



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

**SYNDICAT DES ÉNERGIES ET DE
L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DE
HAUTE-SAVOIE (SYANE)
(Département de la Haute-Savoie)**

Exercices 2013 à 2019

**Observations définitives
délibérées le 26 novembre 2020**

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	6
1- PRÉSENTATION DE L'ORGANISME	7
2- COMPÉTENCES ET GOUVERNANCE	9
2.1- Statut et périmètre	9
2.2- Compétences	10
2.3- L'ambiguïté du périmètre et des modalités d'intervention	11
2.3.1- Une répartition incertaine des adhésions par compétence.....	11
2.3.2- La situation des communes membres du SIESS et du SIEVT.....	12
2.3.3- L'absence de vote différencié par compétence.....	12
2.4- La composition et le fonctionnement des instances	13
2.4.1- La composition des instances.....	13
2.4.2- Le fonctionnement des instances et des délégations.....	15
2.5- Conclusion intermédiaire	16
3- LES RELATIONS FINANCIÈRES AVEC LES ADHÉRENTS ET LE MODÈLE DE FINANCEMENT DU SYNDICAT	16
3.1- Volumes financiers et principaux flux	16
3.2- La taxe communale sur la consommation finale d'électricité et ses reversements aux membres	17
3.3- Les contributions des membres et les fonds de concours	19
3.3.1- Les contributions et participations au fonctionnement.....	19
3.3.2- Les fonds de concours.....	20
3.4- Les prêts aux communes	22
3.5- Conclusion intermédiaire	23
4- LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	24
4.1- Le cadre budgétaire et comptable et les relations entre le budget principal et les budgets annexes	24
4.2- L'information budgétaire et financière	24
4.2.1- L'élaboration et le vote du budget.....	24
4.2.2- La présentation du budget.....	25
4.2.3- Les décisions modificatives et l'exécution budgétaire.....	26
4.3- La qualité de la gestion comptable	26
4.3.1- La comptabilité d'engagement et les opérations de fin d'exercice.....	26
4.3.2- Les affectations de résultats.....	28
4.3.3- Le suivi du patrimoine.....	29
4.3.4- Les provisions.....	30
4.4- Le budget annexe très haut débit	30
4.5- Conclusion intermédiaire	32
5- LA SITUATION FINANCIÈRE ET LA PROSPECTIVE	32
5.1- Les performances financières du budget principal	32
5.1.1- L'épargne brute.....	32
5.1.2- L'évolution des produits de gestion.....	33
5.2- L'évolution des charges de gestion	35
5.3- Le résultat financier	35
5.4- Le financement des investissements	36
5.5- La situation bilancielle du budget principal	38
5.5.2- Le fonds de roulement et la trésorerie.....	38
5.6- La situation financière consolidée	39
5.7- La maîtrise des nouveaux engagements	41
5.7.1- Le réseau très haut débit.....	41
5.7.2- La SEM SYAN'EnR et la régie des réseaux de chaleur et de froid.....	42
5.8- La prospective financière du budget principal	44

5.9-	Conclusion intermédiaire	45
6-	<u>LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET L'ORGANISATION INTERNE... 45</u>	
6.1-	L'évolution de la masse salariale	45
6.2-	L'évolution des effectifs	46
6.3-	Le recours aux contractuels	46
6.4-	Le régime indemnitaire	48
6.5-	Le temps de travail.....	49
6.6-	L'action sociale et les avantages en nature	49
6.7-	L'organisation interne	50
6.8-	La commande publique et de la politique d'achat	51
6.8.1-	Organisation générale.....	51
6.8.2-	Contrôle d'un échantillon de marchés.....	52
6.8.3-	La gestion des achats hors marchés.....	52
6.9-	Conclusion intermédiaire	53
7-	<u>L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE ÉCLAIRAGE PUBLIC</u>	53
7.1-	L'évolution de la compétence.....	53
7.2-	La connaissance et le référencement du réseau et du parc matériel	55
7.3-	Le financement et le coût de la compétence.....	57
7.4-	La gestion opérationnelle.....	60
7.4.1-	La stratégie d'intervention du SYANE	60
7.4.2-	Les diagnostics et les stratégies lumière.....	61
7.4.3-	Les investissements	62
7.4.4-	L'exploitation et la maintenance	62
7.5-	Le suivi et l'évaluation.....	64
7.6-	Conclusion intermédiaire	65
8-	<u>ANNEXES</u>	66
8.1-	ANNEXE 1 : Compétences du SYANE (arrêté préfectoral du 27 février 2018)..	66
8.2-	ANNEXE 2 : Flux financiers entre le SYANE et ses adhérents.....	67
8.3-	ANNEXE 3 : Composition du réseau d'éclairage public maintenu par le SYANE au 1 ^{er} janvier 2020	68

SYNTHÈSE

Syndicat d'électrification créé en 1950, le syndicat des énergies et de l'aménagement numérique de la Haute-Savoie (SYANE) a, depuis 2013, développé rapidement ses compétences afin de se positionner sur les enjeux de la transition énergétique, sur lesquels il a formalisé en 2015 ses orientations stratégiques. Le syndicat couvre l'ensemble du département, à l'exception de la commune de Thonon-les-Bains, et fédère des communes urbaines et rurales. L'adhésion des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, prévue dans la révision statutaire en cours, devrait améliorer la cohérence de l'action publique locale dans le domaine de la transition énergétique.

Ce large champ opérationnel repose actuellement sur d'importantes faiblesses statutaires. Ainsi, les compétences réellement exercées par le syndicat pour le département et les syndicats intercommunaux ayant conservé des régies de distribution d'électricité demeurent incertaines, tout comme les modalités d'adhésion directe au SYANE des communes membres de ces syndicats. Conséquence de ces fragilités, le syndicat n'applique pas, pour les décisions du comité syndical, le vote différencié par compétence, pourtant prescrit par le code général des collectivités territoriales (CGCT) pour les syndicats à la carte.

Le modèle de financement du SYANE est lui aussi fragile. Le syndicat est parvenu à sécuriser ses ressources grâce à l'élargissement du territoire sur lequel il perçoit directement la taxe sur les consommations finales d'électricité et à la réduction de la part de cette taxe reversée aux communes. Il maintient pourtant avec ses adhérents des flux financiers complexes et parfois juridiquement fragiles, en particulier la pratique systématique des fonds de concours pour les opérations d'investissement, et des prêts aux adhérents, contraires aux règles du monopole bancaire.

La capacité d'autofinancement a progressé depuis 2013 sous l'effet des décisions prises par le syndicat pour augmenter et sécuriser ses ressources face à la croissance rapide des charges (+ 12 % par an en moyenne). Elle demeure cependant relativement faible, et la situation de trésorerie est dégradée au moment où le syndicat s'engage, dans le domaine de la production d'énergies renouvelables, dans un rôle d'opérateur de réseaux. Pour la création du réseau très haut débit, le SYANE est parvenu, malgré les aléas du projet, à maîtriser le plan de financement de l'opération, dont la viabilité financière a été vérifiée à chaque étape. La SEM dédiée aux énergies renouvelables et la régie des réseaux de chaleur récemment créées présentent quant à elles des besoins de financement qui ont cru rapidement depuis leur récente création, et qui pourraient nécessiter une nouvelle modification de la répartition du produit de la taxe sur la consommation finale d'électricité avec les communes membres.

La qualité de la gestion comptable est apparue insuffisante au regard des volumes financiers que gère le syndicat, affectant la fiabilité des résultats budgétaires annuels. Les services supports sont fragiles, avec des effectifs peu nombreux mobilisés par les lourdes procédures de gestion des relations financières avec les adhérents. Dans le cadre de la réorganisation actuelle, un travail de sécurisation des procédures d'engagement et de mandatement des dépenses est préconisé.

La masse salariale a progressé de 11,7 % en moyenne depuis 2013, principalement sous l'effet de la croissance des effectifs, passés de 35 à 75 agents. De nombreuses irrégularités ont été relevées sur la gestion des agents contractuels, et les conditions de revalorisation du régime indemnitaire, déjà élevé, suite au passage au nouveau système réglementaire de primes (RIFSEEP) constituent un point de vigilance quant à la maîtrise future de la masse salariale.

Enfin, concernant l'exercice de la compétence éclairage public, le SYANE a, par son programme EPURE, défini les moyens d'une optimisation financière et environnementale. Cependant, il ne dispose pas des leviers permettant d'assurer la réalisation de ces objectifs, du fait d'un périmètre d'intervention limité lorsqu'il n'est pas titulaire de la compétence « exploitation-maintenance », qui ne concerne aujourd'hui qu'une trentaine de communes, et des règles de cofinancements avec les communes. Les outils permettant l'évaluation des interventions réalisées sont insuffisamment développés pour quantifier les impacts financiers, énergétiques et environnementaux de son action.

Le contrôle est intervenu avant la déclaration de l'état d'urgence sanitaire le 24 mars 2020 dont la chambre n'a pu en mesurer l'impact.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : mettre en œuvre le vote différencié par compétence prévu par le CGCT pour les syndicats à la carte et clarifier les compétences obligatoires.

Recommandation n° 2 : mettre fin au système de prêts aux adhérents.

Recommandation n° 3 : fiabiliser les opérations de fin d'exercice en conservant les pièces justificatives des restes à réaliser et en procédant au rattachement des produits et des charges à l'exercice.

Recommandation n° 4 : engager avec le comptable public un travail pour résorber l'écart entre l'inventaire et l'état de l'actif, ainsi que le stock d'immobilisations en cours, et mettre à jour les durées d'amortissement.

Recommandation n° 5 : générer l'ensemble des bons et lettres de commande hors marché depuis le logiciel comptable.

Recommandation n° 6 : développer l'évaluation des impacts financiers, énergétiques et environnementaux de l'action en matière d'éclairage public, et en rendre compte régulièrement aux communes adhérentes.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion du syndicat des énergies et de l'aménagement numérique de Haute-Savoie pour les exercices 2013 à 2019, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes. Le contrôle est intervenu avant la déclaration de l'état d'urgence sanitaire le 24 mars 2020 et l'impact de la crise n'a par conséquent pas été examiné.

Le contrôle a été engagé par lettre du 25 mars 2019 adressée à M. Jean-Paul AMOUDRY, président du syndicat depuis 2001.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- contrôle organique : gouvernance du syndicat, situation financière et fiabilité des comptes, commande publique et gestion du personnel ;
- modèle juridique et financier du syndicat ;
- maîtrise des risques induits par la diversification des activités, notamment le très haut débit et l'exploitation de réseaux de chaleur ;
- exercice de la compétence éclairage public, dans le cadre d'une enquête régionale.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 31 janvier 2020 avec M. Jean-Paul AMOUDRY.

Lors de sa séance du 14 mai 2020, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 26 juin 2020 à M. AMOUDRY, ainsi que, pour celles les concernant, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 26 novembre 2020, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRÉSENTATION DE L'ORGANISME

Le syndicat des énergies et de l'aménagement numérique de la Haute-Savoie (SYANE) a été créé par arrêté préfectoral du 9 décembre 1950, sous l'empire de la loi du 8 avril 1946 relative à la nationalisation de l'électricité et du gaz instaurant un monopole public sur les activités de production, de transport, de distribution et de fourniture d'électricité.

Il s'agit d'un syndicat mixte ouvert ayant pour adhérents le département de la Haute-Savoie, le syndicat intercommunal d'électricité et de services de Seyssel (SIESS), le syndicat intercommunal d'énergie de la vallée de Thônes (SIEVT) et, hors du périmètre de ces syndicats, l'ensemble des communes de Haute-Savoie, à l'exception de Thonon-les-Bains¹.

¹ Le territoire couvert par le SYANE s'étend également en Savoie sur la commune de La Giettaz, du fait de l'adhésion de cette dernière au SIEVT.

Figure 1 : Périmètre géographique du syndicat

COMMUNES ADHÉRENTES AU SYANE AU 31 DÉCEMBRE 2017

■ 230* communes sous l'autorité concédante SYANE

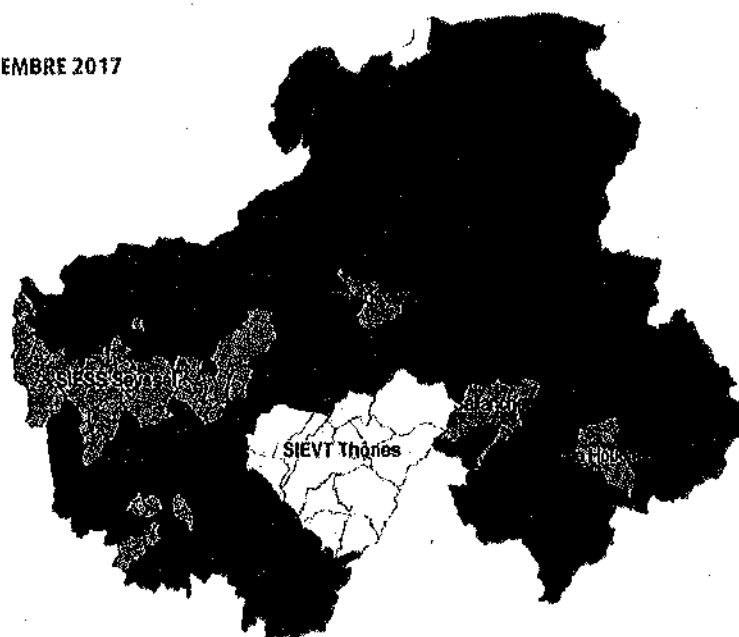
■ 13* communes dont le réseau est exploité par des Entreprises Locales de Distribution (ELO)

■ Communes de Bonneville, Sallanches et Les Hautes sous leur propre autorité concédante

■ 36 communes sous l'autorité concédante du Syndicat intercommunal d'électricité et de services de Seyssel (SIESS)

■ 14 communes sous l'autorité concédante du Syndicat Intercommunal d'énergie de la vallée de Thônes (SIEVT)

* Annecy et Filière comptent deux autorités concédantes et deux gestionnaires de réseaux de distribution (GRD) différents. De même, Pers-Jussy compte deux GRD différents sur son territoire.



Source : rapport d'activité 2017 du SYANE

Appartenant à la catégorie des groupements de collectivités, définie à l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les syndicats mixtes ouverts sont soumis aux articles L. 5721-1 à L. 5721-9 de ce code, aux dispositions générales du même code (articles L. 1111-1 et suivants), ainsi qu'à celles relatives à la coopération locale (articles L. 5111-1 et suivants).

Initialement syndicat intercommunal d'électrification, prioritairement tourné vers le développement et le renforcement des réseaux électriques en zone rurale, le SYANE est devenu syndicat mixte en 1985 avec l'adhésion du département, et s'est alors engagé dans la réalisation de travaux et de services pour le compte de ses membres (travaux de voirie, gestion du parc départemental de véhicules, etc.). En 2003, il est devenu autorité organisatrice et concédante du service public de la distribution d'électricité, et a alors recentré ses compétences sur l'énergie (électricité, gaz et éclairage public) et les télécommunications. Un premier contrat de concession de la distribution d'électricité à l'échelle départementale a ainsi été conclu par le syndicat fin 2003.

Depuis lors, et plus particulièrement depuis le début des années 2010, le SYANE a élargi ses compétences dans les domaines de l'énergie et du numérique : outre sa mission de base sur le service public de la distribution et de la fourniture d'électricité, le syndicat a engagé en 2010 la réalisation d'un réseau très haut débit d'initiative publique, et développé un ensemble de programmes dédiés à la maîtrise des consommations d'énergie. Il exerce en outre plusieurs compétences optionnelles, au profit de ses membres qui le souhaitent : autorité concédante du service public du gaz, exploitation ou travaux sur les réseaux d'éclairage public, mise en place et exploitation d'un réseau de bornes de recharge pour les véhicules électriques.

Le SYANE s'est en outre récemment engagé dans la réalisation et l'exploitation d'installations de production d'énergie, avec la création en 2017 de la société d'économie mixte SYAN'Enr, qu'il détient à 70 %, dédiée au développement des énergies renouvelables, puis, en 2018, la mise en place d'une régie sans personnalité morale pour les réseaux de chaleur et de froid.

Depuis 2001, le président du SYANE est M. Jean-Paul AMOUDRY. Il a été sénateur entre 1995 et 2014, et président du Syndicat intercommunal des vallées de Thônes jusqu'à fin 2016. Il est également depuis 1992, conseiller départemental de Haute-Savoie.

2- COMPÉTENCES ET GOUVERNANCE

2.1- Statut et périmètre

En vertu de ses statuts fixés par arrêté préfectoral², le SYANE est un syndicat mixte ouvert, régi par les articles L. 5721-1 et suivants du CGCT. Il associe en effet :

- ♦ le département de Haute-Savoie ;
- ♦ les communes couvertes par la concession avec ENEDIS pour la distribution d'électricité (soit 230 communes) ;
- ♦ les communes et syndicats intercommunaux dont la distribution d'électricité est assurée en régie, directement ou via une société d'économie mixte :
 - les communes de Bonneville, des Houches et de Sallanches ;
 - le syndicat intercommunal d'électricité et de services de Seyssel (SIESS) ;
 - le syndicat intercommunal d'électricité de la vallée de Thônes (SIEVT).

Une procédure de révision statutaire, actée par délibération du comité syndical du 11 décembre 2019, modifiée par délibération du 15 octobre 2020 est en cours afin de permettre aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre d'adhérer au syndicat.

Le périmètre du SYANE, qui n'a pas été modifié depuis 2012³, couvre ainsi la quasi-totalité des communes du département de Haute-Savoie, conformément aux dispositions du CGCT prévoyant la constitution d'une autorité organisatrice unique de la distribution de l'électricité à l'échelle départementale.

En effet, la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie a donné compétence aux communes et aux syndicats de communes, en matière de distribution publique d'électricité. La loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz a instauré le monopole d'EDF, concessionnaire des communes ou des syndicats intercommunaux pour la distribution d'électricité, tout en maintenant l'existence des régies et des entreprises publiques de distribution préexistantes (sociétés d'économie mixte, notamment). Pour des raisons de taille, et d'efficacité de la mission d'autorité organisatrice et concédante face à un opérateur national en monopole, la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie a organisé, 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 au niveau de syndicats départementaux.

L'article L. 2224-31 du CGCT dispose ainsi que *« lorsque les attributions prévues par le présent article ne sont, pour les réseaux publics de distribution d'électricité, exercées ni par le département ni (...) par un unique syndicat de communes ou syndicat mixte sur l'ensemble du territoire départemental (...), le ou les représentants de l'État dans le ou les départements engagé, dans le cadre des dispositions prévues au 2° du I de l'article L. 5211-5 ou à l'article 61 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales⁴, la procédure de création d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte pour l'exercice de ces compétences sur l'ensemble du territoire départemental »*.

² Sur la période examinée, les statuts du SYANE ont été fixés successivement par les arrêtés préfectoraux du 24 février 2010, 5 juin 2013, 16 avril 2015, et 27 février 2018.

³ La commune d'Annecy a adhéré au syndicat en 2009.

⁴ Articles autorisant le préfet à modifier le périmètre des EPCI et des syndicats sous réserve de l'avis de la commission départementale de la coopération intercommunale.

Il convient cependant de souligner que la commune de Thonon-les-Bains, qui ne dispose pas de régie d'électricité, n'adhère pas au SYANE, et continue de gérer de manière autonome un contrat de concession de la distribution publique d'électricité avec ENEDIS, contrevenant ainsi aux dispositions du CGCT. Alors que le préfet de département dispose du pouvoir d'étendre le périmètre du SYANE à la commune de Thonon-les-Bains⁶, aucune initiative en ce sens n'a été prise. Le SYANE, conscient de l'irrégularité de cette situation, a indiqué privilégier une adhésion volontaire de Thonon-les-Bains, et a rencontré à cet effet le nouveau maire de la commune élu en juin 2020.

2.2- Compétences

Les compétences du SYANE ont été élargies à trois reprises depuis 2012 :

- par l'arrêté préfectoral du 5 juin 2013 : extension de la compétence éclairage public à l'exploitation et la maintenance des réseaux et extension de l'action en matière de télécommunications à l'établissement du schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN) ;
- par l'arrêté préfectoral du 16 avril 2015 : élargissement des compétences à la création, l'entretien et l'exploitation des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables (compétence IRVE), et au soutien à la maîtrise de l'énergie et au développement des énergies renouvelables, notamment par la mise en œuvre de services mutualisés de conseil en énergie partagée (CEP) et de gestion des certificats d'économies d'énergies (CEE), les achats groupés d'énergie et le soutien à la mise en œuvre des plans climat-air-énergie territoriaux ;
- par l'arrêté préfectoral du 27 février 2018 : ajout aux compétences statutaires de la création et de l'exploitation de réseaux publics de chaleur ou de froid.

Le syndicat a ainsi développé rapidement ses compétences sur la période examinée afin de disposer du champ d'intervention le plus large et le plus transversal dans le domaine des énergies et du numérique, conformément à ses orientations stratégiques en matière de transition énergétique arrêtées notamment par une délibération du comité syndical de décembre 2015. Un tableau détaillé des compétences est présenté en annexe 1.

Ainsi, aux termes de ses statuts, le SYANE a aujourd'hui pour objet :

- d'exercer la compétence d'autorité organisatrice et concédante des missions de service public de la distribution et de la fourniture d'électricité en lieu et place des communes sous concession ENEDIS et de prendre toute initiative dans les domaines connexes (réalisation d'opérations d'économies d'énergie, enfouissement des réseaux, développement expérimental de réseaux intelligents, etc.) ;
- d'exercer, de manière optionnelle, des compétences au titre des réseaux d'énergie, dans le domaine du gaz (autorité organisatrice et concédante), des réseaux de chaleur ou de froid (création et exploitation), d'éclairage public et de création et d'exploitation des infrastructures de recharge des véhicules électriques (IRVE) ;
- d'exercer la compétence relative aux réseaux et services locaux de communications électroniques, et d'établir le schéma directeur territorial d'aménagement numérique ;
- enfin, les statuts du SYANE ouvrent des champs d'intervention extrêmement larges en matière de soutien à l'efficacité et à la transition énergétiques : aménagement et exploitation de toute installation utilisant les énergies renouvelables ou visant à alimenter des réseaux de chaleur ou de froid, participation à l'élaboration et à la mise en œuvre des outils de planification, réalisation de toute action contribuant à la performance des réseaux d'énergie, assistance et soutien financier à toute action présentant un intérêt en terme d'efficacité énergétique, mise en œuvre de services mutualisés (CEP, CEE).

⁶ Article 40-II de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

2.3- L'ambiguïté du périmètre et des modalités d'intervention

Ce champ géographique et opérationnel extrêmement large, souhaité par le SYANE pour apporter une réponse globale aux enjeux de la transition énergétique, est cependant couvert au prix d'ambiguïtés importantes quant au périmètre et aux modalités d'intervention du syndicat.

2.3.1- Une répartition incertaine des adhésions par compétence

Les statuts précisent expressément que l'adhésion des membres à certaines compétences (gaz, éclairage public, réseaux de chaleur et de froid, IRVE) est optionnelle, et doit être actée par des délibérations spécifiques des assemblées délibérantes. Le SYANE fonctionne donc comme un syndicat « à la carte », défini à l'article L. 5212-16 du CGCT, même si ce dernier article n'est pas expressément mentionné dans ses statuts. Il est possible pour un syndicat mixte ouvert d'exercer des compétences à la carte, en application des dispositions de l'article L. 5721-2 du CGCT, qui précisent que « un syndicat mixte peut être constitué (...) en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales »⁶. Conformément à l'article précité, les statuts du SYANE précisent les conditions dans lesquelles chaque membre peut transférer ou reprendre des compétences optionnelles au syndicat.

Cependant, les statuts ne précisent pas explicitement les compétences obligatoirement confiées au syndicat par ses membres. Par opposition aux compétences clairement définies par les statuts comme « à la carte », on peut en conclure que la distribution et la fourniture d'électricité et les communications électroniques sont des compétences obligatoires, qui doivent être systématiquement transférées par les membres, conformément aux principes généraux de spécialité et d'exclusivité.

Les compétences réellement exercées par le SYANE pour le compte de certains de ses membres sont à cet égard peu claires. Ainsi, le département de la Haute-Savoie n'adhère à aucune compétence optionnelle, et n'a pas non plus transféré la compétence d'autorité concédante de la distribution d'électricité, n'ayant pas d'attributions légales dans ce domaine.

La même ambiguïté existe concernant l'adhésion des communes et syndicats intercommunaux gérant des entreprises locales de distribution. Ces organismes (les distributeurs non-nationalisés) sont exclus de l'obligation de regroupement dans un syndicat départemental. Comme cela a été précisé dans une circulaire ministérielle de 2007, leur adhésion doit être volontaire⁷. Cependant, les statuts du SYANE n'explicitent pas clairement le contenu de la compétence « électricité » exercée par le syndicat dans le cas où, hors du périmètre de la concession ENEDIS, il n'est pas autorité concédante (voir cartographie en figure 1). Ces syndicats n'adhèrent en outre à aucune compétence optionnelle.

Ces adhésions peuvent présenter un intérêt opérationnel : pour le bon fonctionnement de la distribution électrique pour les syndicats en régie, ou pour une bonne coordination en matière de couverture par les réseaux numériques concernant le département de la Haute-Savoie. Elles n'en demeurent pas moins dépourvues de fondement en l'état actuel de la rédaction des statuts, qui devront évoluer pour préciser les missions transférées par le département et les régies d'électricité.

Les présentations faites au bureau sur la révision statutaire en cours soulignent que les dirigeants du syndicat sont conscients de cette faiblesse : les supports de présentation indiquent en effet que ces syndicats intercommunaux n'adhèrent que pour la bonne

⁶ Réponse ministérielle n° 82821, J.O. du 28 mars 2006.

⁷ Circulaire DGCL/n° 19274 du 11 octobre 2007 / voir par exemple réponse ministérielle à la question n°6203, J.O.AN du 22 juin 2010.

organisation de la distribution de l'électricité, et le département uniquement pour apporter des soutiens financiers au titre de la solidarité territoriale, sans aucun transfert de compétence effectif au SYANE. La chambre recommande ainsi au syndicat de procéder, dans ses statuts, à une clarification des compétences afin de définir sans ambiguïté les compétences obligatoires.

2.3.2- La situation des communes membres du SIESS et du SIEVT

Outre ces ambiguïtés sur le périmètre d'adhésion des membres, les relations statutaires avec le syndicat intercommunal d'électricité et de services de Seyssel (SIESS) et le syndicat intercommunal d'électricité de la vallée de Thônes (SIEVT) présentent d'autres sources de fragilité juridique.

En effet, certaines communes membres de ces deux syndicats intercommunaux ont par ailleurs adhéré directement au SYANE pour des compétences optionnelles sans pour autant être recensées dans la liste des membres annexée aux statuts. Ainsi, 14 communes membres du SIESS adhèrent au SYANE pour la compétence « infrastructures de recharge des véhicules électriques » (IRVE), une pour la compétence « gaz » et trois pour la compétence « éclairage public ». 11 communes membres du SIEVT adhèrent au SYANE pour la compétence « IRVE », et une pour la compétence « éclairage public ». Elles ne sont pas représentées à l'assemblée générale, sauf via les syndicats intercommunaux, qui ne sont pas compétents pour adhérer au SYANE sur les compétences optionnelles concernées (service de bornes de recharge des véhicules électriques principalement).

Ces communes ne versent pas de cotisations pour les charges générales du SYANE, ce qui est pourtant statutairement obligatoire pour l'ensemble des membres. Elles ont cependant, pour certaines d'entre elles, bénéficié de versements financiers du SYANE (notamment des prêts – voir infra), réservés aux membres.

2.3.3- L'absence de vote différencié par compétence

Le syndicat n'a pas mis en place, dans ses statuts, de système de vote différencié par compétence pour l'adoption des décisions de ses instances, en contradiction avec les dispositions du CGCT relatives aux syndicats à la carte⁸ aux termes desquelles « *tous les délégués prennent part au vote pour les affaires présentant un intérêt commun à toutes les communes et notamment pour l'élection du président et des membres du bureau, le vote du budget, l'approbation du compte administratif et les décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement et de durée du syndicat ; dans le cas contraire, ne prennent part au vote que les délégués représentant les communes concernées par l'affaire mise en délibération.* ». Cela semble une conséquence des ambiguïtés quant au périmètre d'adhésion de nombreux membres.

Les présentations au bureau sur la révision statutaire en cours reviennent explicitement sur ce sujet. Elles expliquent que la mise en place d'une distinction entre les sujets d'intérêt commun, sur lesquels l'ensemble des membres voteraient, et les autres sujets, pour lesquels seuls les membres adhérant à la compétence concernée seraient amenés à se prononcer, amènerait un grand nombre de collectivités à délibérer, lors des réunions des instances, sur un nombre limité de questions à l'ordre du jour, ce qui serait un facteur de démobilisation des élus.

Malgré cette irrégularité, clairement exposée au bureau, la mise en œuvre d'un vote différencié par compétence n'est ainsi toujours pas prévue dans le projet de révision statutaire. L'ambiguïté sur les modalités d'adhésion serait même, dans le projet actuel, renforcée : en

⁸ Article L. 5212-16, transposable aux syndicats mixtes (CE, 10 oct. 1994, n° 116277, Synd. investissement et exploitation services publics Cournon-d'Auvergne et Lempdes).

effet, l'objectif majeur de la révision statutaire est de permettre l'adhésion des EPCI à fiscalité propre, et de prévoir leur représentation au comité syndical et au bureau. Or, les EPCI à fiscalité propre ne pourraient adhérer que pour une partie résiduelle des compétences du SYANE (la révision statutaire vise en particulier à cet égard l'éclairage public des zones d'activité et des voiries communautaires), et en tout état de cause pas pour les compétences obligatoires, déjà transférées au SYANE par les communes.

La chambre recommande donc au syndicat de mettre en œuvre le vote différencié par compétence, prévu par le CGCT pour les syndicats à la carte, et qui amènerait une clarification du périmètre d'adhésion de chacun des membres. Le SYANE a indiqué en réponse aux observations provisoires qu'il se conformera à cette obligation de mise en œuvre du vote différencié, et qu'il mènera pour ce faire les études juridiques et les concertations nécessaires avec ses adhérents.

2.4- La composition et le fonctionnement des instances

Sur la période examinée, la composition et le fonctionnement des instances du SYANE sont définis par les statuts et par le règlement intérieur adopté par le comité syndical le 19 décembre 2008 et modifié le 10 février 2015.

En outre, le projet de délibération statutaire approuvé par le comité syndical en décembre 2019 prévoit une modification de la composition du comité syndical et du bureau afin de permettre, à l'issue du renouvellement des conseils municipaux et communautaires en 2020, une représentation des EPCI à fiscalité propre qui décideraient d'adhérer au SYANE.

2.4.1- La composition des instances

2.4.1.1- Le comité syndical

L'article 7 des statuts du SYANE fixe les modalités de représentation des adhérents au sein du comité syndical, avec une répartition en six collèges :

- ♦ quatre collèges (un par arrondissement du département) représentant les communes sous concession ENEDIS, chacun d'entre eux comptant, selon la population représentée, entre 16 et 22 représentants titulaires au comité syndical ;
- ♦ un collège pour le département de la Haute-Savoie, représenté par huit délégués titulaires (soit deux par arrondissement) ;
- ♦ un collège pour les communes ou syndicats ayant un distributeur d'électricité non-nationalisé : le syndicat intercommunal d'électricité et de services de Seyssel y est représenté par quatre délégués, le syndicat intercommunal d'électricité de la vallée de Thônes par deux délégués, et chaque commune ayant une régie d'électricité par un délégué.

Les statuts tels que modifiés en février 2018 prévoient en outre un septième collège pour les EPCI à fiscalité propre, avec une représentation d'un délégué titulaire et d'un suppléant pour chaque établissement. Ce collège n'a pas été mis en place sur la période examinée.

Au total, au 31 décembre 2019 le comité syndical compte 99 titulaires. Ces règles de composition sont conformes aux dispositions du CGCT⁹ qui laissent aux syndicats mixtes ouverts toute latitude pour définir dans leurs statuts les règles de représentation des membres au comité syndical. Elles se traduisent cependant par une relative surreprésentation des communes ayant une régie d'électricité, qui sont individuellement représentées au comité syndical, contrairement aux communes sous concession ENEDIS, alors même qu'elles n'ont pas transféré au SYANE la compétence d'autorité concédante.

⁹ Article L. 5721-2 du CGCT.

Le projet de révision statutaire adopté par le comité syndical le 11 décembre 2019 prévoit ainsi de réduire le nombre de sièges attribués au département (de huit à quatre délégués) et aux syndicats et communes en régie ou en SEM pour la distribution d'électricité (de neuf à quatre délégués), afin de dégager 24 sièges au profit des intercommunalités à fiscalité propre. Les possibilités juridiques d'adhésion de ces dernières sont par ailleurs précisées.

En outre, huit commissions thématiques, constituées au sein du comité syndical, ont été créées lors du renouvellement des instances en 2014, conformément aux statuts. Au cours du précédent mandat, seule existait une commission « travaux ». Ces commissions sont placées sous la responsabilité des vice-présidents en charge des délégations correspondantes.

2.4.1.2- Le bureau

S'agissant d'un syndicat mixte ouvert, la composition du bureau est librement fixée par les statuts.

L'article 7.2 des statuts prévoit ainsi un bureau composé d'au moins 28 membres :

- ♦ chaque arrondissement du département sous concession ENEDIS est représenté par cinq membres, auxquels s'ajoute un membre supplémentaire si le collège de l'arrondissement a plus de 20 membres élus au comité ;
- ♦ les syndicats ayant des régies sont représentés par trois membres ;
- ♦ l'ensemble des communes ayant une régie est représentée par un membre ;
- ♦ le département est représenté par quatre membres, soit un par arrondissement.

Le bureau compte à ce jour 30 membres, avec une représentation relativement forte des syndicats intercommunaux ayant des régies au regard de l'absence de transfert effectif au SYANE.

Le projet de révision statutaire adopté fin 2019 prévoit sur ce point également un rééquilibrage, en réduisant à deux sièges la représentation du département, ainsi que celle des syndicats intercommunaux ayant des régies, afin de permettre la représentation des intercommunalités à fiscalité propre.

Pour le comité syndical comme pour le bureau, la réduction de la représentation des syndicats et des communes en régie d'électricité est cohérente avec la faiblesse des compétences effectivement transférées au SYANE. Cependant, cette réduction se fait au profit des sièges réservés aux intercommunalités à fiscalité propre, qui sont certes des acteurs importants de la transition énergétique, mais n'adhéreront au SYANE que pour une partie résiduelle de ses missions statutaires.

2.4.1.3- Le président et les vice-présidents

Les statuts du SYANE disposent que le président et les vice-présidents sont élus par les membres du bureau. En l'absence de précision sur le nombre de vice-présidents dans les statuts, les délibérations du SYANE se réfèrent aux articles L. 5711-1 et L. 5211-10 du CGCT (applicables aux syndicats mixtes fermés), se donnant ainsi la possibilité d'élire jusqu'à 15 vice-présidents. Sur la période examinée, le nombre de vice-présidents a été fixé à huit par le comité syndical. Chacun des vice-présidents bénéficie d'une délégation de fonction. Les vice-présidents élus par le bureau représentent l'ensemble des collèges du comité syndical.

Conformément à l'article L. 5211-12 du CGCT, les indemnités versées aux élus ont été définies par délibérations des 30 avril 2008, 19 mai 2014 et 29 juin 2017. Les indemnités des vice-présidents correspondent au maximum prévu par l'article R. 5723-1 du CGCT, soit 9,35 % de l'indice brut terminal de la fonction publique (361,90 € bruts mensuels en 2018).

Le président perçoit également le maximum des indemnités prévues par les textes, soit 18,71 % de l'indice brut terminal de la fonction publique, ce qui représente en 2018, 724,20 € bruts mensuels. M. Jean-Paul AMOUDRY n'a perçu ses indemnités qu'à compter de novembre 2014, à la fin de son mandat parlementaire. Avant cette date, ses indemnités n'ont pas été reversées à un autre délégué syndical.

Ces indemnités de fonction peuvent être maintenues au-delà du 1^{er} janvier 2020, malgré les restrictions introduites par la loi du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République concernant les possibilités d'indemnisation des fonctions de président et de vice-président de syndicat intercommunal ou de syndicat mixte. Le SYANE remplit en effet les conditions fixées par la loi du 23 mars 2016 relative aux conditions d'exercice des mandats des membres des syndicats de communes et des syndicats mixtes pour un tel maintien, à savoir un périmètre supérieur à celui d'un EPCI à fiscalité propre, ce périmètre de référence ne tenant pas compte de celui des départements ou régions membres des syndicats.

2.4.2- Le fonctionnement des instances et des délégations

2.4.2.1- *La périodicité et les comptes rendus des réunions*

La périodicité de réunions du comité syndical fixée par les statuts est d'au minimum quatre par an. Au cours de la période sous revue, cette périodicité a été respectée, le comité syndical se réunissant quatre à cinq fois par an. Le quorum a toujours été atteint, à une exception près¹⁰. Concernant le bureau, les statuts n'imposent aucune fréquence des séances, mais le rythme des réunions est régulier, avec la tenue de huit à neuf bureaux annuels.

Le formalisme des convocations, des ordres du jour et des décisions n'appelle pas d'observation.

2.4.2.2- *Le fonctionnement des délégations*

Si le contenu des délégations du comité syndical au bureau et au président n'appelle pas d'observation, le compte-rendu de leur exercice doit être amélioré.

Les statuts du syndicat et le règlement intérieur ne précisent pas la répartition des attributions entre le comité syndical et le bureau, mais les délibérations du 30 avril 2008 et du 19 mai 2014, qui fixent les délégations du comité syndical au bureau et au président, confèrent au bureau une large délégation de compétence, laissant au comité syndical les seules attributions non déléguables prévues à l'article L. 5211-10 du CGCT.

Concernant les délégations du comité syndical au président, les statuts du SYANE renvoient aux dispositions du CGCT relatives à la coopération intercommunale. Le président du SYANE bénéficie notamment des délégations prévues en matière d'emprunts, de préparation et d'exécution des marchés publics, de gestion des contentieux.

L'article L. 5211-10 du CGCT prévoit que « *lors de chaque réunion de l'organe délibérant, le président rend compte des travaux du bureau et des attributions exercées par délégation de l'organe délibérant* ». Le SYANE ne respecte pas cette fréquence de compte rendu de l'activité du bureau au comité syndical. En effet, un compte rendu est effectué seulement lors du dernier comité syndical de l'année, sous la forme d'un rapport reprenant l'ensemble des décisions du bureau prises sur l'année écoulée.

¹⁰ Comité syndical convoqué le 19 octobre 2016. Convoqué à nouveau le 27 octobre, le comité syndical du 2 novembre n'a réuni que 31 délégués (présents ou représentés pour 99 membres en exercice). Cette situation étant prévue à l'article 6 du règlement intérieur, les décisions prises par le comité syndical lors de cette réunion sont valables.

Par ailleurs, aucune information n'est mentionnée dans les comptes rendus des comités syndicaux quant à l'exercice des compétences déléguées par le président, ce qui est contraire au CGCT ainsi qu'aux délibérations du SYANE donnant ces délégations, qui prévoient une information sur les décisions prises par le président à chaque comité syndical.

En réponse aux observations de la chambre au stade provisoire, le SYANE a indiqué que le dispositif de compte-rendu de l'exercice des délégations serait modifié rapidement afin de respecter la réglementation.

2.5- Conclusion intermédiaire

Depuis 2013, le SYANE a développé rapidement ses compétences, et a cherché à fédérer les collectivités locales de Haute-Savoie afin de se positionner de manière transversale sur les enjeux de la transition énergétique, sur lesquels il a formalisé en 2015 ses orientations stratégiques. Ce champ opérationnel extrêmement large a cependant été obtenu au prix d'importantes faiblesses statutaires. Ainsi, les compétences réellement exercées par le SYANE pour le département et les syndicats intercommunaux ayant des régies sont incertaines, et les modalités d'adhésion directe au SYANE des communes membres de ces syndicats intercommunaux sont ambiguës. Conséquence de ces fragilités, le syndicat n'applique pas, pour l'adoption des décisions du comité syndical, le vote différencié par compétence pourtant prescrit par le CGCT pour les syndicats à la carte. Si le fonctionnement des instances de gouvernance est globalement satisfaisant, le SYANE doit s'attacher à effectuer des comptes rendus plus réguliers au comité syndical sur l'exercice des compétences déléguées au bureau et au président, afin de respecter les obligations légales.

3- LES RELATIONS FINANCIÈRES AVEC LES ADHÉRENTS ET LE MODÈLE DE FINANCEMENT DU SYNDICAT

3.1- Volumes financiers et principaux flux

Les relations financières entre le SYANE et ses adhérents se caractérisent par la grande diversité des contributions et participations, ainsi que par l'importance des flux financiers croisés (voir détail en annexe 2).

Ainsi, la contribution nette totale des adhérents (communes, groupements et département) au syndicat s'est établie à 71,4 M€ entre 2013 et 2019, soit 10,2 M€ par an en moyenne. Cependant, les flux financiers entre le syndicat et ses membres ont été beaucoup plus importants, puisque les versements du SYANE à ses membres se sont élevés à 141,2 M€, et les versements des membres au SYANE à 212,6 M€. En moyenne, chaque euro de contribution nette au syndicat donne donc lieu à cinq euros de flux financiers croisés.

Tableau 1 : Synthèse des flux financiers entre le SYANE et ses adhérents

En M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul
TCCFE reversée	- 9,79	- 9,41	- 8,99	- 9,02	- 11,38	- 13,33	- 14,84	- 76,76
Cotisations fixes des membres au fonctionnement	0,32	0,51	0,66	0,66	0,64	0,64	0,62	4,05
Cotisations variables et compétences optionnelles	1,63	1,05	1,05	1,13	1,35	1,17	- 0,09	7,30
S/total contributions et participations des membres au fonctionnement	1,95	1,56	1,70	1,79	2,00	1,82	0,53	11,35
Fonds de concours et subventions d'équipement reçues des membres (y.c. subvention électrification du département)	22,58	26,84	21,47	19,22	12,25	12,88	12,57	127,80
Fonds de concours et subventions d'équipement versées aux membres (y.c. reversement subvention électrification du département)	-0,97	- 0,69	- 1,01	- 0,74	- 1,53	- 1,27	- 1,01	- 7,23
S/ total fonds de concours et subventions d'équipement	21,61	26,15	20,45	18,48	10,72	11,60	11,56	120,57
Prêts du SYANE aux adhérents	- 10,91	- 17,91	- 11,68	- 8,94	- 1,65	- 3,64	- 2,49	- 57,22
Remboursements des annuités des prêts par les adhérents (Intérêts et capital)	9,51	9,44	10,84	10,97	11,38	10,72	10,65	73,49
S/total prêts aux adhérents	- 1,41	- 8,47	- 0,84	2,03	9,73	7,07	8,16	16,27
Total flux SYANE vers membres	- 21,68	- 28,01	- 21,68	- 18,69	- 14,56	- 18,25	- 18,34	- 141,21
Total flux membres vers SYANE	34,04	37,83	34,01	31,98	25,62	25,41	23,75	212,64
Solde	12,37	9,83	12,33	13,28	11,06	7,16	5,40	71,43

Chiffre positif : versement des adhérents au syndicat (recette pour le syndicat)

Chiffre négatif : versement du syndicat à ses adhérents (dépense pour le syndicat)

Source : grands livres SYANE

Ces flux financiers complexes se décomposent en quatre catégories principales :

- le reversement par le SYANE aux communes membres d'une large part de la taxe sur la consommation finale d'électricité ;
- les contributions des adhérents au fonctionnement du syndicat : cette ressource classique pour les syndicats mixtes est relativement peu importante dans les relations financières entre le SYANE et ses membres (11,3 M€ de contributions et participations versées au syndicat sur la période, et seulement 4 M€ pour la contribution statutaire au fonctionnement) ;
- les fonds de concours pour le financement des opérations de travaux : la grande majorité de ces flux concerne des versements des communes membres pour le financement des travaux réalisés en maîtrise d'ouvrage par le SYANE. Ces fonds de concours des communes ont été, avec 127,8 M€ cumulés entre 2013 et 2019, le principal poste dans les relations financières entre le syndicat et ses adhérents ;
- enfin, le SYANE a mis en œuvre un système de prêts aux communes pour le financement des participations aux travaux que ces dernières lui versent : 57,2 M€ de prêts ont ainsi été accordés sur la période examinée.

Chacune de ces catégories recouvre un ensemble de règles d'intervention multiples, sources de complexité de gestion et, dans certains cas, de fragilités juridiques. En tout état de cause, l'importance et la diversité des flux financiers croisés rendent difficilement lisible le coût total de l'exercice de ses compétences par le syndicat.

3.2- La taxe communale sur la consommation finale d'électricité et ses reversements aux membres

L'article L. 2333-2 du CGCT dispose que les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale qui leur sont substitués au titre de leur compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité perçoivent la taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE) due sur l'ensemble des consommations d'électricité sous une puissance inférieure ou égale à 250 kVA.

Conformément à l'article L. 5212-4 du CGCT, le SYANE perçoit la TCCFE en lieu et place des communes sur le territoire desquelles il est autorité organisatrice de la distribution d'électricité :

- obligatoirement pour les communes de moins de 2 000 habitants ou dans laquelle la taxe était déjà perçue par le syndicat au 31 décembre 2010 ;
- sur délibération concordante du syndicat et des communes concernées pour les communes de plus de 2 000 habitants.

Le SYANE se caractérise par un périmètre très large de perception de la TCCFE, qui s'est accru sur la période examinée. Ainsi, il perçoit la taxe au 1^{er} janvier 2019 sur 228 communes régies par la concession départementale sur la distribution d'électricité, contre 209 communes au 1^{er} janvier 2013. À l'exception de la commune de Saint Gervais-les-Bains, l'ensemble des communes de plus de 2 000 habitants sous concession pour la distribution d'électricité ont ainsi volontairement transféré la perception et le contrôle de la taxe au syndicat. Parmi les décisions les plus récentes et les communes les plus importantes, on peut citer Saint-Julien-en-Genevois au 1^{er} janvier 2017, la commune nouvelle d'Annecy au 1^{er} janvier 2018, Annemasse, Chamonix-Mont-Blanc, Cluses et Evian-les-Bains au 1^{er} janvier 2019.

Sur l'ensemble de la période examinée, le SYANE a fixé le coefficient multiplicateur applicable à la TCCFE au niveau maximal autorisé par l'article L. 2333-4 du CGCT.

Cependant, le syndicat reverse la grande majorité de ce produit à ses membres, ce qui est autorisé par l'article L. 5212-24 du CGCT. Ainsi, sur la période examinée, la TCCFE perçue par le SYANE a été reversée aux communes à hauteur de 90,4% %.

Tableau 2 : TCCFE collectée et TCCFE reversée

En M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul
TCCFE collectée	9,99	9,98	9,83	10,18	13,08	15,41	68,48
TCCFE reversée	- 9,79	- 9,41	- 8,99	- 9,02	- 11,38	- 13,33	- 61,92
Solde TCCFE conservée	0,20	0,57	0,85	1,16	1,70	2,08	6,55
Taux global de reversement de la TCCFE aux membres	98,00 %	94,25 %	91,41 %	88,59 %	87,02 %	86,53 %	90,43 %

Source : grands livres SYANE

La part conservée par le SYANE a cependant progressé, passant de 2 % en 2013 à 13,5 % en 2018. En effet, compte tenu de l'élargissement des compétences du syndicat et des besoins de financement en découlant, et au vu d'une étude de prospective financière réalisée en 2013, le comité syndical a décidé de diminuer progressivement à 85 % la part de la taxe reversée aux communes.

Cette évolution s'est faite parallèlement à une démarche active du SYANE pour obtenir la collecte de la TCCFE sur les communes de plus de 2 000 habitants, avec succès, puisque 27 communes ont décidé, entre 2017 et 2019, du transfert au syndicat de la taxe sur l'électricité. Ce large périmètre de perception de la taxe sur l'électricité a cependant eu pour contrepartie l'octroi de périodes de lissage au cas par cas, et de nombreuses modifications des taux de reversement sur la période.

Depuis 2019, le système est stabilisé avec deux taux de reversement différents selon le niveau de transfert des compétences (taux de reversement de droit commun de 85 %, et taux majoré de 92,5 % pour les communes ayant transféré la TCCFE après 2010 sans transfert au SYANE de la compétence éclairage public, soit quatre communes fin 2019). Il a donc été mis fin, sous

réserve de modifications futures, à la période de transition liée à l'extension du périmètre de perception de la TCCFE, qui s'était traduite par des inégalités entre communes comparables en terme de population et de compétences transférées¹¹.

3.3- Les contributions des membres et les fonds de concours

3.3.1- Les contributions et participations au fonctionnement

L'article 18 des statuts dispose que les recettes du syndicat comprennent les cotisations de ses adhérents, et en fixe la liste. Les montants de ces différentes cotisations sont fixés annuellement par délibération du comité syndical.

En premier lieu, le syndicat perçoit pour son fonctionnement général une cotisation de base, décomposée en une cotisation fixe et une cotisation proportionnelle.

Les statuts prévoient que la cotisation fixe est établie selon un critère de population des collectivités adhérentes. Tel était le cas jusqu'en 2015, avec une cotisation de 0,35 € par habitant identique pour l'ensemble des adhérents, à l'exception du département de la Haute-Savoie (0,035 € par habitant). Au vu de l'étude de prospective financière, une augmentation des cotisations fixes a été actée en 2015, avec l'introduction d'une distinction selon le mode de gestion de la distribution d'électricité (concession ENEDIS ou régie), et selon que le SYANE perçoit ou non la taxe sur la consommation finale d'électricité sur le territoire. Aucun de ces critères de détermination de la cotisation fixe n'est pourtant prévu par les statuts, qui devraient être actualisés sur ce point.

Tableau 3 : Évolution des cotisations fixes

Cotisation fixe en € par habitant	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Département	0,035	0,055	0,080	0,080	0,080	0,080	0,080
Communes et syndicats intercommunaux	0,35	0,55	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Communes sous concession ENEDIS pour lesquelles le SYANE perçoit la TCCFE			0,55	0,55	0,55	0,55	0,55
Communes sous concession ENEDIS pour lesquelles le SYANE ne perçoit pas la TCCFE			0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Communes et syndicats intercommunaux dont la distribution d'électricité est assurée en régie ou en SEM			0,80	0,80	0,80	0,80	0,80

Source : délibérations SYANE

Cette décision a permis de doubler le produit annuel de la cotisation fixe, qui demeure cependant marginal dans les ressources du syndicat (0,32 M€ en 2013, 0,64 M€ en 2018).

La cotisation proportionnelle est, conformément aux statuts, un pourcentage des opérations de travaux et des prestations d'études réalisées pour le compte de chaque collectivité adhérente. Ce pourcentage a été fixé par le comité syndical à 3 % sur l'ensemble de la période. La cotisation proportionnelle s'est établie à 705 k€ par an en moyenne entre 2012 et 2018, avec une tendance à la baisse (0,4 M€ en 2018 contre 0,9 M€ en 2014), parallèle à l'évolution des dépenses de travaux réalisées par le syndicat.

¹¹ Par exemple, les communes de Meythet et Seynod, aujourd'hui intégrées dans la commune nouvelle d'Annecy, toutes deux supérieures à 2000 habitants et ayant transféré au SYANE la compétence éclairage public, se sont vu appliquer jusqu'en 2018 des taux de reversement différents (en 2016 : respectivement 88 % et 98 %).

Outre ces cotisations de base, les statuts prévoient plusieurs cotisations spécifiques pour les compétences optionnelles : éclairage public, service de bornes de recharge des véhicules électriques, conseil en économie partagée. Cependant, les conditions d'application votées par le comité syndical s'éloignent des statuts en ce qu'elles prévoient dans plusieurs cas une répercussion aux adhérents des coûts réels, et non une cotisation définie selon des critères pré-établis.

Ainsi, pour la compétence optionnelle « éclairage public », la contribution demandée aux adhérents pour la maintenance préventive et corrective est la refacturation à l'euro près, au vu des marchés publics conclus, des dépenses engagées par le syndicat. De même, pour le service de conseil en économie partagée, alors que les statuts prévoient une « cotisation fixe au titre des services rendus et du patrimoine de la collectivité », les délibérations du comité syndical fixent, pour les communes de plus de 14 000 habitants, une contribution de 50% du coût du service, évaluée au cas par cas et fixée par convention.

La délibération annuelle sur les taux et les montants des participations financières fixe en outre des taux de participation des adhérents pour les études réalisées par le SYANE : 50 % pour les audits énergétiques, 30 % pour les études de faisabilité sur les énergies renouvelables, 70 % pour les diagnostics et inventaires sur les réseaux d'éclairage public.

Cette délibération définit également un taux de prélèvement du SYANE sur le produit des certificats d'économie d'énergie qu'il valorise pour le compte de ses adhérents (de 0 à 15 % selon les cas).

Le SYANE a fait le choix d'ajuster le plus précisément possible les contributions des adhérents au coût des compétences exercées, afin d'adosser ses dépenses à des participations spécifiques. La délibération fixant les cotisations annuelles s'apparente à une véritable grille tarifaire, la limite étant parfois tenue avec la rémunération de prestations de services, notamment s'agissant des études refacturées.

Ce système se traduit par une faible mutualisation des dépenses entre les membres, et génère d'importantes charges de gestion. Il constitue en outre une zone de risque pour le SYANE en terme de fiscalité (les facturations de prestations de service devant être assujetties à la TVA, contrairement aux participations et cotisations) et de respect des règles de la commande publique, qui s'appliquent à la conclusion de conventions de prestations de services rendues à titre onéreux par les groupements au profit de leurs membres¹².

3.3.2- Les fonds de concours

Le SYANE sollicite par ailleurs des fonds de concours de ses membres pour l'ensemble de ses opérations d'investissement. Le syndicat justifie cette pratique en premier lieu par la règle qu'il s'est fixée de ne jamais emprunter pour son propre compte, et donc de financer ses investissements par l'autofinancement et les subventions d'équipement reçues. Cela facilite également un fonctionnement consensuel du syndicat, toute opération d'investissement engagée ayant nécessairement reçu l'accord de l'adhérent concerné.

Les taux de cofinancement exigés pour chaque type de travaux sont fixés annuellement par le comité syndical. Ils sont très variables selon les compétences et le type d'opération, mais sont dans la majorité des cas supérieurs à 50 % du coût de l'opération (par exemple, en 2019,

¹² En vertu de l'article L. 5111-1 du CGCT, les conventions qui ont pour objet la réalisation de prestations de services ne peuvent être conclues par le SYANE qu'avec le département, la région ou leurs établissements publics. Direction générale des collectivités locales - Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales - Guide des coopérations à l'usage des collectivités locales et de leurs groupements - juillet 2019.

60 % pour les opérations d'extension des réseaux de distribution électrique, 70 % pour les opérations de rénovation ou de mise en conformité de l'éclairage public). Le syndicat utilise la modulation des taux de participation comme un levier d'incitation financière à l'amélioration des performances énergétiques des réseaux¹³, ou de péréquation entre communes urbaines et rurales¹⁴.

Le SYANE fonde ces financements sur l'article L. 5212-26 du CGCT, aux termes duquel « afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement public local, des fonds de concours peuvent être versés entre un syndicat visé à l'article L. 5212-24 et les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale membres, après accords concordants exprimés à la majorité simple du comité syndical et des conseils municipaux ou des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale concernés ».

Les services de l'État ont développé une lecture stricte de cet article : l'article L. 5212-24 du CGCT visant les syndicats chargés de la distribution d'électricité, ils ont considéré que seuls les travaux sur les réseaux de distribution électrique pouvaient faire l'objet de fonds de concours, à l'exclusion des travaux réalisés au titre des autres compétences pouvant être exercées par ces syndicats, notamment l'éclairage public, au regard des principes de spécialité et d'exclusivité régissant les groupements intercommunaux. Le directeur départemental des finances publiques a, dès 2012, signalé au SYANE l'irrégularité de tels fonds de concours. Suite à un déféré préfectoral sur une délibération du syndicat des énergies de la Loire, le tribunal administratif a récemment réfuté cette analyse¹⁵, jugeant que « contrairement à ce que soutient le préfet de la Loire, le versement de fonds de concours n'est pas limité aux domaines qui relèvent de sa compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité du syndicat.[...] Par suite, la délibération attaquée pouvait prévoir, pour le financement des travaux d'éclairage public et de bornes de recharge pour véhicules électriques, le versement de fonds de concours par les communes membres ». Un appel était en cours à la clôture de l'instruction de la chambre régionale des comptes.

Le SYANE doit en tout état de cause aujourd'hui adapter ses financements à la récente modification du CGCT. En effet, la loi de finances initiale pour 2019 a complété l'article L. 5212-26 du CGCT qui dispose désormais que les fonds de concours entre un syndicat d'électricité et ses membres sont possibles pour « 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 ». Le texte autorise donc désormais explicitement les financements par fonds de concours, mais uniquement pour les actions écologiquement vertueuses. Le SYANE n'a pas défini, dans les conditions de financement délibérées annuellement, de telles règles de ciblage des fonds de concours, et continue à prévoir un cofinancement systématique des opérations d'investissement, quel que soit leur impact écologique. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le syndicat a indiqué qu'il modifiera en conséquence ses règles relatives aux fonds de concours.

Le recours systématique à un financement par fonds de concours des opérations d'investissement a ainsi été, sur l'ensemble de la période examinée, un modèle juridiquement fragile. La chambre souligne en outre qu'il est générateur d'importantes charges de gestion pour le syndicat.

¹³ Par exemple, pour le remplacement des luminaires « ballons fluo » : fonds de concours demandé de 60 % pour les communes ne disposant pas d'un diagnostic de leur réseau d'éclairage public, de 40 % pour les communes disposant d'un tel diagnostic.

¹⁴ Par exemple, pour les travaux de sécurisation du réseau basse tension : fonds de concours demandé de 20 % pour les communes rurales et de 40 % pour les communes urbaines.

¹⁵ TA Lyon, 14 février 2019, Préfet de la Loire, n° 1803653.

3.4- Les prêts aux communes

Parallèlement à l'appel systématique de fonds de concours pour le financement de ses opérations d'investissement, le SYANE a mis en œuvre historiquement un système de prêt à ses adhérents. Ce dernier consiste à proposer aux membres de financer, à hauteur de 80 %, les subventions d'investissement qu'ils doivent verser au SYANE par un prêt de longue durée consenti par le syndicat. Ces prêts aux adhérents sont en théorie adossés à un emprunt bancaire globalisé mobilisé par le SYANE.

Le syndicat a modifié en 2014 ses conditions d'intervention en la matière, les rendant moins attractives afin de limiter le recours des communes à ces financements. Bien que le volume des prêts accordés chaque année aux membres ait ainsi diminué sur la période (3,6 M€ en 2018 contre 11,9 M€ en 2013), l'encours reste très important, avec 86,7 M€ fin 2018, représentant plus de 1 730 lignes de prêt actives.

Ce système appelle plusieurs observations. En premier lieu, il est irrégulier au regard du principe du monopole bancaire. En effet, le code monétaire et financier dispose, dans son article L. 511-5 que : « *il est interdit à toute personne autre qu'un établissement de crédit ou une société de financement d'effectuer des opérations de crédit à titre habituel* ». Les prêts entre collectivités territoriales sont également prohibés sur le fondement de l'interdiction constitutionnelle de tutelle d'une collectivité sur une autre, et les juridictions administratives annulent l'octroi de tels financements. Des exceptions sont définies par la loi pour les départements et les régions¹⁶ ou admises par le juge administratif, sous conditions et de manière exceptionnelle¹⁷, mais le SYANE ne rentre pas dans ces cas de figure.

En second lieu, ces prêts sont un facteur de risques financiers et comptables importants pour le syndicat. Ils ne sont formalisés par aucune convention entre le syndicat et la commune ou le groupement bénéficiaire. Le SYANE se contente d'une délibération de l'assemblée délibérante de la commune ou du groupement approuvant le tableau d'amortissement du prêt accordé. Il ne dispose ainsi d'aucun recours en cas de retrait par la commune de la délibération, ou de refus de paiement. Les contrats d'emprunts bancaires souscrits par le SYANE ne font pas mention d'une quelconque responsabilité des communes pour le remboursement, le syndicat étant, pour les établissements bancaires, l'unique débiteur.

Si, en principe, le SYANE répercute à ses adhérents une quote-part des emprunts qu'il a lui-même souscrits, selon le même rythme d'amortissement du capital et le même taux d'intérêt, l'ancienneté et la multiplicité des prêts accordés a rendu le suivi de ces financements très complexe, et peu fiable. Ainsi, les frais financiers des emprunts à taux variables ne sont pas répercutés exactement, et les réaménagements intervenus n'ont pas toujours été pris en compte dans les annuités facturées aux communes. Il existe ainsi un écart croissant entre la dette du SYANE et les prêts accordés aux adhérents : ces derniers sont fin 2018 supérieurs de 10,7 M€ à la dette bancaire totale du SYANE, alors que le syndicat a refinancé par emprunt en 2016, sans le répercuter à ses adhérents, 1,72 M€ de pénalité de sortie d'emprunts à risques. Le résultat financier des prêts aux adhérents est ainsi positif depuis 2016, sans que le SYANE ne puisse expliquer cet écart. Dans ces conditions, il est aujourd'hui impossible de quantifier précisément la dette propre du SYANE.

¹⁶ Les départements (loi n° 50-135 du 31 janvier 1950) et les régions (loi n° 72-619 du 5 juillet 1972) peuvent consentir des prêts aux communes ou à leurs établissements publics à condition que ces prêts concernent des opérations d'équipement communal ou intercommunal présentant un intérêt départemental ou régional.

¹⁷ Par exception, la jurisprudence considère que le prêt entre collectivités territoriales peut être exceptionnellement et ponctuellement autorisé à condition, cumulativement, d'un intérêt public (CE, 31 mai 2000, Ville de Dunkerque, n° 170563), d'un intérêt propre du bailleur de fonds (CE, 23 mai 1980, Commune d'Evau-les-Bains), et que le prêt soit effectué à titre gracieux, sans intérêts (circulaire interministérielle du 2 avril 2002, NOR INT/B/02/00089/C).

Tableau 4 : Encours de dette du budget principal du SYANE et encours de prêts aux adhérents

en M€ (au 31 décembre)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Encours de dette du budget principal*	89,64	96,49	92,75	90,24	82,64	75,97	73,29
Encours de prêts aux adhérents **	76,31	88,13	92,71	94,47	90,25	86,68	81,80
Ecart	13,33	8,36	0,03	-4,23	-7,61	-10,72	-8,51

*solde du compte 1641

**solde du compte 276348

Sources : logiciel Anafi d'après comptes de gestion

Tableau 5 : Frais financiers payés et frais financiers remboursés sur les emprunts globalisés à destination des adhérents

en M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Frais financiers versés par le SYANE / emprunts globalisés*	3,94	3,54	4,08	3,76	3,36	3,12	2,92
Remboursements des frais financiers par les adhérents	3,10	3,29	3,68	3,76	3,74	3,51	3,27
Résultat financier des emprunts globalisés	-0,84	-0,26	-0,40	0,00	0,38	0,39	0,35

*Frais financiers, inclus solde des ICNE, nets des écritures liées à la sortie des emprunts structurés et remboursements des emprunts renégociés.

Sources : logiciel Anafi d'après comptes de gestion et grands livres SYANE.

Les prêts aux communes constituent en outre une charge de gestion très importante pour les services, et sont un frein à la mise en œuvre d'une gestion active de la dette. En conséquence, la chambre recommande au SYANE de mettre fin au système de prêt à ses adhérents, en cessant d'octroyer de nouveaux prêts et en envisageant, pour les adhérents les plus concernés, la possibilité d'effectuer des transferts de contrats bancaires. En réponse, le syndicat a indiqué qu'il était prêt à suivre cette recommandation.

3.5- Conclusion intermédiaire

Le SYANE a élargi le territoire sur lequel il perçoit la taxe sur les consommations finales d'électricité en lieu et place des communes et en conserve une part croissante, sécurisant ainsi ses ressources. Il a pourtant maintenu un ensemble complexe et parfois juridiquement fragile de flux financiers avec ses adhérents. La pratique systématique des fonds de concours pour les opérations d'investissement n'est pas conforme à la nouvelle rédaction de l'article L. 5212-26 du CGCT, qui réserve ces financements à certaines actions en faveur de l'environnement. Les prêts aux adhérents sont contraires aux règles du monopole bancaire. Le syndicat a indiqué qu'il se mettrait en conformité avec la réglementation sur ces deux points. En outre, ces flux financiers rendent la limite entre exercice des compétences transférées et prestations de service souvent ténue. Ils témoignent d'une faible mutualisation des charges entre les adhérents, et génèrent d'importants coûts de gestion.

4- LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

4.1- Le cadre budgétaire et comptable et les relations entre le budget principal et les budgets annexes

Les comptes du SYANE sont aujourd'hui composés de plusieurs budgets :

- le budget principal, régi par la nomenclature budgétaire et comptable M14 ;
- deux budgets annexes régis par la nomenclature M4 relative aux services publics industriels et commerciaux :
 - le budget annexe très haut débit, actif sur toute la période examinée ;
 - le budget annexe réseaux de chaleur et de froid, créée en 2018.

Un budget annexe « zones blanches », dédié à la couverture du territoire en téléphonie mobile, géré en M14, a été clôturé en 2016.

Plusieurs flux financiers existent entre le budget principal et les budgets annexes :

- des subventions du budget principal au budget annexe « zones blanches », à hauteur de 10 379,80 € en 2013 et 45 000 € en 2015, versées sans délibération du comité syndical les autorisant et précisant leur objet ;
- des avances remboursables du budget principal au budget annexe réseaux de chaleur et de froid, d'un montant de 300 000 € en 2018 et 270 000 € en 2019 ;
- des remboursements de charges par le budget annexe très haut débit au budget principal.

Ces remboursements concernent en premier lieu les charges d'administration générale supportées par le budget principal, au prorata des effectifs affectés au très haut débit, à hauteur de 132 k€ par an en moyenne entre 2012 et 2018. En outre, le budget principal refacture les charges de personnel des agents dédiés, en totalité ou en partie, au réseau très haut débit. Les refacturations ainsi effectuées sont passées de 374 k€ pour 6,9 équivalents temps plein (ETP) en 2013 à 653,2 k€ pour 13 ETP en 2018. La refacturation d'une partie du temps de travail de la direction générale et des services support n'est mise en œuvre que depuis 2016. Sur les 13 ETP dont le coût est remboursé par le budget annexe en 2018, 11 sont affectés exclusivement au déploiement du réseau très haut débit.

L'imputation directe sur le budget annexe des charges salariales afférentes aux agents totalement dédiés au réseau très haut débit serait un facteur de simplification et de meilleure lisibilité des comptes du syndicat.

4.2- L'information budgétaire et financière

4.2.1- L'élaboration et le vote du budget

Le calendrier budgétaire du SYANE suit un rythme régulier : le budget primitif est voté en février, en même temps que le compte administratif. Il intègre ainsi les résultats et les restes à réaliser de l'exercice précédent.

La procédure budgétaire est peu formalisée : seul un calendrier des différentes étapes de préparation, qui n'est pas accompagné d'une note de cadrage des demandes, est diffusé en octobre n-1 aux responsables de services, auxquels il est demandé de remplir, pour le mois de novembre, un tableur recensant leurs prévisions de dépenses pour l'exercice suivant. Les différentes phases d'arbitrage ne sont pas davantage formalisées, hormis une réunion des vice-présidents fin novembre préalablement à la tenue du débat d'orientation budgétaire.

Le SYANE a indiqué que le déploiement fin 2020 d'un nouveau logiciel comptable mieux adapté à sa surface financière permettra de revoir l'organisation de la préparation budgétaire.

Le débat d'orientation budgétaire se tient régulièrement début décembre, dans les délais prescrits par le CGCT¹⁸. Le rapport d'orientation budgétaire transmis aux membres du comité syndical présente, de manière détaillée sur une vingtaine de pages, les grandes orientations et les prévisions de dépenses et de recettes pour chaque compétence, ainsi que l'épargne brute et nette prévisionnelle de l'exercice. Cependant, contrairement aux dispositions du CGCT, le rapport ne comprend pas la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations en matière de programmation des investissements, ni d'informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette.

Cependant, une prospective financière à horizon 2023 a été présentée, pour le budget principal et le budget annexe très haut débit, en préambule du débat d'orientation budgétaire pour 2019. La chambre souligne l'intérêt de pérenniser cette démarche, afin de renforcer la dimension pluriannuelle du rapport d'orientation budgétaire.

Elle appelle également l'attention du syndicat sur l'absence de mise en ligne sur son site internet des budgets primitifs, des comptes administratifs, ainsi que des notes de synthèse les accompagnant et du rapport d'orientation budgétaire, contrairement aux dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le syndicat a indiqué qu'il veillerait à l'avenir à la mise à disposition sur son site internet de ces informations.

4.2.2- La présentation du budget

Plusieurs carences ont été relevées concernant la présentation et le contenu des documents budgétaires. En premier lieu, les ratios financiers synthétiques, qui doivent être présentés dans la partie « informations générales » des documents budgétaires¹⁹, sont, selon les années, soit totalement absents, soit très partiellement renseignés (trois ratios sur onze au maximum).

En deuxième lieu, la nomenclature comptable par fonction²⁰, qui a pour objet de donner une vision synthétique de la ventilation des dépenses et des recettes par compétence et par type d'activité, est suivie de manière très lacunaire. Le syndicat n'utilise ainsi, dans sa comptabilité, que la fonction 8 « aménagement et services urbains, environnement » et la fonction 020 « administration générale », sans autre détail, alors que la nomenclature fonctionnelle réglementaire devant être renseignée comporte un détail en sous-fonctions, puis en rubriques.

La présentation du budget et du compte administratif par fonction est soit totalement absente des documents budgétaires, soit erronée. Par exemple, les montants figurant au compte administratif 2018 sont nuls pour les sous-fonctions et rubriques de la fonction 8 « aménagement et services urbains, environnement ».

Les autres états qui doivent réglementairement être annexés au compte administratif sont largement absents, incomplets ou erronés. Ainsi, les états de suivi des provisions et des variations du patrimoine, ainsi que les listes des concours attribués à des tiers et des organismes dans lesquels le syndicat a pris un engagement financier ne sont pas renseignés.

¹⁸ En vertu de l'article L. 5722-1 du CGCT, les syndicats mixtes ouverts sont soumis aux dispositions du CGCT relatives aux finances communales applicables aux communes de 3 500 à moins de 10 000 habitants.

¹⁹ Par assimilation aux règles définies pour les communes de plus de 3 500 habitants par les articles L. 2313-1 et R. 2313-1 du CGCT, le SYANE est assujéti à cette obligation.

²⁰ Par assimilation aux règles définies pour les communes de plus de 3 500 habitants, le SYANE est soumis à l'article L. 2312-3 du CGCT, qui dispose que « le budget des communes de moins de 10 000 habitants est voté par nature. Il comporte pour les communes de 3 500 habitants et plus une présentation fonctionnelle ».

Les annexes relatives au personnel sont présentes, mais incomplètes (avec notamment l'absence de mention du fondement juridique des contrats des personnels non-titulaires), ou manifestement incohérentes : ainsi, au compte administratif 2018, l'annexe budgétaire recense 60 postes pourvus pour 44 emplois budgétaires créés, ce qui témoigne d'un défaut de suivi et de mise à jour du tableau des effectifs.

Le respect insuffisant des obligations relatives aux informations devant être présentées dans les documents budgétaires entrave donc la transparence des comptes du SYANE, alors que la complexité des flux financiers avec les adhérents les rend déjà peu lisibles. Le syndicat a indiqué, en réponse, qu'il veillerait à l'avenir à une présentation plus fiable et complète de ses documents budgétaires.

4.2.3- Les décisions modificatives et l'exécution budgétaire

Le nombre de décisions modificatives de crédit s'établit à deux ou trois par an pour le budget principal, avec généralement une décision modificative lors de la réunion du dernier comité syndical de l'année. La part des crédits nouveaux ouverts par décisions modificatives a été globalement peu importante sur la période. Elle est généralement de l'ordre de 3 % du total des dépenses et des recettes de fonctionnement.

Pourtant, dans la majorité des cas, les décisions modificatives se sont révélées inutiles, puisque depuis 2014 les taux d'exécution sur la section de fonctionnement ont été inférieurs à 90 % des crédits ouverts, en dépenses comme en recettes, avec des niveaux de consommation particulièrement faibles sur les charges à caractère général (58,4 % en moyenne de 2013 à 2018) et les autres charges de gestion courante (38,2 % en moyenne).

Les taux d'exécution en section d'investissement sont également faibles, avec un taux de consommation des crédits ouverts de 43,3 % en moyenne pour les dépenses d'équipement direct. Cela peut s'expliquer notamment par l'absence de gestion en autorisations de programme et crédits de paiement, le taux d'exécution moyen des dépenses d'équipement direct s'établissant à 82 % après prise en compte des restes à réaliser.

4.3- La qualité de la gestion comptable

4.3.1- La comptabilité d'engagement et les opérations de fin d'exercice

La tenue d'une comptabilité d'engagement est une obligation légale pour toutes les collectivités territoriales et leurs organismes de regroupement²¹. L'instruction comptable M14 dispose en outre que « *le compte administratif est appuyé d'un état des dépenses engagées non mandatées et des restes à réaliser concernant les sections d'investissement et de fonctionnement (...) L'état des dépenses engagées non mandatées est établi à partir de la comptabilité des dépenses engagées. (...) Les résultats de l'exercice budgétaire figurant au compte administratif sont constitués du déficit ou de l'excédent réalisé de chacune des deux sections, mais aussi des restes à réaliser en dépenses et en recettes. Ces derniers font en effet partie intégrante des résultats du compte administratif.* »

Au regard de ces obligations, les procédures d'engagement du SYANE sont apparues insuffisamment sécurisées. En effet, le logiciel comptable n'est pas utilisé pour générer les bons de commande, qui sont émis directement par les services indépendamment du système d'information financier. Les engagements comptables sont ensuite saisis directement par les agents du service financier, sans déconcentration dans les directions techniques.

²¹ Article L. 2342-2 du CGCT : « *Le maire tient la comptabilité de l'engagement des dépenses dans les conditions fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget pris après consultation du comité des finances locales* ».

Dans cette chaîne, aucun processus ne garantit l'enregistrement effectif dans la comptabilité des bons de commande, ou des lettres de commande concernant les marchés de moins de 25 000€ HT, émis par le syndicat.

Outre cette fragilité, la qualité de la comptabilité d'engagement n'a pu être évaluée au vu de l'examen des restes à réaliser. Ces derniers représentent des volumes financiers importants sur l'ensemble de la période, d'autant plus que le SYANE comptabilise des restes à réaliser en recettes et en dépenses de fonctionnement. En section d'investissement, les restes à réaliser se sont élevés en moyenne à 26,4 M€ par an en dépenses, et 20,7 M€ en recettes.

Pour autant, il n'a pas été possible de vérifier, lors de l'instruction, la sincérité des dépenses et des recettes inscrites en restes à réaliser, le service financier ne conservant ni la liste des engagements reportés, ni les justificatifs à l'appui de l'état transmis annuellement au comptable. La fiabilité du résultat annuel ne peut ainsi pas être contrôlée.

Malgré cette absence de pièces justificatives, l'analyse d'opérations d'investissement facilement identifiables a fait apparaître que des restes à réaliser ont été comptabilisés alors qu'aucun engagement juridique n'existait. Ainsi, des crédits ont été reportés à hauteur de 4,8 M€ sur l'exercice 2014, puis sur l'exercice 2015 pour l'acquisition du bâtiment siège du syndicat, alors que la convention synallagmatique de vente en état de futur achèvement n'a été signée que le 16 novembre 2015.

Le SYANE utilise ponctuellement la gestion des opérations d'investissement en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP). Une autorisation de programme a été créée en 2011, pour un montant initial de 130 M€ HT, sur le budget annexe très haut débit, pour la création du réseau de collecte et de desserte, avec des erreurs importantes dans les annexes budgétaires spécifiques (écarts de plusieurs dizaines de millions d'euros entre le montant du programme et l'échéancier des crédits de paiement).

L'utilisation plus large de la procédure d'autorisations de programme permettrait de réduire le volume des restes à réaliser, qui sont aujourd'hui mal maîtrisés. Le syndicat justifie l'absence de généralisation de la gestion en AP/CP par la difficulté à avoir une vision pluriannuelle des investissements en raison de ses règles de financement, la programmation des opérations étant dépendante des accords de co-financement des communes.

Enfin, le rattachement des produits et des charges à l'exercice est une obligation pour les communes et groupements de plus de 3 500 habitants, en vertu de l'instruction budgétaire et comptable M14 qui dispose que « *le rattachement des charges et des produits à l'exercice qu'ils concernent est effectué en application du principe d'indépendance des exercices. Il vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les charges et les produits qui s'y rapportent, et ceux-là seulement. La procédure de rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré qui n'ont pu être comptabilisés en raison, notamment pour les dépenses, de la non-réception par l'ordonnateur de la pièce justificative* ». Le SYANE ne respecte pas cette obligation. Il procède uniquement à la contrepassement des intérêts courus non échus pour ses emprunts.

Le syndicat justifie cette carence par les faibles volumes de ces produits et charges au regard de la complexité de la procédure à mettre en œuvre pour procéder aux rattachements, et par le fait qu'il comptabilise des restes à réaliser en section de fonctionnement.

Il apparaît cependant que, pour des montants significatifs, des produits comptabilisés en restes à réaliser relevaient en réalité de droits acquis sur l'exercice, et auraient dû lui être rattachés, impactant ainsi le résultat annuel. C'est le cas notamment de la redevance dite « R2 » versée par ENEDIS dans le cadre de la concession de distribution de l'électricité.

Le dernier versement de cette redevance est notifié au syndicat en toute fin d'année, ou pendant la journée complémentaire. Alors que cette recette peut connaître des fluctuations annuelles importantes, le SYANE ne la rattache pas à l'exercice en cours, faussant ainsi le résultat annuel.

Une amélioration de la gestion des opérations de fin d'exercice est donc nécessaire afin de rendre les résultats annuels plus fiables. À cet égard, la chambre recommande au SYANE d'organiser une centralisation et un archivage des justificatifs des restes à réaliser, et de procéder au rattachement des charges et des produits à l'exercice.

Le syndicat a indiqué en réponse qu'il avait engagé le renouvellement de ses logiciels de gestion financière ainsi que le renforcement de la direction générale adjointe en charge des ressources et des moyens afin d'améliorer la qualité de sa gestion financière et comptable.

4.3.2- Les affectations de résultats

Des erreurs importantes ont été commises dans l'affectation des résultats annuels du budget principal et du budget annexe très haut débit.

Sur l'ensemble de la période examinée, pour ces deux budgets, le résultat de la section de fonctionnement a été excédentaire. Le CGCT²² fixe les règles d'affectation du résultat excédentaire de la section de fonctionnement : il doit prioritairement être affecté à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement, composé du solde d'exécution de l'exercice et du solde des restes à réaliser. Seule la part résiduelle du résultat de fonctionnement, après financement du besoin de la section d'investissement, peut être reprise en recette de fonctionnement comme excédent reporté.

Contrairement à ces règles, le SYANE a, depuis 2012, procédé à l'affectation du résultat de fonctionnement en excédent de fonctionnement reporté sans prendre en compte le besoin de financement de la section d'investissement.

Ainsi, sur le budget principal, le syndicat affecte systématiquement 2 M€ en excédent de fonctionnement reporté, et le solde au compte 1068 « excédents de fonctionnement capitalisés » pour couvrir le besoin de financement de la section d'investissement. En 2013, ce solde a été insuffisant, à hauteur de 508,4 k€, pour couvrir le besoin de la section d'investissement. L'excédent de fonctionnement reporté a ainsi été indûment majoré.

De même, sur le budget annexe très haut débit, le syndicat affecte systématiquement la totalité du résultat de la section de fonctionnement en excédent de fonctionnement reporté. Dans la grande majorité des exercices examinés, le résultat de la section d'investissement était excédentaire, ne nécessitant aucune couverture d'un besoin de financement. Cela n'a cependant pas été le cas en 2013, exercice au cours duquel la section d'investissement présentait un besoin de financement de 4,75 M€. La totalité du résultat de fonctionnement aurait dû être affectée à la couverture de ce besoin. L'excédent de fonctionnement reporté a donc été indûment majoré de 1,6 M€.

Ces erreurs d'affectation des résultats altèrent de manière importante la sincérité des comptes du SYANE, ainsi que l'équilibre des budgets primitifs votés en intégrant la reprise des résultats antérieurs, les excédents de fonctionnement reportés étant faussés à la hausse depuis 2013 pour le budget principal et depuis 2016 pour le budget annexe du très haut débit.

²² Articles L. 2311-5 et R. 2311-11 du CGCT.

4.3.3- Le suivi du patrimoine

Le suivi comptable du patrimoine du SYANE est défaillant. En premier lieu, d'importants écarts, qui se sont accrus depuis 2013, existent entre les montants inscrits à l'inventaire du syndicat et ceux à l'état de l'actif du comptable. Ils s'établissent fin 2018 à 225,16 M€ sur le budget principal et 54,6 M€ sur le budget annexe du très haut débit, témoignant d'un suivi très insuffisant par les services du syndicat. 28 % de l'actif recensé par le comptable sont ainsi absents de l'inventaire de l'ordonnateur.

Tableau 6 : Comparaison état de l'actif du comptable et de l'inventaire de l'ordonnateur

En €	31/12/2013			31/12/2018		
	Comptable	Ordonnateur	Ecart	Comptable	Ordonnateur	Ecart
Budget principal	388 487 062	174 521 363	213 965 699	528 726 273	303 569 559	225 156 714
Très haut débit	10 388 241	10 416 457	-28 217	74 595 055	129 237 474	-54 642 419
Zones blanches	5 200 195	5 200 195	0			0
Réseaux de chaleur			0	38 912	50 162	-11 250
Total des écarts	404 075 498	190 138 015	213 937 483	603 360 240	432 857 195	170 503 045

Sources : comptes de gestion, inventaires.

En second lieu, le SYANE procède de manière très lacunaire au transfert des immobilisations achevées des comptes d'imputation provisoire aux comptes d'imputation définitive : le stock d'immobilisations en cours, tous budgets confondus, s'établit à 317,4 M€ fin 2018. Il a progressé de 167,5 M€ depuis 2013, alors que dans le même temps les transferts vers les comptes d'imputations provisoires se sont établis à 14,9 M€ seulement.

Enfin, les durées d'amortissement délibérées par le SYANE, si elles sont conformes aux instructions comptables pour les travaux et matériels, n'ont en revanche pas été mises à jour des décrets n° 2011-1951 du 23 décembre 2011 et n° 2015-1846 du 29 décembre 2015 pour ce qui concerne les subventions d'équipement. En effet le SYANE distingue les subventions versées, selon qu'elles le sont à des personnes de droit privé (amortissement sur 5 ans) ou de droit public (amortissement sur 15 ans), alors que l'article R. 2321-1 du CGCT distingue les durées d'amortissement selon le type de projets subventionnés (durées maximales de 5 ans pour les biens mobiliers, les matériels ou les études, 30 ans pour les biens immobiliers ou les installations, et 40 ans pour les projets d'infrastructure d'intérêt national).

Deux conséquences découlent de ce défaut de suivi comptable de la situation patrimoniale : tout d'abord, alors que le développement et l'entretien de réseaux sont la compétence essentielle du syndicat, la connaissance et la valorisation des réseaux dont le SYANE est maître d'ouvrage est très lacunaire, et le retard accumulé est tel qu'il est difficile à résorber.

En outre, les dotations aux amortissements calculées annuellement sont erronées, en raison de l'absence de transfert vers les comptes définitifs des travaux achevés et de mise à jour des durées d'amortissement.

La chambre souligne l'importance d'un meilleur suivi comptable du patrimoine, et recommande au syndicat d'engager avec son comptable public un travail pour résorber l'écart entre l'inventaire et l'état de l'actif, ainsi que le stock d'immobilisations en cours, et de mettre à jour les durées d'amortissement délibérées. Le SYANE a indiqué qu'il s'attacherait à l'avenir à améliorer sa gestion sur ces points.

4.3.4- Les provisions

La seule provision constituée par le SYANE a concerné sa dette structurée. En effet, jusqu'à la signature d'un protocole transactionnel avec la SFIL et Dexia Crédit Local en novembre 2015, le syndicat était titulaire de trois emprunts structurés, souscrits en 2007 et issus de diverses opérations de renégociations, pour un capital initial de 25,8 M€.

À l'issue d'une première phase de taux bonifié, l'entrée des contrats en phase d'application des formules de taux structurés²³ s'est traduite dès 2011 par une forte augmentation des taux d'intérêt applicables, compris entre 7,61 % et 11,71 %. Le SYANE a alors, de 2011 à 2014, réglé, en procédant à la réquisition du comptable public, uniquement la part des frais financiers correspondant aux taux bonifiés initiaux, et provisionné la part correspondant à l'application des formules structurées, tout en engageant en parallèle une action contentieuse.

Une provision d'un montant total de 1,77 M€ a ainsi été constituée entre 2011 et 2014. Elle a été reprise en 2015, à l'issue de la conclusion du protocole transactionnel qui prévoyait le remboursement par le syndicat des arriérés de paiement.

Ces provisions ont été constituées et reprises sans délibération du comité syndical, contrairement aux exigences du CGCT²⁴, et n'ont pas été retracées dans les annexes au compte administratif.

Sur la période examinée, aucun contentieux n'a été engagé à l'encontre du SYANE, aucune provision n'était donc nécessaire à ce titre.

4.4- Le budget annexe très haut débit

Les problèmes de fiabilité comptable rencontrés par le SYANE impactent particulièrement le budget annexe du très haut débit, altérant la sincérité de ses équilibres budgétaires. En premier lieu, comme mentionné supra, 1,6 M€ ont été affectés à tort à l'issue de l'exercice 2016 en excédent de fonctionnement reporté.

En second lieu, le SYANE, faute d'apurement régulier des comptes d'immobilisations en cours, ne procède ni à l'amortissement du réseau très haut débit, ni à celui des subventions reçues pour son financement. Ce réseau est pourtant commercialisé, et le syndicat perçoit depuis 2018 la redevance de son délégataire dédiée à la couverture des charges d'amortissement financier et technique.

Enfin, sur l'ensemble de la période, le SYANE a comptabilisé comme des travaux en régie tout ou partie des charges refacturées par le budget principal, notamment la masse salariale des ingénieurs et techniciens du syndicat chargés du suivi de la création du réseau, pour laquelle a été conclue un marché de conception-réalisation.

²³ Formules fondées sur l'écart yen / dollar, l'écart entre le rapport euro-franc suisse et le rapport euro-dollar, et les écarts de taux entre le CMS GBP 10 ans et le LIBOR JPY 6 mois.

²⁴ Article R2321-2 du CGCT.

Tableau 7 : Budget annexe très haut débit – charges remboursées au budget principal et travaux en régie

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Charges remboursées au budget principal						
Charges générales	108 744	129 131	128 995	144 439	144 404	134 426
Charges de personnel	374 076	339 096	410 858	544 931	566 779	653 182
TOTAL	482 820	468 227	539 853	689 370	711 183	787 608
Travaux en régie						
722 - Immobilisations coporelles	482 820	468 227	518 354	325 117	348 339	347 841

Source : comptes de gestion et grands livres SYANE

Cette opération a permis d'alléger la section d'exploitation du budget annexe, en comptabilisant au final ces dépenses comme des immobilisations. Elle a contribué de manière structurante à l'équilibre de la section d'exploitation, alors que les dépenses en question, assimilables à des frais de maîtrise d'ouvrage, ne correspondent pas à la définition des travaux en régie fixée par l'instruction comptable M14. Cette dernière dispose en effet que relèvent des travaux en régie les travaux faits par la collectivité pour elle-même, ces immobilisations étant « comptabilisées à leur coût de production. Ce dernier correspond au coût d'acquisition des matières consommées augmenté des charges directes de production (matériel et outillage acquis ou loués, frais de personnel, etc.) à l'exclusion des frais financiers et des frais d'administration générale ».

Tableau 8 : Budget annexe très haut débit – Résultats approuvés et résultats rectifiés

Résultats approuvés						
En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Résultat section d'exploitation	863 737	765 667	1 482 409	1 610 990	1 654 553	2 764 309
Résultat section d'investissement (a)	3 261 659	520 635	-4 093 052	-6 613 722	-1 700 278	10 869 900
Solde des restes à réaliser (b)	-1 744 928	-365 344	4 136 061	1 863 593	16 144 843	0
Résultat d'investissement (= a+b)	1 516 731	155 291	43 009	-4 750 128	14 444 566	10 869 900
Affectation du résultat de la section d'exploitation à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement (1068)	0	0	0	0	0	0
Affectation du résultat de la section d'exploitation en excédent de fonctionnement reporté (002)	863 737	765 667	1 482 409	1 610 990	1 654 553	2 764 309
Résultats rectifiés						
En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Résultat section d'exploitation	398 738	-167 559	30 829	-165 707	-470 482	-787 498
Résultat section d'investissement (a)	3 726 658	1 453 861	-2 641 472	-4 837 025	424 758	14 421 707
Solde des restes à réaliser (b)	-1 744 928	-365 344	4 136 061	1 863 593	16 144 843	0
Résultat d'investissement (= a+b)	1 981 730	1 088 517	1 494 589	-2 973 431	16 569 601	14 421 707
Affectation du résultat de la section d'exploitation à la couverture du besoin de financement de la section d'investissement (1068)	0	0	0	0	0	0
Affectation du résultat de la section d'exploitation en excédent (002) ou déficit (001) de fonctionnement reporté	398 738	-167 559	30 829	-165 707	-470 482	-787 498

Source : comptes de gestion et délibérations d'affectation / retraitement CRC

Conséquence de ces erreurs, le résultat de la section d'exploitation du budget annexe est surestimé de manière importante dans les comptes du syndicat. Une rectification réalisée par l'équipe de contrôle²⁵ permet de l'estimer à environ - 0,8 M€ fin 2018, contre un excédent affiché de 2,8 M€. Les budgets primitifs pour 2014, 2015 et 2018 ont ainsi été votés en déséquilibre, car les recettes de la section d'exploitation après rectification des travaux en régie étaient en réalité insuffisantes pour couvrir les charges, et, notamment, en 2018 la dotation aux amortissements.

4.5- Conclusion intermédiaire

La qualité de la gestion comptable du SYANE est insuffisante au regard des volumes financiers du syndicat. Outre des lacunes quant au respect des obligations relatives aux informations devant être présentées dans les documents budgétaires, les opérations de fin d'exercice sont insuffisamment fiables, et d'importantes erreurs ont été relevées dans les décisions d'affectation des résultats. Enfin, le suivi comptable du patrimoine est défaillant, alors que la connaissance des réseaux est une mission essentielle du syndicat. Ces problèmes comptables faussent les résultats annuels des budgets du SYANE, en particulier du budget annexe très haut débit dont le déficit d'exploitation cumulé peut être estimé, après correction des erreurs, à 0,8 M€. Face à ces enjeux, le SYANE a indiqué faire de l'amélioration de sa gestion financière et comptable une priorité de sa réorganisation interne.

5- LA SITUATION FINANCIÈRE ET LA PROSPECTIVE

5.1- Les performances financières du budget principal

5.1.1- L'épargne brute

L'excédent brut de fonctionnement dégagé par le SYANE a légèrement diminué, passant de 2,58 M€ en 2013 à 2,3 M€ en 2019²⁶.

La croissance des produits de gestion (+ 6 % par an en moyenne de 2013 à 2019) a donc globalement permis de faire face à l'augmentation rapide des charges de gestion, qui s'est établie à + 10,7 % par an en moyenne.

Cependant, deux périodes se distinguent : après avoir rapidement progressé en 2014, l'excédent de fonctionnement se maintient jusqu'en 2016. Depuis lors, une baisse rapide est constatée chaque année, signe d'un effet de ciseaux importants entre évolution des produits et des charges.

Sous l'effet de l'amélioration du résultat financier, liée à une modification en 2015 du système de prêts aux communes, l'épargne brute du syndicat s'est redressée fortement entre 2013 et 2017, passant de 1,7 à 3,4 M€. Elle connaît sur les dernières années une baisse continue, s'établissant à 2,7 M€ (après retraitement) en 2019, soit 32 % des produits de gestion.

²⁵ Suppression des travaux en régie, rectification de l'affectation du résultat 2016 et comptabilisation en 2018 d'une dotation aux amortissements des immobilisations de 2 M€, correspondant à l'amortissement sur 35 ans (durée délibérée par le SYANE) du stock d'immobilisations en cours au compte de gestion.

²⁶ Un retraitement a été effectué sur les comptes 2019 : le solde de 1,72 M€ de la redevance due par ENEDIS a été intégré dans les produits de gestion, car il n'avait pas été comptabilisé, faute de rattachement par le syndicat des produits et des charges à l'exercice.

Tableau 9 : Formation de l'épargne brute – budget principal

en M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 provisoire	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	0,20	0,57	0,85	1,16	1,70	2,08	2,33	50,65%
TCCFE perçue (7351)	9,99	9,98	9,83	10,18	13,08	15,41	17,17	9,45%
TCCFE reversée (7398)	-9,79	-9,41	-8,99	-9,02	-11,38	-13,33	-14,84	7,18%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2,47	2,05	2,04	2,04	2,03	1,93	1,89	-4,84%
Cotisations de base des adhérents - part fixe	0,32	0,51	0,66	0,66	0,64	0,64	0,62	11,44%
Cotisation de base des adhérents - part variable	1,20	0,88	0,68	0,63	0,45	0,41	0,48	-14,15%
Cotisations et participations des adhérents compétences optionnelles	0,43	0,19	0,29	0,51	0,86	0,82	0,74	9,59%
S/ total participations des adhérents	1,95	1,55	1,62	1,81	1,95	1,87	1,84	-0,96%
Autres participations	0,52	0,50	0,42	0,23	0,08	0,06	0,05	-31,60%
+ Ressources d'exploitation	3,18	4,20	4,38	4,34	4,18	4,10	4,00	3,93%
Redevances ENEDIS	2,69	3,73	3,74	3,63	3,41	3,25	3,02	1,94%
Remboursements des budgets annexes	0,48	0,47	0,64	0,69	0,71	0,79	0,86	10,15%
Divers	0,00	0,00	0,10	0,02	0,06	0,07	0,12	98,40%
+ Production immobilisée travaux en régie	0,00	0,00	0,00	0,06	0,06	0,03	0,09	nc
- Produits de gestion (A)	5,85	6,83	7,26	7,89	7,98	8,14	8,32	6,05%
Charges à caractère général	1,23	1,15	1,25	1,39	1,76	2,02	2,43	12,02%
+ Charges de personnel	1,81	1,85	2,16	2,45	2,69	3,24	3,62	11,70%
+ Subventions de fonctionnement	0,18	0,13	0,20	0,12	0,48	0,11	0,01	-34,63%
+ Autres charges de gestion	0,05	0,04	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	4,17%
- Charges de gestion (B)	3,27	3,17	3,67	4,01	4,99	5,43	6,02	10,70%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	2,58	3,66	3,59	3,58	2,98	2,71	2,30	-1,88%
en % des produits de gestion	44,0%	53,5%	49,4%	47,2%	37,4%	33,2%	27,6%	-7,48%
+/- Résultat financier	-0,84	-0,27	-2,18	-1,31	0,10	0,15	0,15	nc
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels (dont encaissement et reversement des certificats d'économie d'énergie)	-0,01	-0,09	-0,12	0,00	0,37	0,03	0,22	nc
= CAF brute	1,72	3,30	1,29	2,27	3,45	2,88	2,66	7,53%
en % des produits de gestion	29,4%	48,4%	17,8%	30,0%	43,3%	35,7%	32,0%	1,39%

Source : logiciel Anafi d'après comptes de gestion / retraitements CRC

5.1.2- L'évolution des produits de gestion

5.1.2.1- Les ressources fiscales

La croissance des ressources fiscales est le principal facteur de progression des produits de gestion. Le produit de la taxe sur la consommation finale d'électricité conservé par le SYANE est ainsi passé de 0,2 M€ en 2013 à 2,3 M€ en 2019, période au cours de laquelle les produits de gestion ont augmenté au total de 2,5 M€.

Cette croissance rapide est principalement due à la stratégie mise en œuvre par le SYANE pour augmenter et sécuriser cette ressource pérenne, qui s'est traduite par la baisse des taux de reversement aux adhérents, et l'élargissement de la base de perception, avec le transfert de la taxe par la grande majorité des communes urbaines. En intégrant l'impact de la réforme de la TCCFE initiée par le projet de loi de finances pour 2021²⁷, le syndicat ne devrait plus bénéficier à l'avenir que de la croissance liée à l'augmentation des consommations d'électricité, qui constituent la base de la taxe.

²⁷ Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit une réforme de la taxe sur la consommation finale d'électricité (parts départementales et communales) avec l'application d'ici à 2023 d'un taux national uniforme et la centralisation de la gestion de la taxe par l'État.

5.1.2.2- Les ressources institutionnelles

Les participations des adhérents sont restées globalement stables sur la période, passant de 1,95 M€ en 2013 à 1,84 M€ en 2019, avec cependant une nette évolution de leur composition : le produit de la part fixe de la cotisation de base a doublé (de 0,32 à 0,62 M€), conséquence des décisions d'augmentation prises par le comité syndical depuis 2014. Les cotisations et participations liées aux compétences optionnelles ont également fortement progressé (+ 9,6 % par an en moyenne), en lien avec l'évolution du périmètre d'intervention du syndicat. En revanche, le produit de la part variable de la contribution de base, basée sur un pourcentage des travaux réalisés, a rapidement baissé, passant de 1,2 M€ en 2013 à 0,48 M€ en 2019, en raison de la baisse des dépenses d'équipement du SYANE.

Les autres participations se sont établies à 0,05 M€ en 2019 contre 0,52 M€ en 2013, ce qui explique la baisse globale des ressources institutionnelles du syndicat.

5.1.2.3- Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation sont le principal poste de produits du budget principal, s'élevant à 3,18 M€ en 2013 et 4 M€ en 2019. Elles sont composées en premier lieu de la redevance perçue d'ENEDIS au titre de la concession de distribution de l'électricité.

Tableau 10 : Décomposition et évolution de la redevance ENEDIS

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
REDEVANCE R1	507 948	512 237	519 749	526 981	537 279	472 000	636 763
REDEVANCE R2	2 185 161	3 222 404	3 218 402	3 104 967	2 872 448	2 773 900	2 385 474
TOTAL	2 693 109	3 734 641	3 738 151	3 631 948	3 409 727	3 245 900	3 022 237

Source : grands livres SYANE

Cette dernière se décompose en deux parts :

- une redevance de fonctionnement, dite « R1 », qui a principalement vocation à couvrir les charges de fonctionnement supportées au titre de l'exercice du pouvoir concédant (contrôle de l'exécution de la concession, coordination des travaux avec les autres réseaux, règlement des litiges, études générales, etc.) ;
- Une redevance d'investissement, dite « R2 », contrepartie de la mise à disposition d'ouvrages financés en tout ou partie par l'autorité concédante, et incluant également une fraction des dépenses d'investissement engagées par le syndicat pour limiter les consommations d'électricité, et permettant ainsi de différer ou éviter le renforcement du réseau électrique.

Les modalités de calcul de la redevance sont définies dans le modèle de cahier des charges de concession de la distribution électrique négocié entre ENEDIS et la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR). La redevance a tendanciellement progressé entre 2013 et 2019 (+ 1,94 % par an en moyenne), avec cependant de fortes fluctuations annuelles de la redevance « R2 », fonction des dépenses d'équipement réalisées en n-2.

La redevance R2, d'un montant de 2,8 M€ par an en moyenne, est la ressource la plus importante du SYANE. Le SYANE s'est fixé comme règle de pilotage financier de préserver ce produit pour l'autofinancement des dépenses d'investissement, et de financer ses charges de fonctionnement par les autres produits de gestion. Cette règle a été respectée depuis 2017. En cumul depuis 2013, la redevance R2 s'est établie à 19,7 M€, contre 17,6 M€ pour l'épargne brute.

Le syndicat a pris les décisions nécessaires pour sécuriser ses autres ressources. Ainsi, les produits pérennes, non-dépendants de l'activité ou du volume d'investissement du syndicat, constitués de la part de la taxe sur l'électricité non-reversée, des cotisations fixes des adhérents et de la redevance de fonctionnement d'ENEDIS, sont passés de 1,03 M€ en 2013 à 3,6 M€ en 2019, soit de 17,6 % à 43,1 % des produits de gestion.

5.2- L'évolution des charges de gestion

La progression rapide des charges de gestion s'explique en premier lieu par la croissance des charges à caractère général, qui passent de 1,23 M€ à 2,43 M€ entre 2013 et 2019, soit + 12 % par an en moyenne.

Cette hausse est principalement liée à l'extension des compétences du SYANE sur la période. En effet, la progression des charges liées aux compétences optionnelles développées depuis 2013 (éclairage public, bornes de recharge des véhicules électriques, diagnostics énergétiques) s'établit à 726 k€, pour une hausse totale des charges à caractère général de 1,2 M€.

De même, l'augmentation des frais d'études et de prestations diverses provient pour l'essentiel des nouveaux projets engagés. Les frais de structure²⁸ ont progressé de 456,7 k€ en 2013 à 712 k€ en 2019, mais représentent une proportion plus faible des charges totales de gestion (14 % en 2013, 11,8 % en 2019).

En second lieu, les charges de personnel sont passées de 1,8 M€ en 2013 à 3,5 M€ en 2019. Elles ont été le principal poste de progression des charges du SYANE, avec une croissance annuelle moyenne de + 11,7 %, et des augmentations supérieures à 15 % en 2015 et 2018.

Les subventions de fonctionnement sont demeurées peu importantes sur l'ensemble de la période, à l'exception de 2017, exercice au cours duquel une subvention non-récurrente de 425 k€ a été versée²⁹. Les autres charges de gestion, composées des indemnités des élus et des remboursements de leurs frais de déplacement, sont peu significatives dans le total des charges, passant de 49,8 k€ en 2013 à 62,1 k€ en 2019.

5.3- Le résultat financier

Le résultat financier a fortement fluctué, s'établissant entre - 2,18 M€ en 2015 et + 147,4 k€ en 2019. Cette forte évolution s'explique en premier lieu par le réaménagement, en 2015 et 2016, de trois emprunts structurés. À la conclusion en 2015 du protocole transactionnel avec Dexia et la SFIL, le SYANE a remboursé, à hauteur de 1,77 M€, les frais financiers qu'il avait refusé de payer depuis 2011, et provisionné, sur les emprunts en question. En 2016, les emprunts structurés ont été remboursés par anticipation et refinancés. Pour un capital restant dû de 6,71 M€, l'indemnité de remboursement anticipé s'est élevée à 2,59 M€. Elle a été financée par les emprunts de refinancement souscrits, par capitalisation (1,725 M€), et par majoration des taux d'intérêt (868 k€). Le SYANE a perçu pour cette opération une aide du fonds national de soutien de 418 k€.

L'autre élément expliquant les variations du résultat financier est la modification du système de prêts aux communes à compter de l'exercice 2015. Afin de dégager des marges de manœuvre financières, le SYANE appelle depuis cette date les remboursements d'annuités par ses adhérents en même temps que ses échéances bancaires, alors qu'auparavant, un différé d'un à deux ans pouvait intervenir (les annuités d'emprunts

²⁸ Frais liés à l'occupation des locaux (nettoyage, maintenance, fluides) et frais de fonctionnement des services (fournitures et documentation, télécommunications, véhicules de service, formations et frais de mission).

²⁹ Contribution à la délégation de service public de distribution de gaz naturel sur la commune d'Arenthon, dans le cadre des articles L. 432-7 et R. 432-8 du code de l'énergie.

étaient facturées aux communes à partir de l'achèvement des travaux). Cette modification explique l'amélioration tendancielle du résultat financier, qui est constamment positif depuis 2017.

Le taux d'intérêt apparent de la dette demeure cependant extrêmement élevé au regard du niveau actuel des taux d'intérêt. Il s'établit aux alentours de 4 % tout au long de la période, niveau sous-évalué jusqu'en 2015 en raison des impayés sur les emprunts structurés. Ce niveau élevé témoigne du manque de gestion active de la dette, rendue plus difficile par la complexité du système de prêts aux communes, alors même que la vocation du syndicat est de jouer vis-à-vis de ses membres un rôle de mutualisation pour une gestion plus efficiente.

5.4- Le financement des investissements

Les dépenses d'équipement (dépenses d'équipement direct et subventions d'équipement versées) se sont élevées à 184,9 M€ entre 2013 et 2019, avec une forte tendance à la baisse : supérieures à 30 M€ jusqu'en 2014, elles s'établissent ensuite à moins de 25 M€ chaque année, avec un point bas en 2016 (18,8 M€).

Tableau 11 : Financement des investissements

en M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul sur les années
CAF brute	1,72	3,30	1,29	2,27	3,45	2,88	2,66	17,59
- Annuité en capital de la dette	6,88	6,85	7,24	7,23	7,60	7,67	7,87	51,35
+ remboursements des annuités en capital par les adhérents	6,41	6,15	7,15	7,21	7,64	7,21	7,37	49,14
= CAF nette ou disponible (C)	1,25	2,60	1,20	2,25	3,49	2,42	2,17	15,38
+ Fonds de compensation de la TVA	2,10	1,92	1,69	1,88	2,52	1,64	1,74	13,50
+ Subventions d'investissement reçues	26,60	32,14	29,58	21,41	13,96	13,67	16,49	153,85
<i>dont subventions reçues des adhérents</i>	20,08	24,34	18,97	16,72	9,75	10,38	10,07	110,30
<i>dont dotation du département</i>	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	17,50
<i>dont subvention FACE</i>	3,39	4,57	7,57	1,41	1,31	0,39	2,77	21,42
<i>dont subventions ENEDIS</i>	0,36	0,33	0,45	0,41	0,41	0,47	0,43	2,86
<i>dont autres subventions</i>	0,27	0,40	0,09	0,37	-0,01	-0,07	0,73	1,77
+ Récupération TVA ENEDIS	1,59	2,66	2,40	1,44	1,42	1,21	1,21	11,94
+ Produits de cession et divers	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	30,29	36,72	33,67	24,73	17,91	16,52	19,45	179,29
= Financement propre disponible (C+D)	31,54	39,33	34,87	26,97	21,40	18,94	21,61	194,67
Financement propre dispo./Dépenses d'équipement	90,5%	133,6%	148,7%	110,1%	113,9%	74,8%	101,6%	109,6%
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régle)	34,85	29,44	23,45	24,50	18,79	25,33	21,28	177,63
- Subventions d'équipement	0,97	0,69	1,02	0,74	1,53	1,29	1,07	7,33
- Prêts accordés aux adhérents	11,92	17,91	11,68	8,94	3,41	3,64	2,49	60,00
- Autres participations et investissements financiers nets	0,00	0,00	0,00	0,00	0,70	0,31	0,00	1,01
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-16,20	-8,72	-1,28	-7,23	-3,03	-11,68	-3,23	-48,06
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0,99	0,02	0,00	-0,02	0,00	0,03	0,00	1,02
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-15,21	-8,69	-1,28	-7,23	-3,03	-11,60	-3,23	-47,04
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0,00	13,70	3,50	4,73	0,00	1,00	5,20	28,12
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-15,21	5,01	2,22	-2,50	-3,03	-10,60	1,97	-22,15

Source : logiciel Anafi d'après comptes de gestion

Les dépenses d'équipement direct ont porté principalement sur les réseaux d'électricité (70,5 M€), l'éclairage public (65,9 M€) et les réseaux télécoms (20,9 M€). L'acquisition du nouveau siège du syndicat a représenté une part significative du programme d'investissement (8,7 M€).

Le SYANE a par ailleurs attribué 7,3 M€ de subventions d'équipement : 2,7 M€ pour la rénovation énergétique des bâtiments et 4,6 M€ au titre du reversement aux syndicats et communes en régie d'une fraction de la subvention reçue du département pour l'électrification rurale.

Enfin, le SYANE a souscrit 1 M€ d'investissements financiers, avec en 2017 une participation de 700 k€ de la société d'économie mixte Syan'Enr, et le versement en 2018 d'une avance remboursable de 300 k€ à la régie des réseaux de chaleur et de froid.

Tableau 12 : Répartition des dépenses d'équipement direct

(en M€)	2 013	2 014	2 015	2 016	2 017	2 018	2 019	Total
Dépenses d'équipement direct	34,85	29,44	23,45	24,50	18,79	25,33	21,28	177,63
- dont réseaux d'électrification	16,11	14,21	9,65	7,53	5,76	9,55	7,65	70,47
- dont travaux éclairage public	11,68	9,98	9,48	8,48	7,68	9,47	9,11	65,88
- dont réseaux télécoms	5,01	3,72	3,08	1,98	1,74	2,99	2,42	20,94
- dont bornes IRVE	0,00	0,00	0,00	0,02	0,37	1,96	0,40	2,75
- dont construction du siège du syndicat	0,00	0,00	0,00	5,73	2,18	0,54	0,21	8,65

Source : grands livres SYANE

Les dépenses d'équipement ont été largement financées par les subventions reçues (153,9 M€) et les récupérations et remboursements de TVA (25,4 M€). L'épargne nette, après prise en compte des remboursements d'annuités en capital des prêts par les adhérents, a été positive sur l'ensemble de la période, s'établissant en cumul à 15,4 M€. Ainsi, le financement propre disponible, de 194,7 M€, a été supérieur aux dépenses d'équipement.

Malgré ces points positifs, des fragilités importantes doivent être soulignées. Il s'agit en premier lieu de la composition des ressources propres d'investissement. Les fonds de concours reçus des adhérents (110,3 M€) en constituent en effet la part principale, alors qu'ils sont juridiquement fragiles (voir supra). Les autres subventions d'investissement reçues sont tendanciellement en baisse, notamment les attributions du Facé³⁰ sous l'effet de la croissance démographique enregistrée dans le département. En outre, le SYANE perçoit annuellement une subvention forfaitaire de 2,5 M€ du département de la Haute-Savoie, au titre de la solidarité territoriale, dont la pérennité n'est pas assurée. Enfin, l'épargne nette dégagée par le SYANE, de 2,17 M€ en 2019, demeure limitée au regard du programme d'investissement réalisé.

D'autre part, le système de prêts aux adhérents a été source de tensions sur le financement des investissements. Les prêts accordés par le SYANE se sont élevés à 60 M€, alors que les emprunts nouveaux souscrits par le syndicat sur la même période ont été de 28,1 M€ seulement. Cela souligne le manque global de maîtrise du dispositif, et a eu pour conséquence une forte mobilisation des ressources du syndicat pour le financement de ces prêts. Ainsi, une forte mobilisation du fonds de roulement, réduit de 22,2 M€ depuis 2013, a été nécessaire.

³⁰ Le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » attribue chaque année des enveloppes départementales notamment pour l'électrification rurale, à destination des communes de moins de 2 000 habitants non comprises dans une unité urbaine de plus de 5 000 habitants.

5.5- La situation bilancielle du budget principal

5.5.1.1- L'encours de dette et la capacité de désendettement

Après un pic à 96,5 M€ en 2014, l'encours de dette du budget principal du SYANE a baissé régulièrement, pour s'établir à 73,3 M€ fin 2019. Cette baisse s'explique à la fois par la réduction des dépenses d'équipement, le moindre recours des adhérents au système d'emprunt mutualisé, et la forte mobilisation du fonds de roulement pour le financement des dépenses d'investissement.

Au 31 décembre 2019, la totalité de la dette du budget principal est souscrite à taux fixe, ce qui contribue au taux d'intérêt moyen élevé. La durée résiduelle de la dette est de 20 ans (pour une durée résiduelle moyenne de 10,6 ans). Les emprunts de refinancement des emprunts structurés ont été souscrits en 2016 pour une durée de huit ans, correspondant à la durée résiduelle des emprunts renégociés, et seront totalement amortis en 2024.

La capacité de désendettement mesure le rapport entre l'épargne et la dette. Exprimé en nombre d'années, ce ratio mesure la solvabilité financière d'un organisme en déterminant le nombre d'années nécessaires pour rembourser intégralement le capital de la dette, en supposant que l'organisme y consacre la totalité de son épargne. Les collectivités territoriales et leurs groupements empruntant sur des durées de quinze ans en moyenne, on considère que le seuil critique de ce ratio se situe à 11-12 ans.

L'évaluation de la capacité de désendettement du SYANE est perturbée par le système de prêts aux adhérents. Si l'on prend en compte ces prêts la capacité de désendettement est très dégradée : elle est supérieure à 20 ans sur l'ensemble de la période, et s'élève à 27,5 ans fin 2019. Ce niveau correspond à la réalité des engagements du SYANE, unique responsable vis-à-vis de ses prêteurs pour la totalité de la dette, en l'absence de toute convention avec les adhérents permettant au syndicat de se retourner vers eux.

Tableau 13 : Capacité de désendettement

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Encours de dette du budget principal au 31 décembre, en M€	89,64	96,49	92,75	90,24	82,64	75,97	73,29
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	52,1	29,2	72,0	39,7	23,9	26,3	27,5

Sources : logiciel Anafi d'après comptes de gestion

Cependant, après prise en compte des remboursements d'annuités effectués par les adhérents, la capacité de désendettement s'établit à 7,7 ans en 2013, et devient négative à partir de 2016. L'encours de dette du SYANE est en effet depuis cette date inférieure aux créances sur les adhérents au titre du système d'emprunt globalisé. Cela témoigne de la fragilité juridique et financière du syndicat induite par les créances sur les communes membres.

5.5.2- Le fonds de roulement et la trésorerie

La situation bilancielle du SYANE apparaît fragile, et en dégradation rapide. La forte baisse du fonds de roulement depuis 2015 témoigne de l'insuffisance de la croissance des ressources stables pour faire face à l'augmentation des emplois à long terme, essentiellement les immobilisations et les prêts aux communes. Après avoir atteint un point haut à 15,5 M€ en 2015, le fonds de roulement a été négatif en 2018 (- 0,56 M€), puis s'est redressé, sous l'effet de la mobilisation d'emprunts nouveaux, à + 1,4 M€ fin 2019.

Tableau 14 : Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie nette

au 31 décembre en M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fonds de roulement net global	8,27	13,28	15,50	12,99	10,02	-0,56	1,40
- Besoin en fonds de roulement global	-8,96	6,36	6,33	8,80	5,86	-12,84	-1,98
<i>dont ligne de trésorerie non soldée au 31/12</i>							5,00
≡ Trésorerie nette	17,23	6,92	9,16	4,19	4,16	12,28	3,39
<i>dont apport des comptes de rattachement avec les budgets annexes</i>	4,65	-2,30	-6,63	-6,91	-6,67	13,72	2,56
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	1 460	659	563	289	326	687	210

Source : logiciel Anafi d'après comptes de gestion

La forte réduction du besoin en fonds de roulement a permis de maintenir une trésorerie positive sur la période, dans des conditions qui témoignent cependant sur les dernières années d'une fragilité importante de la structure de financement du budget principal.

En effet, l'apport des comptes de rattachement avec les budgets annexes, essentiellement le budget annexe très haut débit, a été déterminant depuis 2017 : ainsi, en 2018, seul l'apport de trésorerie de ce budget annexe, à hauteur de 13,7 M€ sous l'effet de mobilisations anticipées d'emprunts, a permis d'atteindre une trésorerie nette positive de 12,3 M€.

En 2019, l'apport du budget annexe a été réduit à 2,6 M€, sous l'effet des dépenses d'investissement pour la poursuite du réseau très haut débit. La trésorerie nette du SYANE s'établit ainsi à fin 2019 à 3,4 M€. Bien qu'en forte baisse, ce niveau demeure confortable : il représente 210 jours de charges courantes. La trésorerie positive n'a cependant été obtenue sur cet exercice que grâce au maintien d'un tirage de 5 M€ d'une ligne de trésorerie, ce qui n'est pas conforme à la réglementation budgétaire et comptable en vertu de laquelle les lignes de trésorerie ne peuvent contribuer au financement de l'investissement, et doivent donc être soldées à la clôture de l'exercice.

5.6- La situation financière consolidée

Parmi les quatre budgets annexes existant sur tout ou partie de la période examinée, seul le budget annexe du très haut débit présente un poids budgétaire et financier significatif.

Ce budget représente 32 % des produits de gestion totaux du SYANE. Ses produits de gestion ont cru rapidement, sous l'effet de la montée en charge de la redevance versée par le délégataire au fur et à mesure de la construction et de la commercialisation du réseau. Ils sont passés de 0,5 M€ en 2013 à 3,5 M€ en 2019.

Les charges de gestion, après déduction des remboursements au budget principal, ont progressé de manière plus limitée (de 0,05 M€ à 0,37 M€ entre 2013 et 2019), ce qui s'est traduit par une forte augmentation de l'épargne brute dégagée par ce budget annexe, qui s'établit à 2,64 M€ en 2019. L'amortissement des emprunts souscrits pour le financement du réseau n'ayant pas encore débuté, l'épargne nette s'élève également à 2,6 M€.

82,7 M€ de dépenses d'équipement ont été réalisées depuis 2013 sur ce budget annexe, soit 31 % de l'effort d'équipement total du SYANE, pour la réalisation du réseau très haut débit. Elles ont été financées à hauteur de 42,1 M€ par des mobilisations d'emprunts.

Tableau 15 : Situation financière consolidée – budget principal et budgets annexes

En M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne / cumul
Produits de gestion consolidés	5,92	6,93	8,13	8,02	8,35	9,92	11,00	10,9%
dont budget principal	5,37	6,36	6,72	6,90	7,27	7,35	7,46	5,6%
dont budget annexe THD	0,50	0,52	1,35	1,10	1,09	2,57	3,54	38,8%
Charges de gestion consolidées	3,38	3,34	3,77	4,28	5,23	5,79	6,39	11,2%
dont budget principal	3,26	3,17	3,63	4,01	4,99	5,43	6,02	10,8%
dont budget annexe THD	0,05	0,06	0,07	0,25	0,24	0,36	0,37	39,2%
CAF brute consolidée	1,68	3,16	2,04	2,40	3,50	3,99	4,44	17,5%
dont budget principal	1,25	2,84	0,79	1,58	2,74	2,10	1,80	6,3%
dont budget annexe THD	0,45	0,37	1,26	0,82	0,75	1,90	2,64	34,6%
CAF nette	1,21	2,45	1,95	2,37	3,54	3,53	3,94	19,00
dont budget principal	0,77	2,13	0,71	1,56	2,78	1,63	1,30	10,89
dont budget annexe THD	0,45	0,37	1,26	0,82	0,75	1,90	2,64	8,18
Dépenses d'équipement	41,69	40,25	32,11	34,69	40,47	38,31	40,20	267,71
dont budget principal	35,82	30,13	24,48	25,24	20,32	26,61	22,36	184,96
dont budget annexe THD	5,87	10,11	7,64	9,44	20,15	11,65	17,83	82,69
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-19,57	-11,59	-5,14	-17,62	-20,07	-13,22	-16,28	-103,49
Nouveaux emprunts	0,00	13,70	3,50	7,73	17,00	20,15	8,19	70,27
dont budget principal	0,00	13,70	3,50	4,73	0,00	1,00	5,20	28,12
dont budget annexe THD	0,00	0,00	0,00	3,00	17,00	19,15	3,00	42,15
Dettes consolidées au 31/12	89,64	96,49	92,75	98,23	112,63	120,93	121,25	
dont budget principal	89,64	96,49	92,75	90,24	82,64	75,97	73,29	
dont budget annexe THD	0,00	0,00	0,00	7,99	29,99	44,96	47,95	
Dettes consolidées nettes des créances sur adhérents	13,33	8,36	0,03	3,76	22,38	34,24	39,45	
Capacité de désendettement consolidée	53,2	30,6	45,5	41,0	32,2	30,3	27,3	
Capacité de désendettement consolidée nette des créances sur adhérents	7,9	2,6	0,0	1,6	6,4	8,6	8,9	

Source : logiciel Anafi à partir des comptes de gestion / retraitement CRC

Avec 47,95 M€ d'encours fin 2019, le budget annexe très haut débit concentre l'essentiel de la dette du syndicat. La capacité de désendettement de ce budget annexe s'établit à 18,2 ans fin 2019, ce qui correspond à la durée résiduelle des emprunts souscrits pour financer la réalisation du réseau. La croissance des redevances perçues du délégataire doit s'amplifier dans les prochaines années avec l'achèvement du réseau, permettant de couvrir l'amortissement des emprunts restant à mobiliser, et de maîtriser la capacité de désendettement du budget annexe.

La dette consolidée du Syane s'établit à 39,45 M€ au total, après déduction des prêts aux adhérents. La capacité de désendettement consolidée est de 27,3 ans fin 2019. Ce niveau élevé doit cependant s'analyser au regard du modèle de financement spécifique du syndicat. En effet, la dette du budget principal est couverte par les remboursements des adhérents : la capacité de désendettement nette des créances sur les adhérents est de 8,9 ans. De plus, les ressources du budget annexe très haut débit sont calibrées pour lui permettre d'assurer l'amortissement du réseau. Ce ratio montre néanmoins l'absence de marges de manœuvre du SYANE pour financer des investissements supplémentaires, en raison de la faible capacité d'autofinancement dégagée par le budget principal.

5.7- La maîtrise des nouveaux engagements

Le SYANE a bâti son modèle de financement et de fonctionnement sur la recherche d'une adéquation entre ses charges et ses ressources par le cofinancement systématique de ses opérations par les adhérents concernés. Cependant, le syndicat s'est récemment engagé, face aux enjeux de la transition numérique et énergétique, dans un rôle d'opérateur de réseau, avec des risques opérationnels et financiers qu'il assume sans pouvoir les répercuter directement au membre donneur d'ordre de l'opération,

5.7.1- Le réseau très haut débit

La première étape de cette évolution a été la création et l'exploitation d'un réseau très haut débit en fibre optique à l'échelle du département. Ce projet de réseau d'initiative publique a été lancé par délibération du comité syndical en juillet 2010, avec une programmation en deux phases :

- ♦ une première phase de déploiement du réseau de collecte, incluant la desserte des zones d'activité, des entreprises, des zones touristiques et des principaux sites publics (sites de santé et d'enseignement), ainsi que le déploiement des réseaux capillaires FTTH (fiber to the home) permettant la desserte de 120 000 logements ;
- ♦ une seconde phase de poursuite du déploiement du réseau FTTH afin d'atteindre une couverture à 90 % des logements.

Le montage retenu a été la réalisation du réseau de collecte et de la majeure partie du réseau FTTH sous maîtrise d'ouvrage du SYANE, et la délégation par affermage de l'exploitation et des raccordements des entreprises et des logements. Le coût du projet avait été estimé à 132 M€ HT pour la première phase, avec un besoin de participation publique d'environ 52 M€, et à 157 M€ HT pour la phase 2. Le planning initial prévoyait la réalisation de la phase 1 en cinq ans à partir du lancement des travaux, et de la phase 2 en 10 à 12 ans.

Le SYANE a attribué en mai 2012 un marché de conception-réalisation pour la construction du réseau de collecte départemental, puis trois marchés de travaux pour la réalisation de la desserte FTTH. La délégation de service public est entrée en vigueur en novembre 2015.

D'importants aléas ont affecté l'avancement du projet. En premier lieu, le périmètre d'intervention du SYANE a été revu en 2011, suite à la procédure d'appel à manifestations d'intentions d'investissement (AMII) lancée dans le cadre du programme national Très haut débit. À l'issue de cette période, les opérateurs privés ont annoncé vouloir déployer le FTTH par leurs propres moyens sur quatre zones denses du département. Cela a eu pour conséquence une augmentation à 63 M€ du besoin de participation publique.

Ensuite, l'exécution du marché de conception-réalisation a été perturbée par la mise en redressement, en 2013, puis la liquidation judiciaire, en 2014, du bureau d'études du groupement titulaire, qui a généré un important retard sur les études. En 2017, le changement d'actionnaires du groupement a généré une désorganisation qui a aggravé les retards.

Enfin, alors que le comité syndical a validé, en décembre 2017, le lancement des études préliminaires aux raccordements de la phase 2, le cadre national de financement a été profondément modifié. L'État, au vu de l'amélioration des conditions économiques pour le FTTH, a suspendu en 2018 le Fonds pour la société numérique, guichet national de subventions, et défini le dispositif d'appel à manifestation pour engagements locaux (AMEL). Cette procédure a pour objet de permettre aux collectivités qui prévoyaient le déploiement d'un réseau FTTH d'initiative publique d'interroger les opérateurs privés sur leur volonté de réaliser tout ou partie des investissements sur leurs fonds propres.

Le coût actualisé de la première phase est aujourd'hui estimé à 140 M€ HT, avec un besoin de participation publique de 62 M€, inchangé depuis 2011³¹.

Le coût de la phase 2 a été estimé, à l'issue des études, à 170 M€ HT pour une couverture à 100 %. Par délibération du 13 décembre 2018, le comité syndical a refusé de recourir à la procédure d'AMEL et décidé de poursuivre la réalisation intégrale du réseau d'initiative publique, sur la base d'une analyse montrant que cette solution permettait une meilleure rentabilité de la phase 2, par la mutualisation des coûts entre les secteurs denses et les secteurs ruraux, et un meilleur amortissement des investissements déjà financés dans la première phase. Parallèlement, le SYANE a négocié avec le délégataire un avenant à la convention initiale afin de préciser les conditions de réalisation de la deuxième phase. L'avenant ainsi approuvé en juillet 2019 par le comité syndical met à la charge du délégataire, sans subvention du syndicat, la réalisation de 76 000 prises.

Le comité syndical a enfin, en décembre 2019, arrêté le plan de financement et le phasage de la deuxième phase. Sur les 104 000 prises restant à réaliser après avenant à la délégation de service public, le SYANE a acté le déploiement des 63 000 premières prises, pour un montant estimé à 56 M€ HT, pris en charge par le budget annexe du très haut débit au vu des équilibres de la délégation de service public et du montant de la redevance d'affermage. Il a réservé l'engagement du déploiement des prises restantes à l'obtention des 15 M€ de subventions nécessaires à l'équilibre de l'opération.

Bien que présentant un retard de près de deux ans sur le planning initial, le déploiement et la commercialisation du réseau sont désormais engagés. L'achèvement de la phase 1 est prévu fin 2020, celui de la phase 2 en 2025. La commercialisation des services pour les professionnels a débuté en 2016, et mi-2019 le réseau couvrait 85 % des zones d'activité cible du projet. L'ouverture des services pour les particuliers a débuté en juin 2018, et plus de 38 000 logements étaient couverts par le réseau fin 2019.

Le SYANE fait régulièrement appel à un prestataire extérieur pour actualiser la prospective financière du budget annexe du très haut débit. La dernière analyse, réalisée fin 2019, a validé la soutenabilité de la réalisation du réseau d'après les plans de financement et les phasages réalisés, grâce à la croissance des redevances versées par le délégataire (passant, du fait de l'extension du réseau, de 718 k€ en 2017 à 2,8 M€ en 2020, puis 5 M€ en 2023). L'étude repose sur ce point sur des hypothèses prudentes, en n'intégrant que les redevances fixes ou liées à la mise à disposition des équipements par le SYANE, et en excluant par mesure de prudence les redevances assises sur l'évolution du chiffre d'affaires du délégataire.

Malgré la complexité et les aléas du projet, le SYANE a maîtrisé l'évolution du plan de financement de la création du réseau de très haut débit départemental, et pris les décisions permettant d'en poursuivre la mise en œuvre sans alourdir sa participation, avec une soutenabilité financière qui a été vérifiée à chaque étape.

5.7.2- La SEM SYAN'EnR et la régie des réseaux de chaleur et de froid

Dans le document adopté en 2015 formalisant ses orientations stratégiques au regard des objectifs fixés par la loi relative à la transition énergétique pour une croissance verte, le SYANE faisait le constat de la faiblesse de ses capacités à proposer des actions concrètes en faveur du développement des énergies renouvelables. Un des axes du programme ainsi arrêté était la création de structures opérationnelles, pour réaliser et exploiter les installations nécessaires au développement des énergies renouvelables.

³¹ Le plan de financement de la phase 1 est le suivant : 31,2 M€ de subventions de l'État, 12 M€ de la région, 12 M€ du département, 7,2 M€ des intercommunalités, 5,5 M€ du SYANE sous forme d'un apport en nature de travaux de réseaux réalisés par anticipation / 77,8 M€ d'emprunts.

Ces orientations se sont concrétisées en juin 2017. Outre l'évolution statutaire pour la prise d'une compétence optionnelle « réseaux de chaleur et de froid », le comité syndical a approuvé la création d'une société d'économie mixte dédiée à la réalisation de projets d'aménagement et d'exploitation d'équipements de production et de distribution d'énergie utilisant notamment les énergies renouvelables. Constituée en octobre 2017, la SEM SYAN'EnR dispose d'un capital social d'1 M€, détenu à hauteur de 700 k€ par le SYANE. Les autres actionnaires sont, à hauteur de 10 % du capital chacun :

- RETPROD et ESSPROD, filiales de production d'énergies renouvelables des distributeurs d'électricité du SIEVT et du SIESS³², les deux syndicats intercommunaux membres du SYANE ;
- SIP'EnR, société d'économie mixte constituée notamment entre le SIPPÉREC (syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les communications) et la Caisse des dépôts et consignations, pour le financement et l'exploitation de moyens de production d'énergies renouvelables.

Le SYANE a donc un rôle prépondérant au sein de la SEM. Outre sa participation majoritaire au capital, il dispose de la majorité des sièges au conseil d'administration, et en assure la présidence. Un pacte d'actionnaire a été conclu afin notamment de sécuriser l'évolution du plan d'affaires et des risques financiers de la société. Il prévoit la création d'un comité d'engagement, chargé de rendre un avis sur tout nouveau projet de la SEM, exige la présentation de plans d'affaires détaillés préalablement à toute décision d'engagement, et fixe un niveau minimal de taux de retour sur investissement sur chaque opération qui serait portée par la société.

Ces règles ont été respectées dans l'examen des premiers dossiers par le comité d'engagement, créé en 2017. Cependant, si peu de projets sont concrètement engagés à ce jour³³, de nombreuses études sont en cours. Compte-tenu de la durée de réalisation et de rentabilisation des installations, le plan d'affaires prévisionnel de la SEM à horizon 2022 fait état d'un déficit continu, nécessitant d'importants apports financiers supplémentaires du SYANE à court terme. Il ressort des simulations financières du SYANE que le besoin de recapitalisation est ainsi estimé à 2 M€ d'ici à 2022.

L'autre concrétisation des orientations sur la transition énergétique a été la création, en février 2018, d'une régie dotée de la seule autonomie financière, gérée dans un budget annexe spécifique. La régie s'est à ce jour engagée dans deux projets de création et d'exploitation de réseaux de chaleur, sur la commune de Saint-Jeoire d'une part, et sur les communes d'Ambilly et de Ville-la-Grand d'autre part. Le SYANE est attentif à la réalisation des études démontrant la faisabilité technique et financière des opérations. Cependant, les besoins financiers du budget annexe pourraient croître rapidement en cas d'augmentation du nombre de projets mis en œuvre.

Ainsi, le budget principal a consenti au budget annexe, à sa création, une avance remboursable de 300 000 € afin d'amorcer la réalisation du réseau de Saint-Jeoire. Cependant, les comptes d'exploitation prévisionnels de ce projet montrent une incapacité à commencer à rembourser l'avance avant 2035. Une avance complémentaire de 200 000 € est prévue au budget primitif 2020 pour l'engagement du réseau d'Ambilly-Ville-la-Grand.

Le grand nombre de projets susceptibles d'être portés par la SEM ou la régie devrait amener le SYANE à fixer plus précisément ses critères d'intervention, et en tout état de cause à définir les moyens financiers qu'il entend engager sur le soutien à la production d'énergies renouvelables, ainsi qu'à assurer la transparence des plans d'affaire des projets soutenus.

³² Respectivement la régie d'électricité de Thônes et la SEM Energie et Services de Seyssel.

³³ Création de 4 sites d'hydroélectricité dans le Chablais, et deux opérations, réalisation de deux installations de production d'énergie photovoltaïque en toiture.

5.8- La prospective financière du budget principal

Le SYANE établit, avec l'appui d'un prestataire extérieur, une prospective financière qui est mise à jour annuellement et présentée au comité syndical tous les deux ans environ. La dernière analyse prospective, à horizon 2024, a été réalisée fin 2019 et a fait l'objet d'un rapport au comité syndical à l'appui du débat d'orientations budgétaires pour 2020.

Elle montre la capacité du SYANE à faire progresser son épargne brute d'1,5 M€ d'ici 2024, tout en finançant un programme d'investissement de 23 M€ par an en moyenne, ainsi qu'une recapitalisation de la SEM SYAN'EnR à hauteur de 2,1 M€ sans recourir à l'emprunt. Ces bonnes perspectives résultent de l'amélioration de la redevance reçue d'ENEDIS suite au renouvellement, fin 2019, de la concession pour la distribution d'électricité, du dynamisme des bases de la TCCFE, ainsi que d'hypothèses de maîtrise des charges de structure du syndicat, dont la progression serait limitée à + 2 % par an hors impact des créations de postes programmées dans le cadre du projet de réorganisation « SYANE 2020 ». Enfin, conséquence du modèle financier du SYANE, la progression des dépenses d'investissement serait financée en majorité par les fonds de concours perçus des adhérents.

Cette prospective comporte cependant plusieurs insuffisances. Elle table en premier lieu sur une progression incertaine des participations des membres : elle prévoit ainsi une hausse de 70 k€ des cotisations fixes sous l'effet de l'adhésion attendue des EPCI à fiscalité propre. Elle intègre en outre en recettes de fonctionnement, au titre de la couverture des frais de maîtrise d'œuvre interne, une fraction des fonds de concours aujourd'hui versés par les communes pour le financement des travaux sur les réseaux d'éclairage public, orientation qui ne semble pas avoir été débattue à ce jour.

Elle n'intègre par ailleurs pas l'impact du projet d'extension des locaux du SYANE, dont le coût est estimé à 3,8 M€, avec un financement intégralement par emprunt. Outre les charges supplémentaires qui seraient générées par ce nouveau bâtiment, l'analyse ne chiffre pas l'annuité d'emprunt qui en résulterait.

Enfin, la prospective, présentée aux élus comme un scénario d'équilibre, fait ressortir une insuffisance de financement des investissements sur plusieurs exercices (déficit de 1,9 M€ en 2020, 484 k€ en 2023 et 665 k€ en 2024), sans pour autant prévoir la mobilisation d'emprunts nouveaux. Raisonnant uniquement sur les résultats budgétaires cumulés, l'analyse ne prend pas en compte la trésorerie nette négative du SYANE qui ne lui permet pas d'assumer un déficit d'investissement. Les marges de manœuvre pour financer des annuités d'emprunt nouvelles sont très réduites.

Cette prospective financière a été réalisée avant la crise sanitaire et devra donc être actualisée au vu de l'évolution des finances publiques et de la conjoncture économique, en tenant compte des observations méthodologiques de la chambre. En tout état de cause, les équilibres financiers prospectifs du SYANE font ressortir le besoin d'amélioration de la capacité d'autofinancement, qui pourrait être accru par les décisions de portage de nouveaux projets dans le domaine des énergies renouvelables, via la SEM SYAN'Enr ou la régie réseaux de chaleur et de froid. Les participations au fonctionnement des membres constituant une ressource relativement peu importante, le levier essentiel réside dans l'évolution de la répartition du produit de la taxe sur la consommation finale d'électricité entre le syndicat et les communes membres. En réponse aux observations provisoires, le SYANE a indiqué qu'une prospective financière actualisée serait présentée au comité syndical à la fin de l'exercice 2020.

5.9- Conclusion intermédiaire

L'épargne brute du SYANE a progressé entre 2013 et 2019, sous l'effet des décisions prises par le syndicat pour augmenter et sécuriser ses ressources face à la croissance rapide des charges (+ 12 % par an en moyenne). Cette dernière a été principalement liée à l'extension des compétences. Cependant, depuis 2016, l'excédent de fonctionnement diminue rapidement, et la capacité d'autofinancement dégagée par le budget principal est relativement faible.

Ainsi, les dépenses d'équipement ont été financées principalement par les fonds de concours reçus des adhérents, ainsi que, à hauteur de 8 % seulement par l'épargne nette, alors que le fonds de roulement a été fortement réduit (de 22,2 M€ sur la période). La situation de trésorerie du SYANE apparaît aujourd'hui particulièrement fragile, alors que le syndicat s'engage dans un rôle d'opérateur de réseaux pour la production d'énergies renouvelables, avec des risques opérationnels et financiers qu'il ne peut répercuter directement à un adhérent donneur d'ordre. Pour la création du réseau très haut débit, le SYANE est parvenu, malgré les aléas du projet, à maîtriser le plan de financement de l'opération, dont la viabilité financière a été vérifiée à chaque étape. La SEM SYAN'EnR et la régie des réseaux de chaleur présentent quant à elles des besoins de financement qui ont cru rapidement depuis leur récente création.

Les équilibres financiers prospectifs du SYANE font ressortir le besoin d'amélioration de la capacité d'autofinancement, qui pourrait être accru par les décisions de portage de nouveaux projets dans le domaine des énergies renouvelables, laissant présager de la nécessité à court terme d'une nouvelle modification de la répartition du produit de la taxe sur la consommation finale d'électricité entre le SYANE et les communes membres. La prospective financière, qui présente plusieurs insuffisances méthodologiques, devra en tout état de cause être actualisée pour prendre en compte les impacts de la crise sanitaire sur les finances publiques. Le SYANE procédera à cette actualisation à la fin de l'exercice 2020.

6- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET L'ORGANISATION INTERNE

6.1- L'évolution de la masse salariale

La masse salariale a progressé rapidement, passant de 1,81 M€ en 2013 à 3,52 M€ en 2019, soit + 11,70 % en moyenne chaque année. L'augmentation a été particulièrement rapide en 2015 (+ 16,9 %) et 2018 (+ 20,2 %).

Tableau 16 : Évolution des charges de personnel

en M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 provisoire	Variation annuelle moyenne
Rémunérations du personnel hors atténuations de charges	1,26	1,29	1,45	1,67	1,90	2,36	2,58	12,63%
- Atténuations de charges	0,00	0,00	0,00	0,01	0,05	0,04	0,02	nc
= Rémunérations du personnel	1,26	1,28	1,44	1,67	1,85	2,32	2,56	12,46%
+ Charges sociales	0,45	0,46	0,53	0,62	0,72	0,80	0,86	11,31%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	0,04	0,04	0,04	0,05	0,06	0,08	0,09	15,61%
+ Autres charges de personnel	0,06	0,07	0,15	0,10	0,06	0,04	0,01	-21,38%
= Charges totales de personnel	1,81	1,85	2,16	2,45	2,69	3,24	3,52	11,70%
Evolution annuelle en %		2,19%	16,86%	12,98%	10,14%	20,21%	8,74%	

Source : comptes de gestion

La rémunération annuelle moyenne par équivalent temps plein travaillé (ETPT)³⁴ a été globalement contenue, avec une évolution annuelle moyenne de + 1,66 %. La croissance des effectifs a donc été le principal facteur d'augmentation de la masse salariale.

L'évolution de la rémunération moyenne s'est cependant accélérée depuis 2018 (+ 6,5 % en 2018 et + 5,3 % en 2019). Cela s'explique notamment par l'impact en 2018 du passage des personnels administratifs au nouveau régime indemnitaire fonction des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), et en 2019 par celui du recrutement de nouveaux agents contractuels.

6.2- L'évolution des effectifs

Les effectifs du SYANE sont passés de 35 agents présents au 1^{er} janvier 2013 à 75 agents présents au 31 décembre 2019.

Des délibérations ont régulièrement été prises par le comité syndical, pour acter les créations de postes. Les tableaux des effectifs ne sont quant à eux validés par le comité syndical que depuis 2017. 26 emplois permanents ont été créés entre 2013 et 2018, en accompagnement de l'évolution des compétences du syndicat, dont 20 dans la filière technique (9 ingénieurs et 11 techniciens), et cinq dans la filière administrative (trois rédacteurs et deux adjoints). S'y ajoute un poste de collaborateur de cabinet créé par délibération du 11 décembre 2014, qui n'appelle pas d'observation.

La nature des compétences gérées par le SYANE explique en effet la prédominance de la filière technique dans les effectifs (64 % au 31 décembre 2019), ainsi qu'une forte proportion d'agents de catégories A et B (80 % des agents en poste au 31 décembre 2019).

Tableau 17 : Répartition des effectifs par filière (agents en poste au 31 décembre)

Filière d'emploi	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Technique	20	22	24	29	31	39	44	48
Administrative	15	15	14	18	17	20	23	27
TOTAL	35	37	38	47	48	59	67	75

Sources : tableaux des effectifs SYANE

Tableau 18 : Répartition des effectifs par catégorie (agents en poste au 31 décembre)

Catégorie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
A	11	12	12	15	15	19	23	27
B	15	16	17	22	22	29	31	32
C	9	9	9	10	11	11	13	16
TOTAL	35	37	38	47	48	59	67	75

Sources : tableaux des effectifs SYANE

6.3- Le recours aux contractuels

Les effectifs du SYANE se caractérisent par une proportion élevée d'agents contractuels. Ces derniers représentent fin 2019 42 % des agents en poste, contre seulement 20 % en 2013.

Les 32 agents contractuels présents fin 2019 constituent 55 % des effectifs de catégorie A, et la moitié des effectifs de la filière technique. 14 ingénieurs, sur les 20 employés par le syndicat, sont contractuels.

³⁴ Les effectifs correspondent aux agents rémunérés à une date donnée, quelle que soit leur quotité de travail et leur durée d'emploi. Les ETPT correspondent aux effectifs physiques pondérés de la quotité de travail des agents en année pleine. Ils tiennent également compte de la durée d'emploi sur l'année.

Le SYANE justifie ce large recours aux agents contractuels par les difficultés de recrutement en Haute-Savoie, liées au coût de la vie et à la concurrence salariale de la Suisse, ainsi que par le caractère technique et spécifique des compétences exigées.

Cependant, plusieurs séries d'irrégularités ont été relevées concernant les conditions de recrutement et d'emploi de ces agents. En premier lieu, les emplois contractuels ne sont pas autorisés par délibération du comité syndical, contrairement aux exigences de la loi du 26 janvier 1984³⁵. Concernant les emplois permanents, les délibérations du comité syndical qui procèdent à leur création ne précisent pas s'ils peuvent être pourvus par des contractuels, ni les niveaux de recrutement et de rémunération.

En outre, jusqu'en 2018, aucune délibération n'a autorisé les recrutements pour accroissement temporaire d'activité, alors que 11 agents contractuels ont été employés pour ce motif. Le comité syndical a délibéré en décembre 2018 pour autoriser, sans précision ni limitation, le recrutement de contractuels pour répondre à un accroissement temporaire d'activité, remplacer des agents temporairement absents ou pourvoir des postes momentanément vacants. Cette délibération générale, qui ne précise ni la nature des fonctions ni les niveaux de rémunération est insuffisante pour respecter les dispositions du statut de la fonction publique territoriale.

En second lieu, les durées des contrats ont fréquemment excédé les possibilités légales. Ainsi, alors que l'article 3-1 de la loi du 26 janvier 1984 dispose que des agents contractuels peuvent être recrutés sur des emplois non-permanents pour faire face à un accroissement temporaire d'activité pour une durée maximale de 12 mois, renouvellements inclus, pendant une même période de 18 mois consécutifs, trois agents ont été employés sur ce motif pour des durées supérieures (de 14 à 24 mois).

De même, alors que l'article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984 limite à deux ans la durée de l'emploi d'un contractuel pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'une fonctionnaire, cette durée a été dépassée pour 12 agents, avec des successions de contrats pouvant aller jusqu'à huit ans.

Si, pour le premier recrutement, de larges publicités sont effectuées et des jurys de recrutement organisés, les renouvellements de contrats ne donnent lieu qu'à la déclaration de la vacance de poste auprès du centre de gestion.

Il doit néanmoins être souligné que le SYANE incite ses agents contractuels à préparer et présenter les concours de la fonction publique. Jusqu'en 2018, treize agents contractuels ont ainsi été titularisés suite à leur réussite à concours, avec des conditions de reclassement régulières.

Si les contraintes de recrutement mises en avant par le syndicat sont réelles, la chambre invite cependant le SYANE à respecter le cadre légal, modifié par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, qui élargit les possibilités de recours aux emplois contractuels avec des obligations formelles renforcées.

³⁵Article 34 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale : « Les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. La délibération précise le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé. Elle indique, le cas échéant, si l'emploi peut également être pourvu par un agent contractuel sur le fondement de l'article 3-3. Dans ce cas, le motif invoqué, la nature des fonctions, les niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi créé sont précisés. »

Ainsi, s'agissant des procédures de recrutement sur emplois permanents ouverts aux agents contractuels, la réglementation impose depuis le 1^{er} janvier 2020 :

- une publication d'une durée d'un mois, sauf urgence ;
- la constitution d'une fiche de poste mentionnant le fondement juridique autorisant le recrutement d'un contractuel ;
- l'établissement du caractère infructueux du recrutement d'un fonctionnaire lorsque l'emploi à pourvoir relève du 2^o de l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 2004 ;
- l'établissement à nouveau de ce constat lors du renouvellement du contractuel ;
- la réalisation, à la suite des entretiens de recrutement désormais obligatoires, d'un document précisant les appréciations portées sur chaque candidat au regard de ses qualifications, compétences, expériences et capacités à exercer les missions dévolues à l'emploi à pourvoir.

Le SYANE a indiqué, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, avoir mis en œuvre de nouvelles procédures de recrutement afin de se conformer à ces obligations.

6.4- Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire a été fixé par une délibération du 13 décembre 2002 qui autorise l'exécutif à accorder aux agents des montants de primes correspondants aux coefficients réglementaires maximums. Aucun autre document ne formalise le régime indemnitaire appliqué par le SYANE. Les attributions individuelles sont cependant cohérentes entre les agents. Elles varient selon les cadres d'emploi et les grades, et se situent à des niveaux élevés, proches des plafonds réglementaires. Il n'y a pas de lien formalisé avec la procédure d'évaluation professionnelle. Le SYANE justifie ce montant élevé du régime indemnitaire par la difficulté à recruter et garder les agents au vu du contexte spécifique de la Haute-Savoie, et de la technicité des compétences recherchées.

De même, les conditions d'avancement sont favorables, une délibération de 2007 ayant fixé le ratio promu / promouvables à 100 % pour tous les grades.

Les agents ne bénéficient pas d'un treizième mois, mais, pour ceux relevant de la filière administrative, du versement en fin d'année d'une fraction du régime indemnitaire annuel.

Par délibération du 13 décembre 2017, le SYANE a mis en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) avec une date de prise d'effet au 1^{er} janvier 2018, pour les agents de la filière administrative, et au 1^{er} janvier 2019 pour les ingénieurs chefs. Les groupes de fonction créés sont cohérents, et la délibération ouvre la possibilité d'attribuer les montants maximums prévus par les textes pour les deux composantes du RIFSEEP, indemnité fonction des sujétions et de l'expertise (IFSE) et complément indemnitaire annuel (CIA).

Si la majorité des effectifs du SYANE, relevant de la filière technique, ne devait se voir appliquer le RIFSEEP qu'à partir de 2020, l'examen des attributions individuelles des agents déjà concernés montre que le passage au nouveau régime indemnitaire s'est accompagné d'importantes revalorisations. Ainsi, pour les 19 agents de la filière administrative passés au RIFSEEP début 2018 et encore présents fin 2019, le nouveau système indemnitaire s'est traduit par une augmentation moyenne des primes d'environ 2 000 € bruts par ETPT, soit un surcoût pour le syndicat de 38 k€. Dans la filière technique, un agent bénéficie du RIFSEEP, avec une majoration de près d'un tiers, soit + 11 k€, par rapport au régime indemnitaire antérieur.

En outre, il existe peu de lien entre l'évaluation professionnelle et le montant du complément indemnitaire versé, contrairement aux exigences réglementaires³⁶. Le CIA a été versé, en 2018 et 2019, à hauteur de 20 % des plafonds réglementaires, sans modulation.

La chambre appelle ainsi le SYANE à la vigilance quant à l'impact financier du passage au RIFSEEP des agents de la filière technique, qui constituent la majeure partie des effectifs et des rémunérations.

Concernant les autres composantes du régime indemnitaire, les agents du SYANE ne bénéficient ni d'indemnités d'astreintes ni d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Six agents perçoivent la nouvelle bonification indiciaire, dans des conditions qui n'appellent pas d'observation.

6.5- Le temps de travail

Les délibérations des instances du SYANE³⁷ fixent une durée annuelle du travail conforme au cadre légal de 1607 heures annuelles, sur la base d'une durée hebdomadaire de 39 heures, 25 jours de congés annuels et 22 jours de RTT. Le syndicat n'a pas ouvert la possibilité de monétisation des comptes épargne-temps.

Conformément au règlement intérieur, aucune heure supplémentaire n'est rémunérée. Seule la récupération est autorisée pour les agents de catégorie B et C dans la limite de 12 heures par mois. Il n'existe pas de système automatisé de décompte du temps de travail.

Enfin, le règlement intérieur définit les autorisations spéciales d'absence dont peuvent bénéficier les agents. Ces dernières sont, selon les cas, équivalentes ou plus avantageuses que celles des agents de l'État.

6.6- L'action sociale et les avantages en nature

Les différents dispositifs d'action sociale financés par le SYANE au profit de ses agents se sont élevés à 70,2 k€ en 2019.

Le SYANE adhère au comité d'œuvres sociales du département de la Haute-Savoie et lui verse une subvention annuelle qui intégrait jusqu'en 2017 l'attribution de chèques-déjeuner. Si le comité syndical a approuvé la convention d'adhésion, conclue en 2011 et renouvelée en 2018, la subvention annuelle, dont le montant n'est pas fixé dans la convention, n'a fait l'objet depuis 2013 d'aucune délibération.

Depuis 2018, le SYANE gère en direct l'attribution des chèques déjeuner, avec une participation de l'employeur de 3,78 € par chèque de 7 €. Là encore, aucune délibération n'a été prise pour autoriser ce dispositif d'action sociale.

³⁶ En vertu de l'article 4 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État, le complément indemnitaire annuel « tient compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir, appréciée dans les conditions fixées en application de l'article 55³⁶ de la loi du 11 janvier 1984 susvisée. Il est compris entre 0 et 100 % d'un montant maximal par groupe de fonctions fixé par arrêté du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget et, le cas échéant, du ministre intéressé. Le complément indemnitaire fait l'objet d'un versement annuel, en une ou deux fractions, non reconductible automatiquement d'une année sur l'autre. »

³⁷ Délibération du bureau du 30 avril 2002 approuvant le protocole d'accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail, délibération du comité syndical du 4 octobre 2007 instaurant la journée de solidarité, délibération du 29 juin 2017 adoptant le règlement intérieur.

Sur ces deux points, le syndicat a indiqué qu'il adopterait prochainement les délibérations nécessaires.

Enfin, par délibération du 8 juillet 2015, le SYANE a mis en place une participation au financement de la protection sociale complémentaire de ses agents, plafonnée à 20 € mensuels pour la couverture santé et à 30 € mensuels pour la prévoyance.

L'ensemble des mesures d'action sociale constituent une rémunération indirecte de 1 100 € par ETPT en 2019.

Le SYANE ne dispose d'aucun logement de fonction. Il possède en revanche un parc de 20 véhicules, dont l'utilisation est régie par un règlement intérieur adopté par le comité syndical en juin 2017. Ce dernier prévoit que les véhicules de service peuvent être attribués à un agent, et alors remisables à domicile.

14 véhicules sont ainsi affectés personnellement à des agents³⁶, pour lesquels, conformément au règlement intérieur, le syndicat procède depuis 2016 au calcul et à la déclaration d'un avantage en nature sur la base d'un tableau de bord de suivi recensant les kilométrages effectués.

La chambre invite le syndicat à vérifier l'usage strictement professionnel de ces véhicules en organisant et en contrôlant la tenue de carnets de bord.

6.7- L'organisation interne

Le SYANE a engagé fin 2018 une démarche de réorganisation, dénommée SYANE 2020, sur la base du constat d'une évolution insuffisante de l'organisation interne au regard de la forte progression des compétences et des effectifs.

La démarche s'est traduite par un projet de nouvel organigramme, en cours de mise en œuvre à la clôture de l'instruction, dont la principale nouveauté est la création d'un poste de directeur général adjoint en charge des ressources et moyens regroupant dans un même pôle les services des ressources humaines, des finances, des marchés publics et des systèmes d'information, jusque-là éclatés entre différentes directions.

Si le plan d'action « SYANE 2020 » témoigne de la conscience de la fragilité des services support, avec des actions dénommées « limiter la vulnérabilité de la fonction RH » et « limiter la vulnérabilité de la fonction finances », les huit créations de postes validées dans ce cadre concernent essentiellement les directions techniques. Deux postes nouveaux sont dédiés aux services fonctionnels, soit le directeur général adjoint et la pérennisation d'un poste de renfort au service commande publique.

Les services fonctionnels demeurent ainsi avec des effectifs faibles :

- ♦ trois agents, dont deux renforts, au service comptabilité-finances ;
- ♦ trois agents, dont deux renforts, à la direction des ressources humaines ;
- ♦ trois agents, dont un renfort pérennisé, au service de la commande publique ;
- ♦ une attachée principale qui exerce les fonctions de directrice des ressources humaines et de directrice des affaires financières et juridiques.

Il existe en outre très peu de déconcentration des actes de gestion dans les directions techniques, avec par exemple une centralisation complète de la saisie des engagements comptables dans les services comptabilité et commande publique. Alors que les outils métiers

³⁶ Le DGS, le DGA services techniques, un chargé de mission, deux responsables de direction, trois responsables de service, six techniciens.

sont peu structurés, la complexité des règles de participations financières des adhérents génère pour ces services de lourdes charges de gestion, avec notamment une élaboration et un suivi sous tableur des plans de financement et des appels de fonds pour chaque opération, source de nombreuses ressaisies manuelles (avec par exemple une ressaisie des factures dans les tableurs).

Les effectifs et l'organisation des fonctions supports ne sont adaptés ni à la complexité des relations avec les adhérents, ni aux volumes financiers gérés par le syndicat.

Dans le contexte de la démarche « SYANE 2020 », une réorganisation de la chaîne comptable est en cours. Elle consiste tout d'abord à rattacher à la direction des affaires financières et juridiques les correspondantes administratives des directions opérationnelles, qui relevaient jusqu'à présent du service commande publique, lui-même placé sous l'autorité du directeur général des services techniques. Ces huit correspondantes, localisées physiquement dans les

directions techniques, mais hiérarchiquement rattachées à la cheffe du service commande publique, réalisent l'ensemble des actes d'exécution des marchés publics (gestion des avenants et des sous-traitants, vérification des factures et élaboration des certificats de paiement, application des révisions de prix et des pénalités, etc.). Dans le cadre de la réorganisation en cours, ces correspondantes vont également être chargées du mandatement des dépenses sur marchés publics, actuellement effectué par le service comptabilité-finances, afin de supprimer les doublons.

La chambre souligne qu'une telle évolution, qui revient à permettre à une même personne de gérer la totalité de la chaîne de dépense sur les marchés publics sans aucun échelon de contrôle ou de validation, requiert la mise en œuvre d'une procédure spécifique de contrôle interne (contrôle par échantillon, par exemple) pour prévenir toute dérive.

6.8- La commande publique et de la politique d'achat

6.8.1- Organisation générale

En vertu des délibérations fixant les délégations du comité syndical, l'autorisation de signature de l'ensemble des marchés de plus de 25 000 € HT est donnée par le bureau, après attribution par la commission d'appel d'offres pour les marchés relevant des procédures formalisées.

Si le SYANE n'a pas mis en place de procédure interne spécifique d'examen des candidatures et des offres pour les marchés inférieurs aux seuils des procédures formalisées, la commission d'appel d'offres est appelée à rendre un avis sur des marchés à procédure adaptée considérés comme importants, de par leur montant ou leur objet. Cette saisine est effectuée au cas par cas, aucun critère n'étant formalisé sur ce point. Un guide interne de la commande publique a été adopté fin 2019, sans pour autant préciser ces règles. Pour les achats inférieurs à 25 000 € HT, le guide préconise la recherche systématique de trois devis.

Le service de la commande publique rédige l'ensemble des pièces administratives des marchés, quel que soit leur montant, et gère les procédures de passation. Les directions opérationnelles sont chargées de la définition du besoin, ainsi que de l'élaboration des pièces techniques et des rapports d'analyse.

Le SYANE a été sur la période examinée coordonnateur de plusieurs groupements de commande, pour des opérations de travaux, pour la fourniture d'électricité et de gaz, ainsi que pour la réalisation, puis l'exploitation du réseau de recharge des véhicules électriques. Dans ce dernier cas, une procédure de délégation de service public a été lancée en 2018 en groupement avec 10 autres syndicats d'électricité.

Les autres axes de la politique d'achat sont peu développés, sans stratégie particulière concernant les clauses sociales ou environnementales. On peut néanmoins souligner que le syndicat recourt à une plate-forme de sourcing en vue de la recherche de devis pour les marchés inférieurs à 25 000 € HT.

6.8.2- Contrôle d'un échantillon de marchés

Le contrôle des marchés a été effectué sur la base d'un échantillon composé des marchés à procédure formalisée passés dans le domaine de l'éclairage public, et des marchés à procédure adaptée passés pour les prestations de nettoyage des locaux et d'assistance à la démarche de réorganisation des services.

Pour le nettoyage des locaux aucun document justifiant une mise en concurrence n'a pu être transmis pour les interventions réalisées jusqu'à l'emménagement du SYANE en 2019 dans son nouveau siège, alors que le coût annuel de la prestation a dépassé les 25 000 € HT annuels en 2017 et 2018. Les prestations de nettoyage des nouveaux locaux du SYANE ont quant à elles fait l'objet d'un marché à procédure adaptée avec mise en concurrence.

Pour la prestation d'assistance et conseil en ressources humaines, aucun justificatif de mise en concurrence n'a été produit pour les deux contrats successifs conclus, en 2017 et 2018, avec le même prestataire. Ces contrats prévoient que le montant annuel des dépenses ne doit pas excéder 25 000 € HT, organisant ainsi le non-dépassement du seuil de mise en œuvre d'une procédure adaptée. Ces deux contrats, passés successivement pour le même objet, auraient dû faire l'objet d'un marché unique, passé selon une procédure adaptée, le montant total de la prestation étant de 50 790 € HT.

Les marchés passés selon une procédure formalisée n'appellent pas d'observations quant aux conditions de mise en concurrence et d'analyse des candidatures et des offres. La passation des marchés de maintenance de l'éclairage public a été marquée par l'importance des infructuosité et des déclarations sans suite. Ainsi, pour la première génération de marchés de maintenance, conclus en 2014, deux procédures se sont avérées infructueuses. Une négociation avec les candidats a ensuite permis d'attribuer les neuf lots, qui concernaient 14 communes. Parallèlement, une autre procédure concernant 15 autres communes a permis de conclure des contrats de maintenance pour dix d'entre elles, les autres lots étant déclarés infructueux ou sans suite. Lors du renouvellement des marchés de maintenance en 2018, 10 des 12 lots ont été déclarés infructueux lors la première consultation en appel d'offres ouvert.

À cet égard, les rapports d'analyse des offres et les procès-verbaux de la commission d'appel d'offres sont insuffisamment précis et ne qualifient pas les motifs d'infructuosité (offres irrégulières, inacceptables, ou inappropriées). En outre, plusieurs déclarations sans suite résultent de la pratique du SYANE de lancer les procédures de consultation avant que les communes ne prennent la décision de transférer la compétence maintenance, ce qui contribue à la difficulté d'attribution de ces marchés.

6.8.3- La gestion des achats hors marchés

La gestion des achats hors marchés devrait être davantage sécurisée. Aucun outil ne permet de suivre la computation des seuils, le logiciel comptable n'intégrant pas de nomenclature pour suivre les dépenses par nature d'achat. Cependant, la responsable de la commande publique effectue chaque année, a posteriori, une analyse des dépenses effectuées hors marché afin, le cas échéant, de préparer des marchés à procédure adaptée lorsque les montants en jeu l'exigent.

Les procédures de suivi et de validation des commandes sont insuffisantes. Si le guide des procédures internes préconise la recherche de trois devis, l'examen de l'échantillon a montré qu'aucun contrôle du respect de cette obligation n'est mis en œuvre préalablement à la passation des commandes.

En outre, les directions opérationnelles peuvent, dans l'organisation actuelle, adresser une commande hors marché public à un fournisseur par le simple envoi d'une lettre de commande. Le service commande publique demande aux services de lui signaler l'envoi d'une lettre de commande, afin de tenir à jour un tableau de suivi des commandes passées, mais cette procédure n'est pas systématiquement respectée. En outre, les lettres de commande ne sont pas générées dans le logiciel financier, et aucune procédure ne garantit donc la disponibilité des crédits au moment de l'envoi au fournisseur.

La chambre recommande donc au SYANE de générer l'ensemble des bons et des lettres de commande hors marché depuis le logiciel comptable, ce qui améliorerait la fiabilité de la comptabilité d'engagement ainsi que le suivi de la computation des seuils d'achat. Le syndicat a indiqué en réponse qu'il mettra en place les outils de gestion nécessaires pour sécuriser les commandes.

6.9- Conclusion intermédiaire

La masse salariale du SYANE a progressé de 11,7 % par an en moyenne depuis 2013, principalement sous l'effet de la croissance des effectifs, passés de 35 à 75 agents. 42 % des agents sont contractuels, et de nombreuses irrégularités au regard du statut de la fonction publique ont été relevées concernant leurs conditions de recrutement et d'emploi. Malgré un niveau de primes déjà élevé, le passage au RIFSEEP des agents administratifs s'est traduit par d'importantes revalorisations, sans lien suffisant avec l'évaluation professionnelle. Les conditions de passage des agents techniques à ce nouveau régime indemnitaire constituent donc un point de vigilance quant à la maîtrise future de la masse salariale.

Les services supports sont fragiles, avec des effectifs faibles, et mobilisés par de lourdes procédures de gestion des relations financières avec les adhérents. Dans le cadre de la réorganisation en cours, la chambre attire l'attention du syndicat sur la nécessité d'une meilleure sécurisation de ses procédures d'engagement et de mandatement des dépenses. Le SYANE a indiqué qu'il porterait une attention particulière dans cette démarche de réorganisation interne au renforcement des outils logiciels et à la nécessaire mise à niveau des services supports.

7- L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE ÉCLAIRAGE PUBLIC

7.1- L'évolution de la compétence

Depuis le début des années 2000, le SYANE détient, aux termes de ses statuts, une compétence optionnelle « éclairage public ». Cette compétence était initialement limitée aux opérations d'investissement : travaux de premier établissement, renforcement, extension et renouvellement des installations, pose et raccordement du matériel d'éclairage public lorsque le syndicat procède à des travaux sur le réseau de distribution d'électricité, réalisation d'installations de signalisation lumineuse des sites et monuments.

La compétence a été élargie, par modification statutaire de juin 2013, à la maintenance et au fonctionnement des installations d'éclairage public. Le transfert de la maintenance reste cependant une option au choix des adhérents, conformément à la possibilité ouverte par l'article L. 1321-9 du CGCT qui dispose que « *par dérogation à l'article L. 1321-2, lorsqu'un*

établissement public de coopération intercommunale ou un syndicat mixte est compétent en matière d'éclairage public, les communes membres peuvent conserver la partie de la compétence relative aux travaux de maintenance sur le réseau d'éclairage public mis à disposition et dont elles sont propriétaires.»

Depuis 2013, les statuts du SYANE précisent donc que les communes décidant de transférer au syndicat la compétence éclairage public doivent choisir entre deux options :

- ♦ option A : investissement seul ;
- ♦ option B : investissement et exploitation / maintenance.

Par modification statutaire de février 2018, le contenu de la compétence éclairage public a été précisé au regard des dispositions de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte : les nouveaux statuts habilite ainsi le SYANE à contribuer à l'élaboration des plans climat-air-énergie territoriaux sur les volets relatifs à la maîtrise de la consommation énergétique de l'éclairage public et de ses nuisances lumineuses, ainsi qu'à réaliser toute action visant au développement des réseaux d'éclairage public intelligents.

Le projet de révision statutaire adopté par le comité syndical en décembre 2019 apporte de nouvelles modifications :

- ♦ en précisant les interventions en matière de réseaux intelligents : les installations gérées par le SYANE peuvent accueillir des équipements connexes permettant de connecter le réseau à des services de gestion et de communications électroniques, tels que la vidéo-surveillance, la signalisation routière, l'information à la population notamment ;
- ♦ en ouvrant la possibilité d'un transfert de la compétence éclairage public par les EPCI à fiscalité propre, dans le cadre de leurs compétences en matière de zones économiques et de voirie ou lorsque cette compétence leur a été transférée par leurs communes membres.

Les statuts prévoient un transfert de la compétence éclairage public à durée limitée. Ils indiquent ainsi que « *le transfert de la compétence optionnelle éclairage public engage la collectivité par période de quatre années tacitement reconductibles* ». Cette disposition méconnaît les principes encadrant le transfert des compétences communales, car le CGCT n'autorise pas les transferts pour une durée limitée dans le temps³⁹. En réponse aux observations provisoires, le SYANE a indiqué qu'il supprimerait à l'avenir cette disposition irrégulière de ses statuts. La chambre regrette néanmoins que le syndicat n'ait pas profité de la procédure de révision statutaire en cours pour se conformer sans délai aux dispositions du CGCT.

Les conditions administratives, techniques et financières d'exercice de la compétence ont été définies dans un règlement adopté par le bureau en juin 2013.

Au 1^{er} janvier 2020, 217 communes et un EPCI adhèrent à la compétence optionnelle « éclairage public », dont 184 uniquement pour l'investissement et 34 pour l'investissement et l'exploitation-maintenance. Cependant, parmi les communes qui adhéraient à la compétence « éclairage public » avant la réforme statutaire de 2013, une majorité n'a pas délibéré pour acter le choix entre option A et option B. En l'absence de délibération, le SYANE considère que les communes ont choisi d'adhérer uniquement pour l'investissement⁴⁰.

³⁹ Réponse ministérielle à la question écrite n° 60418, JO Sénat du 15/12/2009 : le CGCT « *n'habilite pas les communes à transférer ces compétences pour une durée limitée dans le temps, pas plus qu'il ne prévoit, à cette fin, de possibilité de transfert organisé par les statuts à titre expérimental* »

⁴⁰ Seules 79 communes ont délibéré pour acter explicitement leur adhésion à la compétence éclairage public selon l'option A « investissement ».

Les adhésions à la compétence limitée à l'investissement ont peu évolué sur la période examinée, seuls quatre nouveaux transferts étant intervenus depuis 2013. Ces nouvelles adhésions sont cependant stratégiquement importantes pour le SYANE : Gaillard, commune de plus de 10 000 habitants membre de la communauté d'agglomération d'Annemasse et la commune nouvelle d'Annecy ont adhéré à l'option A respectivement en 2015 et 2018, signe de la capacité du SYANE à mobiliser les zones urbaines. La communauté de communes du Genevois a également adhéré en décembre 2019, devenant ainsi le premier EPCI à fiscalité propre membre du syndicat.

Les adhésions élargies à l'exploitation et à la maintenance sont donc minoritaires, et ont progressé lentement. Ainsi, 24 communes ont adhéré en 2013 ou 2014, immédiatement après la modification statutaire, et seulement 12 autres ont délibéré depuis pour transférer au SYANE l'exploitation et la maintenance de l'éclairage public⁴¹.

Les adhérents à l'option B « investissement et exploitation-maintenance » comprennent 19 communes de moins de 2 000 habitants, et sept communes de plus de 5 000 habitants⁴², dont Gaillard depuis 2019, seule commune de plus de 10 000 habitants⁴³.

Les effectifs du service éclairage public sont passés de deux à six agents depuis 2013. Ce service est aujourd'hui composé d'une responsable, de deux chargés d'études, de deux chargés d'opérations de gros entretien-renouvellement, et d'un technicien dédié au suivi de la maintenance et de l'exploitation. Il effectue en interne la maîtrise d'œuvre des opérations de travaux.

7.2- La connaissance et le référencement du réseau et du parc matériel

La connaissance du réseau et du parc physique de matériel est partielle, bien que le SYANE en ait fait une priorité de ses orientations stratégiques en matière d'éclairage public (formalisées dans le programme « EPURE »). En premier lieu, le transfert de la compétence éclairage public ne s'accompagne pas, contrairement aux dispositions de l'article L. 1321-1 du CGCT⁴⁴, de procès-verbaux de mises à disposition des biens. Les écritures comptables qui devraient constater ces mises à disposition, et mettre ainsi à jour l'actif du SYANE, n'ont pas été passées. Le SYANE justifie cette carence par l'incapacité des communes à définir précisément leur patrimoine relatif à l'éclairage public, et n'a engagé aucun travail particulier pour améliorer ces pratiques juridiques et comptables.

Le recensement régulier du réseau et du parc matériel n'est systématique que sur les communes ayant transféré l'exploitation, ce qui est un préalable nécessaire à la passation des marchés de maintenance. Le SYANE recourt pour ce faire à des prestataires privés, via des accords-cadres.

Dans le cas, majoritaire, où les communes ont transféré uniquement l'investissement, le recensement du parc n'est effectué que si la commune accepte la réalisation d'une mission de diagnostic, qui lui est proposée par le SYANE mais qu'elle doit cofinancer, malgré la responsabilité de maître d'ouvrage qui incombe au syndicat. Le transfert juridique du

⁴¹ Dont deux communes pour un transfert de compétence à effet du 1^{er} juillet 2020.

⁴² Communes de Cranves-Sales, Gaillard, Marignier, Marnaz, Poisy, Vétraz-Monthoux et Ville-la-Grand.

⁴³ La commune de Gaillard, adhérente depuis 2015 à l'option « investissement », a délibéré en 2019 pour transférer également l'exploitation et la maintenance de l'éclairage public.

⁴⁴ « Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence. Cette mise à disposition est constatée par un procès-verbal établi contradictoirement entre les représentants de la collectivité antérieurement compétente et de la collectivité bénéficiaire. Le procès-verbal précise la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de ceux-ci. »

patrimoine au SYANE, conséquence du transfert de compétence, a peu de portée pratique : outre l'absence d'inventaire physique et comptable systématique, le patrimoine relatif à l'éclairage public est remis à la commune, par des procès-verbaux de transfert de responsabilité, afin qu'elle soit habilitée à l'exploiter et le maintenir.

Le SYANE est, depuis 2017, coordonnateur du groupement de commandes des communes de Haute-Savoie pour le géoréférencement des réseaux d'éclairage public. Il s'agit de répondre à une nouvelle obligation réglementaire qui impose aux exploitants d'être en mesure de fournir des plans avec une incertitude inférieure à 40 centimètres⁴⁵. Cependant, les relevés ainsi effectués portent uniquement sur la localisation du réseau filaire entre deux ouvrages, et non sur l'exhaustivité des luminaires.

Les données physiques suivies régulièrement par le SYANE ne concernent donc qu'une partie minoritaire du réseau relevant de sa compétence. Elles sont issues des diagnostics globaux réalisés lors de la prise de la compétence « maintenance », des recueils effectués lors des récolements de travaux, et des interventions de maintenance. Elles sont intégrées dans le système d'information géographique, et transmises aux communes lors des diagnostics ou des réceptions de travaux.

Selon les informations transmises par le syndicat, il disposait au 1^{er} janvier 2020 d'un réseau de 530 kilomètres, avec environ 13 740 points lumineux au titre de la compétence optionnelle « exploitation et maintenance de l'éclairage public ». Ces points lumineux sont majoritairement constitués de lampes à sodium haute pression (51,9 %), les leds constituant 20,9 % du parc. Cependant, la base de données n'est pas mise à jour en temps réel, compte-tenu du délai entre la réalisation des travaux de rénovation et la mise à disposition des données de récolement.

Le SYANE a en outre signalé que sa base de données était encore en cours d'amélioration, des informations pouvant encore être manquantes ou en cours de modification pour rendre homogènes des données saisies de manière différente selon les communes ou les prestataires. Ainsi, alors que l'inventaire fait apparaître la présence de 952 ballons fluorescents, interdits à la vente depuis 2015⁴⁶, soit 7,6 % du parc, le syndicat estime que 700 de ces ballons sont en cours de remplacement, ce qui n'est pas encore intégré dans la base.

L'historique du nombre de points lumineux gérés par le SYANE n'est pas disponible. Il n'est donc pas possible d'apprécier, outre l'extension du périmètre de gestion dû aux nouvelles adhésions, l'impact de l'action du syndicat sur l'évolution globale du parc. Une amélioration de la connaissance du réseau et de la fiabilité des données, est donc nécessaire au regard de la mission d'évaluation qui incombe au syndicat.

⁴⁵ Articles L. 554-1 à L. 554-5 et R. 554-1 à R. 554-38 du code de l'environnement / norme NF S70-003-1, 2 et 3.

⁴⁶ Les lampes à vapeur de mercure, appelées également « ballons fluorescents », sont interdites à la vente depuis avril 2015, en application du règlement européen 245/2009, en raison de leur faible efficacité énergétique.

Tableau 19 : Principales données sur le réseau et le parc matériel d'éclairage public maintenu par le SYANE

	Réseau en nombre de points lumineux	Réseau en kms
Réseau total	13743	530
dont sur voie routière	11947	440
dont sur piste cyclable (exclusive)	160	11
dont sur cheminement piéton	608	40
Dont éléments de patrimoine	Nombre de points lumineux	Nombre de sites
Parcs et jardins	206	4
Monuments	701	24
Autres sites	3	1

TYPOLOGIE DES SOURCES LUMINEUSES		
	Nombre	En %
BALLON FLUORESCENT - BF	952	6,64
COSMOWHITE - CPO	1678	11,70
DEL	2996	20,89
HALLOGENURES - HAL	1	0,01
INCANDESCENT - INC	10	0,07
IODURES METALLIQUES - IM	1023	7,13
LAMPE DE SUBSTITUTION - COMP	41	0,29
LAMPE FLUO COMPACTE - LFC	67	0,47
MERCURE - MIXTE P	1	0,01
SODIUM BASSE PRESSION - SBP	5	0,03
SODIUM HAUTE PRESSION - SHP	7439	51,87
TUBE FLUORESCENT - TF	60	0,42
null	69	0,48
Total général	14342	100

Source : SYANE mai 2019 – réponse questionnaire CRC

7.3- Le financement et le coût de la compétence

Bien que le SYANE soit maître d'ouvrage de l'ensemble du réseau d'éclairage public sur le territoire des communes lui ayant transféré la compétence, les travaux et interventions de maintenance sont majoritairement financées par des participations spécifiques des communes. Les règles d'intervention financière votées annuellement par le comité syndical impliquent en effet que toute action du SYANE en la matière doit faire l'objet d'un cofinancement par les membres concernés.

Tableau 20 : Règles de prise en charge financière par le SYANE des travaux et des diagnostics sur l'éclairage public

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Travaux	Travaux de 1er établissement / enfouissement / rétablissement de l'alimentation de l'éclairage public dans le cadre de la compétence électricité / mises en valeur	30% Plafond 3 500 € HT par candélabre 900 € HT par console					30% Plafond 4 000 € HT par candélabre 1 200 € HT par console		
	Rénovation / mise en conformité	30%							
	Remplacement de luminaires "ballons fluo"	Communes ne disposant pas d'un diagnostic	40% plafond 900 € HT par foyer lumineux			40% plafond 900 € HT par foyer lumineux		40% plafond 1 200 € HT par foyer lumineux	
		Communes disposant d'un diagnostic				60% plafond 900 € HT par foyer lumineux		60% plafond 1 200 € HT par foyer lumineux	
	Programme ADEME Facteur 2	50% plafond 900 € HT par foyer lumineux				néant			
Etudes et diagnostics	Diagnostiques et inventaires sur les réseaux	30%			30%, plafond 0,9 € HT/ml				
	Détection / cartographie des réseaux	néant			30%, plafond 0,9 € HT/ml				

Source : délibérations SYANE

Tableau 21 : Règles de participation financière des communes à l'exploitation et à la maintenance de l'éclairage public

Gestion patrimoniale	5 € par foyer lumineux
Maintenance préventive	montant forfaitaire par foyer lumineux, dont la valeur est déterminée à l'issue de chaque mise en concurrence des entreprises pour les marchés d'exploitation / maintenance
Maintenance curative	à hauteur des charges annuelles réelles engagées et supportées par le SYANE

Source : délibérations SYANE

Ainsi, les travaux doivent faire l'objet d'un financement majoritaire par les communes concernées, qui demeurent décisionnaires de l'ensemble des opérations du syndicat.

La prise en charge financière par le SYANE est généralement limitée à 30 % du coût des travaux, avec un plafond par foyer lumineux. Ce même taux s'applique pour le financement des études de diagnostic et de référencement. Le syndicat utilise ses conditions d'intervention financière comme un levier d'incitation. Il a ainsi instauré un taux de participation majoré pour le remplacement des ballons fluorescents, et pour les communes ayant réalisé un diagnostic de leur parc de luminaires (participation majorée à 60 %).

Concernant la maintenance, le SYANE affiche l'objectif de couvrir l'ensemble de ses charges par des participations spécifiques des communes adhérentes. Il demande en premier lieu une cotisation annuelle de 5 € par foyer lumineux au titre de la gestion patrimoniale, afin de couvrir les coûts de mise à jour du système d'information dédié et de la gestion des déclarations de projets de travaux et d'intention de commencement des travaux⁴⁷. Cependant, les services du syndicat n'ont pas été en mesure d'expliquer comment avait été calculé le montant de cette cotisation et de préciser s'il couvrirait effectivement les charges en question.

Les charges afférentes à la maintenance sont répercutées à l'euro près à chaque commune adhérente en fonction des marchés conclus par le syndicat, qu'il s'agisse des forfaits de

⁴⁷ En vertu du code de l'environnement, les travaux prévus à proximité de canalisations et réseaux enterrés doivent être déclarés à leurs exploitants, avant leur exécution, au moyen de la déclaration de projet de travaux (DT) par le maître d'ouvrage, et la déclaration d'intention de commencement de travaux (DICT) par l'exécutant des travaux. Les exploitants des réseaux concernés sont tenus de répondre aux déclarations, dans un délai de 7 à 15 jours selon les cas, au moyen d'un récépissé qui permet de détailler la localisation des réseaux en service, et les précautions à prendre lors des travaux.

maintenance préventive ou des coûts d'intervention pour la maintenance curative. Ces règles financières excluent ainsi toute forme de mutualisation ou de péréquation.

Les participations dédiées des adhérents (participations à la maintenance et à la gestion patrimoniale, cofinancements des travaux et des diagnostics) ont ainsi couvert près de 60 % du total des dépenses afférentes à la compétence. Elles s'ajoutent à la part variable de la cotisation de base de 3 % du coût des travaux, demandés par le SYANE sur l'ensemble de ses compétences pour couvrir ses coûts de maîtrise d'ouvrage.

Les autres sources de financement ont été peu importantes : les subventions d'investissement reçues se sont élevées à 405 k€ de 2013 à 2019 sur un total de dépenses d'investissement de 67,7 M€. Elles ont été principalement constituées par la subvention reçue de l'ADEME au titre de l'appel à projet « Facteur 2 » dédié à l'éclairage public, qui n'a pas été renouvelé.

Le SYANE a par ailleurs bénéficié de la revente de certificats d'économie d'énergie pour un montant de 439 k€.

Tableau 22 : Dépenses et recettes afférentes à la compétence « éclairage public »

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul 2013-2019
Dépenses de fonctionnement	531 118	440 517	817 576	602 472	736 546	1 013 360	1 211 390	5 352 979
- dont ressources humaines	91 585	142 202	154 520	187 218	225 862	283 313	278 570	1 363 269
- dont diagnostics éclairage public	439 533	285 909	64 431	102 382	203 514	280 818	472 548	1 849 135
-dont maintenance éclairage public	-	12 407	598 625	312 873	307 170	449 229	460 272	2 140 575
Recettes de fonctionnement	651 561	460 387	562 175	687 834	906 035	859 090	908 193	5 035 276
- dont participations aux diagnostics	287 845	159 238	70 574	83 189	24 466	87 172	137 907	850 393
- dont cotisation gestion patrimoniale	-	-	40 580	53 095	46 620	63 655	73 900	277 850
- dont participations exploitation maintenance	-	-	154 360	288 519	266 250	392 527	335 286	1 436 942
- dont vente des certificats économie d'énergie CEE					325 671	26 116	87 745	439 532
<i>estimation participation 3% du montant des travaux</i>	<i>363 716</i>	<i>301 149</i>	<i>296 661</i>	<i>263 031</i>	<i>243 028</i>	<i>289 619</i>	<i>273 355</i>	<i>2 030 559</i>
Solde fonctionnement	120 444	19 870	- 255 401	85 361	169 489	- 154 269	- 303 197	- 317 703
Dépenses d'investissement	12 123 866	10 038 302	9 888 690	8 767 704	8 100 933	9 653 971	9 111 824	67 685 289
- dont travaux éclairage public	11 682 625	9 978 878	9 477 463	8 478 198	7 684 422	9 466 314	9 111 824	65 879 724
- dont frais d'études	441 240	59 424	411 227	289 506	416 511	187 657		1 805 565
Recettes d'investissement	7 301 278	6 186 904	5 876 027	5 603 552	4 764 342	5 869 115	5 649 331	41 250 549
Estimation participations des membres	7 243 228	6 186 904	5 876 027	5 256 482	4 764 342	5 869 115	5 649 331	40 845 429
Subventions reçues	58 050			347 070				405 120
Solde investissement	- 4 822 588	- 3 851 397	-4 012 663	-3 164 152	-3 336 591	-3 784 856	-3 462 493	- 26 434 740
Solde global	- 4 702 144	- 3 831 527	-4 268 064	-3 078 790	-3 167 102	- 3 939 125	-3 765 690	- 26 752 443

Source : SYANE – grands livres, extractions de paie et réponses aux questionnaires

L'état des dépenses et des recettes relatives à l'éclairage public est cependant difficile à établir, en l'absence d'une comptabilité analytique suffisante. En effet, le SYANE utilise des subdivisions des comptes de la M14 pour identifier certains postes relatifs à l'éclairage public : les travaux et diagnostics, ainsi que les participations des communes à la gestion patrimoniale et à la maintenance.

En revanche, de nombreuses autres rubriques ne sont pas identifiées dans la comptabilité, que ce soit par des imputations dédiées ou par la nomenclature fonctionnelle, qui n'est pas suivie par le SYANE. Ainsi, les participations des communes aux travaux sont traitées globalement, sans détail quant à leur rattachement aux différentes compétences du SYANE (les appels de fonds sont calculés de manière détaillée dans des fichiers tableurs, mais les titres de recettes sont émis de manière globale). La masse salariale, le FCTVA ne sont pas ventilés, pas plus que les annuités d'emprunts et les remboursements d'annuités par les communes. Le SYANE n'a donc pas mis en place les outils lui permettant de suivre le coût de la compétence « éclairage public ».

L'équipe de contrôle de la chambre a pu reconstituer certains éléments à partir des grands livres, des extractions de paie ou de questionnaires spécifiques⁴⁸. Les participations des communes aux travaux (contribution de 3 % au titre de la maîtrise d'ouvrage et participation au coût des travaux) ont pu seulement être estimées⁴⁹. D'autres postes en revanche ne peuvent être évalués : quote-part des annuités d'emprunt et remboursements de ces annuités par les communes⁵⁰ et fonds de compensation de la TVA. Enfin, le SYANE n'a pas défini de méthode de ventilation des charges de structure et d'administration générale.

Ce bilan financier incomplet fait en tout état de cause ressortir un solde de fonctionnement négatif des produits et des charges relatifs à l'éclairage public, qui tend à s'accroître en fin de période, et est donc financé par les autres ressources du SYANE (taxe sur l'électricité, redevance ENEDIS). La charge d'investissement résiduelle du syndicat sur cette compétence est estimée, hors FCTVA, à 26,4 M€ de 2013 à 2019, soit 39 % des dépenses d'investissement réalisées.

7.4- La gestion opérationnelle

7.4.1- La stratégie d'intervention du SYANE

Le SYANE a défini, préalablement à l'extension de sa compétence « éclairage public » à la maintenance, une stratégie globale d'intervention, formalisée dans un plan d'action baptisé Epure (éclairage public responsable) approuvé par le comité syndical en décembre 2012. Ce plan d'action était issu d'une quarantaine de diagnostics réalisés depuis 2007, faisant ressortir d'importantes lacunes dans la gestion de l'éclairage public sur le territoire :

- ♦ un parc majoritairement âgé et déficient ;
- ♦ d'importantes non-conformités électriques ;
- ♦ des nuisances lumineuses importantes ;
- ♦ une pratique de la maintenance essentiellement curative⁵¹ ;
- ♦ l'absence de gestion patrimoniale du parc.

⁴⁸ Masse salariale du service « éclairage public », subventions d'investissement reçues, produit des certificats d'économie d'énergie.

⁴⁹ Pour la part variable de la cotisation de base : application d'un taux de 3 % aux dépenses d'investissement comptabilisées / pour les participations aux coûts des travaux : le SYANE élabore un tableur détaillé établissant le plan de financement de chaque opération de travaux. Il est utilisé pour déterminer les appels de fonds aux communes. Cependant, les titres de recettes ainsi établis ne sont pas détaillés par compétence. Cette décomposition ne peut être effectuée sans un retraitement extrêmement lourd (ventilation manuelle de chaque titre de recettes). Aussi, la méthode suivante a été employée : sur la base du tableur des appels de fonds, calcul d'un taux de participation moyen des communes aux travaux d'éclairage public sur la période 2013-2019 / application de ce taux moyen (62 %) aux dépenses d'investissement sur l'éclairage public recensées.

⁵⁰ Le SYANE ne recourt pas à l'emprunt pour couvrir le besoin de financement de ses investissements, mais pour permettre aux communes de financer leurs participations aux travaux. Ces mobilisations d'emprunt sont effectuées annuellement sur la base d'une demande globale de chaque commune, toutes compétences confondues. Les remboursements d'annuités au SYANE par les communes sont de la même manière calculés globalement.

⁵¹ Par opposition à la maintenance préventive, qui désigne le remplacement, la révision, ou la réfection d'un matériel avant que celui-ci n'entraîne une avarie.

L'action du SYANE en la matière a également été engagée au vu du retard dans le remplacement des « ballons fluorescents », qui représentaient encore 22 % du parc en 2012.

Autour d'un objectif général « éclairer mieux, moins cher, plus juste et en sécurité », le programme Epure est décliné en quatre axes d'action, qui ont guidé la mise en œuvre de la compétence « exploitation et maintenance » du syndicat :

- connaître le patrimoine : avec l'engagement du syndicat dans l'inventaire et la cartographie des installations existantes, et la réalisation de diagnostics techniques et énergétiques ;
- rénover et mettre en sécurité les installations : par l'identification et la mise en œuvre, à l'issue des diagnostics, des actions prioritaires de remplacement des installations peu performantes et énergivores. Le SYANE a en outre défini un programme spécifique, avec des incitations financières, pour le remplacement des lampes à vapeur de mercure haute pression « ballons fluorescents » ;
- concevoir et réaliser des projets performants : intégrer les objectifs d'optimisation de l'efficacité lumineuse et de réduction de l'impact environnemental ;
- assurer le suivi du patrimoine et maintenir la performance dans le temps : avec la mise en œuvre d'une maintenance préventive régulière, et d'un système d'information géographique mis à jour fréquemment.

Ces orientations générales n'ont cependant pas été assorties d'objectifs qualitatifs ou quantitatifs permettant d'évaluer leur degré de mise en œuvre. La délibération de 2012 faisait ainsi état d'un projet de label délivré par le SYANE, valorisant les réalisations des communes au regard de critères de qualité et de performance de l'éclairage public, qui n'a pas été concrétisé.

7.4.2- Les diagnostics et les stratégies lumière

Depuis 2013, le SYANE a commandité 99 diagnostics de l'éclairage public qui ont été réalisés par des prestataires privés dans le cadre d'accords-cadres attribués par le syndicat. Toutes les communes qui ont choisi de transférer la compétence maintenance et exploitation (soit 34 communes sur les 283 communes couvertes par le syndicat) ont fait l'objet de diagnostics. Sur ces 34 communes, 21 diagnostics ont été réalisés depuis 2013, les autres étant plus anciens (ils remontent pour certains à 2006).

Les derniers diagnostics réalisés comportent les éléments suivants :

- un inventaire du patrimoine ;
- le recensement et l'analyse des consommations électriques, des abonnements souscrits et de la puissance installée, ce qui permet de préconiser un ajustement des abonnements ;
- un diagnostic de sécurité électrique des installations ;
- un recensement des sources lumineuses et de leurs caractéristiques, avec une analyse de leur conformité aux normes ;
- des relevés photométriques appuyant un diagnostic des situations de « sur » et de « sous-éclairage », et une analyse de la conformité aux normes des nuisances lumineuses.

Sur ces bases, les études comprennent un schéma directeur de rénovation sur 3 à 4 ans, avec une priorisation des urgences de rénovation. Les schémas directeurs incluent systématiquement l'installation de dispositifs de régulation de type « horloge astronomique », sans pour autant faire de préconisations en termes de mesures d'extinction ou de réduction de l'éclairage nocturne, le SYANE considérant que de telles mesures relèvent du pouvoir de police des maires.

Ils évaluent les économies qui seraient induites par la rénovation des installations en termes de gains énergétiques (consommations en kwh), de gains environnementaux (impact CO2) et de gains financiers, en indiquant un taux de retour des investissements recommandés. Les économies réelles ne sont toutefois pas systématiquement mesurées et comparées aux prévisions après réalisation des travaux.

Le SYANE a également fait réaliser à la demande des communes adhérentes 24 stratégies lumière depuis 2013, en complément des diagnostics techniques qui les précèdent. Ces études portent essentiellement sur des préconisations esthétiques, urbaines et fonctionnelles, sans intégrer de dimension d'optimisation des coûts ou des consommations énergétiques.

Certaines de ces stratégies ont été élaborées dans le cadre des projets « Territoires à énergie positive pour la croissance verte »⁵² (communauté d'agglomération du Grand Annecy, communauté de communes du Genevois, parc naturel régional des Bauges).

7.4.3- Les investissements

Par l'adoption de ses orientations stratégiques et la réalisation des diagnostics, le SYANE a défini les moyens d'une optimisation financière et environnementale de l'éclairage public. Cependant, il ne dispose pas des leviers permettant de garantir leur réalisation, du fait des règles de cofinancement par les communes adhérentes.

Bien que l'éclairage public représente, avec 65,9 M€ depuis 2013, une part importante de ses dépenses d'équipement, le syndicat ne dispose pas de programme pluriannuel d'investissement pour cette compétence, et reste tributaire, pour l'engagement de toute opération, des accords de co-financement de chaque commune concernée.

Dans la majorité des cas, les diagnostics sont, à la demande des communes, déclinés par les services du SYANE en programmes pluriannuels d'investissement sur une durée de quatre ans.

Lorsqu'aucune étude de diagnostic n'a été réalisée, ce qui est le cas pour la majorité des adhérents à la compétence « éclairage public », le SYANE répond aux demandes ponctuelles de travaux exprimées par les communes. Pour les communes couvertes par un diagnostic et un PPI, des marchés globaux d'une durée de 4 ans sont conclus pour la réalisation du programme arrêté.

Le SYANE conclut des marchés par opération de travaux, et assure en interne la maîtrise d'œuvre. Si le syndicat a géré des opérations de renouvellement complet de l'éclairage public sur certaines communes (par exemple pour Cluses et Marnaz), il n'a jamais recours aux formules de marchés globaux assortis d'objectifs de performance, et conclut de manière distincte marchés de travaux et marchés de maintenance. Après une phase d'attente sur la maturité de la technologie des lampes à led, il a récemment fait le choix de systématiser l'utilisation de cette technologie. Le service « éclairage public » souhaite néanmoins lancer prochainement une étude d'évaluation sur les leds déjà installées afin de valider ce choix.

7.4.4- L'exploitation et la maintenance

Le règlement de 2013 sur les conditions administratives, techniques et financières d'exercice de la compétence éclairage public fixe deux niveaux de service différents pour l'exploitation et la maintenance, entre lesquels les communes doivent opter :

⁵² Appels à projets lancés entre 2014 et 2017 par le ministère en charge de l'énergie et de l'écologie afin de soutenir, par conventionnement financier, les collectivités présentant un programme global de réduction des besoins en énergie sur son territoire.

- ♦ le service « basic » comprend uniquement la gestion patrimoniale et administrative et la maintenance corrective ;
- ♦ le service « optimal », comprend en outre la maintenance préventive. Ce dernier service, privilégié par le SYANE, est très majoritairement choisi par les communes adhérentes (seules sept communes ont choisi le service « basic »).

Les niveaux de service de chaque option sont précisément détaillés dans le règlement adopté par le bureau, et correspondent aux exigences des cahiers des charges des marchés de maintenance conclus par le syndicat. Un portail web dédié, Webville, permet aux collectivités adhérentes de visualiser leur patrimoine, et de solliciter et suivre les interventions.

Pour le service « basic », les principales prestations sont les interventions de maintenance corrective sollicitées par la collectivité, avec les délais garantis suivants :

- ♦ dix jours ouvrés pour les interventions normales (les pannes de foyers d'éclairage public isolé) ;
- ♦ 48 heures ouvrées pour les pannes plus importantes (panne générale d'une armoire de commande ou d'un secteur géographique complet, panne d'au moins trois foyers consécutifs) ;
- ♦ un délai d'intervention accéléré, de 24 heures ouvrées maximum, est possible, avec une facturation spécifique, en cas de besoin de mise en sécurité urgent ;
- ♦ un service d'astreinte, avec une facturation spécifique, permet une mise en sécurité sous quatre heures en cas d'évènement exceptionnel ou de mise en danger des personnes ou des biens.

Le SYANE propose en outre la réalisation de visites nocturnes de surveillance des installations permettant de dresser un inventaire des foyers lumineux défectueux. Les frais correspondants sont refacturés aux communes demandeuses.

Le service « optimal » comprend ces prestations de maintenance corrective, avec un délai d'intervention réduit à cinq jours ouvrés pour les interventions correctives non-urgentes. Il intègre en outre les prestations de maintenance préventive définies de la manière suivante, avec des contrats de quatre ans :

- ♦ visite annuelle d'entretien et de contrôle des armoires et coffrets ;
- ♦ entretien préventif de tous les points lumineux (nettoyage, vérifications mécaniques, électriques et optiques des luminaires, contrôle des fixations, réglages et resserrages nécessaires, remplacement des lampes et petits appareillages défectueux) ;
- ♦ remplacement systématique des sources lumineuses hors leds

Les dépannages des lampes à décharge ayant fait l'objet d'un remplacement au titre de la maintenance préventive sont effectués dans le cadre de la garantie. Les prestations de maintenance préventive ne comprennent pas de service de remplacement systématique pour les luminaires équipés de la technologie led. Pour ces luminaires, le service « optimal » comprend un nettoyage et un contrôle annuels.

Sur la base de ce niveau de service, le SYANE conclut des marchés de maintenance d'une durée de quatre ans, allotés par commune (ou, de manière très ponctuelle, regroupant deux communes). Les services du SYANE admettent que ce mode d'allotissement peut être un obstacle à la réalisation d'économies d'échelle. Il leur semble cependant adapté aux situations très différentes des communes, notamment en terme de contraintes d'accès, avec le risque que les entreprises demandent des prix supérieurs en cas de marché plus large pour garantir la couverture de leurs coûts d'intervention dans les communes les plus enclavées.

Ce système de marchés par commune semble en tout état de cause un frein à un large développement de la compétence « maintenance et exploitation » du SYANE, le syndicat indiquant n'avoir pas d'objectif particulier en terme d'augmentation du nombre d'adhérents à ce service.

Le SYANE ne gère pas l'approvisionnement en électricité de l'éclairage public de ses membres. Toutefois, en 2018, le syndicat a lancé une consultation, dans le cadre d'un groupement de commandes, pour les contrats d'approvisionnement des sites d'éclairage public pour 28 communes membres. Cette procédure a été déclarée sans suite en raison de l'absence de gain financier par rapport aux tarifs règlementés.

Un travail de redéfinition était en cours, à la clôture de l'instruction de la chambre, sur le contenu et la facturation du service de maintenance, afin de prendre en compte l'évolution des technologies, d'inciter à la rénovation du parc et de simplifier la gestion. Les principales orientations proposées à la commission « éclairage public » en novembre 2019 sont les suivantes :

- ♦ suppression des deux niveaux de service différents « basic » et « optimal », et réalisation systématique d'une maintenance préventive ;
- ♦ augmentation à cinq ans du rythme de renouvellement des lampes à déchargé ;
- ♦ absence de remplacement régulier des leds, mais mise en place d'une garantie à cinq ans ;
- ♦ évolution de la participation des communes vers un forfait global, incluant la maintenance préventive et corrective, de 19 € par foyer lumineux pour les leds, et de 28 € par foyer lumineux pour les lampes standard.

Par ailleurs, le SYANE souhaite développer les services intelligents autour du réseau d'éclairage public, en expérimentant la télégestion. Une étude, dans le cadre de la réalisation du schéma directeur d'aménagement lumière de la commune d'Annecy, était en cours de réalisation à la clôture de l'instruction sur les usages numériques associés.

7.5- Le suivi et l'évaluation

Les outils de suivi et d'évaluation de l'exercice de la compétence éclairage public sont peu développés et produisent peu d'informations permettant de mesurer les gains liés à l'action du SYANE en la matière.

En premier lieu, aucun objectif de performance n'est défini lors de l'adhésion des communes à la compétence éclairage public. Le niveau de service garanti par le SYANE à ses adhérents est précisément défini et documenté, mais il fixe uniquement des obligations de moyens (nombre de visites, délais d'intervention, etc.), sans objectifs en terme d'évolution des consommations d'énergie ou des puissances installées, par exemple. De la même manière, les marchés passés par le SYANE n'intègrent pas de tels objectifs : en l'absence de recours à des marchés globaux, les prestataires sont uniquement tenus à la réalisation d'un cahier des charges défini par le syndicat, sans intéressement au résultat.

De même, les simulations financières réalisées par les services du syndicat préalablement au transfert de la compétence « exploitation-maintenance » ont pour objectif de permettre à la commune demandeuse d'anticiper le montant de sa participation au syndicat, mais ne comprennent pas d'éléments quant à l'évolution prévisionnelle des coûts de consommation d'électricité.

L'absence de suivi des consommations énergétiques, qui demeure de l'unique responsabilité des communes, apparaît comme un frein important à une meilleure évaluation par le SYANE de son action.

Ainsi, les rapports annuels qu'il communique aux communes adhérentes, uniquement à la demande, se limitent au recensement du nombre et du coût des interventions réalisées par le SYANE, justifiant la participation financière demandée. Ils ne permettent donc pas d'établir un bilan complet de l'éclairage public, avec des indicateurs sur l'évolution des consommations énergétiques, ou des nuisances lumineuses. Des bilans pluriannuels plus complets des plans de gros entretien-renouvellement sont parfois établis, incluant un bilan énergétique et une analyse de la pollution lumineuse, mais cette démarche n'est pas systématique.

Il faut cependant souligner que la convention conclue en juillet 2019 avec la commune nouvelle d'Annecy pour organiser le transfert de la compétence éclairage public, limitée à l'investissement, prévoit la conclusion mi-2020, à l'issue de la réalisation du schéma directeur d'aménagement lumière, d'une convention d'objectif *« qui pourrait s'inspirer du formalisme d'un contrat de performance énergétique, avec des engagements plus précis en termes de réduction des consommation d'énergie, de maîtrise des coûts, de niveau de service et de modernisation des usages »*.

La chambre invite le SYANE à utiliser cette première expérience pour mettre en place des objectifs de performance dans ses relations avec ses adhérents, ainsi qu'à exploiter de manière plus systématique les données de consommations électriques. Si le syndicat ne disposait pas jusqu'à présent de dispositif permettant de relever les index de consommation de l'éclairage public, il vient d'attribuer un marché d'achat d'énergie électrique, notamment pour les 34 communes dont il a la charge d'exploitation. Cela lui permettra à partir de 2021 de connaître et d'analyser les consommations énergétiques.

La chambre recommande, plus généralement, au syndicat de développer l'évaluation des impacts financiers, énergétiques et environnementaux de son action en matière d'éclairage public, et d'en rendre compte régulièrement aux communes adhérentes.

7.6- Conclusion intermédiaire

Par l'adoption de ses orientations stratégiques et la réalisation d'une centaine de diagnostics, le SYANE a défini les moyens d'une optimisation financière et environnementale de l'éclairage public. Cependant, il ne dispose pas des leviers permettant d'assurer la réalisation de ces objectifs, du fait des règles de cofinancement par les adhérents, et d'un périmètre d'intervention limité lorsqu'il n'est pas titulaire de la compétence « exploitation-maintenance », qui ne concerne aujourd'hui qu'une trentaine de communes sur les 283 couvertes par le syndicat. Les outils permettant l'évaluation des interventions réalisées sont insuffisamment développés. Outre l'absence d'une comptabilité analytique et d'un pilotage par objectifs de performance, l'absence d'exploitation des données relatives aux consommations électriques ne permet pas aujourd'hui au syndicat de quantifier les impacts financiers, énergétiques et environnementaux de son action. La conclusion d'un marché d'achat d'énergie électrique sur le périmètre de la compétence « exploitation-maintenance de l'éclairage public » ouvre à cet égard des possibilités importantes.

8- **ANNEXES**8.1- **ANNEXE 1 : Compétences du SYANE (arrêté préfectoral du 27 février 2018)**

Compétences au titre de l'électricité et des réseaux d'énergie
1/ Electricité :
- compétence d'autorité organisatrice et concédante des missions de service public de la distribution et de la fourniture d'électricité , en lieu et place des communes membres sous concession ENEDIS
- domaines d'actions connexes (notamment) : - réalisation d'opérations d'économies d'énergie des consommateurs finals, de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ; - rétablissement des réseaux de communications électroniques et d'éclairage public lors des travaux sur les réseaux de distribution publique d'électricité ; - collecte et contrôle de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité ; - développement de smart-grids et développement expérimental de réseaux électriques intelligents ; - toute étude relative à la production, au transport, à la distribution et à l'utilisation de l'électricité.
2/ Compétences optionnelles : exercées en lieu et place des collectivités membres qui les ont confiées au syndicat :
- gaz : compétence d'autorité organisatrice et concédante des missions de service public afférentes au développement et à l'exploitation des réseaux publics de distribution de gaz ; - création et exploitation d'un réseau public de chaleur ou de froid ; - éclairage public : selon une des deux options suivantes, au choix des membres : - option A : investissement : développement et renouvellement des installations et réseaux - option B : investissement et exploitation / maintenance ; - création, entretien et exploitation des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables.
Compétences au titre des communications électroniques
1/ Etablissement et exploitation de réseaux de télécommunications électroniques ;
2/ Etablissement du schéma directeur territorial d'aménagement numérique.
Domaines d'actions complémentaires
1/ Production d'énergies renouvelables
- aménagement et exploitation de toute installation utilisant les énergies renouvelables , de toute installation de valorisation énergétique des déchets ménagers, de cogénération ou de récupération d'énergie visant l'alimentation d'un réseau de chaleur ; à ce titre le syndicat est habilité à vendre l'électricité ou la chaleur ainsi produite ; - création de sociétés commerciales ou prise de participation au capital de sociétés, en particulier en matière de production d'énergies renouvelables et de maîtrise de l'énergie ; - construction et exploitation de réseaux de chaleur et de froid et des installations de production visant à les alimenter.
2/ Planification énergétique et coordination des réseaux :
- création et animation de la commission consultative de l'énergie ; - participation à l'élaboration et à la mise en œuvre des outils de planification dans le domaine de l'énergie : plan climat air énergie territorial pour le compte des EPCI à fiscalité propre / schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire à la demande de la Région / tout document ou toute étude dans les domaines liés à l'objet syndical pour le compte de toute structure ou toute collectivité compétente ; - coordination de l'organisation des réseaux d'énergie et réalisation le cas échéant des schémas directeurs correspondant.
3/ Services mutualisés, soutien et accompagnement :
- réalisation de toute action contribuant à disposer de réseaux d'énergie performants ou contribuant à l'efficacité énergétique de l'éclairage public, notamment à la demande d'EPCI à fiscalité propre, ainsi que de toute action contribuant à lutter contre la précarité énergétique ; - assistance et soutien financier et technique à la réalisation d'opérations présentant un intérêt en terme d'efficacité énergétique ; - mise en œuvre d'un service mutualisé de Conseil en Economie Partagé ; - mise en œuvre de services de gestion mutualisés des certificats d'économie d'énergie ; - mise en œuvre de services mutualisés d'achat groupé d'énergie ou de combustible ; - contrôle de la perception de la TCCFE, quelle que soit la collectivité bénéficiaire ; - réalisation de toute étude, prospective ou action de sensibilisation dans les domaines de l'énergie et des communications électroniques.

8.2- ANNEXE 2 : Flux financiers entre le SYANE et ses adhérents

En M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul
TCCFE reversée	-9,79	-9,41	-8,99	-9,02	-11,38	-13,33	-14,84	-76,76
Cotisation fixe département	0,03	0,05	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,44
Cotisations fixes des communes sous concession ENEDIS	0,25	0,39	0,49	0,50	0,47	0,48	0,44	3,02
Cotisations fixes des syndicats et des communes en régie	0,04	0,06	0,10	0,10	0,10	0,09	0,10	0,59
Cotisations fixes des membres au fonctionnement	0,32	0,51	0,56	0,66	0,64	0,64	0,62	4,05
Contribution variable des membres au fonctionnement du syndicat (3% des travaux)	1,20	0,86	0,68	0,63	0,45	0,41	0,48	4,71
Cotisations gestion patrimoniale de l'éclairage public			0,04	0,05	0,05	0,06	0,07	0,28
Participations aux diagnostics éclairage public	0,29	0,16	0,07	0,08	0,02	0,09	0,14	0,85
Participations exploitation et maintenance de l'éclairage public			0,15	0,29	0,27	0,39	0,34	1,44
Participations réseau gaz	0,06		0,01	0,03	0,43	0,09		0,61
Participations réseau bornes de recharge des véhicules électriques					0,01	0,07	0,13	0,21
Participations aux actions d'économie d'énergie et aux diagnostics maîtrise de l'énergie	0,09	0,03	0,01	0,03	0,06	0,07	0,01	0,29
Cotisations Conseillers en énergie partagés			0,01	0,03	0,03	0,05	0,06	0,18
Cotisations et participations des membres aux compétences optionnelles	0,43	0,19	0,29	0,51	0,86	0,82	0,74	3,85
Participations aux groupements de commandes gaz et électricité	0,00	0,00	0,08	0,00	0,04	0,00	0,00	0,13
Reversement des certificats d'économie d'énergie				-0,02	0,00	-0,06	-1,31	-1,39
Divers	0,00	0,00	0,08	-0,02	0,04	-0,06	-1,31	-1,26
S/total contributions et participations des membres au fonctionnement	1,95	1,56	1,70	1,79	2,00	1,82	0,53	11,35
Fonds de concours des communes et groupements aux travaux du SYANE	20,08	24,34	18,97	16,72	9,75	10,38	10,07	110,30
Fonds de concours du SYANE aux travaux des communes (projets de maîtrise de l'énergie)	-0,09	-0,25	-0,34	-0,30	-0,41	-0,61	-0,70	-2,70
Subvention d'investissement du Département électrification	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	17,50
Reversement aux syndicats et communes en régie de la subvention du département	-0,88	-0,44	-0,68	-0,44	-1,12	-0,66	-0,31	-4,53
S/ total fonds de concours et subventions d'équipement	21,61	26,15	20,45	18,48	10,72	11,60	11,56	120,57
Prêts du SYANE aux adhérents	-10,91	-17,91	-11,68	-8,94	-1,65	-3,64	-2,49	-57,22
Remboursement des frais financiers des prêts par les adhérents	3,10	3,29	3,68	3,76	3,74	3,51	3,27	24,35
Remboursement du capital des prêts par les adhérents	6,41	6,15	7,15	7,21	7,64	7,21	7,37	49,14
S/total prêts aux adhérents	-1,41	-8,47	-0,84	2,03	9,73	7,07	8,16	16,27
Total flux SYANE vers membres	-21,68	-28,01	-21,68	-18,72	-14,56	-18,31	-19,66	-142,60
Total flux membres vers SYANE	34,04	37,83	34,01	32,00	25,62	25,47	25,06	214,03
Solde	12,37	9,83	12,33	13,28	11,06	7,16	5,40	71,43

Chiffre positif : versement des adhérents au syndicat (recette pour le syndicat)

Chiffre négatif : versement du syndicat à ses adhérents (dépense pour le syndicat)

Source : grands livres SYANE

8.3- ANNEXE 3 : Composition du réseau d'éclairage public maintenu par le SYANE au 1^{er} janvier 2020

Données actuelles	Réseau en kms	En nombre de points lumineux	
Kilométrage total de réseau	530	13743	
dont sur voie routière	440	11947	
dont sur piste cyclable (exclusive)	11	160	
dont sur cheminement piéton	40	608	
dont sur voies privées ouvertes au public	–	–	
Eléments de patrimoine	Nombre de points lumineux	Modulation horaire (oui/non)	Nombre de sites
Parcs et jardins	206	oui	4
Monuments	701	oui	24
Autres sites (à préciser)	3	oui	1
Portion de réseau commune avec le réseau de distribution d'électricité	En kilomètres (longueur graphique)	En %	
Part du réseau souterrain	346	66,87	
dont réseau souterrain géoréférencé	41		
Part du réseau aérien	171	33,05	
Part du réseau en façade	0,46	0,09	
TYPOLOGIE DES SUPPORTS			
	Nombre	En %	
BORNE	161	1,17	
CABLE	16	0,12	
CANDELABRE	8712	63,39	
CHARPENTE	110	0,80	
COLONNE LUMINEUSE	30	0,22	
ENCASTRE DE SOL	527	3,83	
ENCASTRE MURAL	86	0,63	
FACADE	812	5,91	
FOSSE	4	0,03	
POTEAU	4	0,03	
POTEAU EP	394	2,87	
POTEAU RPDE	2552	18,57	
VIRTUEL	4	0,03	
null	331	2,41	
	13743	100	

Source : SYANE mai 2019 – réponse questionnaire CRC

TYPOLOGIE DES LUMINAIRES		
	Nombre	En %
APPLIQUE	20	0,14
AUTRE	24	0,17
BORNE	203	1,42
BOULE LUMINEUSE	185	1,29
COLONNE	21	0,15
ENCASTRE DE SOL	370	2,58
ENCASTRE MURAL	51	0,36
LANTERNE DE STYLE	1357	9,46
LUMINAIRE D'AMBIANCE	1149	8,01
LUMINAIRE FONCTIONNEL	9563	66,68
PROJECTEUR	726	5,06
REGLETTE	196	1,37
null	477	3,33
	14342	100

TYPOLOGIE DES SOURCES LUMINEUSES		
	Nombre	En %
BALLON FLUORESCENT - BF	952	6,64
COSMOWHITE - CPO	1678	11,70
DEL	2996	20,89
HALLOGENURES - HAL	1	0,01
INCANDESCENT - INC	10	0,07
IODURES METALLIQUES - IM	1023	7,13
LAMPE DE SUBSTITUTION - COMP	41	0,29
LAMPE FLUO COMPACTE - LFC	67	0,47
MERCURE - MIXTE P	1	0,01
SODIUM BASSE PRESSION - SBP	5	0,03
SODIUM HAUTE PRESSION - SHP	7439	51,87
TUBE FLUORESCENT - TF	60	0,42
null	69	0,48
	14342	100

Age des sources	de 0 à 1 an	de 1 à 2 ans	de 2 à 3 ans	de 3 à 4 ans	de 4 à 5 ans	de 5 à 6 ans	de 6 à 7 ans	7 ans et	null	Total général
BALLON FLUORESCENT - BF	2	7	4	15	27	4	0	0	893	952
COSMOWHITE - CPO	296	138	133	180	547	81	96	0	207	1678
DEL	199	574	563	551	229	35	26	4	815	2996
HALLOGENURES - HAL	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
INCANDESCENT - INC	0	0	0	0	0	0	0	0	10	10
IODURES METALLIQUES - IM	99	10	32	53	187	16	0	30	596	1023
LAMPE DE SUBSTITUTION - COMP	0	2	1	1	8	3	0	0	26	41
LAMPE FLUO COMPACTE - LFC	10	1	1	0	3	0	0	0	52	67
MERCURE - MIXTE P	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
SODIUM BASSE PRESSION - SBP	0	0	0	0	4	0	0	0	1	5
SODIUM HAUTE PRESSION - SHP	1106	406	310	637	1833	556	0	2	2589	7439
TUBE FLUORESCENT - TF	0	0	14	8	29	0	0	0	9	60
null	0	0	0	1	0	0	0	0	68	69
Total général	1712	1138	1058	1446	2868	695	122	36	5267	14342

A 210056

Madame Marie-Christine DOKHELAR
Présidente de la Chambre Régionale des
Comptes Auvergne-Rhône-Alpes
124 bd Vivier-Merle
CS 23624
69503 LYON Cedex

N.Ref : JPS/JL/KP/21.02

Lettre recommandée avec A.R

Poisy, le 14.01.2021

Madame la Présidente,

Par lettre en date du 10 décembre 2020, reçue le 15 décembre, vous m'avez adressé les observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes concernant la gestion du SYANE au cours des exercices 2013 à 2019.

Aussi, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous faire part de ma réponse au rapport d'observations définitives ainsi qu'aux recommandations qui y sont incluses.

La Chambre Régionale des Comptes a procédé à un examen étendu et approfondi des comptes et de la gestion du SYANE au cours de la période précitée. Cet examen a donné lieu à la formulation d'observations délibérées le 26 novembre 2020 et à la production d'un rapport assorti de 6 recommandations qui ne soulèvent pas d'objection de notre part.

La Chambre souligne, à raison, que le contrôle porte sur une période durant laquelle le Syndicat a considérablement étendu ses compétences dans le domaine de la transition énergétique et du numérique. Ces évolutions ont donné lieu à des révisions statutaires rapprochées, en 2013, 2015, 2018, puis fin 2019.

Au plan national, cette période a également été marquée par des réformes institutionnelles de grande ampleur, que ce soit pour encourager les fusions de communes ou rationaliser les cartes des établissements publics de coopération intercommunale.

Sans minimiser la portée des observations formulées par la Chambre à propos des statuts, le SYANE s'est fortement engagé dans les domaines des énergies, de la transition énergétique et du numérique, tous appelés à d'importants et rapides développements.

Le Syndicat assume s'être mobilisé en priorité pour répondre aux attentes de ses collectivités adhérentes, aux besoins qu'il a estimé être ceux du territoire, dans un esprit de concorde forgé par un large et fort consensus politique.

Le rapport de la Chambre a mis en exergue des éléments juridiques dont le Syndicat avait pleinement conscience et qu'il a commencé à corriger, pour certains d'entre eux. La modification de la représentation des adhérents au sein de l'assemblée délibérante en constitue une illustration significative.

Le Syndicat reconnaît la nécessaire clarification de ses compétences qu'il mettra en œuvre ainsi que la recommandation relative au vote différencié qui en découle. De la même manière, il souscrit à l'abandon des prêts accordés aux communes et restera vigilant quant au respect de la réglementation relative aux fonds de concours.

La Chambre a pu noter que le renforcement des fonctions support avait été engagé dans le cadre du plan d'actions de réorganisation interne « SYANE 2020 », en réponse au développement de l'activité et des missions du Syndicat, à l'augmentation de ses projets, et préalable indispensable à une croissance structurelle soutenue. Pour la même raison, dès le début de l'année 2021, l'acquisition de logiciels informatiques adaptés aux nécessités et à la diversité des règles de gestion en cours au sein du Syndicat complètera la structuration des services.

Incontestablement, ces mesures auront des effets sur la sécurisation et la fiabilisation des opérations budgétaires et comptables, allégeront significativement les contraintes qui pèsent sur les services et favoriseront une meilleure connaissance des éléments financiers du Syndicat.

Le SYANE est très attentif aux points de vigilance soulignés par la Chambre concernant la maîtrise des nouveaux engagements relatifs à la SEM Syan'EnR, à la régie Syan'Chaleur pour le portage de projets de réseaux de chaleur et de froid, ainsi que pour la réalisation du réseau très haut débit départemental.

A cet égard, dans ce domaine comme dans tout autre dossier le concernant, le Syndicat entend poursuivre dans sa méthode en confortant systématiquement ses analyses par des expertises techniques externes, par des points d'étape réguliers et une validation des décisions les plus importantes par l'assemblée délibérante.

Enfin, le SYANE accorde grand intérêt au chapitre relatif à la compétence éclairage public dressé par la Chambre, ainsi qu'au rapport thématique de la Cour des comptes concernant ladite compétence, auquel le Syndicat a participé en fournissant des informations. Ces contributions concernent un domaine dont le SYANE a perçu l'ampleur des enjeux sur les plans financier, environnemental et du développement local. Le Syndicat va s'inspirer de leurs contenus pour la mise en œuvre de sa politique et l'exercice de la compétence éclairage public auprès de ses adhérents et partenaires.

● ● ●

Votre rapport d'observations définitives sera communiqué à la prochaine réunion de l'assemblée délibérante du SYANE, programmée le 4 mars 2021.

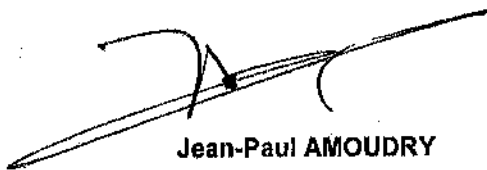
- - -

Pour conclure, à travers cette réponse, j'ai souhaité vous apporter quelques éléments contextuels ainsi que des précisions quant à l'esprit qui a guidé l'action du SYANE, au cours de ces dernières années.

Le SYANE est le partenaire des collectivités de la Haute-Savoie et sa volonté a invariablement été de faire avancer les projets, d'apporter une expertise dans leur conduite, dans la transparence et une mutualisation efficace, ainsi que dans un esprit de solidarité et d'équité territoriale.

Si la conduite et la gestion du SYANE demeurent naturellement perfectibles, je crois pouvoir affirmer que son action est reconnue.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération très distinguée.



Jean-Paul AMOUDRY
Président du Syane

Syane
ENERGIES & NUMÉRIQUE



Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
<https://www.ccomptes.fr>

Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerrhonealpes@crtc.ccomptes.fr