SIGERLy

A 220229

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
AUVERGNE-RHONE-ALPES

P	VP	SG	Greffe	RHF	Sec
	Uh				F

Date arrivée : 21 FEV. 2022

PS1	PS2	PS3	PS4	PS5	PSA
Finance	DOC	MGX	Chargé COM	Chargé mission	Sec PS

Monsieur Bernard LEJEUNE
Président de la CRC
Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes
124 Boulvard Vivier Merle
69503 LYON CEDEX 03

Réf. :
EP/CPR/CRC/ROD

Service :
Direction

Dossier suivi par :
M. Eric PEREZ
eric.perez@sigerly.fr
Président

Villeurbanne, le 16 février 2022

Objet :
Réponse au rapport d'observations définitives

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 17/01/2022, vous m'avez fait parvenir le rapport d'observations définitives concernant l'examen des comptes et de la gestion du SIGERLy, syndicat de gestion des énergies de la région lyonnaise pour les exercices 2015 et suivants.

Je vous remercie tout d'abord pour la qualité des échanges avec les membres de la chambre, dans un temps assez restreint, qui nous a permis de discuter des modalités de gestion et des perspectives d'évolution.

Ce contrôle porte pour sa quasi-totalité sur le mandat précédent et concerne la Présidence de M. Pierre Abadie. En conséquence les éléments de réponse aux observations de la chambre seront davantage de l'appréciation de mon prédécesseur. Evidemment, dans un souci de continuité, nous avons apporté le maximum d'éléments connus.

Nous nous situons dans la continuité du travail engagé lors des mandats précédents, notamment pour ce qui concerne la gouvernance partenariale et ouverte avec les communes. La rentrée de la Métropole en 2015 n'a pas modifié l'ADN du SIGERLy, outil d'ingénierie mutualisé au service des communes. Le syndicat pratique une gouvernance ouverte et s'est doté d'un bureau reflétant la diversité politique communale. Des commissions de travail thématiques ont été mises en place afin de permettre des échanges plus nourris avec les exécutifs communaux.

Depuis un an et le début de notre mandat à la tête du SIGERLy, nous avons engagé une démarche qui amène à la transformation du SIGERLy vers un mode encore plus opérationnel au bénéfice des communes membres et de la Métropole.
Notre objectif est d'engager le syndicat pleinement dans la transition énergétique de son territoire et ainsi répondre au défi climatique mais aussi le repositionner au sein de la galaxie des acteurs énergétiques de l'agglomération lyonnaise.

Pour ce faire nous avons déjà récolté les fruits de notre travail :

- En élargissant notre offre sur le groupement d'achat d'énergie,
- En ouvrant un groupe de travail auprès de tous nos délégués sur les différents enjeux de l'éclairage public, ainsi que deux autres sur les compétences générales et toutes celles d'intérêt particulier
- En auditant de nombreux acteurs sur le développement des énergies renouvelables,
- En modifiant la prise en charge et l'accompagnement proposés aux communes dans l'offre du service conseil en énergie partagé. Cette offre de service simplifiée intègre les attendus du décret tertiaire et une aide à la recherche de financement et ingénierie financière de projet.

Dans un souci de proximité et d'échanges à la fois politique et techniques, je rencontre régulièrement les exécutifs des communes pour partager nos projets et garder un lien territorial au-delà des comités statutaires.

S'agissant de l'exercice des compétences historiques en matière Autorité Organisation de Distribution d'Electricité (AODE)

- Distribution ELECTRICITE :

Dans son analyse la chambre relève la cohérence actuelle du périmètre fondé sur le caractère urbain du territoire SIGERLy, soumis dans sa totalité au régime d'électrification urbaine pour la concession d'électricité. Cela affirme, s'il en était besoin la cohérence territoriale de cette AODE dans la totalité de son périmètre.

Il est également noté que le service rendu exploité ainsi que le service rendu aux usagers sont très satisfaisants (durée de coupure inférieure à la moyenne nationale).
Le SIGERLy sera bien évidemment vigilant dans le cadre de son contrôle sur la précision par le concessionnaire ENEDIS des taux de perte, et portera une attention sur l'évolution du nombre de réclamations, conjoncturellement en hausse du fait de la mise en place des compteurs Linky.

Il est également souligné par la Chambre l'action positive du syndicat d'énergie relative au cadre financier :

- Une hausse de la redevance, un niveau d'investissement actuel d'Enedis correct qui permet d'assurer un bon niveau de fonctionnement,
- Un point de vigilance que partage le syndicat sur la projection de l'investissement dans l'avenir afin d'anticiper le vieillissement des réseaux et les effets sur les réseaux des impacts climatiques, notamment les épisodes de canicule.

C'est avec la redevance, un des points de négociation posé comme préalable à une réouverture anticipée de négociations au contrat d'ENEDIS, si et seulement si celle-ci est favorable aux communes pour le compte desquelles les négociations sont menées par le SIGERLy.

- Distribution de GAZ :

A l'image de son analyse sur la distribution d'électricité, la Chambre indique que l'état du réseau est satisfaisant bien que vieillissant. Il pointe également de façon identique à ENEDIS, des durées d'amortissement trop longues, dépendant de politiques nationales et non locales, ne permettant pas d'assurer une prise en compte réelle de l'état du réseau.

Néanmoins, la Chambre relève que le réseau est exploité dans de bonnes conditions et que le résultat cumulé d'exploitation sur la période est excédentaire, avec des variabilités annuelles en fonction des impacts climatiques. La redevance a augmenté sur la période et l'inventaire physique et comptable du réseau est de bonne qualité.

Des points de vigilance sont soulignés et exercés par le syndicat sur le niveau d'investissement qui devra être accentué comme prévu dans le nouveau contrat, et il sera demandé en complément au sein des Comptes Rendus d'Activités Concessionnaires (CRAC), la mise en œuvre d'indicateurs de fuites réseau.

Enfin, la Chambre propose dans sa recommandation n°1, la constitution d'une AODE unique entre le SIGERLy et la Ville de Lyon, recommandant d'engager une démarche d'unification des concessions de distribution de gaz et d'électricité conclue par le SIGERLy et la Métropole de Lyon.

Dans cette perspective, la recommandation évoque deux possibilités : la première conduirait au transfert au SIGERLy de la compétence AODE que la Métropole exerce pour le compte de la ville de Lyon, alors qu'à l'inverse, la seconde envisage la gestion de toutes les AODE des communes membres du SIGERLy par la Métropole, hormis huit communes hors Métropole, mais membres à part entière du SIGERLy.

A ce jour, le travail de ces deux scénarii mérite d'être plus poussé, en lien avec les parties prenantes (Métropole et communes), et en mesurant les opportunités et impacts sur toutes les politiques publiques menées par le syndicat.

Quoi qu'il en soit, il appartiendra au Comité du SIGERLy de décider, en opportunité et dans le cadre tracé par la loi, des meilleures conditions d'exercice de sa compétence d'autorité concédante de l'électricité et du gaz, en tenant compte des intérêts de ses principaux membres à savoir les communes.

Le travail de coordination entre les deux AODE étant effectif et de qualité, les usagers finaux ne sont en aucun cas pénalisés par cette situation, qui n'est pas atypique dans les relations syndicats d'énergie et métropoles.

S'agissant de l'activité de conseil en énergie partagée (CEP)

Depuis 2006, fruit de la volonté des élus du SIGERLy de mutualiser l'expertise et l'ingénierie, le service « Conseil en énergie partagé » accompagne les communes membres à la maitrise de la consommation énergétique de leur patrimoine bâti.
Pleinement inscrit et identifié dans le Plan Climat Air Energie Territorial (PCAET) métropolitain, le SIGERLy s'engage sur près de 190 fiches actions à la fois dans des actions qu'elle pilote en propre et dans des actions pilotées en partenariat avec les communes.

Par ailleurs, au sein de son rapport d'observations provisoires, la CRC recommande au SIGERLy de mettre en place un budget annexe pour les activités de conseil en énergie partagé. Selon la CRC, la mise en place d'un budget annexe permettrait de s'assurer que le SIGERLy ne finance pas par ses activités de conseil en énergie partagé par des revenus provenant de ses autres activités statutaires.
Cependant, l'activité de conseil en économie partagé n'est que le complément normal de la compétence AODE. En effet, l'article L 2224-34 du CGCT confère aux syndicats d'énergie exerçant la compétence autorité organisatrice de la distribution d'électricité et de gaz la faculté de réaliser des actions tenant à maitriser la demande d'énergie du réseau. Cette disposition constitue une habilitation législative autorisant les syndicats d'énergie exerçant la compétence d'autorité organisatrice de la distribution d'électricité à intervenir en matière de rénovation et d'efficacité énergétique ainsi qu'en matière de maitrise de la demande d'énergie. Ce faisant, le législateur ne confère pas aux syndicats une compétence spécifique et distincte dans ces domaines, mais rattache ces possibilités d'intervention à la compétence d'autorité organisatrice de la distribution d'électricité.

L'activité de conseil en énergie partagée n'est donc pas un service public indépendant de celui de l'organisation de la distribution d'électricité et de gaz dès lors qu'elle n'est qu'un accessoire à l'exercice de cette compétence et ne nécessite pas la mise en place d'un budget annexe.
Enfin, dans un souci de transparence, le syndicat examinera la mise en place d'une comptabilité analytique et notamment sur l'activité de conseil en énergie partagé.

S'agissant de la gestion des ressources humaines, de la commande publique et de la gestion comptable et financière

La Chambre souligne à la fois la bonne gestion et maitrise de sa masse salariale, une fonction commande publique respectant le cadre légal et une gestion financière saine et maitrisée, avec quelques leviers d'amélioration en termes de performance.

S'agissant de la gestion des ressources humaines, les services se sont développés avec la demande croissante des communes et l'arrivée de nouvelles communes au sein du SIGERLy.
Les transferts constants de gestion de l'éclairage public des communes membres vers le SIGERLy, ainsi que le nombre croissant de communes conventionnées CEP et le développement de leurs demandes, ont conduit le SIGERLy à la fois à structurer, étoffer et requalifier les postes. Ces modifications n'ont toutefois pas influencé l'évolution de la masse salariale qui reste très maitrisée et représente 7,3 % des dépenses réelles de la section de fonctionnement.

La Chambre soulève les conditions de recours aux contractuels et l'application qui en est faite par le syndicat et l'impute de façon inadéquate à deux facteurs : une interprétation extensive du cadre légal et une vision manquant de prospective. Par ailleurs, la Chambre souligne de façon paradoxale, le respect total de la légalité en matière de recrutement.
Nous tenons à souligner que les raisons de ce recours n'ont rien à voir avec un manque de prospective et que l'unique raison réside dans le défaut de candidats titulaires.
En effet, les contrats concernent presque exclusivement les métiers de conseiller en énergie partagé et de l'éclairage public, ouverts sur des emplois permanents, qui en raison de leur spécificité technique, sont peu représentés dans la fonction publique à ce jour. Les contractuels retenus sont accompagnés dans leur projet d'entrée dans la fonction publique par le concours. Cette année, 3 sont lauréats de concours et vont pourvoir être stagiairisés.

S'agissant des emplois de personnes en situation de handicap, nous tenons à rappeler que les agents sont libres de déclarer ou pas leur situation de handicap. Nous diffusons actuellement l'information des avantages protecteurs de le faire, mais chacun garde sa liberté de l'indiquer ou non à son employeur. Pour l'année 2022, le recours à des marchés d'insertion notamment sur le volet entretien, sera envisagé pour contribuer positivement à l'amélioration des personnes en situation de handicap.

Enfin, s'agissant du régime indemnitaire, nous nous engageons à travailler sur ce sujet en 2022 avec une mise en conformité légale, notamment sur le volet CIA.

S'agissant du volet commande publique, nous nous félicitons du fait que les contrôles opérés confirment le respect du cadre règlementaire en vigueur, ainsi que la qualité des réponses qui montrent une véritable mise en concurrence.

A notre arrivée en 2020, nous avons tenu à travailler à la transparence du mode de passage des marchés et à leur qualité, notamment avec l'adoption d'un guide de la commande publique lors du bureau du 10/12/2021.

Enfin une démarche d'achat durable vertueuse écologiquement et socialement sera mise en œuvre dès 2022.

S'agissant de l'information budgétaire, le dernier Rapport d'Orientation Budgétaire 2022 contient les grandes tendances en matière de fonctionnement et d'investissement en lien avec une vision rétrospective et prospective financière ainsi que des éléments liés aux ressources humaines. Sur ce dernier point, et bien que ce ne soit pas une obligation légalement prévue par l'article L5722-1 du CGCT et l'article 107 de la loi Notre, nous avons tenus à être transparent et à présenter ces éléments. Par ailleurs, l'annexe de la dette sera systématiquement renseignée.

De plus, nous travaillons, avec les communes, à la mise en place d'une Programmation Pluriannuelle d'Investissement (PPI) en lien avec les PPI des communes et de la Métropole. Cette PPI sera mise en œuvre avec des outils comptables et budgétaires tels que la gestion par Autorisations de Programme et Crédits de Paiement (AP/CP) prévue sur l'année budgétaire 2023, qui permettent une déclinaison comptable pluriannuelle des investissements.
Ceci permettra en outre de réduire les restes à réaliser et d'augmenter de facto et mécaniquement le taux de réalisation. En effet, si on ajoute les restes à réaliser de l'année, le taux passe à 95% qui est la juste image des crédits consommés.

Enfin, s'agissant de la fiabilité des comptes et de la tenue de l'inventaire, la Chambre considère que le SIGERLy devrait intégrer dans son inventaire les biens réalisés par les concessionnaires des réseaux de distributions d'électricité et de gaz, dont le SIGERLy est propriétaire.

Sur le fond, le SIGERLy rejoint la recommandation de la Chambre. Les 74,5 M€ d'immobilisations concédées dont fait aujourd'hui état l'inventaire comptable ne reflètent pas l'étendue du patrimoine dont le Syndicat est propriétaire.

Néanmoins, le SIGERLy se doit de partager avec la Chambre les obstacles techniques auxquels se heurte la démarche ; obstacles contribuant à expliquer que, à sa connaissance, aucun syndicat d'énergie n'ait à ce jour procédé à l'intégration du patrimoine concédé :

La norme comptable reste évasive sur les modalités précises de cette intégration

L'instruction M14 appliquée par le Syndicat est muette sur la question de l'intégration du patrimoine concédé en cours de contrat.

Elle n'aborde que très incidemment le retour des biens, exclusivement en fin de contrat :

- Page 25 du tome 1 (version 2021) à propos du compte 193 « appelé à jouer dans les opérations de (...) retour de biens mis en affectation, à disposition, en concession ou affermage ;
- Pages 107-108 du tome 2 de la version 2015) : « Les opérations de retour des biens, en cas de désaffectation du bien (transposé plus loin aux concessions) ou de dissolution du bénéficiaire sont également des opérations d'ordre non budgétaires. »

Ce faisant, l'instruction laisse entendre que rien ne doit avoir lieu en cours de contrat, en phase avec le propos de la Chambre selon lequel « En ce qui concerne le moment de l'intégration des biens de retour à l'inventaire comptable du concédant, il intervient au plus tard à l'expiration de la concession ».

La fiche d'écritures complexes n° 46 de l'annexe 1 du tome 1 détaille certes les mouvements génériques à passer en cas de retour de biens concédés. Mais, comme détaillé infra, elle laisse en suspens plusieurs des spécificités des concessions électriques et gazières.

La discrétion de l'instruction comptable sur le sujet n'a rien de surprenant dès lors que l'autorité de normalisation – le Conseil de Normalisation des Comptes publics (CNOCP) – n'a pas encore statué sur le sujet. Page 21 de l'édition d'avril 2021 de son « Recueil des normes comptables pour les entités publiques locales », il indique : « Le traitement comptable des contrats concourant à la réalisation d'un service public sera également précisé ultérieurement. Dans l'attente, des postes dédiés aux immobilisations mises en concession ou affermées et aux droits du concédant et de l'affermant sont maintenus dans le modèle de bilan, respectivement à l'actif et au passif ».

Les concessions de distribution d'électricité et de gaz recèlent des spécificités qui appellent un traitement particulier restant à définir

Le SIGERLy souhaite attirer l'attention de la Chambre et éventuellement solliciter son avis, sur plusieurs difficultés techniques tenant aux modalités d'intégration du patrimoine concédé, en particulier des passifs.

S'agissant de la concession de distribution de gaz :

Le Syndicat ne détient pas de maîtrise d'ouvrage en ce domaine. La totalité du patrimoine exposé par GrDF émane donc d'investissements réalisés par ce dernier ou remis par des aménageurs. En l'absence de doubles-comptes avec le Syndicat, l'intégration des immobilisations ne présente pas de difficulté.

L'interrogation porte sur les passifs.

En fin du précédent contrat, une part substantielle des immobilisations se trouvait adossée chez le concessionnaire à des amortissements de caducité ou à des affectations de la provision pour renouvellement. Ces deux passifs (ressources), au regard du droit comptable (et fiscal), consistent en des « droits du concédant », représentatifs de fonds propres du Syndicat.

GrDF a traité comptablement la transition entre les contrats anciens et nouveaux en deux temps : il a enregistré la restitution des ouvrages au concédant et, simultanément, leur retour en concession. A cette occasion, il a transformé les amortissements de caducité et les affectations de provision pour renouvellement en « financements GrDF sur le contrat antérieur », autrement en dit en dette du Syndicat à son égard.

De là une série de questions :

- Le Syndicat doit-il comptabiliser les passifs tels qu'ils ressortent de la concession sortante, avec en majorité des fonds propres ?
- Ou bien doit-il considérer les passifs de la concession entrante et valider au passage la transformation de fonds propres en endettement ?
- Quid du solde de la provision pour renouvellement ? Dans son nouveau contrat, le SIGERLy a obtenu d'être annuellement informé de son stock et des flux qui l'affectent, signe de ce que ce poste ne relève pas de la seule gestion interne du concessionnaire. Faut-il considérer ce solde comme un actif du Syndicat ?

S'agissant de la concession de distribution d'électricité :

Les questions sont plus nombreuses encore.

La première porte sur les immobilisations.

Intégrer le patrimoine exploité par Enedis nécessiterait d'éliminer les doubles-comptes, à savoir les immobilisations réalisées par le SIGERLy et remises gratuitement à Enedis, aujourd'hui simultanément présentes au bilan du concessionnaire et à celui du Syndicat.

Or il faut savoir que, lorsqu'un concédant remet des ouvrages à Enedis, celle-ci les valorise au regard, non du coût de réalisation notifié, mais d'une reconstitution du coût qu'elle aurait elle-même supporté si elle avait été maître d'ouvrage.

La consolidation des deux inventaires supposerait idéalement de retraiter cet écart (net des amortissements survenus depuis la mise à disposition). Malheureusement, l'état détaillé produit par Enedis ne ventile pas les biens par origine de la maîtrise d'ouvrage. Aucun rapprochement n'est donc possible avec l'actif du SIGERLy.

Il conviendrait de savoir comment traiter cet écart étant entendu que le Syndicat ne saurait reconnaître comptablement d'autres coûts que les siens.

Les autres questions portent sur les passifs de concession :

- Comment intégrer les provisions pour renouvellement et les amortissements de financements du concédant (provisions passées au titre des financements du concédant) ? Il n'y pas débat ici sur leur appartenance au patrimoine du Syndicat : lorsqu'elles sont affectées à des renouvellements, elles ont le statut de financement du concédant ; d'autre part elles seraient contractuellement récupérées en cas de fin de concession. En revanche, les modalités d'inscription au patrimoine du Syndicat mériteraient d'être clarifiées.

- Comment gérer d'éventuels écarts entre les montants de provisions pour renouvellement et amortissements de financements du concédant constitués par Enedis et les montants que le Syndicat pourrait considérer comme résultant d'une stricte application du contrat de concession. Des audits mandatés par le SIGERLy ont en effet révélé que le concessionnaire avait pu sous-estimer ces deux enveloppes. Dès lors :
  - Les intégrer à leur valeur notifiée par Enedis reviendrait de facto à les valider, ce contre les intérêts patrimoniaux du Syndicat.
  - Les intégrer à une valeur redressée poserait le problème d'écart entre les deux comptabilités ; voire risquerait d'être rejeté par le Comptable public.

Telles sont les interrogations qu'il faudrait lever préalablement à l'intégration patrimoniale que la Chambre appelle de ses vœux et au principe de laquelle le SIGERLy, pour l'heure concerné au titre de sa concession de distribution gazière renouvelée en 2020, souscrit et sachant, comme mentionné en introduction, qu'aucun précédent n'existe à ce jour.

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

Le Président,
Eric PEREZ