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget ;
- l'évolution prévisionnelle, qui en découle, du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget ;
- une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs ainsi que l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

L'article 13 de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022 prévoit qu'à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, les collectivités présentent leurs objectifs concernant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement et l'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette. Ce même article fixe l'objectif national d'évolution maximale des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales et de leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à 1,2 % par an, par rapport à une base 2017.

Les rapports d'orientations budgétaires (ROB) se sont tenus dans les délais réglementaires. Le ROB 2021, développé et chiffré, présente :

- une analyse financière rétrospective 2016-2019 avec mention de la capacité d'autofinancement (CAF), du fonds de roulement, de la répartition des investissements par grande compétence et leurs modes de financement ;
- une analyse financière prospective matérialisée par l'évolution de la dette et de la capacité de désendettement. L'incidence des décisions prises en 2020 et 2021 est rappelée ;
- les dépenses et les recettes ainsi que le besoin de financement par compétence, permettant d'identifier un emprunt d'équilibre prévisionnel sur deux exercices ;
- les autorisations de programme en électricité et éclairage ;
- l'effectif et la masse salariale ventilés par compétence ainsi qu'une répartition par cadre d'emploi.

La chambre constate que ces informations répondent pour une large part aux prescriptions législatives et que la présentation par compétence apporte une réelle plus-value sous réserve des observations faites en première partie du présent rapport. Toutefois, ont été relevés les écarts suivants avec les exigences fixés par les textes :

- il n'est pas fait mention de la structure de l'encours de la dette (classification Gissler) ;
- la distinction entre épargne brute et nette n'est pas utilisée dans le document ;
- les informations données en matière de gestion du personnel sont assez limitées et n'incluent aucun élément sur les avantages en nature et la durée effective du travail ;
- les objectifs tels que requis par la loi de programmation des finances publiques du 22 janvier 2018 sont absents[22].

Sur le fond, le ROB décrit ainsi les objectifs généraux que l'établissement s'est choisi : maintenir une capacité de financement, réduire le déficit de chaque compétence, établir une stratégie d'endettement, permettre au SIEIL de s'engager sereinement dans des projets innovants. L'annonce est également faite d'une enveloppe de 1,5 M€ pour participer à l'effort national de relance économique en lien avec la crise sanitaire.

Par rapport à la mouture 2021, le document de présentation pour 2022 présente

- de fortes similitudes : les objectifs, la prospective d'endettement, les besoins de financement par compétence, les autorisations de programme et les ressources humaines sont présentés peu ou prou de la même manière. Cela signifie que les manques constatés par rapport aux prescriptions législatives ont perduré ;

[22] Selon le II de l'article de la loi 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, ces objectifs sont définis par chaque collectivité territoriale et chaque groupement de collectivités territoriales lequel correspond notamment aux syndicats mixtes fermés (cf. article L. 5111-1 du CGCT renvoyant à l'article L. 5711-1 du CGCT) tels que le SIEIL.

- une différence significative dans le sens où l'analyse financière rétrospective a été supprimée. La chambre souligne l'intérêt qu'il y aurait eu à la maintenir en l'actualisant (de 2016-2019 à 2017-2020 par exemple).

La chambre invite l'établissement à combler ces lacunes lors des prochaines orientations budgétaires.

2.1.2 Une publicité des budgets et des comptes à faciliter

L'article 107 de la loi NOTRe, codifié à l'article L. 2313-1 du CGCT, a prévu plusieurs modifications visant à assurer une publicité des informations budgétaires et comptables :

- une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif ;

- une insertion sur le site internet des documents budgétaires, des présentations brèves et synthétiques précitées et des notes de présentation du DOB (cf. article R. 2313-8 du CGCT).

Sur le site internet du SIEIL, figurent les notes de synthèses (budgets principal et annexe) relatives au budget primitif 2021, aux comptes administratifs 2020 et 2019. Cependant, les documents budgétaires, en tant que tels, ne sont pas accessibles directement, une recherche dans les documents de présentation des comités syndicaux étant nécessaire. Ainsi, pour disposer de la maquette du compte administratif 2020, il faut ouvrir un document intitulé « comité syndical – juin 2021 – dossier de présentation » et parcourir la table des matières, pour enfin trouver ce document à partir de la page 63. Les documents relatifs aux ROB sont disponibles.

La chambre invite le syndicat à faciliter l'accès aux documents en référence aux obligations législatives.

2.2 Hors dotations aux amortissements, une fiabilité des comptes globalement assurée

2.2.1 Des rattachements effectués mais une comptabilité d'engagement à améliorer

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice découle des principes d'annualité budgétaire et d'indépendance des exercices. La procédure de rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel :

- toutes les charges engagées au budget, qui ont donné lieu à des services faits, et pour lesquelles le mandatement n'a pu être réalisé faute de réception des pièces justificatives à l'issue de la journée complémentaire ;

- tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré et qui n'ont pas pu être comptabilisés faute d'émission des pièces justificatives afférentes.

S'agissant du budget principal, le SIEIL respecte le principe d'annualité budgétaire à travers la mise en œuvre des procédures de rattachement des produits et des charges. Un état des charges et produits rattachés a été transmis pour chaque exercice de la période (2017 à 2020). Les montants mentionnés correspondent aux charges et produits rattachés comptabilisés. Les taux de rattachement du SIEIL, c'est-à-dire le quotient du montant des charges ou produits

rattachés et du total des charges ou produits, exprimés en pourcentage, apparaissent élevés au vu d'une comparaison avec quelques autres syndicats d'énergie de la région Centre-Val de Loire[23].

Tableau n° 4 : Charges et produits rattachés (en euros)

Rattachements	2017	2018	2019	2020
Total des charges rattachées	436 196	423 146	579 988	361 899
Charges de gestion	4 096 155	4 623 492	5 384 747	5 110 891
Charges rattachées en % des charges de gestion	**10,6 %**	**9,2 %**	**10,8 %**	**7,1 %**
Total des produits rattachés	2 590 203	2 648 659	2 685 163	2 381 426
Produits de gestion	14 312 619	12 837 286	13 753 927	13 514 474
Produits rattachés en % des produits de gestion	**18,1 %**	**20,6 %**	**19,5 %**	**17,6 %**

Source : CRC d'après les comptes de gestion

L'article L. 2342-2 du CGCT prévoit que l'ordonnateur tient la comptabilité d'engagement des dépenses dans les conditions prévues à l'arrêté du 26 avril 1996.

L'article 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique définit l'engagement comme « l'acte juridique par lequel une personne morale [..] crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense. L'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire ».

La comptabilité des dépenses engagées concerne l'ensemble des dépenses d'investissement et de fonctionnement. Dès qu'une décision est prise de procéder à une dépense, avec formalisation par un bon de commande, un marché ou tout autre acte de la collectivité, le montant prévisionnel de la dépense doit être inscrit dans les engagements. La référence à l'engagement est constituée par le numéro du bon de commande ou par la numérotation ou la codification donnée par la collectivité.

Depuis 2018, le SIEIL tient une comptabilité d'engagement pour son budget principal. Toutefois, elle n'apparait ni exhaustive ni fiable. À titre d'illustration, pour la section de fonctionnement, le montant inscrit en 2020 dans la comptabilité d'engagement au titre du chapitre 012 (charges de personnel) est d'un montant de 126 397 € alors qu'il figure au compte de gestion une somme de 2,35 M€[24]. Aucun montant n'est inscrit au chapitre 66 (charges financières). Le montant inscrit au chapitre 011 en 2020 (2,7 M€) est supérieur au montant du compte de gestion (2,51 M€). Aucune donnée concernant le budget annexe n'a par ailleurs été transmise.

[23] Le rattachement des charges et produits a pour objet de faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné, les charges et les produits qui s'y rapportent et ceux-là seulement, afin de respecter le principe d'annualité. De ce fait, il n'y a pas de norme en la matière, le taux de rattachement étant le simple reflet du décalage entre des services faits et des droits acquis et la réception des pièces justificatives correspondantes par l'ordonnateur.

[24] Dépenses nettes du l'état de consommation des crédits – section de fonctionnement – dépense.

Aussi, il conviendrait que la collectivité améliore sa comptabilité d'engagement, en l'élargissant à tous les engagements juridiques[25].

2.2.2 L'encadrement des dotations aux amortissements à revoir

L'amortissement permet, chaque année, de constater forfaitairement la dépréciation des biens immobilisés et de dégager des ressources destinées à les renouveler. Les volumes de dotations aux amortissements sont pour le moins significatifs.

Tableau n° 5 : Dotations aux amortissements

En euros	2017	2018	2019	2020
Dotation aux amortissements des immobilisations	4 497 993	5 163 792	5 731 621	6 493 865

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Le SIEIL a adopté huit délibérations définissant l'amortissement, la plus ancienne, remontant à 1996. La chambre formule les observations suivantes :

- la délibération du 17 décembre 2002 est relativement imprécise puisqu'est ajoutée à plusieurs reprises, après le numéro de compte concerné par l'amortissement la mention « et suivants » sans qu'il soit évident de déterminer s'il s'agit des déclinaisons fines par compte ou des numéros suivants ;
- certaines immobilisations font l'objet d'amortissements, sans qu'il n'y ait d'obligation légale (bâtiments publics inscrits au compte 2131 et suivants). La délibération du 5 avril 2012 inclut par ailleurs de manière générale les biens en éclairage public, sans préciser d'imputation comptable. Il en est de même pour celle du 10 octobre 2013 relative aux bornes de recharge pour véhicules ;
- les délibérations ne déterminent pas les durées pour des immobilisations amortissables présentes dans l'état de l'actif imputées aux comptes 203 (frais d'études, de recherche et de développement et frais d'insertion), 204 (subventions d'équipement versées) et 2158 (Autres installations, matériel et outillage techniques)[26].

[25] Selon le guide synthétique de la comptabilité des dépenses engagées, dès le début de l'exercice, certaines dépenses peuvent être évaluées en fonction de l'état des connaissances (contrats d'entretien, de maintenance, taux, rémunérations du personnel en place…, etc.). Les nouveaux recrutements, les souscriptions de nouveaux contrats de trésorerie en cours d'année feront par exemple l'objet d'un nouvel engagement. Le rapprochement, qui doit être effectué entre l'engagement et le mandatement, permettra le cas échéant d'effectuer des ajustements. Ainsi, quel que soit le type d'engagement retenu, si le montant du mandatement excède celui de l'engagement, un engagement complémentaire sera constaté, à l'opposé, si le mandatement est inférieur, l'engagement sera réduit (dégagement).

[26] S'agissant du compte 2158, est définie la durée d'amortissement pour les seules bornes de recharges pour véhicules électriques.

L'accumulation de ces observations devrait inciter l'établissement à une remise à plat de l'encadrement des dotations aux amortissements. La chambre rappelle à cette occasion que les durées doivent être fixées pour chaque catégorie d'immobilisations en fonction d'une durée prévisible d'utilisation. Le principe de permanence des méthodes pour les amortissements déjà initiés doit par ailleurs être respecté.

Outre sur l'intérêt d'une telle remise à plat global, la chambre insiste sur la nécessité de mettre fin à une irrégularité.

La délibération du 13 décembre 2011 a fixé, « en complément des délibérations antérieures sur les durées d'amortissement applicable au SIEIL (16 décembre 1996, 17 juin 1998 et 17 décembre 2002) » la durée d'amortissement des ouvrages d'électricité « pour conforter la propriété des ouvrages construits par le SIEIL et entretenus par ERDF ». Elle fixe la durée d'amortissement des ouvrages de distribution d'énergie électrique réalisés par le SIEIL à 30 ans sans préciser toutefois l'imputation comptable des immobilisations concernées. Il est supposé qu'il doit s'agir d'une partie des biens imputés au compte 21534 « réseaux d'électrification ». Le libellé des biens en question inscrits à l'état de l'actif[27]comprend le plus souvent « travaux d'électrification ». En outre, la délibération précitée mentionne l'objectif : « afin de consolider le patrimoine de notre concession…[..] et donc de fait de conforter la propriété des ouvrages construits par le SIEIL et entretenus par ERDF ».

Aussi, au regard du libellé des immobilisations et de la mention précitée dans la délibération, il s'agit des équipements réalisés par le SIEIL et mis à disposition du concessionnaire. Or, l'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit que toutes les immobilisations appartenant à une collectivité mais affermées ou concédées sont comptabilisées au compte 241[28] « immobilisations mises en concession en affermage » et ne font pas l'objet d'un amortissement par le concédant, mais par le concessionnaire :

- l'article R. 2321-1 du CGCT précise que « les amortissements ne s'appliquent ni aux immobilisations propriétés de la commune qui sont affectées, concédées, affermées ou mises à disposition, ni aux terrains et aménagements de terrains hormis les terrains de gisement » ;
- selon l'article 10 du cahier des charges de la concession, « en vue de pourvoir au financement des travaux de renouvellement de l'ensemble des biens concédés, tels qu'ils figurent au bilan sous la rubrique « immobilisations du domaine concédé » et devant faire l'objet d'un renouvellement avant le terme normal de la concession, le concessionnaire sera tenu de pratiquer des amortissements industriels et de constituer des provisions pour renouvellement prenant en considération le coût de remplacement des immobilisations concernées ».

[27] Cf. état de l'actif de l'exercice 2020 transmis par le comptable.

[28] Cf. Instruction budgétaire et comptable (tome 1 annexe n°46 et tome 2 Titre 3 – Chapitre 3 – paragraphe 1.4.5 Mise en concession) et extrait guide du comité national de fiabilité des comptes locaux.

Interrogé sur cette situation, la comptable a indiqué que « l'imputation à un compte permettant d'amortir les travaux a été décidée en 2010 par le SIEL afin de valoriser son patrimoine et plus particulièrement ses réseaux ruraux ». Elle constate que depuis 2010 ces travaux ne sont plus transférés au compte 241. Sollicité à nouveau à ce sujet, l'ordonnateur n'a pas fourni d'éléments autres que ceux figurant dans la délibération du 13 décembre 2011. Il confirme qu'il s'agit de biens mis à disposition d'Enedis, ces équipements étant entretenus par le concessionnaire.

La chambre souligne que les motivations liées à l'affirmation du statut de propriétaire des réseaux ne sauraient justifier le non-respect par le syndicat des termes du CGCT et de ceux du contrat de concession, qui fait peser la charge sur le concessionnaire.

Recommandation n° 2 : régulariser et mettre fin aux amortissements des immobilisations concédées.

Tableau n° 6 : Travaux d'électrification imputés au compte 21534 (en euros)

Numéro d'inventaire	Désignation du bien	Valeur brute	Date	Amortissement cumulé	Valeur comptable nette
S10-21534	Travaux d'électrification	12 692 281	13/12/2010	4 230 761	8 461 521
S11-21534	Travaux d'électrification	12 952 576	31/12/2011	3 885 773	9 066 803
S12-21534	Travaux d'électrification	15 062 030	13/12/2012	4 016 541	11 045 488
S13-21534	Travaux d'électrification	15 093 593	09/12/2013	3 521 838	11 571 754
S14-21534	Travaux d'électrification	14 253 662	31/12/2014	2 850 732	11 402 929
S15-21534	TX électrification	14 629 277	31/12/2015	2 438 213	12 191 064
S16-21534	Réseaux d'électrification 2016	15 022 286	31/12/2016	2 002 972	13 019 315
S17-21534	ELEC 2017	15 670 975	31/12/2017	1 567 097	14 103 877
S18-21534	Travaux d'électrification 2018	16 143 750	31/12/2018	1 076 250	15 067 500
S19-21534	Travaux d'électrification 2019	15 661 497	15/11/2019	522 049	15 139 448
S20-21534	Travaux d'électrification 2020	13 893 961	11/12/2020	0	13 893 961
	TOTAL	**161 075 888**		**26 112 226**	**134 963 662**

Source : état de l'actif 2020 du comptable

2.2.3 Le suivi du patrimoine à enrichir

L'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit la tenue d'un état de l'actif par le comptable assignataire donnant le détail des immobilisations inscrites au bilan, et la tenue par l'ordonnateur d'un inventaire physique détaillé des immobilisations (incorporelles, corporelles et financières), registre justifiant la réalité physique des biens. L'ordonnateur doit également détenir un inventaire comptable, constituant le volet financier des biens recensés dans l'inventaire physique.

Le SIEIL a transmis un tableau intitulé « état d'inventaire détaillé – 2020 budget principal ». Selon le guide des opérations d'inventaire rédigé par le comité national de fiabilité des comptes locaux, l'inventaire physique « représente le détail de chacune des immobilisations sur laquelle la collectivité exerce son contrôle; il contient des informations qui peuvent être différentes de celles existantes à l'inventaire comptable puisque pour les immobilisations de nature immobilière les aspects juridiques de l'immobilisation doivent y figurer : notamment, la surface des biens, leur état de vétusté, leur occupation, le coût d'entretien annuel ». Ce type d'informations n'est pas inclus dans l'inventaire transmis. Le SIEIL comme de nombreuses entités locales, ne possède pas d'inventaire physique à proprement parler. En l'occurrence, il s'agirait plutôt d'un inventaire comptable dont l'établissement doit également disposer. Il contient des informations sur la valeur d'achat, la date d'acquisition, l'amortissement et la valeur nette comptable.

Le montant total de la valeur nette dans le tableau du SIEIL et l'état de l'actif du comptable sont identiques. En revanche, le montant total des amortissements et des valeurs brutes (au 31 décembre) diffère de façon minime de 18 457 €.

Tableau n° 7 : Comparaison de l'état de l'actif et de l'inventaire du SIEIL (au 31/12/2020)

En euros	Valeur brute	Amortissement	Valeur nette comptable
État de l'actif	464 088 619	37 493 817	426 594 802
Inventaire SIEIL	464 107 076	37 512 274	426 594 802
Différence	-18 457	-18 457	0

Source : état de l'actif 2020 et SIEIL

L'inventaire comptable devrait être étendu également au budget annexe. L'élaboration d'un véritable inventaire physique est également un chantier à ouvrir.

2.2.4 Une subvention d'équilibre au budget annexe à ne pas pérenniser

Le 27 mars 2018, le comité syndical a accepté que le SIEIL soit désigné comme gestionnaire du plan de corps de rue simplifié (PCRS), autorité publique locale d'Indre-et-Loire compétente au sens du protocole national publié en juin 2015 par le Conseil National de l'Information Géolocalisée (CNIG). Le 11 décembre 2018, le syndicat a créé le budget annexe doté de l'autonomie financière dénommé PCRS sous la forme d'un service public industriel et commercial (instruction budgétaire et comptable M4). En outre, la collectivité a décidé de lui verser, en vertu de l'article L. 2224-2 du CGCT, une subvention d'équilibre dégressive pendant trois ans avec 304 500 € en 2019, 193 500 € en 2020 et 79 500 € en 2021, soit un total de 577 500 €.

Le SIEIL a fixé le 11 décembre 2018 les tarifs de cette nouvelle activité. Selon le syndicat, si l'équilibre pouvait être atteint dès le premier exercice pour la section d'investissement par un emprunt dédié, il n'était pas réalisable pour la section de fonctionnement avant quatre ans. Selon le rapport d'activité 2020, le syndicat a cartographié un tiers du territoire départemental et la crise sanitaire a perturbé les sorties sur le terrain.

Les montants des subventions d'équilibre versées en 2019, 2020 et 2021 sont différents de ceux prévus dans la délibération du 11 décembre 2018. Une subvention serait encore inscrite en 2022, le montant cumulé de ces recettes exceptionnelles depuis 2019 s'établissant à près de 0,9 M€ au vu des comptes de gestion et du ROB 2022. Les recettes liées à l'activité sont très réduites (inférieures à 35 000 € annuels entre 2019 et 2021) et les charges de personnel ont été évaluées par l'établissement en moyenne annuelle sur 2019-2020 à environ 160 000 € annuels. Hors investissement en matériels (0,8 M€), il existe donc bien un déficit de fonctionnement.

S'il ressort des éléments exposés par l'établissement que la subvention du budget principal lui apparaît à ce jour indispensable compte tenu de la réalisation progressive des prestations susceptibles d'être vendues, la chambre régionale des comptes rappelle qu'une telle subvention d'équilibre versée à un service public industriel et commercial ne peut être pérennisée, sauf à s'inscrire dans l'un des trois cas de figure visés à l'article L. 2224-2 du CGCT[29].

2.3 Un retournement de tendance financière à maîtriser

L'analyse financière a été réalisée à partir des données du logiciel d'analyse financière des chambres régionales des comptes et des documents budgétaires.

2.3.1 De 2017 à 2020, le constat d'un épuisement des réserves financières

2.3.1.1 La baisse de la capacité d'autofinancement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF), différence entre les produits et les charges de fonctionnement, a diminué, passant de 10,22 M€ en 2017 à 8,40 M€ en 2020, soit une baisse annuelle moyenne de 6,3 % durant cette période. La capacité d'autofinancement (CAF) brute[30], 8,18 M€ en 2020, a connu une évolution légèrement plus défavorable avec une baisse annuelle moyenne 2017-2020 de 7,4 % en raison de subventions exceptionnelles accordées en 2019 et 2020 au budget annexe PCRS (montant moyen de 0,26 M€).

La CAF brute représente encore 60,6 % des produits de gestion. Ce niveau reste élevé mais doit s'apprécier au regard de la nature de l'entité. En l'occurrence, un syndicat d'électricité

[29] « 1° Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ; 2° Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ; 3° Lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs ».

[30] Par rapport à l'EBE, la CAF brute inclut le résultat financier et le résultat exceptionnel. Une fois retranché le remboursement de la dette en capital, la CAF (ou épargne) brute devient la CAF (ou épargne) nette.

est une structure dont la vocation est d'abord d'investir. Ses frais de fonctionnement, notamment de personnel, sont en principe réduits par rapport à une collectivité telle qu'une commune ou un groupement à fiscalité propre.

Le remboursement du montant de l'annuité en capital ayant été relativement faible durant la période 2017-2020, la CAF nette est proche de la CAF brute. Or, le recours à l'endettement va générer de plus en plus de charges d'intérêts et de remboursements d'annuité à financer par les ressources propres de l'établissement. La perspective apparaît donc moins favorable que les années passées.

Tableau n° 8 : Évolution de l'autofinancement brut et net du SIEIL

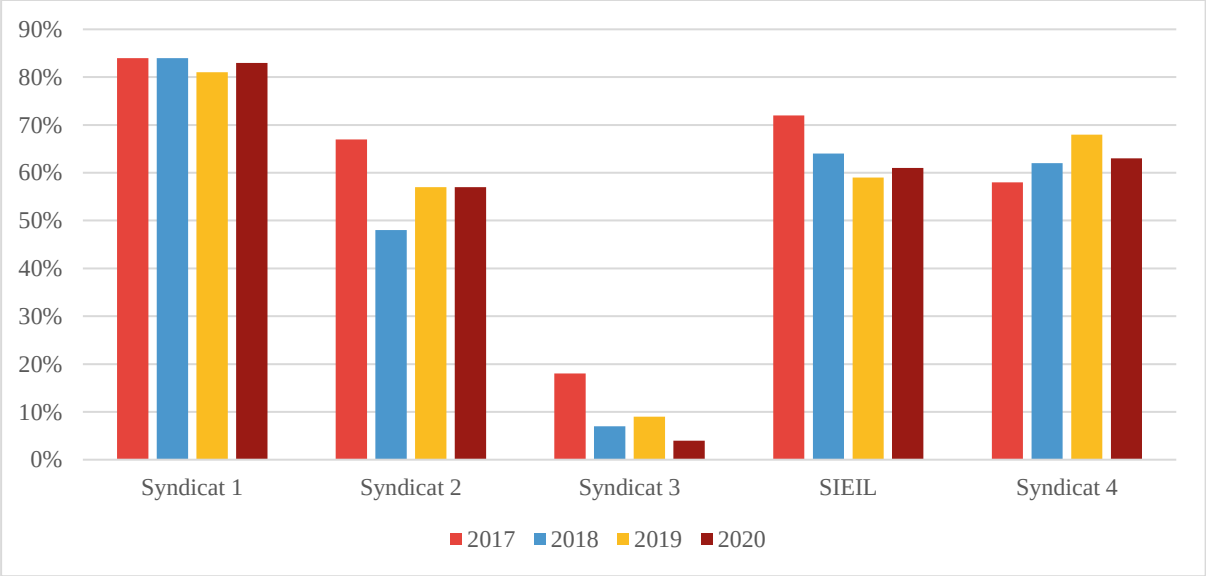
En milliers d'euros	2017	2018	2019	2020
Produits de gestion	14 313	12 837	13 754	13 514
Charges de gestion	4 096	4 623	5 385	5 111
CAF brute (a)	10 296	8 256	8 151	8 184
- Annuité en capital de la dette (b)	0	17	983	100
CAF nette ou disponible (a-b)	10 296	8 239	7 168	8 084

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Le remboursement d'annuité inscrit en 2019 correspond à l'emprunt transféré au budget annexe PCRS, dont l'équilibre financier n'a pas encore pu être atteint. Il s'agit en l'état d'un risque supplémentaire pour l'établissement, qui reste comptable de ses engagements vis-à-vis de l'établissement bancaire.

Par rapport aux quatre autres syndicats d'énergie de la région Centre-Val de Loire, les valeurs des produits et charges de gestion sont d'un niveau plus élevé, conduisant à une EBF et à une CAF brute plus importante. Toutefois, deux syndicats enregistrent une variation annuelle moyenne positive de leurs ratios financiers entre 2017 et 2020 contrairement aux autres dont le SIEIL. Si en 2017, la CAF exprimée en pourcentage des produits de gestion du SIEIL était de 72 %, soit le deuxième ratio le plus élevé des syndicats, cette valeur n'est plus que de 61 % en 2020, soit la troisième valeur.

Graphique n° 5 : CAF brute en % des produits de gestion des cinq syndicats d'énergie de la région Centre-Val de Loire



Source : CRC d'après les comptes de gestion

2.3.1.2 Une baisse des produits de gestion en trompe l'oeil

Au sein des produits de gestion, la principale ressource du SIEIL est la taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE) d'un montant de 9,43 M€ en 2020[31], soit 70 % du total des produits de gestion. Le solde provient essentiellement des ressources d'exploitation (22 % en 2020), les cotisations des communes et groupements de communes ne représentant que 8 %. C'est donc bien la baisse de la TCCFE et des ressources d'exploitation (respectivement 0,50 M€ et 0,51 M€) qui explique celle des produits de gestion (- 1,9 % en variation annuelle moyenne).

La diminution de la TCCFE, dont l'assiette repose sur la consommation électrique, s'est accentuée en 2020 (5,3 %), du fait des périodes de confinement. Au-delà de cette explication conjoncturelle, le SIEIL avance aussi l'évolution des techniques, les incitations aux économies d'énergie et les hausses des températures hivernales.

En outre, le syndicat a constaté que de nombreux nouveaux fournisseurs d'électricité ne déclarent pas les consommations de leurs clients, pénalisant ainsi ses recettes. Grace aux données d'Enedis sur l'utilisation du réseau d'électricité et un important travail de contrôle interne sur les déclarations, le SIEIL a identifié ces nouveaux acteurs auxquels il a adressé chaque année un courrier les informant de leurs obligations. Une réforme a cependant été votée en loi de finances pour 2021.

[31] Montant net des reversements dont bénéficient certaines communes.

La réforme des taxes sur la consommation finale d'électricité

Dans le cadre de la loi de finances pour 2021, il a été décidé d'unifier d'ici 2023 les trois taxes existantes sur la consommation finale d'électricité : communale (TCCFE), départementale (TDCFE) et intérieure (TICFE). Ces trois taxes revenaient respectivement aux communes et à leurs groupements ; aux départements ; à l'Etat.

Les tarifs des TCCFE et TDCFE étaient modulés localement via un mécanisme de coefficient. Face au développement des contentieux avec des fournisseurs d'électricité de plus en plus nombreux, l'objet de la réforme est de tendre vers un taux unique au plan national et de confier la gestion de la nouvelle taxe à la DGFiP. Avant le 31 décembre 2021, le recouvrement était effectué par la direction générale des douanes et des droits indirects. Les bénéficiaires pouvaient effectuer un contrôle des sommes dues par les redevables, comme le SIEIL.

La réforme implique une harmonisation progressive des coefficients, c'est-à-dire dans certains cas un alignement à la hausse. Les recettes des taxes sont prélevées par les fournisseurs d'électricité sur les factures des usagers. Les fournisseurs reversent ensuite aux bénéficiaires. Ce principe n'évolue pas avec la réforme, le reversement se faisant auprès des services fiscaux de l'Etat qui transfèrent ensuite aux collectivité la part qui leur revient. A compter de 2024, la répartition se fera sur la base des montants perçus l'année précédente corrigés des évolutions de consommation et de prix.

La marge de manœuvre du SIEIL s'en trouve limitée, que ce soit en termes de niveau de taxation (coefficient) que de contrôle des redevables (assiette). L'Etat apporte une forme de garantie et l'évolution des consommations devrait être prise en compte à terme mais de manière indirecte.

Cette garantie suscite des inquiétudes de la part du SIEIL, « au vu de la charge temporelle et humaine que représente le contrôle de la taxe », et donc in fine le risque de baisse des recettes perçues.

Les reversements de la taxe à 13 communes (1,06 M€ en 2020), possibles en vertu du dernier alinéa de l'article L. 5212-24 du CGCT, ont également décliné avec une variation annuelle moyenne de 4,7 %. Entre 2017 et 2020, le montant cumulé des sommes reversées par le SIEIL représente près de 10 % des montants perçus, soit 4,55 M€.

Tableau n° 9 : Reversement de la TCCFE

En millions d'euros	2017	2018	2019	2020	Cumul
TCCFE collectée	11,16	11,14	11,08	10,49	43,87
TCCFE reversée aux communes sur la base de conventions ad hoc	1,23	1,12	1,14	1,06	4,55
Solde TCCFE conservée	9,93	10,02	9,95	9,43	39,33

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les ressources d'exploitation, composées en 2020 à 90 % du produit des redevances des concessions d'électricité et de gaz, ont baissé à raison de 5,2 % par an depuis 2017.

Toutefois, ce constat n'est qu'apparent, le montant de ces redevances perçues en 2017 ayant été exceptionnellement majoré de 1,67 M€, en raison du dénouement d'un contentieux avec Enedis portant sur les exercices 2013 et 2014. En ne tenant pas compte de ce versement exceptionnel, le montant de la redevance des concessionnaires et des ressources d'exploitation aurait cru respectivement de 16,1 % et de 17,8 % en variation annuelle moyenne. Selon le même retraitement, les produits de gestion au total enregistrent en réalité une hausse moyenne annuelle de 2,2 %. En réalité, la progression des redevances versées par les concessionnaires, alimentée par celle des investissements, fait plus que compenser la diminution de la taxe sur la consommation d'électricité. Ce constat relativise la dégradation de la CAF brute constatée *supra*, sans remettre en cause la tendance observée (- 0,5 M€ annuels entre 2017 et 2020).

La redevance R2 versée par le concessionnaire

La fluctuation des redevances Enedis est principalement liée à sa composante R2. Cette ressource, prévue dans le contrat de concession, est versée pour une année donnée par le concessionnaire au SIEIL en contrepartie des travaux réalisés, « au cours de l'année pénultième » (dépenses d'électrification et d'éclairage public).

Dans le cadre du nouveau contrat de concession, R2 est censée restée stable, calculée en fonction des dernières années et d'un lissage.

Tableau n° 10 : Détail des redevances des concessions perçues

	En milliers d'euros	2017	2018	2019	2020	VAM (%)
1	*Redevance R1 Enedis*	588	595	610	620	1,79
2	*Redevance R2 Enedis*	1 018	1 161	1 665	1 919	23,51
3	*Redevance Gaz*	95	103	110	126	9,79
4	*Redevance électricité (régularisation années antérieures)*	1 657	0	0	0	SO
5 = 1+2+3+4	***Redevances des concessions avec régularisation exceptionnelle***	3 358	1 860	2 385	2 665	-7,42
6=5-4	***Redevances des concessions sans régularisation exceptionnelle***	1 701	1 860	2 385	2 665	16,13
	Produits de gestion avec régularisation exceptionnelle	**14 313**	**12 837**	**13 754**	**13 514**	***-1,90 %***
	Produits de gestion sans régularisation exceptionnelle	**12 655**	**12 837**	**13 754**	**13 514**	***2,21 %***

Source : compte de gestion, rapport annuel d'activité 2020, titres 2017 et calcul CRC

Enfin, les ressources institutionnelles d'un montant de 1,13 M€ en 2020, qui correspondent principalement aux participations des communes et des EPCI à la compétence éclairage (cotisations statutaires et coût de la maintenance par point lumineux), ont enregistré une évolution favorable (7,1 % en variation annuelle moyenne entre 2017 et 2020) en raison de la hausse du nombre de collectivités adhérentes y compris des collectivités dont la population est importante. Par ailleurs, la délibération du 11 décembre 2018 a majoré la cotisation statutaire par habitant pour l'exercice 2019 : 0,80 € pour les communes contre 0,40 € auparavant et 0,20 € contre 0,05 € pour les EPCI. Ces ressources devraient être fortement majorées d'ici 2025 en raison des augmentations du forfait maintenance décidées en 2021.

2.3.1.3 Des charges de gestion très dynamiques

Tableau n° 11 : Charges de gestion du SIEIL

En milliers d'euros	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Charges à caractère général	1 840	2 118	2 818	2 513	11,0 %
+ Charges de personnel	2 012	2 225	2 288	2 301	4,6 %
+ Subventions de fonctionnement	126	150	143	143	4,3 %
+ Autres charges de gestion	118	131	136	153	9,0 %
= Charges de gestion	**4 096**	**4 623**	**5 385**	**5 111**	**7,7 %**

Source : CRC d'après les comptes de gestion

En 2020, les charges de gestion (hors charges financières) sont formées essentiellement, par ordre décroissant, par les charges à caractère général (49,2 % du total) et les charges de personnel (45 %). Ces deux postes de dépenses expliquent la hausse significative des charges de gestion.

Les charges à caractère général progressent du fait de deux postes de dépenses :

- d'une part la gestion des bornes de recharges électriques via des contrats avec des entreprises publiques locales ;
- de l'autre l'entretien de l'éclairage publique du fait notamment de la croissance du nombre de points lumineux.

Entre 2017 et 2020, les charges de personnel (2,30 M€ en 2020) ont crû chaque année en moyenne de 4,6 %. Toutefois, cette évolution n'a pas été linéaire, enregistrant son maximum en 2018 (+10,6 % par rapport à 2017).

Selon le SIEIL, la variation constatée cette année-là s'explique principalement par le recrutement, par anticipation, de quatre départs en retraite pour permettre un tuilage, mais aussi par la création du nouveau service, PCRS (plan de corps de rue simplifié), et le recrutement de quatre techniciens pour le composer. Les données disponibles dans les ROB corroborent ces déclarations. En 2018 et 2019, l'effectif en ETP de la compétence électricité s'est accru avant de redescendre à son niveau initial en 2020, variation qui pourrait correspondre au tuilage évoqué. De même, les « nouvelles » compétences (transition énergétique, PCRS et SIG) ont

enregistré entre 2017 et 2020 une hausse de leur effectif de 4,60 ETP. L'exercice 2021 paraît toutefois marqué par une décrue temporaire de près de quatre ETP notamment pour les compétences électricité et éclairage qui correspondent à des départs en retraite qui seront remplacés en 2022.

Une partie du personnel du SIEIL est mis à disposition du budget annexe PCRS et de la SPL Modulo, cette mise à disposition faisant l'objet d'un remboursement. Aussi, l'évolution des charges totales de personnel nettes des remboursements n'est que de 2,3 % en variation annuelle moyenne entre 2017et 2020 contre 4,6 % avant remboursement.

2.3.1.4 Des dépenses d'investissement à un rythme soutenu, avant une modération annoncée

Tableau n° 12 : Dépenses d'investissement du SIEIL

En milliers d'euros	2017	2018	2019	2020	Cumul
Dépenses d'équipement	24 829	23 558	23 426	21 118	92 931
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	703	1 093	1 584	1 397	4 776

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Au regard du rapport d'activité 2020, les travaux relatifs à l'électrification rurale et l'éclairage public sont prépondérants.

Tableau n° 13 : Travaux en matière d'électrification et d'éclairage

En milliers d'euros	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Travaux d'Électrification rurale et télécom	18 361	19 035	18 438	16 324	72 158
Travaux d'éclairage publique (renouvellement et travaux neufs)	4 569	3 498	4 356	4 222	16 266
Total des travaux d'électrification et d'éclairage	**22 930**	**22 532**	**22 794**	**20 547**	**88 424**

Source : CRC d'après le rapport annuel 2020

Afin d'expliquer le net recul en 2020, le SIEIL indique que les années de renouvellement des conseils municipaux conduisent à une baisse des dépenses dans le domaine de l'électricité. Ce phénomène a été renforcé par la crise sanitaire, qui a engendré un décalage des crédits de paiement avec un report annoncé sur 2021 et 2022. Le ROB 2022 précise que la nouvelle enveloppe allouée aux travaux d'électrification sera diminuée, celle dévolue à l'éclairage public stabilisée. Les autorisations de programme (AP) s'exécutant sur trois ans, la baisse des volumes de travaux initiée en 2022 ne produira ses effets qu'à compter de 2024. Lors de cet exercice, les AP 2020 et 2021 seront clôturées. Seules pèseront les AP 2022, 2023 et 2024.

2.3.1.5 Un auto-financement des investissements devenu insuffisant

Le financement de l'investissement est assuré par les ressources propres du SIEIL et des ressources externes. Le financement propre disponible agrège la CAF (nette des annuités d'emprunt) et les recettes réelles d'investissement hors emprunt.

Le financement propre disponible 2017-2020 d'un montant cumulé de 75 M€, composé principalement des subventions d'investissement reçues (50 %) et de la CAF nette (45 %), a permis le financement de 81 % des dépenses d'équipements.

Toutefois, le besoin de financement, constamment supérieur à 2,2 M€ de 2017 à 2019 et dépassant les 5 M€ en 2020, a été couvert principalement par prélèvement sur le fonds de roulement, c'est-à-dire les réserves financières de l'établissement, jusqu'en 2020. Les participations et les subventions n'étaient pas suffisantes pour équilibrer les dépenses. Le recours à l'emprunt, dans des proportions très significatives, s'est avéré inévitable dans la mesure où le fonds de roulement (3,8 M€) est devenu inférieur en 2020 au besoin de financement.

Outre la réalité structurelle d'épuisement de la stratégie d'autofinancement, cette situation présente une explication ponctuelle.

Cette dernière trouve sa source dans le volume perçu des dotations du fonds d'aide aux collectivités territoriales pour l'électrification rurale (FACÉ).

En effet, même si le montant des subventions notifiées par le FACÉ est resté stable entre 2017 et 2021, les sommes réellement encaissées durant cette période varient et chutent singulièrement en 2020. Au total, les dotations allouées se sont élevées à 18,7 M€ sur 2017-2020, contre un volume encaissé de 15,9 M€. Selon le SIEIL, cette situation provient d'un retard dans la gestion par l'établissement des demandes de remboursement. Il s'agit d'un travail de nature administrative, qui permet de justifier les dépenses auprès du fonds.

Tableau n° 14 : Encaissement du FACÉ (compte 1318)

En millions d'euros	2017	2018	2019	2020
Dotations allouées par le FACÉ	4,71	4,70	4,57	4,70
Titres encaissés dans la comptabilité du SIEIL	6,27	4,94	3,78	0,93

Source : rapport d'activité 2020, extraction comptable du SIEIL et dossier de présentation du comité syndical d'octobre 2021

Ce type de décalage ne posait pas de difficulté lorsque le SIEIL bénéficiait d'une trésorerie nette confortable (6 M€ au 31 décembre 2017 ; 3 M€ au 31 décembre 2018). Or, la stratégie financière suivie par le syndicat au cours de la décennie 2010 a reposé sur une consommation du fonds de roulement. Le syndicat a dû avoir recours à des lignes de trésorerie auprès d'établissements bancaires à partir de mi-2018[32]. Encore positive au 31 décembre de cette même année, la trésorerie nette, appréciée au 31 décembre, est négative en 2019 (-1,62 M€) et en 2020 (-0,59 M€). Dès lors l'encaissement régulier du FACÉ devient un enjeu et la chambre invite le syndicat à prendre les dispositions permettant d'assurer une régularité dans le temps des demandes de versement au FACÉ.

Recommandation n° 3 : renforcer la synchronisation entre les attributions du fonds d'amortissement des charges d'électrification et leur justification administrative en vue du paiement afin de soutenir la trésorerie du SIEIL.

2.3.1.6 La hausse de l'encours de la dette

Au 1er janvier 2017, le SIEIL ne présentait aucun encours de dette. Le syndicat avait procédé au cours de la première partie de la décennie 2010 à un désendettement, qui a été aisé compte tenu du faible enjeu financier (0,7 M€ au 31 décembre 2011).

Pour les raisons évoquées ci-dessus, cette situation confortable n'a pas perduré. Outre le prêt de 1 M€ souscrit en 2018 pour financer le matériel PCRS transféré l'année suivante au budget annexe correspondant, l'établissement a souscrit fin 2019 trois contrats d'un montant total de 8 M€ conclus à taux fixe pour une durée de 20 ans. Ces contrats sont à taux fixe et sont donc classés 1A selon la charte Gissler (risque faible). Au regard de l'extraction comptable arrêtée fin octobre 2021, la totalité de ces emprunts a été mobilisée (4,5 M€ en 2020 et 3,5 M€ en 2021).

Le ROB 2022 évoque la perspective de nouveaux emprunts. Ainsi, « le niveau d'endettement estimé au 31 décembre 2022 » est annoncé à quasiment 14 M€, soit 6 M€ supplémentaires. Même mobilisés progressivement, le besoin de financement qu'illustre cette progression fait prendre la mesure du retournement de trajectoire financière.

2.3.2 Une rédéfinition de la stratégie financière engagée mais précaire

2.3.2.1 Présentation de la stratégie

Un outil de prospective financière, élaboré avec l'appui d'un prestataire spécialisé en finances locales, sert depuis 2019 à l'élaboration des orientations budgétaires. L'étude rédigée en 2019 à horizon 2032 relevait, dans son scénario dit « au fil de l'eau »[33], que le fonds de roulement

[32] La délibération du 14 juin 2018 évoque une ligne de trésorerie « dite de confort », pour faire face au décalage entre ses dépenses régulières et le rythme de recouvrement des recettes. C'est en effet la justification habituellement employée pour recourir à ce type de d'outils. Cet état de fait n'est cependant pas nouveau. C'est donc bien l'épuisement des réserves financières qui est la cause première du recours à ce type d'outils et dont les effets sont accentués par le retard de recouvrement du FACE.

[33] Selon le « bilan et prospectives SIEIL 2020-2026 », le scénario au fil de l'eau prévoit la reconduction des tendances 2018/2019 pour chaque compétence.

serait consommé dès 2019. La chambre reconnaît l'opportunité de cette démarche, naturellement prévisionnelle mais permettant de situer la trajectoire sur laquelle se trouvait l'établissement.

Dans cet esprit, le recours à l'emprunt, obligatoire, conduirait à un encours de dette de 77 M€ en 2032, soit une capacité de désendettement de près de 18 années. Quatre scénarii alternatifs à la version « au fil de l'eau » modulaient le niveau des dépenses et des recettes d'investissement :

- scénarii 2 et 3 : baisse plus ou moins accentuée des seules dépenses d'électricité ;
- scénario 4 : diminution en électricité et éclairage (dépenses annuelles d'investissements visées à 15 M€ et 3 M€ (contre 19,4 M€ et 3,9 M€ pour le scénario « au fil de l'eau ») ;
- scénario 5 : idem scénario 4 avec une baisse d'autres dépenses d'investissement (de 10 à 2 M€).

Seuls les scénarii 4 et 5 permettaient d'envisager une capacité de désendettement inférieure à 10 ans en 2032, cible que le syndicat s'est fixée. Il convient de noter que l'effet des baisses d'investissement est modéré par celles des recettes associées.

Aussi, en s'inspirant des pistes esquissées dans l'analyse prospective, le SIEIL a fixé plusieurs orientations dans le cadre des ROB 2020, 2021 et 2022 afin de revenir à une capacité d'autofinancement[34] de l'ordre de 10 ans en 2032. Des dépenses supplémentaires ont pu être décidées par rapport à la trajectoire initialement fixée. Le comité syndical du 9 février 2021 a également été l'occasion d'ajustements à la hausse des cotisations des membres en matière d'éclairage public.

[34] La capacité d'autofinancement d'un organisme correspond au nombre d'années qu'il lui faudrait pour se désendetter s'il y consacrait l'intégralité de son épargne brute.

Tableau n° 15 : Principales mesures prises au moment du ROB 2020, 2021 et 2022

Leviers	Domaine	ROB 2020	ROB 2021	ROB 2022
Dépenses d'équipement	Électricité	Réduction sur 4 ans de l'AP votée annuellement pour aboutir à 16 M€ en 2023 (19 M€ en 2020)	Objectif différé à 2024 en raison de la crise sanitaire	Montant de l'AP plafonnée à 17 M€
	Éclairage	Stabilisation de l'AP votée annuellement à 3,90 M€	Pas de changement	Montant porté à 4,40 M€
Fonds de concours	Électricité	Enveloppe maintenue à 0,25 M€ (déplacements d'ouvrage)	Pas de changement	Pas de changement
	Éclairage	Baisse de l'enveloppe (communes non adhérentes à la compétence)	Suppression	Pas de changement
Taux de participation du des communes	Électricité	Hausse des taux de participation des collectivités (de 10 à 30 %)	Pas de changement	Pas de changement
	Éclairage	Hausse des taux de participation des collectivités (de 40 à 50 % pour dissimulation et renouvellement ; de 60 à 70 % pour extension).	Pas de changement	Pas de changement
Cotisation statutaire	Éclairage	La cotisation statutaire par habitant évolue de 0,80 € pour les communes contre 0,40 € auparavant et 0,20 € contre 0,05 € pour les EPCI	Pas de changement	Pas de changement
Plan de relance	Tous domaines	Néant	Participation à l'effort de relance économique (1,5 M€)	Pas de changement

Source : rapports d'orientation du SIEIL

Tableau n° 16 : Modification des cotisations statutaires et des coûts de maintenance par point lumineux décidée par la délibération du 6 février 2021

Leviers	Domaine	Délibération du 6 février 2021
Coût maintenance	Éclairage	Le coût de la maintenance par point lumineux sera porté progressivement de 21,01 € à 28,63 € d'ici 2025
Cotisation statutaire	Éclairage	La cotisation statutaire par habitant des communes et des EPCI sera augmentée progressivement, respectivement à 1,05 € et 0,40 € d'ici 2025

Source : délibération du comité syndical du 6 février 2021

Compte tenu des orientations décidées dans le ROB 2022 et des mesures prises auparavant, l'estimation de l'encours de dette en 2032 serait désormais évaluée à 44,8 M€ tandis que la capacité de désendettement s'établirait à un peu plus de 10 ans.

2.3.2.2 Examen des hypothèses de l'analyse prospective

L'ordonnateur a transmis des documents de présentation de l'analyse prospective. L'analyse a porté sur la pertinence des hypothèses qui ont fondé cette étude ainsi que sur le fonctionnement du tableur.

Les hypothèses retenues appellent les observations suivantes :

- la stabilité des recettes de la taxe sur la consommation finale d'électricité, principale ressource propre du syndicat, n'est pas acquise pour les raisons évoquées *supra* (incertitude sur l'évolution des consommations ; inquiétudes sur les effets de la réforme de son recouvrement et d'éventuelles décisions prises pour limiter l'envolée des prix de l'énergie) ;
- le syndicat a anticipé une baisse significative de la redevance dite R2 versée par Enedis, du fait de la renégociation du contrat en cours et des nouvelles modalités de calcul afférentes. En revanche, l'établissement escompte une stabilité des subventions au titre du FACE, alors que plusieurs risques existent à plus ou moins long terme (augmentation du nombre de communes classées en régime urbain ; baisse des dotations) ;
- les hypothèses sur les coûts de maintenance de l'éclairage public par point lumineux reposent sur les coûts actuels des marchés de maintenance. Une hausse possible pourrait être compensée par celle des cotisations ;
- les charges de personnel, ventilées entre les domaines d'activité du syndicat (administration générale, électricité, éclairage, gaz, SIG, IRVE et PCRS), progresseraient à un rythme annuel relativement faible de 1,5 %. L'effectif réduit du syndicat n'en fait pas l'enjeu premier. Si l'évolution annuelle des autres charges de fonctionnement (1 %) correspondant à l'évolution de l'indice des prix à la consommation entre janvier 2018 et janvier 2019 était jusqu'à une date récente pertinente, elle apparaît désormais caduque en raison de l'accélération de la hausse des prix ;
- la prospective intègre une hausse possible des taux d'intérêt puisqu'ils croissent progressivement de 0,76 % en 2020 à 3,50 % en 2031.

Au total, la chambre considère que les hypothèses étaient globalement cohérentes, au moment où elles ont été élaborées.

2.3.2.3 Une analyse financière prospective à actualiser en raison d'une fiabilité des données perfectible

Le SIEL a eu, de nouveau, recours au tableur relatif à l'analyse prospective pour élaborer le ROB 2022. Les données se rapportant aux dépenses de travaux d'électricité et d'éclairage public et aux recettes relatives à l'éclairage public, suivies sous forme d'autorisation de programme, ont été analysées, de même que certains liens entre des onglets du tableur. Des dysfonctionnements altérant les résultats de l'analyse prospective ont été relevés. Les investigations de la chambre ne prétendent pas à l'exhaustivité et ne préjugent pas de l'existence

d'autres défauts. Dans ses réponses, le SIEIL envisage d'ailleurs qu'une formation complémentaire soit prodiguée à ce sujet à ces agents.

Même s'il est mentionné des autorisations de programme conformes aux objectifs des ROB avec des montants de travaux d'électricité de 17 M€ puis 16 M€ (cf. onglet « APCP » du tableur précité), les autorisations de programme qui ont servi à calculer les crédits de paiement correspondant apparaissent avoir été minorées d'une valeur annuelle de 890 000 € pour l'autorisation de programme millésimée 2022 et de 841 000 € pour les autorisations suivantes. Les altérations résultent d'un échange de données erroné entre les onglets « APCP » et « APCP détail dépenses ». Un constat de même nature peut être relevé pour les dépenses de travaux d'éclairage public aboutissant à réduire les crédits de paiement d'un montant annuel de près de 0,8 M€ de 2024 à 2032. En ajoutant les données relatives aux travaux d'électricité et à celles de l'éclairage public, la réduction annuelle des crédits de paiement serait de l'ordre de 1 660 000 € en 2024 et de 1 638 000 € les exercices ultérieurs, aboutissant à accroître la CAF brute et par conséquent à améliorer artificiellement la durée de la capacité de désendettement.

S'agissant des recettes liées aux travaux d'éclairage public, les autorisations de programme affichées dans l'onglet « APCP », sont très hautes à partir de 2025 (8,37 M€) quand les valeurs des autres exercices au sein de l'analyse prospective ont oscillé entre 1,4 M€ et 1,7 M€ entre 2017 et 2024. Il apparait que ce soit les valeurs relatives aux opérations de renouvellement (type de programme W) qui aient enregistré ces valeurs excessives. Ces anomalies n'ont pas été prises en compte dans les calculs en raison d'une autre altération du tableur. En effet, les formules de calcul de l'onglet « APCP détail recettes » qui doivent récupérer les montants des autorisations de programmes dans l'onglet « APCP » afin de les convertir en crédits de paiement, n'en retiennent qu'une partie. Aussi, les crédits de paiement en matière de recettes liées aux travaux d'éclairage public, qui ont oscillé de 2018 à 2022 entre 1,4 M€ et 1,7M€ par an, s'établissent à 1,17 M€ en 2022, puis diminuent jusqu'à 2027 pour se stabiliser à 0,30 M€ jusqu'en 2032. Il apparaît ainsi que les recettes prises en compte pour les travaux d'éclairage public pour parvenir à estimer la durée de capacité de désendettement aient donc été minorées. Une estimation des recettes non prises en compte a été réalisée par l'équipe de contrôle, substituant au montant surévalué des AP 2025 et suivantes une valeur annuelle plus réaliste de 1,5 M€.

Par la suite, il a été possible de soustraire aux dépenses relatives aux travaux d'éclairage public et d'électricité non prises en compte dans l'analyse prospective les recettes d'éclairage public également non prises en compte. En l'espèce, le solde correspond aux dépenses d'éclairage et d'électricité non financées dans l'analyse prospective, son montant étant évalué à 5 026 000 € entre 2022 et 2032, soit environ une valeur annuelle moyenne de 0,40 M€ entre 2026 et 2036[35].

Ainsi, il apparaît que l'analyse prospective utilisée dans le ROB 2022 qui a estimé en 2032 la durée de désendettement à 10,11 ans n'ait pas pris en compte l'ensemble des dépenses, aboutissant ainsi à la sous-estimer sans que son ampleur puisse être évaluée précisément. La chambre relève que la fiabilité des données et du fonctionnement du tableur est insatisfaisante. Des explications conjoncturelles ont été invoquées par l'établissement. Quoiqu'il en soit, une

[35] D'autres co-financements pourraient exister sur la partie électrification, qu'il n'a pas été possible à la chambre d'estimer. Un solde non financé existerait quoi qu'il en soit, toutes choses égales par ailleurs.

nouvelle analyse prospective construite sur des valeurs et des formules vérifiées doit, de nouveau, être conduite par l'ordonnateur.

Recommandation n° 4 : fiabiliser l'outil de prospective financière afin de conforter la stratégie du SIEIL.

L'objectif limite des 10 ans constitue en effet le point de référence majeur sur lequel repose toute la stratégie financière du syndicat. Être en capacité de respecter cette trajectoire pourrait nécessiter des mesures supplémentaires, de réduction des investissements ou d'augmentation des participations des membres.

L'objectif de capacité de désendettement pourrait être utilement complété par un autre exprimé en termes de ratio d'autofinancement des investissements sur cinq ans. Ce dernier est le rapport entre le financement propre disponible[36] rapporté aux dépenses d'équipement cumulées. En reprenant les données de l'exercice de prospective produites par le syndicat, ce ratio devrait passer de 82 % sur 2018-2022 à 66 % sur 2028-2032. À titre indicatif, un taux satisfaisant s'établirait entre 90 et 75 %, ce dernier niveau pouvant être considéré comme un deuxième objectif limite, à l'image des 10 ans. Un tel ratio calculé sur plusieurs années permet de mieux apprécier la soutenabilité de la trajectoire d'un organisme réalisant un programme d'investissement régulier.

[36] Le financement propre disponible correspond à la somme de l'épargne nette et des recettes d'investissement hors emprunt (subventions, Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La présentation dans les derniers rapports d'orientations budgétaires des perspectives à horizon 2032 apporte une réelle plus-value pour la prise de décision. La nécessité des mesures prises apparait de manière claire même si des lacunes réglementaires existent et pourront être aisément corrigées.

La fiabilité des comptes apparaît globalement satisfaisante. Deux sujets méritent toutefois une attention particulière. La pratique des dotations aux amortissements pour les biens concédés n'est pas conforme au droit et doit être régularisée. La subvention d'équilibre au budget annexe PCRS ne devrait quant à elle pas être reconduite en l'état.

Les ROB comme les rapports d'activité soulignent que les perspectives financières sont moins favorables qu'au cours de la décennie passée qui a été marquée par une extension des compétences et une diminution des taux de participations des membres. Ces décisions, motivées par la volonté politique de soutenir les investissements, a conduit à un épuisement des réserves financières en quelques années, à tel point que la trésorerie nette est devenue négative à partir de 2019 et que la mobilisation d'emprunts nouveaux a été nécessaire et devrait continuer à l'être. L'endettement passerait ainsi de 0 € au 31 décembre 2018 à près de 45 M€ en 2032 selon les évaluations du SIEIL, qui tiennent compte d'une progression des participations des membres. C'est pourquoi, avec une trésorerie tendue, les améliorations attendues dans la gestion des demandes de paiement adressées au fonds d'amortissement des charges d'électrification deviennent essentielles.

Les prévisions financières du SIEIL avec en particulier sa cible d'endettement à l'horizon 2032 manquent de fiabilité. En effet, la chambre a constaté des anomalies significatives dans le fonctionnement de l'outil de prospective qui ne tient pas compte de certaines dépenses. Sa fiabilisation, à laquelle s'est engagé l'établissement en réponse aux observations de la chambre, est indispensable afin que le SIEIL puisse apprécier la nécessité de nouvelles mesures, que ce soit en restreignant davantage l'investissement ou en augmentant les cotisations et participations des membres. Le syndicat aurait par ailleurs intérêt à compléter sa stratégie d'un objectif en termes de ratio d'autofinancement des investissements sur des périodes de cinq ans.

3 LA PRATIQUE DES ACCORDS-CADRES

La formule des accords-cadres a été introduite dans le droit européen en 2004. Cette technique d'achat s'est beaucoup développée car elle permet aux acheteurs d'ajuster plus facilement dans le temps la réponse aux besoins, et ce dans tous les domaines, complexes ou non. Elle est située entre un « simple système de référencement et un véritable marché public »[37]. Plusieurs jurisprudences récentes viennent toutefois modérer ce développement, notamment la nouvelle obligation de fixation d'une quantité ou d'une valeur maximale des prestations à fournir et à exécuter[38].

Deux accords-cadres et quelques bons de commandes ou marchés subséquents consécutifs ont été examinés pour les deux principales compétences exercées :

- l'un portant sur des travaux d'éclairage public 2018-2021 et ayant donné lieu à des marchés subséquents. Son examen a été prolongé par celui de certaines conditions du montage retenu pour l'accord 2021-2023 qui lui a succédé ;
- l'autre sur des travaux d'électrification 2019-2022 et ayant été exécuté par des bons de commande.

Le code de la commande publique (CCP), entré en vigueur au 1er avril 2019, s'applique à l'ensemble des marchés et des contrats de concession pour lesquels une consultation a été engagée ou un avis d'appel à la concurrence a été envoyé à la publication à partir de cette date. L'accord-cadre étudié le plus tardif a donné lieu à un avis de pré-information et un avis de marché au BOAMP publiés avant cette date, respectivement les 3 octobre 2018 et 27 mars 2019. Aussi, les accords-cadres examinés relèvent de l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et du décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

[37] Cf. JurisClasseur contrats et marchés public (fascicule 65-15 : accords-cadres). Voir également fiche accord-cadre 2017 et 2019 de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances.

[38] La revue Contrats publics a publié dans son numéro d'octobre 2021 (n° 224) un dossier sur cette technique d'achat dont l'éditorial est intitulé : « les accords-cadres : victimes de leur succès ? ».

Le cadre juridique des accords-cadres

Au fond, l'accord-cadre est une technique d'achat qui permet à l'acheteur de procéder à la présélection d'opérateurs économiques susceptibles de répondre à son besoin ou permettre la présentation des offres ou leur sélection, selon des modalités particulières. Aucune condition relative notamment à l'objet des prestations n'est requise pour avoir recours à cette technique. L'accord-cadre permet à l'acheteur public de bénéficier d'une grande réactivité des prestataires au moment de l'apparition des besoins, alors que les procédures de droit commun supposent, dans de nombreux cas, une publicité préalable avec des délais de procédure plus longs.

Depuis le 1er avril 2016[39], la notion d'accord-cadre couvre deux hypothèses distinctes, auxquelles l'acheteur ne doit pas recourir « de manière abusive ou aux fins d'empêcher, de restreindre ou de fausser la concurrence » :

1. Les accords-cadres peuvent ne pas fixer tous les termes et demeurer incomplets, les stipulations manquantes étant fixées ultérieurement lors de la survenance du besoin ou à intervalles réguliers par la passation de **marchés subséquents**. Ces accords-cadres *stricto sensu* « précisent les caractéristiques et les modalités d'exécution des prestations demandées »[40]. Ils donnent à l'acheteur la possibilité d'ajuster la réponse à ses besoins, au moment où il peut les identifier et décider de l'achat, tout en bénéficiant d'une remise en concurrence selon une procédure définie préalablement mais allégée. Cette technique est particulièrement adaptée à des achats répétitifs dont les contours peuvent varier ou soumis à des évolutions technologiques.

2. Les accords-cadres peuvent fixer, dès le départ tous les termes, de sorte qu'ils sont exécutés au fur et à mesure par l'émission de **bons de commande**. Ils correspondent aux marchés à bons de commande qui préexistaient historiquement sous l'empire du code des marchés publics de 2006. Ils conviennent aux achats répétitifs, pour lesquels seules les quantités sont inconnues. C'est clairement ici la recherche de réactivité qui prime tout en s'assurant des gains économiques sur le long terme.

Les deux catégories d'accords-cadres sont en principe bien distinctes. Toutefois, il convient de souligner les points suivants :

1. Un accord-cadre peut être exécuté en partie par la conclusion de marchés subséquents et en partie par l'émission de bons de commande, sous réserve de distinguer les cas de recours aux uns et aux autres.

2. Les marchés subséquents peuvent aussi être exécutés au moyen de bons de commande. Il n'est en revanche pas envisageable qu'un marché subséquent puisse s'exécuter par la conclusion d'autres marchés subséquents.

Accords-cadres à marchés subséquents comme à bons de commande peuvent être mono ou multi-attributaires. La première hypothèse est utilisée pour se prémunir contre un risque de mauvaise exécution, de surcoût ou au contraire pour satisfaire un besoin d'unité ou d'interopérabilité. La seconde hypothèse permet d'assurer la disponibilité comme par exemple pour des travaux d'entretien courant.

Quelle que soit sa forme, il s'agit d'un « instrument de planification et d'optimisation de l'achat » selon les termes de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie

[39] Cf. décret n° 2016-360 (article 78, I alinéas 2 et 3, article R. 2162-2 après l'entrée en vigueur du CCP), et l'article 188 du décret précité pour la date d'entrée en vigueur.

[40] Cf. article 79, I alinéa 1 du décret n°360-2016 précité (article R. 2162-7 du CCP depuis le 01/04/2019).

et des finances. Cependant, le recours à l'accord cadre, même *stricto sensu*, suppose de respecter certaines exigences prévues par la réglementation. Outre le risque de l'annulation, l'acheteur doit se prémunir contre celui de hausse des prix et de captivité par rapport aux opérateurs économiques.

Dans le cadre d'un accord-cadre à bons de commande, l'acheteur doit faire figurer dans les pièces de son marché public l'ensemble des stipulations contractuelles portant tant sur ses modalités de passation que d'exécution, à l'instar d'un marché ordinaire ; l'accord-cadre exécuté au moyen de marchés subséquents offre à l'acheteur une certaine souplesse dans la fixation de son contenu, certains termes des marchés subséquents pouvant n'être fixés qu'au moment de leur conclusion. Pour autant, il ne saurait s'en tenir à une définition sommaire des besoins, permettant à l'acheteur d'être complétement libre dans la fixation de ses exigences.

Sauf exception dûment justifiée, la durée des accords-cadres est limitée à quatre ans. Cependant, ils prennent fin dès que le montant maximum est atteint si une telle borne a été fixée.

Les accords-cadres peuvent ainsi être conclus, soit avec un minimum et un maximum en valeur ou en quantité, soit avec seulement un maximum en valeur ou en quantité. L'hypothèse sans minimum ni maximum est remise en cause par un décret et des jurisprudences récentes[41].

La procédure de passation de l'accord-cadre est celle d'un marché public ordinaire[42]. Cependant, l'acheteur devra se soumettre à certaines règles spécifiques de passation et d'exécution applicables à l'une des formules qu'il aura choisie (marchés subséquents ou bons de commande).

Les règles de droit commun des marchés s'appliquent aux accords-cadres y compris celles applicables en matière d'allotissement.

[41] La possibilité sans minimum ni maximum n'existe plus pour les marchés pour lesquels une consultation est engagée ou un avis d'appel à concurrence transmis à la publication après le 1er janvier 2022 (modification apportée à l'article 2162-4 par le décret 2021-1111 du 23/08/2021). Par ailleurs, le Conseil d'État (28 janvier 2022, Société Collecte valorisation énergie déchets, n° 456418) fait une application immédiate de la solution dégagée par la CJUE dans son arrêt du 17 juin 2021 n° C-23/20 "Simonsen & Weel" concernant l'indication d'un montant maximal pour les accords cadre relevant du champ de la directive sur la passation des marchés publics quelle que soit la date de la consultation (cf. page 11 de la lettre de la DAJ n°334 du 24 février 2022). L'effet différé du décret 2021-1111 ne s'applique qu'aux accords-cadres ne relevant pas de la directive, c'est-à-dire ceux dont le montant est inférieur aux seuils formalisés.

[42] Selon l'article 4 de l'ordonnance n°2015-899 précité, les accords-cadres sont des marchés.

Les obligations en matière d'allotissement

L'allotissement est destiné à favoriser la concurrence entre les entreprises et leur permettre, quelle que soit leur taille, d'accéder à la commande publique (article 32 de l'ordonnance de 2015, repris aux articles L. 2113-10 et 11 du code de la commande publique[43]).

Alors qu'il effectue un contrôle normal s'agissant de la décision de non allotissement au regard des exceptions prévues, le juge administratif opère un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur les modalités du découpage en lot (nombre et consistance)[44]. L'acheteur est par exemple libre de déterminer le nombre de lots, en tenant compte de caractéristiques techniques des prestations, de la structure du secteur économique et le cas échéant des règles applicables à chaque profession.

Concrètement, l'allotissement suppose l'identification de prestations distinctes formant des ensembles cohérents, susceptibles d'être attribués séparément. Elles le sont lorsque :

Soit elles sont d'une nature différente et répondent à des besoins dissociables. Dans ce cas, « l'existence de prestations distinctes s'apprécie essentiellement sous un angle technique » (« **allotissement technique** » pour des entreprises spécialisées) ;

Soit, tout en étant de nature identique, elles peuvent être considérées comme distinctes en raison de leur répartition géographique. L'**allotissement géographique** peut être envisagée dès lors que le lieu d'exécution constitue un élément technique influant de façon substantielle sur les conditions de mise en concurrence.

Les modalités d'allotissement ne peuvent pas avoir un effet contraire aux principes fondamentaux du droit de la commande publique. La réglementation mentionne clairement l'hypothèse dans laquelle « la dévolution en lots séparés est de nature à restreindre la concurrence », ce qui peut être en l'occurrence le fondement d'une décision de non allotissement.

La possibilité d'attribuer plusieurs lots à un même candidat est envisageable sous réserve de respecter les règles définies dans les documents de consultation. L'examen des offres doit cependant se faire lot par lot (quatrième alinéa de l'article 32 de l'ordonnance de 2015). Un même candidat ne peut se voir attribuer plusieurs lots que s'il est classé en première place pour chaque lot. Si l'acheteur a décidé de limiter le nombre de lots susceptibles d'être attribué à un même soumissionnaire, il convient tout de même de procéder au classement lot par lot puis en cas d'atteinte du maximum par un candidat, cela entrainera l'attribution au deuxième mieux placé sur un ou plusieurs lots.

[43] Hormis certains montages qui échappent par nature à l'obligation d'allotissement, les marchés sont passés en lots séparés, sauf si leur objet ne permet pas l'identification de prestations distinctes. L'acheteur détermine le nombre, la taille et l'objet des lots. Il peut limiter le nombre de lots pour lesquels un même opérateur économique peut présenter une offre ou le nombre de lots qui peuvent être attribués à un même opérateur économique. L'acheteur peut décider de ne pas allotir un marché dans l'un des cas suivants : 1° Il n'est pas en mesure d'assurer par lui-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination ; 2° La dévolution en lots séparés est de nature à restreindre la concurrence ou risque de rendre techniquement difficile ou financièrement plus coûteuse l'exécution des prestations. Lorsqu'un acheteur décide de ne pas allotir le marché, il motive son choix en énonçant les considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de sa décision.

[44] CE, 21 mai 2010, Commune d'Ajaccio.

3.1 L'accord-cadre relatif aux travaux d'électrification 2019-2022

3.1.1 Un accord-cadre conçu pour s'adapter aux besoins du syndicat mais porteur de risques juridiques

Le SIEIL a procédé, en 2019, à la passation d'un marché concernant des travaux d'électrification, valable du 1er juillet 2019 au 30 juin 2022. Le lancement a été autorisé par délibération en 2018.

L'objet du marché est très large, à savoir l'ensemble des travaux sur le réseau de distribution publique d'énergie électrique notamment la construction de lignes électriques, la mise en place de postes de transformation, d'armoires de coupure, etc. Cependant, la fourniture de certains équipements fait l'objet de marchés distincts.

Selon l'article 1.1.3 du cahier des clauses administratives particulière (CCAP), le marché est un accord-cadre à bons de commande. L'accord-cadre a défini l'ensemble des clauses contractuelles requises comme la nature des prestations et les prix unitaires. Pour leur part, les bons de commande doivent définir les quantités des différentes prestations, leur localisation et les échéances. Selon le SIEIL, le recensement des besoins a été établi à partir des quantités réellement mises en œuvre sur le marché précédent.

Selon le CCAP, le marché d'électrification « est alloti en 6 lots financiers identiques », sans que l'acheteur n'ait précisé davantage dans le dossier de consultation le sens de cette notion distincte des formes communément admises (allotissements technique et géographique). Le choix de lots financiers par le maître d'ouvrage permettrait « d'optimiser les capacités des différents titulaires à exécuter les travaux pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixés en termes de délais de réalisation[45] ».

La formulation retenue renvoie donc à leurs capacités, en termes de charges de travail, à assurer les prestations dans un délai précis. Selon le syndicat, l'allotissement financier a été retenu car les deux modèles - géographique ou technique - présenteraient des inconvénients importants compte tenu des contraintes de son activité :

- l'allotissement géographique : les besoins de travaux ne sont pas répartis de façon homogène sur le territoire, des titulaires pourraient avoir une activité réduite quand d'autres auraient une forte charge de travail. Il y aurait un risque de ne pas atteindre le montant minimum du lot ou à l'inverse de dépasser le montant maximum. Du point de vue du SIEIL, l'allotissement financier permet de répartir la charge de travail sur l'ensemble des titulaires et d'avoir une meilleure réactivité des entreprises ;

[45] Cf. article 1.1.4 sur l'allotissement du CCAP.

- l'allotissement technique : les sociétés exécuteraient un seul type de travaux (renforcement, sécurisation, dissimulation ou extension) alors même qu'un même chantier peut en requérir plusieurs. Selon l'établissement, cela induirait des coûts de coordination entre les sociétés et la conduite de l'opération par le maître d'ouvrage serait rendue plus délicate. Avec un allotissement financier, les titulaires peuvent faire tous les types d'interventions et donc potentiellement réduire les coûts (exemple des frais fixes).

En réalité, dans sa conception, l'allotissement retenu par le syndicat lui permet de gérer les disponibilités des différents prestataires, chacun étant titulaire d'un lot assimilé à une enveloppe financière. Le SIEIL bénéficie ainsi d'une très grande souplesse, en n'étant finalement limité que par la définition des minimum et maximum par titulaire.

La seule jurisprudence identifiée à ce jour admet l'existence d'un allotissement financier dans le cadre de travaux d'électrification[46] par ces termes « considérant qu'il résulte de l'instruction que, compte tenu des impératifs de renforcement du réseau électrique et eu égard au fait qu'il n'est pas établi qu'une seule entreprise aurait été en mesure de répondre seule à la demande du SYDEC, l'allotissement financier du marché était justifié; que le caractère financier de l'allotissement est en rapport avec l'objet du marché portant sur des travaux d'électrification, d'éclairage public et de réseaux de télécommunications; que, dès lors, le moyen tiré du caractère incohérent de l'allotissement doit être écarté ». Au vu de différents bulletins d'appel à la concurrence, d'autres syndicats d'énergie ont également eu recours à ce type de montage tant en matière de travaux d'électrification que de maintenance de l'éclairage public[47], sous réserve que le terme recouvre bien la même pratique. À l'inverse, des syndicats d'énergie ont, pour des travaux sur les réseaux de distribution publique d'électricité ou d'éclairage, constitué des lots géographiques[48] ou technique[49].

3.1.1.1 Au stade de la passation de l'accord-cadre, le montage retenu ne permet pas d'apprécier les offres lot par lot comme prévu par les textes

L'article 32 de l'ordonnance n°2015-899 précité ne fournit certes aucune définition de la notion de lot. Il prévoit que « les marchés publics…[..] sont passés en lots séparés, sauf si leur objet ne permet pas l'identification de prestations distinctes. À cette fin, les acheteurs déterminent le nombre, la taille et l'objet des lots. ». Aussi, l'allotissement, qui consiste à scinder les prestations objet d'un marché en différents ensembles homogènes et autonomes, susceptibles d'être attribués séparément, est obligatoire s'il est possible de distinguer des prestations distinctes. En l'espèce, les lots financiers définis par le SIEIL, qui ne peuvent être distingués les uns des autres autrement que par leurs titulaires, correspondent à des prestations identiques. Les lots financiers n'en sont donc pas véritablement au sens des textes. Ce dispositif permet le simple partage des prestations entre les différents titulaires du marché, chacun d'entre eux étant assuré d'obtenir, a minima, le montant minimal du lot attribué. De plus, l'article de

[46] Cf. ordonnance du 18 décembre 2009 du tribunal administratif de Pau.

[47] Le syndicat départemental d'équipement des communes des Landes (SYDEC) a eu recours en 2021, pour la réalisation de travaux d'électrification rurale, à un accord-cadre à bons de commande divisé en lots financiers (cf. avis n° 21-5223 du BOAMP). Le syndicat départemental d'énergie du Morbihan a utilisé pour la maintenance des installations d'éclairage public un accord-cadre à bons de commande avec lots financiers en 2018 (cf. avis 18-11674).

[48] Cf. avis n° 21-72055 au BOAMP du syndicat d'Énergie départemental d'énergie du Cher.

[49] Cf. avis n° 19-22352 au BOAMP du syndicat Énergie Cambrésis.

l'ordonnance précité prévoit que « les offres sont appréciées lot par lot ». Or, il est impossible d'agir ainsi avec des lots indifférenciés, conduisant d'ailleurs la commission d'appel d'offres du SIEIL à examiner l'ensemble des offres de candidats en même temps, comme dans le cas d'un accord-cadre sans lot multi-attributaires, et à établir un classement unique des candidats. Au vu du procès-verbal, la commission était composée de six membres présents à voix délibérative. Les deux membres à voix consultatives étaient absents (payeur départemental et directeur de la direction départementale de concurrence et de la répression des fraudes).

3.1.1.2 Au stade de l'exécution, les garanties relatives à l'attribution des commandes sont insuffisantes et génèrent des risques sérieux

Cette similitude avec un accord-cadre sans lot multi-attributaires s'arrête cependant au stade de l'exécution.

En effet, dans le cas d'un accord-cadre multi-attributaires, l'acheteur doit déterminer les modalités de répartition des commandes et les fixer lors de sa conclusion. Ces modalités doivent toujours être objectives, transparentes et non discriminatoires. Il peut avoir recours à différentes méthodes d'attribution des commandes. Ainsi, la méthode dite « en cascade » consiste à faire appel en priorité aux titulaires les mieux-disant. Dans cette hypothèse, l'acheteur contacte le titulaire dont l'offre a été classée première. Si celui-ci n'est pas en mesure de répondre dans les délais exigés, l'acheteur pourra s'adresser au titulaire dont l'offre a été classée deuxième et ainsi de suite. L'attribution des bons de commandes peut également résulter de l'application de la règle dite du « tour de rôle » où, pour chaque bon de commande, le choix du titulaire s'effectue par roulement. Le premier titulaire peut, par exemple, être déterminé selon l'ordre alphabétique des noms de société ou l'ordre de classement des offres[50].

L'accord-cadre du SIEIL n'édicte pas de règles relatives à la répartition des bons de commande entre les différents titulaires, hormis celles relatives au respect des montants minimum et maximum des marchés et celles posées par l'article 3-6 du CCAP qui prévoit que « les bons de commande sont attribués par typologie d'opération : extension, renforcement, sécurisation et dissimulation, en fonction des possibilités de programmation et suivant la capacité des différents titulaires à exécuter les travaux. ». Dans les faits, le SIEIL tient à jour des tableaux de bord afin de suivre les montants de travaux attribués aux titulaires. Selon le syndicat, des réunions sont organisées, souvent à un rythme mensuel, avec les titulaires pour échanger et évaluer leur capacité à prendre en charge un éventuel nouveau bon de commande. À cette occasion, les titulaires feraient part de leur plan de charge de travail présent et à venir en dehors des marchés conclus avec le SIEIL. En dehors des réunions, il existerait de nombreux échanges téléphoniques avec le SIEIL. L'ensemble de ces démarches et le raisonnement suivi ne sont pas vérifiables.

Aussi, lorsqu'un nouveau besoin apparaît et avant la signature du bon de commande, le SIEIL a déjà présélectionné la société qui l'exécutera. Les services du SIEIL ont indiqué œuvrer à ce que le montant des travaux attribués aux titulaires progresse au même rythme. Toutefois, dans les faits, les services ont précisé que les titulaires présentant le plus de capacité se voient attribuer plus de commandes, ce qui explique les disparités d'évolution des courbes, et ce pour répondre aux contraintes et objectifs suivants :

[50] Cf. fiches « accord-cadre » 2017 et 2019 de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie.

- l'obligation de desservir les usagers en électricité et d'exécuter ses programmes de travaux dans un délai de trois ans pour ceux cofinancés par le FACE et deux ans pour ceux cofinancés par Enedis ;
- les élus souhaitent que les autres programmes soient réalisés rapidement.

Tableau n° 17 : Répartition des travaux entre titulaires – situation au 01/02/2022 (en milliers d'euros)

Réf. marché	Titulaires	Mandatement	Engagement	Cumul (mandat+ engagement)	Classement cumul[51]	Classement analyse des offres
2019-20	A	5609	1977	7586	1	1
2019-21	B	4925	1573	6497	3	1
2019-22	C	4395	1573	5968	4	2
2019-23	D	5786	1772	7559	2	3
2019-24	E	4372	1241	5613	5	4
2019-25	F	4017	1243	5260	6	5
	TOTAL	29104	9379	38483		

Source : CRC d'après le compte-rendu de la réunion du 16 décembre 2021

En matière d'allotissement, le juge administratif limite certes « son contrôle à l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation dans la détermination du nombre et de la consistance des lots eu égard à la nature des prestations et à l'objet du marché[52] ».

[51] Classement par ordre décroissant des sommes attribuées aux titulaires (la note 1 correspond au titulaire qui a bénéficié du montant le plus élevé de travaux (mandat et engagement)). Il convient de noter qu'un titulaire s'est vu attribuer deux lots (cf. développements *infra*).

[52] Conseil d'Etat, 21 mai 2010, n° 333737, Commune d'Ajaccio.

Il n'en reste pas moins que la chambre considère que le montage retenu pose difficulté au regard des règles en vigueur et principes de la commande publique, en particulier de transparence.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le SIEIL a argué de la satisfaction de l'ensemble des partenaires vis-à-vis de son mode de fonctionnement actuel et a transmis une procédure en cinq points – non écrite jusque-là.

La répartition est faite par les services du SIEIL en amont, une rencontre ou un échange avec le titulaire pressenti ne visant qu'à confirmer sa capacité à exécuter la commande. Ainsi, tous les titulaires ne sont pas mis en état d'exprimer leur éventuelle disponibilité à l'occasion d'un besoin exprimé formellement.

La garantie avancée selon laquelle les services veillent à l'équilibre financier entre titulaires parait d'autant plus insuffisante qu'aux dires mêmes de l'établissement le traitement d' « urgences » fait que l'équilibre peut être rompu. La chambre a d'ailleurs constaté *supra* qu'au titre des contraintes expliquant les disparités figurait le souhait de réalisation rapide de programmes par les élus.

Les réponses successives et ces observations confortent les nettes réserves émises par la chambre sur le montage retenu. La proposition alternative de s'inspirer de la méthode dite « en cascade » telle que décrite ci-dessus conserve sa pertinence.

Quel que soit le choix retenu, la transparence requiert une description détaillée de la procédure retenue dans le règlement de la consultation d'une part, une traçabilité des décisions d'autre part – pour justifier notamment des cas d'« urgence »[53].

3.1.1.3 Une surestimation apparente des besoins

Selon l'article 21 du décret n°2016-360, la valeur estimée du besoin des accords-cadres est déterminée en prenant en compte la valeur maximale estimée de l'ensemble des marchés à passer ou des bons de commande à émettre pendant la durée totale du contrat.

L'article 2.7 du règlement de consultation prévoit que l'estimation pour la durée du marché pour chaque lot est comprise entre 3 M€ et 15 M€ hors taxe. De plus, la valeur totale estimée du marché figurant à l'avis d'appel à concurrence est de 90 M€. Ce montant correspond au maximum des six lots sur trois ans. Au 30 juin 2022 soit à l'issue des contrats, l'exécution s'est élevée à 42 % de ce montant.

Le SIEIL, en fixant le montant maximal d'un lot à un niveau aussi élevé, souhaite en réalité se prémunir d'une défaillance éventuelle d'un des titulaires. Dans cette situation, le syndicat pourrait ainsi, sans risque de dépasser le plafond maximum par lot, attribuer à l'un des autres titulaires les commandes initialement dévolues au titulaire en difficulté. Les quantités figurant dans le dossier des consultations des entreprises permettent aux candidats d'appréhender le niveau de réalisation attendu.

[53] Selon le SIEIL, les délais pour ses marchés de travaux dépendent d'une multitude d'intervenants (collectivité, fournisseurs, Enedis, etc.), l'obligeant à réaliser un important travail de coordination.

3.1.2 Une transparence de la procédure à améliorer

Compte-tenu des montants minimum et maximum précités, l'établissement a choisi la procédure de l'appel d'offres ouvert passée en vertu des articles 67 et 68 du décret n°2016-360, conformément aux seuils en vigueur des procédures formalisées. Le SIEIL a respecté les obligations de publicité.

3.1.2.1 Une analyse détaillée des offres

Selon le règlement de consultation, le choix est avant tout déterminé par le prix. En effet, deux critères sur quatre sont en lien avec le prix, leur pondération cumulée étant de 70 %.

Tableau n° 18 : Critères de jugement des offres

	Libellé	Pondération
Critère 1	Coût sur le bordereau des prix unitaires : somme des produits des prix unitaires par les quantités estimées	40 %
Critère 2	Coût sur le bordereau des prix unitaires : somme des produits des prix unitaires par les quantités estimées de 3 chapitres de série de prix choisis par la commission d'appel d'offre (CAO) (10 % pour chaque chapitre)	30 %
Critère 3	Notes synthétiques du déroulé d'un dossier de travaux	20 %
Critère 4	Les moyens en personnel et en matériels	10 %

Source : règlement de consultation

Le tableau détaillé d'analyse des offres regroupe l'ensemble des éléments ayant permis d'aboutir au choix des candidats. Pour chacun des critères, il fournit les informations données brutes transmises par le candidat, donne le détail des calculs et des pondérations, et établit le classement par critère et le classement final. L'ordonnateur s'est astreint à convertir l'ensemble des données en point, puis en note. Il s'agit là d'un document détaillé qui objective le choix des titulaires.

3.1.2.2 Les critères non précisés d'attribution de plusieurs lots à un titulaire

Les pièces du dossier de consultation prévoyaient que l'attribution d'un ou de deux lots serait appréciée par la CAO au vu des éléments de réponse fournis par le soumissionnaire. Le respect des principes d'égalité et de transparence aurait dû conduire le pouvoir adjudicateur à préciser au sein des pièces du marché les critères autorisant cette double attribution.

À la suite des observations de la chambre régionale des comptes, le SIEIL a prévu l'attribution d'un seul lot par candidat pour son nouveau marché de travaux d'électrification pour la période 2022-2025.

3.1.2.3 L'information imparfaite des candidats non retenus

Compte tenu des six lots financiers indistincts prévus dans le règlement de consultation

et des modalités de double attribution, l'analyse des offres a abouti à retenir cinq sociétés parmi sept candidats initiaux.

L'information des candidats non retenus à l'issue d'une procédure de marché constitue une formalité essentielle d'achèvement de la procédure, tant en vertu du principe de transparence, qu'au regard de l'amélioration qu'elle apporte à l'efficacité des procédures de recours. L'acheteur a informé les deux candidats évincés du rejet de leur proposition et des motifs ayant conduit à cette décision en présentant leurs notes et celles des candidats choisis. Toutefois, bien que prévu par la règlementation[54], les lettres ne mentionnaient pas la date à compter de laquelle l'acheteur était susceptible de signer le marché public. Lorsque la notification adressée aux candidats évincés n'indique pas le délai de suspension, le juge du référé contractuel peut, s'il est saisi, soit priver d'effet le contrat en l'annulant ou le résiliant, soit prononcer une sanction de substitution consistant en une pénalité financière ou une réduction de la durée du contrat.

Les lettres de rejet précitées ont été envoyées aux candidats évincés par voie électronique, sans que la preuve de la date d'envoi ait pu être apportée par le SIEIL. Aussi, il n'a pas pu être établi que le délai minimal de onze jours entre la date d'envoi de la notification du rejet et la signature du marché public (28 mai 2021), a bien été respecté.

Un avis d'attribution a été transmis pour publication les 8 et 11 juillet 2019, soit au-delà du délai de trente jours fixé par l'article 104 du décret n°2016-360 précité.

3.2 L'accord-cadre de travaux neufs d'éclairage public 2018-2020

3.2.1 Une procédure de marché formalisée, sans critère prix donc perfectible

L'accord-cadre ne prévoit aucun montant minimum ni maximum, comme l'autorisait alors le II de l'article 78 du décret n°2016-360 précité. Lorsque l'accord-cadre ne fixe pas de montant maximum, la valeur estimée du besoin est réputée excéder le seuil de procédure formalisée. Le SIEIL a à juste titre choisi la procédure de l'appel d'offre ouvert prévue par les articles 67 et 68 du décret n° 2016-360.

L'avis de marché publié doit contenir la description du marché (nature et étendue des travaux, nature et quantité ou valeur des fournitures ainsi que l'ordre de grandeur total estimé du marché[55]). Or, l'avis publié au JOUE et l'article 2 du règlement de consultation auquel l'avis précité renvoie, sont muets sur le montant estimé du marché. L'article précité affirme que les marchés subséquents comporteront un minimum et maximum. Aussi, à l'exception des titulaires du précédent marché, les candidats souhaitant répondre à cette consultation ignoraient de ce fait l'étendue de cet accord-cadre. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)[56] a

[54] Cf. II de l'article 99 du décret n° 2016-360 précité.

[55] cf. annexe V partie C « informations qui doivent figurer dans les avis de marché (page 212) de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2014).

[56] Cf. arrêt du 17 juin 2021, Simonsen &Well A/S contre Region Nordjylland og Region Syddanmark, Aff. C-23/20 et analyse de l'arrêt dans la « lettre de la DAJ » n° 320 du 24 juin 2021 et aussi CAA Marseille 28 novembre 2012, Côte d'Azur Habitat, req. n° 10MA01411.

rappelé que le pouvoir adjudicateur est tenu, préalablement à la publication d'un avis de marché, de déterminer la valeur estimée du marché en tenant compte de la valeur maximale estimée hors TVA des prestations susceptibles d'être commandées pendant la durée d'exécution de l'accord-cadre et que, en conséquence, cette quantité ou valeur maximale doit être précisée au sein de l'avis de marché[57]. De même, l'article 30 du décret n° 2015-899 prévoit également que « la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale ». L'estimation des besoins n'a été formalisée dans aucune des pièces du marché.

Les critères de jugement des offres pour l'accord-cadre reposent sur la valeur technique de l'offre et la proposition d'amélioration énergétique :

- la valeur technique de l'offre (pondération de 60 %) qui devra présenter le niveau de compétence du candidat ou de son agence locale (pondération de 30%) et la qualification et les compétences du personnel ; les disponibilités et la performance du matériel (pondération de 30%). Ces deux sous-critères sont appréciés à partir d'un mémoire technique ;

- la proposition d'amélioration énergétique (pondération de 40 %) estimée à partir d'un mémoire environnemental et ventilée en quatre sous-critères affectés d'un même poids (10 %) : transport du personnel sur le chantier ; terrassement, carrière, dépôt de déblais et de terre végétale ; consommation énergétique et nuisance des engins de chantiers ; utilisation de matériaux issus de filières de recyclage.

La jurisprudence impose que lorsque le pouvoir adjudicateur se fonde sur un critère « non économique », il doit préciser ses attentes particulières en la matière pour éviter de s'octroyer par son imprécision une liberté de choix contraire à l'égalité de traitement des candidats[58].

Les services de l'établissement ont déclaré n'avoir ni fixé d'exigences *a priori* sur le critère relatif à la proposition d'amélioration énergétique, ni décidé d'un barème pour apprécier les propositions des candidats. Ils évoquent des « sous-critères d'analyse » plus précis que ceux figurant au règlement de la consultation, par exemple la sensibilisation à l'éco-conduite. Le libellé du règlement de la consultation et l'absence d'exigences claires ne permettaient pas aux candidats de déterminer les attentes de l'acheteur ce qui laissait à ce dernier une grande liberté d'appréciation.

Le prix n'a pas fait partie des critères pour choisir les titulaires des accords-cadres même si un bordereau des prix unitaires (BPU) est joint au dossier de consultation. En effet, l'article 5.1 du règlement de consultation prévoit seulement que « le BPU annexé au stade de l'accord-cadre n'est pas à valoriser. Il est annexé à titre d'information. Sa codification servira lors des marchés subséquents pour la mise en concurrence de l'accord-cadre. ». Le critère prix interviendra seulement au niveau des marchés subséquents, « un seul et unique critère d'attribution pour chaque marché subséquent sera le prix ». De plus, les prestations inscrites au BPU ne sont pas exhaustives. Selon le SIEIL, le marché de l'éclairage était soumis à des évolutions techniques à un rythme rapide, il n'était pas possible de figer les prix et définir les choix techniques pour un marché d'une durée de trois ans. Laisser une partie des prix « libres »

[57] Cf. point 7 de la partie de l'annexe C de la directive 2014/24/UE précitée.
[58] Cf. Conseil d'État, 28 avril 2006 n° 280197, commune de Toulouse.

au stade de l'accord-cadre ou faire référence à des prix maximaux aurait conduit à un renchérissement des coûts.

Or, il résulte du II de l'article 62 du décret n°2016-360 précité que pour l'attribution d'un marché, le prix ou le coût doivent figurer parmi les critères de sélection, soit comme critère unique, soit combiné avec d'autres critères liés à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution. L'accord-cadre étant un marché, l'article 62 du décret trouve pleinement à s'appliquer. De plus, le ministère de l'économie précise que « les documents de l'accord-cadre doivent énoncer un prix déterminé ou, tout au moins, un prix déterminable[59] ». Il est déterminé s'il figure dans les documents du marché et il est déterminable si les modalités précises de sa détermination figurent dans le marché (il peut être calculé précisément par l'application des clauses contractuelles[60]). Or, dans le cas d'espèce, le BPU n'était ni exhaustif ni à valoriser. Le critère prix n'a été appliqué qu'au stade de l'attribution des marchés subséquents.

Bien qu'obligatoire, aucun rapport de présentation n'a été rédigé en tant que tel. Le rapport d'analyse des offres se résume à un tableau synthétique où sont présentés pour chaque critère la note attribuée et le classement final. Toutefois, il a été établi des tableaux d'analyse de chacune des offres, qui, pour chaque critère, résument les informations contenues dans leurs mémoires respectifs et affichent les notes. Les commentaires, qui sont relativement succincts, ne permettent cependant pas toujours de comprendre le lien avec la notation.

Le règlement de consultation prévoyait un nombre d'opérateurs compris entre trois et six. En l'espèce, les six sociétés, ayant obtenu la note la plus importante, ont été retenues à l'issue de la procédure de l'accord-cadre. Comme pour l'accord-cadre relatif aux travaux d'électrification, les lettres de rejet n'ont pas mentionné la date à compter de laquelle l'acheteur était susceptible de signer le marché public. De même, les avis d'attribution ont été transmis au BOAMP et au JOUE les 15 et 18 janvier 2019, soit au-delà du délai fixé par la réglementation.

3.2.2 Une procédure de passation des marchés subséquents maîtrisée

Selon l'article 79 du décret 2016-360, le pouvoir adjudicateur organise une mise en concurrence pour l'attribution des marchés subséquents. Cette procédure de remise en concurrence doit respecter impérativement les points suivants :

- la consultation des titulaires doit être écrite ;
- le pouvoir adjudicateur doit fixer et annoncer un même délai pour tous les titulaires consultés, évalué en fonction de la complexité et du temps nécessaire pour élaborer les offres ;
- les titulaires consultés doivent transmettre leur offre par écrit ;
- le marché est attribué sur la base des critères prévus dans l'accord cadre.

Le SIEIL a passé 39 marchés subséquents entre 2019 et 2021, le nombre de marchés par titulaire étant de cinq à huit. Parmi les 20 marchés subséquents attribués en 2019 en application de l'accord-cadre sur les travaux neufs d'éclairage public, l'analyse a porté sur un

[59] Cf. fiche accord-cadre de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie de 2017.

[60] Cf. le prix dans les marchés publics – guide et recommandation – avril 2013 publié par la direction des affaires juridiques du ministère de l'économique – page 7.

échantillon de travaux dont les montants mandatés au cours de cet exercice étaient les plus importants. Ils n'appellent pas d'observation.

3.3 L'extension de l'allotissement financier aux travaux d'éclairage 2021-2023 et l'absence de montant maximum

L'accord-cadre 2018-2021 étant révolu, le SIEIL a conclu un nouvel accord-cadre 2021-2023 relatif aux travaux d'éclairage en modifiant de façon significative les termes du précédent contrat. Les présents développements se concentrent sur ces modifications, en résonnance avec certaines observations émises précédemment.

Le syndicat a constaté que les prix proposés lors de la passation des marchés subséquents par les différentes entreprises avaient convergé. Les sociétés, au cours des nombreuses remises en concurrence liées aux marchés subséquents, arriveraient à définir les cibles de prix qui leur permettraient d'être choisies. Aussi, la concurrence entre les sociétés aurait tendance à s'estomper au fur et à mesure.

Le nouveau marché de travaux neuf d'éclairage public contient désormais un BPU à valoriser. Si pour les prestations, les prix sont définitifs, ceux concernant le matériel ne sont pas fixés, le candidat devant définir un coefficient, plafonné par le SIEIL à 12%, qu'il appliquera aux prix de ses fournisseurs[61]. Au total, l'observation sur l'absence de critère prix au stade de l'accord-cadre ne trouve plus à s'appliquer selon le nouveau montage.

En revanche, ce dernier est un accord-cadre à bons de commande avec des lots financiers. L'établissement estime que l'accord-cadre à marchés subséquents constitue une procédure trop lente puisqu'il faut attendre de regrouper plusieurs opérations pour lancer une procédure de mise en concurrence. Ainsi, il existe des délais incompressibles tels qu'un délai minimum de 15 jours aux sociétés pour répondre, un délai d'analyse des offres, et attendre après la notification de l'attribution et des rejets la fin du délai de recours pour lancer le marché. Le SIEIL considère que l'accord-cadre à bons de commande avec des lots financiers permet une plus grande réactivité face à toutes les demandes de travaux. Il s'agit du même type de montage que l'accord-cadre relatif à l'électricité. Le SIEIL compte employer le même mode d'attribution des commandes : suivi des montants attribués pour s'assurer d'une évolution au même rythme des titulaires et suivi des plans de charge des entreprises.

Les réserves émises par la chambre sur l'allotissement financier de l'électrification trouveraient donc dorénavant à s'appliquer également aux travaux d'éclairage. Elles seraient même plus prononcées. L'article 3.8 du CCAP éclairage 2021-2023 envisage la répartition des commandes uniquement « en fonction des possibilités de programmation du SIEIL » alors que l'article 3.6 du CCAP électrification 2019-2022 y ajoutait explicitement « la capacité des différents titulaires à exécuter les travaux ».

S'y ajoute le fait qu'il n'y ait pas de montant maximum. Le Conseil d'État s'est prononcé début 2022 en faveur d'une application de cette obligation, quelle que soit la date de consultation.

[61] Cf. article 10 du CCTP (page 14) et rubrique « FOURNITURE MATERIEL » du BPU (page 9).

_____ *CONCLUSION RELATIVE À LA PRATIQUE DES ACCORDS-CADRES* _____

Le SIEIL a utilisé la technique des accords-cadres pour assurer l'exécution de ses programmes d'investissement, en adaptant leurs modalités à ses spécificités. Or, un certain nombre d'entre elles sont porteuses de risques juridiques au regard des principes de la commande publique.

En particulier, les modalités d'attribution de chaque commande à la suite d'un allotissement dit financier manquent de transparence. La répartition est faite par les services du SIEIL en amont, une rencontre ou un échange avec le titulaire pressenti ne visant qu'à confirmer sa capacité à exécuter la commande. Ainsi, tous les titulaires ne sont pas mis en état d'exprimer leur éventuelle disponibilité à l'occasion d'un besoin exprimé formellement. La chambre considère que les garanties avancées par l'établissement ne sont pas suffisantes en l'absence de critères vérifiables, comme cela existe dans d'autres types de montages similaires qui combinent par exemple respect des délais et du classement initial des offres. Cette observation concerne l'accord-cadre relatif aux travaux d'électrification mais aussi dorénavant l'accord-cadre en vigueur relatif à ceux d'éclairage public.

Enfin, le SIEIL doit veiller aux évolutions jurisprudentielles et réglementaires, dont certaines récentes remettent en cause la souplesse des accords-cadres.

ANNEXES

Annexe n° 1. Tableau de procédures.....62
Annexe n° 2. Glossaire.....63

Annexe n° 1.Tableau de procédures

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières (articles L. 243-1 à L. 243-6) :

Objet	Dates	Destinataires	Dates de réception des réponses éventuelles
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	6 octobre 2021 reçue le 8 octobre 2021	M. Jean-Luc Dupont, président du syndicat intercommunal d'énergie d'Indre-et-Loire	
Entretien de fin de contrôle	23 mars 2022	M. Jean-Luc Dupont	
Délibéré de la chambre	27 avril 2022		
Envoi du rapport d'observations provisoires (ROP)	10 mai 2022 reçu le même jour	M. Jean-Luc Dupont	8 juillet 2022
Délibéré de la chambre	22 septembre 2022		
Envoi du rapport d'observations définitives (ROD1)	28 septembre 2022 reçu le 3 octobre 2022	M. Jean-Luc Dupont	néant

Annexe n° 2.Glossaire

AODE	Autorité organisatrice de la distribution d'énergie
BOAMP	Bulletin officiel des annonces de marchés publics
BT	Basse tension
c/	Compte
CAF	Capacité d'autofinancement
CCAP	Cahier des clauses administratives particulières
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CJF	Code des juridictions financières
CRC	Chambre régionale des comptes
CVL	Centre-Val de Loire
DAC	Dossier annuel de criblage
DGFIP	Direction générale des finances publiques
EBF	Excédent brut de fonctionnement
EP	Eclairage public
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ERDF	Électricité réseau distribution France
FACE	Fonds d'amortissement des charges d'électrification
FCTVA	Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FDR	Fonds de roulement
FNCCR	Fédération nationale des collectivités concédantes et régies
GIP	Groupement d'intérêt public
GRDF	Gaz réseau distribution France
GWh	Gigawattheure
HT	Hors taxe
HTA	Haute-moyenne tension
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRVE	Infrastructures de recharge des véhicules électriques
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
Kwh	Kilowattheure
LED	Light-emitting diode (diode électroluminescente)
M€	Millions d'euros
NOME	Nouvelle organisation du marché de l'électricité

PPI	Plan pluriannuel d'investissements
RAA	Rapport annuel d'activité
ROB	Rapport d'orientations budgétaires
ROD	Rapport d'observations définitives
RTE	Réseau de transport d'électricité
SEM	Société d'économie mixte
SIEIL	Syndicat intercommunal d'énergie d'Indre-et-Loire
SIG	Système d'information géographique
TCCFE	Taxe communale sur la consommation finale d'électricité
TTC	Toutes taxes comprises
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

Les publications de la chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/crc-centre-val-de-loire

Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire
15 rue d'Escures
BP 2425
45032 Orléans Cedex 1
Tél. : 02 38 78 96 00
centrevaldeloire@crtc.ccomptes.fr