

Le 2 juin 2023

Le Président

à

Dossier suivi par : Patricia ABEL, greffière de section T 02 40 20 71 24 patricia.abel@crtc.ccomptes.fr

sylvie.bayon@crtc.ccomptes.fr (greffière)

Réf.: ROD 2023-215

CRC Pays-de-la-Loire KPL GD230422 KJF 02/06/2023

Monsieur Jean-Luc Davy

Président du syndicat intercommunal d'énergies de Maine-et-Loire

9 route de la Confluence - ZAC de Beuzon -CS 60145 - Ecouflant

49001 ANGERS cedex 01

Objet: notification du rapport d'observations définitives et de sa réponse

Envoi dématérialisé avec accusé de réception (Article R. 241-9 du code des juridictions financières)

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion du syndicat intercommunal d'énergies de Maine-et-Loire pour les exercices 2017 et suivants, ainsi que votre réponse.

Je vous rappelle que ce document revêt, encore à ce stade, un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre comité syndical. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion et au plus tard dans un délai de deux mois à compter de la présente notification¹, ce document pourra être publié par la chambre et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

¹ Délai désormais en vigueur en application de l'article L. 243-6 du code des juridictions financières tel que modifié par l'article 11 de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre comité syndical et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

Bertrand Diringer



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'ÉNERGIES DE MAINE-ET-LOIRE (SIEML)

(Département de Maine-et-Loire)

Exercices 2017 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS	7
ACCOMMANDATIONS	8
1 GOUVERNANCE ET STRATÉGIE	9
1.2 La stratégie du syndicat est définie et adaptée	10
2 L'ORGANISATION DE LA GESTION	12
 2.1.1 Le dispositif de contrôle de la chaîne comptable 2.1.2 Le dispositif de contrôle de la commande publique 2.1.3 Le dispositif de contrôle des principaux processus des ressources humaines 	12 13
2.2.1 Les prises de participations du SIEML	15
2.3 L'information et la communication sont satisfaisantes	16
3 LA MISSION HISTORIQUE D'AUTORITÉ ORGANISATRICE DE LA DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ	17
faible et une augmentation de la vétusté des ouvrages	
•	19
3.2.2 Le renouvellement de la concession	20
3.3 La qualité du service : des évolutions contrastées	21
3.5.1 Une maîtrise d'ouvrage partagée 3.5.2 Le pilotage des investissements	25

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

	des investissements
4 LES ACTIONS EN FAVEUR DE LA TRA	
4.1 Le cadre juridique et la gouvernance	•
4.1.1 Le cadre juridique	
4.1.2 Les enjeux de gouvernance	
4.1.2.2 Au niveau intercommunal	32
4.1.2.3 Au niveau départemental	
4.2 La stratégie développée	33
4.2.1 Situation du territoire vis-à-vis de	<u> </u>
4.2.2 Le contenu de la stratégie	34
4.3 Les réalisations	36
4.3.1 La mise à disposition de données.	36
4.3.2 Les actions pour limiter la conson	nmation d'énergie37
4.3.2.1 Le soutien à l'élaboration des PCAE	ET37
	à l'investissement
4.3.3 Le développement des énergies re	
	38
4.3.4 Les solutions de mobilité alternati	
5 LA FIABILITÉ DES COMPTES	
5.1 L'actif retracé dans les comptes n'est ni valorisé	
5.1.1 Les réseaux d'électricité	
5.1.2 Les réseaux de gaz5.1.3 Les réseaux d'éclairage public	
5.1.4 Conclusion sur la valorisation de l	
5.2 Les opérations pour compte de tiers doi rigoureusement	
6 LA SITUATION FINANCIÈRE	
6.1 Les produits de gestion du budget princ	
6.1.1 La taxe communale sur la consom	
	48
6.1.2 La redevance versée par les conce	
6.1.3 Les participations versées par les	collectivités50
6.2 Les charges de gestion du budget princi	
6.3 Des ratios d'autofinancement très favor	ables51
6.4 La situation patrimoniale	
6.4.1 Des dépenses d'investissement éle	
6.4.2 Le financement de l'investissement	nt53
6.4.3 Un faible endettement	
6.4.4 Une trésorerie excessive et inemp	loyée55

SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'ÉNERGIES DE MAINE-ET-LOIRE (SIEML)

6.5 L'équilibre des budgets annexes	55
6.6 La prospective et l'évolution du modèle financier du syndicat	
ANNEXES	58
Annexe n° 1. Glossaire	59
Annexe n° 2. Situation comparée des compétences des syndicats d'énergie	60
Annexe n° 3. La mission historique d'AODE	61
Annexe n° 4. La transition énergétique	64
Annexe n° 5. La situation financière	65

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a contrôlé les comptes et la gestion du syndicat intercommunal d'énergies de Maine-et-Loire (SIEML) à partir de l'exercice 2017. Le contrôle a porté sur la fiabilité et le contrôle interne, la situation financière, l'exercice de la compétence historique d'autorité organisatrice de la distribution d'électricité (AODE) et sur des actions en faveur de la transition énergétique.

Une gouvernance adaptée à l'activité et aux enjeux

Le SIEML regroupe les neuf intercommunalités du territoire et 147 communes. En 2021, il est le 4^{ième} investisseur local du territoire départemental. La gouvernance s'exerce, en partie, à l'échelon intercommunal, ce qui s'avère adapté aux activités et aux enjeux du syndicat. Il s'est doté d'une stratégie globale pour la période 2020-2026 ainsi que de stratégies sectorielles (éclairage public, gaz, énergies renouvelables).

Dans un contexte de diversification des compétences initiée avant la période sous contrôle, les effectifs ont augmenté. Le contrôle interne doit prendre en compte cette évolution et être renforcé, notamment sur les processus comptables et de commande publique.

La concession de gestion des réseaux électriques

Le SIEML est propriétaire des réseaux publics de distribution d'électricité moyenne et basse tension dont le gestionnaire est Enedis. La vétusté du réseau en augmentation et le taux d'enfouissement moins élevé que la moyenne régionale et nationale accroissent sa vulnérabilité aux aléas climatiques. Le contrat de concession passé avec Enedis dépend d'un modèle national, les seules adaptations locales concernant le suivi des investissements et la transition énergétique. Dans les faits, le SIEML dispose de peu de leviers sur ces sujets. La chambre relève la faiblesse du contenu du volet transition énergétique dans le contrat de concession, ainsi que l'absence de résultats probants.

L'adaptation du réseau de distribution électrique aux transformations induites par la transition énergétique nécessitera des investissements supplémentaires annuels importants, ce qui doit être pris en compte dans les stratégies de financement du SIEML et d'Enedis.

La richesse des actions en faveur de la transition énergétique

Le SIEML a su trouver sa place dans la gouvernance départementale de la transition énergétique en fournissant un appui aux EPCI pour définir leur stratégie, accompagner et les aider dans la réalisation de certains projets.

Le syndicat cherche à activer tous les leviers à sa disposition : conseil, ingénierie, financement, action sur les réseaux. Durant la période sous contrôle, il a augmenté sa participation dans la SEM départementale Alter énergies, qui finance des projets de production d'énergie renouvelable, et possède désormais 30 % du capital. Une augmentation significative du capital est envisagée pour 2023, ce qui permettrait d'amplifier les projets sur le territoire.

Dans la perspective de la prochaine élaboration de sa feuille de route sur la transition énergétique, la chambre recommande de définir des objectifs et des indicateurs mesurables afin de faciliter le suivi des projets et le respect des objectifs fixés par la stratégie nationale bas carbone à l'horizon 2050.

Les comptes ne retracent pas la richesse du syndicat

Les comptes du SIEML ne reflètent pas sa richesse réelle et ne permettent donc pas de rapporter ses investissements au véritable coût des actifs. L'actif du syndicat porté au bilan s'élève à 1,1 Md€ en 2021. Il est constitué, à 90 %, des réseaux imputés sur le budget principal. Or, cet actif n'est ni exhaustif, ni valorisé correctement.

S'agissant des réseaux électriques, le syndicat comptabilise ses seuls investissements et occulte ceux d'Enedis, faute d'accord sur les montants. Cet écart de valorisation des ouvrages existe dans d'autres territoires. Le SIEML a fait le choix de ne pas initier de contentieux. Il privilégie plutôt la conduite opérationnelle de l'activité, ainsi que la bonne entente avec le gestionnaire de réseau, au prix de la sincérité de ses comptes.

Aucun réseau de gaz n'est inscrit dans les comptes du syndicat. Cette lacune est d'autant plus dommageable que le SIEML est mobilisé sur le financement de sites de production de gaz renouvelable (méthaniseurs) et qu'il doit bien distinguer dans ses comptes les réseaux de distribution (qu'il possède) des réseaux de collecte qu'il est amené à financer. La comptabilisation des réseaux d'éclairage public n'est pas exhaustive, les communes n'ayant pas transmis toutes les données.

Le syndicat doit respecter les règles comptables en vigueur pour disposer d'une image fidèle de son patrimoine et mieux mesurer les enjeux financiers prospectifs portant sur les réseaux qu'il gère.

Des marges de manœuvre financières qui doivent être mobilisées

La situation financière du syndicat est très favorable. Il dispose d'un haut niveau d'autofinancement et d'une capacité d'endettement supplémentaire pour financer ses projets, notamment en matière de transition énergétique. La chambre invite le SIEML à formaliser une stratégie financière en cohérence avec sa feuille de route stratégique pour la mandature.

Dans un contexte où les besoins d'investissements sont majeurs en matière de maîtrise de la demande d'énergie et de transition énergétique, la question des modalités de financement se pose. L'enjeu pour le syndicat sera de parvenir à s'insérer dans les circuits de financement nationaux à l'instar du fonds vert.

Le SIEML pourrait utilement engager avec ses adhérents une réflexion sur son modèle financier et tendre vers davantage de mutualisation des ressources. La transition énergétique suppose, en effet, une forte solidarité entre les parties rurales du territoire qui disposent du foncier disponible pour installer de nouvelles sources de production et les parties plus urbanisées qui concentrent les consommateurs.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Formaliser, dans le règlement intérieur de l'assemblée, les procédures de prévention des conflits d'intérêts et prendre des arrêtés déterminant les questions pour lesquelles les personnes intéressées doivent s'abstenir d'exercer leurs compétences conformément à l'article 1^{er} de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Recommandation n° 2: Se rapprocher d'Enedis pour élaborer une convention transition énergétique comportant des objectifs à la hauteur des enjeux, associés à des indicateurs précis et des moyens identifiés.

Recommandation n° 3: Dans la perspective de l'élaboration des feuilles de route thématiques sur la transition énergétique, définir, pour l'action propre du syndicat, des objectifs et des indicateurs mesurables afin de faciliter le suivi des projets et le respect des objectifs fixés à l'horizon 2050.

Recommandation n° 4: Établir un inventaire physique exhaustif des actifs du syndicat en commençant par les plus significatifs (les réseaux) et le rapprocher de l'inventaire comptable.

Recommandation n° 5 : S'assurer de la correspondance de l'inventaire comptable avec l'état de l'actif.

INTRODUCTION

Procédure

Le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat intercommunal d'énergies de Maine-et-Loire (SIEML) à compter de 2017 a été inscrit au programme des travaux de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire pour 2022. L'ouverture du contrôle a été notifiée, le 24 mai 2022, au président, M. Jean-Luc Davy. L'entretien de début de contrôle s'est tenu, le 15 juin 2022, et l'entretien de fin de contrôle le 12 décembre 2022. Un rapport d'observations provisoires a été adressé, le 21 février 2023, à M. Jean-Luc Davy, président du syndicat. Des extraits ont été adressés le même jour à la région et à Enedis ainsi qu'une communication administrative à la comptable. Le syndicat, Enedis et la région ont apporté des réponses. La chambre s'est réunie pour délibérer sur les observations définitives le 3 mai 2023.

Le contrôle a porté sur la fiabilité des comptes et le contrôle interne, la situation financière, l'exercice de la compétence historique d'autorité organisatrice de la distribution d'électricité (AODE) et sur des actions en faveur de la transition énergétique.

Présentation du SIEML

Le SIEML a été créé par arrêtés préfectoraux du 12 février 1925 et 24 octobre 1925 avec pour objet « la construction et l'exploitation d'un réseau de distribution d'énergie électrique ». Il détient la compétence d'autorité organisatrice de la distribution d'électricité (AODE). Le SIEML est un syndicat mixte dit fermé, au sens de l'article L. 5711-1 du CGCT. Il est « à la carte » avec, pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui le souhaitent, la possibilité d'adhérer et de transférer leur compétence liée à l'éclairage public et à la distribution de gaz.

La comparaison avec la situation nationale arrêtée en 2018¹ démontre que le SIEML exerce un spectre de compétences larges le positionnant à la fois en syndicat d'équipement et en syndicat de services.

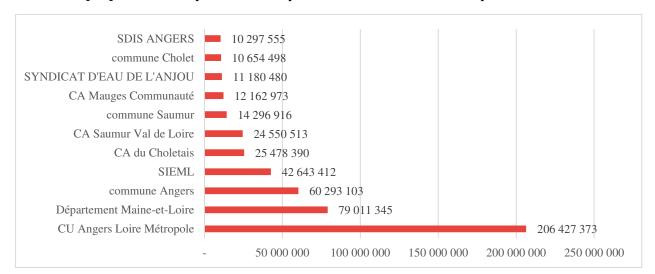
Il intervient sur tout le territoire départemental. Il regroupe les neuf EPCI de Maineet-Loire et 147 communes². La répartition des compétences entre les communes et leurs EPCI implique effectivement de les rassembler. Il est le 4^{ème} investisseur public local du département après la communauté urbaine d'Angers, le département et la ville d'Angers. En 2021, il employait 59 équivalents temps plein.

.

¹ Tableau en annexe

² Le département de Maine-et-Loire compte 177 communes, toutes les communes sauf 1 (Epieds) sont intégrées dans la concession passée avec Enedis. La communauté urbaine d'Angers Loire métropole exerce la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité pour le compte de ses 29 communes ; compétence qu'elle a déléguée au SIEML.

Les statuts ont été révisés à deux reprises durant la période sous contrôle de la chambre en 2017 et 2019 pour tenir compte de l'évolution de la carte communale et intercommunale, adapter la gouvernance et faire évoluer les compétences. L'objet a été enrichi : « la mise en place d'une politique de développement et de gestion des énergies, en privilégiant la mutualisation et le développement durable. Il participe au développement économique du département de Maine-et-Loire ».



Graphique n° 1 : Comparaison des dépenses d'investissement hors emprunt 2021 en €

Sources : CRC d'après les données OFGL

1 GOUVERNANCE ET STRATÉGIE

1.1 Une gouvernance en partie à l'échelle intercommunale

Le SIEML est administré par un comité syndical qui est l'organe délibérant composé de 46 membres dont 17 sont désignés par Angers Loire Métropole et 29 sont élus parmi les huit collèges électoraux basés sur le périmètre des autres EPCI et composés des représentants désignés par les communes et les intercommunalités. La gouvernance est en partie territorialisée avec neuf territoires d'animation correspondant aux EPCI. Deux réunions sont organisées chaque année dans ces territoires. La représentation dans la gouvernance des communes et des intercommunalités est adaptée à l'activité et aux enjeux du SIEML qui suppose, à la fois, de prendre un compte l'intérêt départemental du territoire et à la fois de penser certains projets à l'échelle de la commune.

Le bureau compte 15 membres. Il est chargé de définir les orientations du syndicat et de préparer les rapports présentés en comité syndical. Il ne dispose plus, depuis mars 2016, de délégations de pouvoir données par le conseil syndical.

La parité n'est pas assurée puisque les femmes ne représentent que 17 % des membres du conseil syndical et 13 % du bureau (deux vice-présidentes). Cet état de fait relève cependant de la responsabilité des communes et des EPCI qui choisissent leurs délégués.

Les délégations de pouvoir du conseil syndicat au président ont été étendues durant la période sous revue. Le président rend compte régulièrement de l'usage de ses délégations au conseil syndical.

Le périmètre des délégations de signature du président au directeur général des services a été également élargi durant la période. La chambre relève un usage irrégulier par le directeur général des services de sa délégation de signature puisqu'il a signé un courrier de notification de marchés publics de travaux en 2017 sans en avoir la délégation. Par conséquent, la comptable publique a refusé la prise en charge des mandats de dépenses afférents et le syndicat a dû la réquisitionner pour un montant cumulé de 3,67 M€ de 2017 à 2020. En réponse, le syndicat a indiqué que cette erreur était involontaire. Les courriers de notification des nouveaux marchés de travaux ont été signés par le président.

1.2 La stratégie du syndicat est définie et adaptée

Le SIEML ne disposait pas d'un projet global de mandature pour la période 2014-2020. L'enjeu principal était alors de s'engager dans la diversification des activités dans un contexte institutionnel et financier instable lié notamment à l'essor des communes nouvelles et à la création de la communauté urbaine d'Angers et les prises de compétences afférentes dans les domaines de compétence du syndicat.

Des plans stratégiques sectoriels ont été adoptés pour le gaz (2015), les énergies renouvelables (2018) et l'éclairage public (2020). Une feuille de route stratégique 2020-2026 a été adoptée en 2021, laquelle définit cinq axes cohérents avec l'objet du syndicat et en phase avec les enjeux liés à la transition énergétique. Lors du contrôle de la chambre, un schéma directeur des infrastructures de recharge pour véhicules électriques était en cours d'élaboration. Toutefois, ces documents stratégiques ne sont pas déclinés en actions précises assorties d'indicateurs pour mesurer leur mise en œuvre.

Le syndicat dispose d'une comptabilité analytique partielle. La chambre l'encourage à se doter d'une nomenclature stratégique à l'échelle de l'ensemble de ses activités de façon à retracer la destination de ses dépenses et recettes et à améliorer la lisibilité politique de ses interventions.

1.3 La prévention des atteintes à la probité : des dispositifs à parachever

La chambre souligne la richesse de l'information sur les questions déontologiques mise en ligne sur le site intranet du syndicat à destination des élus et des agents. La charte de l'élu local prévue par la règlementation³ a été présentée aux élus lors du renouvellement de l'assemblée délibérante. Toutefois, le syndicat n'a pas élaboré de stratégie de prévention des risques en matière d'atteinte à la probité. Il pourrait utilement s'inspirer, en la matière, des recommandations⁴ de l'agence française anticorruption pour fixer son cadre stratégique.

³ CGCT article L. 1111-1-1

⁴ https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Recommandations%20AFA.pdf

Le président du syndicat et le directeur général des services ne sont pas à ce jour soumis aux obligations déclaratives auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique car le syndicat n'est pas un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. La chambre relève que le volume de recettes perçues et la nature des activités pourraient justifier une évolution de la législation en la matière. Le graphique présenté *supra* montre que le niveau d'investissement est plus élevé que des EPCI dont les présidents sont soumis aux obligations déclaratives⁵.

Le syndicat a recours au référent déontologue du centre de gestion du Maine-et-Loire mais n'a pas encore mis en œuvre la procédure de recueil des signalements prévue par les textes⁶. La chambre l'invite à se conformer rapidement à ces obligations.

Les règlements intérieurs de la commission d'appel d'offres et de la commission de délégation de service public rappellent les règles en matière de conflits d'intérêts, ce qui n'est pas le cas du règlement intérieur des instances. La chambre recommande au syndicat de compléter son dispositif en prenant des arrêtés déterminant les questions pour lesquelles les élus intéressés doivent s'abstenir d'exercer leurs compétences.

Recommandation n° 1.: Formaliser, dans le règlement intérieur de l'assemblée, les procédures de prévention des conflits d'intérêts et prendre des arrêtés déterminant les questions pour lesquelles les personnes intéressées doivent s'abstenir d'exercer leurs compétences conformément à l'article 1^{er} de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

_ CONCLUSION INTERMÉDIAIRE _____

Le SIEML regroupe les neuf intercommunalités du territoire et 147 communes. En 2021, il est le 4ème investisseur local du territoire départemental. La gouvernance repose sur les deux niveaux intercommunal et communal, ce qui est adapté aux activités et aux enjeux du syndicat. Le syndicat s'est doté d'une stratégie globale pour la période 2020-2026 ainsi que de stratégies sectorielles.

Des dispositifs de prévention des atteintes à la probité ont été mis en œuvre, certains doivent être parachevés à l'instar de la procédure de recueils des signalements et la prise des arrêtés de prévention des conflits d'intérêts pour les élus.

⁵ <u>Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, article 11 :</u> Doivent adresser une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts, notamment les maires d'une commune de plus de 20 000 habitants et les présidents d'un EPCI à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros

⁶ Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (article 8); Décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique; Décret n° 2017-564 du 19 avril 2017 relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public ou de droit privé ou des administrations de l'État. (article 4)

2 L'ORGANISATION DE LA GESTION

De 2017 à 2021 les effectifs ont augmenté de 18 %, passant de 48,1 équivalents temps plein travaillés (ETPT) à 59. La proportion d'agents non titulaires est restée stable (à 30 %), de même que le poids relatif des filières technique et administrative (62 % et 38 %).

L'organigramme a évolué substantiellement avec la structuration progressive de trois pôles : un pôle ressources et moyens, un pôle technique et un pôle transition énergétique.

Les fonctions ressources n'ont pas été dimensionnées à la hauteur des nouvelles compétences exercées. Par ailleurs, la période sous contrôle a connu un turn-over important du fait de plusieurs départs en retraite. Le syndicat s'est engagé récemment dans une démarche de responsabilité sociétale des organisations (RSO) afin, notamment, de répondre à des difficultés organisationnelles identifiées. Un plan de recrutement est en projet pour renforcer les fonctions supports, lequel prévoit, en particulier, la création d'un poste de contrôle de gestion chargé également de développer le contrôle interne.

2.1 Le contrôle interne est à améliorer sur certains processus de gestion

Le contrôle interne est un dispositif par lequel une entité organise ses travaux de manière à obtenir l'assurance du respect des normes qui s'imposent à elle, à supprimer les risques d'erreur ou de manipulation sur les données ou des résultats, et plus généralement à assurer la qualité des services⁷.

2.1.1 Le dispositif de contrôle de la chaîne comptable

L'organisation de la fonction finances est partiellement déconcentrée puisque l'engagement est réalisé au sein des services opérationnels et le mandatement assuré par le service chargé des finances, à l'exception du mandatement de la paie qui est assuré par le service chargé des ressources humaines.

Le suivi des engagements est conforté par une interface entre le logiciel métier et le logiciel finance. Or, le contrôle n'a pas permis de vérifier le respect de la procédure d'engagement car les fichiers fournis, en réponse, ne comportaient pas le champ requis sur la date de l'engagement comptable. Le contrôle du service fait est assuré par un système de workflow permettant de tracer les différentes interventions.

Le syndicat a approuvé son premier règlement budgétaire et financier en 2022 à l'occasion de l'adoption de la nomenclature comptable M 57. Ce document fixe des règles générales mais il n'est pas assorti d'un guide opérationnel destiné aux services décrivant les procédures comptables et financières. Quelques procédures existent à destination des agents des services opérationnels, sans toutefois constituer un contrôle interne comptable et financier. La chambre engage le syndicat à réaliser un guide opérationnel des procédures comptables et financières reprenant l'ensemble des opérations.

⁷ Cour des comptes, Rapport public annuel 2009, *Insertion relative aux évolutions du pilotage et du contrôle de la gestion des collectivités locales*, page 283

Durant la période sous contrôle, le syndicat ne dispose pas de convention de service comptable et financier conclue avec la trésorerie. Il a indiqué, lors du contrôle, souhaiter formaliser ses relations avec la trésorerie et améliorer le contrôle interne comptable et financier, notamment sur le processus de la paie, ce à quoi la chambre l'encourage.

2.1.2 Le dispositif de contrôle de la commande publique

L'organisation de la commande publique est partagée entre le service chargé des affaires juridiques et de la commande publique et les services demandeurs. Le SIEML n'a pas formalisé de politique d'achat et ne dispose pas de guide interne pour sécuriser ses procédures. Les échanges internes sont structurés autour d'un recueil des besoins et des réunions *ad hoc* sont organisées en fonction des marchés à lancer. Le syndicat souhaite s'appuyer sur la démarche RSO pour construire sa stratégie en matière d'achat, notamment s'agissant de l'achat durable.

La chambre relève positivement que les plans de formation prévoient des formations sur le droit de la commande publique destinées aux équipes administratives et techniques.

Des marchés sont passés en groupement de commandes avec d'autres syndicats d'énergie, ce qui permet de diminuer la charge administrative pesant sur chaque entité.

Le SIEML n'a pas encore formalisé d'outil de suivi telle une nomenclature des achats pour s'assurer du caractère conforme et adapté des procédures. Le suivi d'un tableau de bord de l'ensemble des achats réalisés au premier euro initié courant 2021 doit constituer une base pour recenser les achats et élaborer une nomenclature adaptée à l'établissement public en 2023.

À l'occasion de son contrôle, la chambre a relevé que des achats relatifs à des prestations informatiques auraient dû faire l'objet de procédures de marchés publics. En réponse, le SIEML a indiqué qu'un accord cadre à bons de commande était prévu pour 2023.

La chambre invite le syndicat à renforcer ses procédures internes en matière de commande publique, à mettre en place une définition des besoins à l'échelle de ses activités et à paramétrer son outil financier afin d'assurer le respect des seuils.

2.1.3 Le dispositif de contrôle des principaux processus des ressources humaines

La fonction ressources humaines (RH) est peu structurée, avec une assistante et une gestionnaire « carrière et paie ». La directrice générale adjointe « ressources » assure, en direct, plusieurs missions (recrutements, pilotage masse salariale, plan de formation, etc.).

Le syndicat a identifié plusieurs axes d'amélioration sur le pilotage de la masse salariale, le suivi des indicateurs, le contrôle de la paie et la formalisation des procédures. La création d'un poste de responsable des ressources humaines est en cours de réflexion dans le cadre de la préparation des orientations budgétaires 2023.

Le temps de travail en vigueur respecte le cadre légal. Tous les agents disposent d'un compte épargne temps (CET) doté en moyenne de 15 jours au 31 décembre 2021. Toutefois, les agents du pôle ressources et moyens ont un CET moyen de 21 jours, ce qui pourrait signifier une difficulté à poser des congés à cause d'une charge de travail importante.

La situation globale des comptes épargne-temps devrait faire l'objet d'une provision. En effet, avec 770 jours épargnés au 31 décembre 2021, le risque est évalué à $81\,450\,$ €, soit $2,4\,$ % de la masse salariale⁸.

Le SIEML fournit une fiche déontologique à l'attention des candidats avant les jurys afin de les informer de leurs obligations en la matière, ce qui constitue une bonne pratique.

2.1.4 Le pilotage pluriannuel

Le SIEML met à jour régulièrement un plan pluriannuel d'investissement (PPI) présentant les volumes d'investissement prévisionnel jusqu'en 2026 présenté aux élus dans une version simplifiée. Des autorisations de programme ont été votées durant la période sous contrôle (une AP par an de 2017 à 2021 pour financer des appels à projets sur les économies d'énergie dotées, selon les années, de 0,8 M€ ou 1 M€). Cette procédure permet de déroger au principe de l'annualité budgétaire pour programmer des dépenses pluriannuelles et de limiter le niveau des restes à réaliser. Elle favorise également une meilleure transparence de la gestion des opérations pluriannuelles d'investissement.

Or, la gestion de ces autorisations de programme n'est pas conforme à la nomenclature applicable (M 14 et M 57) laquelle prévoit un vote des autorisations de programme distinct lors de l'adoption du budget ou d'une décision modificative. Par ailleurs, leur exécution doit être renseignée dans une annexe dédiée du compte administratif.

La chambre engage le syndicat à gérer en AP/CP ses principaux projets d'investissement, dans le respect des règles applicables, ce qui en facilitera le pilotage physico-financier et permettra d'améliorer les taux d'exécution budgétaire des dépenses d'investissement.

Le SIEML a indiqué étudier la possibilité de généraliser la pratique des autorisations de programme en 2023.

⁸ Calculs réalisés par la chambre d'après les données fournies par le SIEML

⁹ Les collectivités peuvent opter pour l'ouverture par délibérations d'autorisations de programme (AP) fixant le montant maximal pouvant être engagé sur plusieurs exercices pour des opérations d'investissement identifiées. Ces autorisations pluriannuelles sont exécutées par la consommation de crédits de paiement (CP), ouverts dans les budgets votés annuellement et exécutés comme des crédits de droit commun.

2.2 Les risques attachés aux entités liées doivent être mieux maîtrisés

2.2.1 Les prises de participations du SIEML

Les participations concernent six organismes et s'élèvent à 5,7 M \in à fin 2021. Elles se répartissent principalement au sein de la SEM Sorégies (3,3 M \in) et de la SEM Alter Énergies (2 M \in). Sur la période 2017-2021, le syndicat a perçu plus de 367 000 \in de dividendes, dont 86 % proviennent de la SEM Sorégies.

La SEM Alter Énergies a été créée en 2009¹⁰ avec un champ d'action départemental. Ses objectifs sont d'accélérer le développement des énergies renouvelables, de permettre aux collectivités et citoyens d'être acteurs de la transition énergétique et de contribuer au développement d'une filière générant des emplois locaux et des retombées économiques.

La SEM a connu une très forte augmentation de capital, en 2020, avec l'intégration des neuf EPCI de Maine-et-Loire et l'augmentation de la part du capital du SIEML qui est passé de 164 $000 \in (4,75 \%)$ en 2017 à 2 $000\ 000 \in (30 \%)$ en 2021. Le département reste le premier actionnaire avec 32%.

Les statuts des SEM prévoient des instances de gouvernance destinées à maîtriser les risques des actionnaires (comité technique, conseil d'administration, commissions des marchés, comité d'engagement).

Le suivi des comptes et de l'activité des SEM reste à structurer. Si les comptes des SEM sont régulièrement présentés aux élus du conseil syndical, l'information délivrée sur l'activité est lacunaire. En effet, les élus ne délibèrent pas sur le rapport annuel que leurs représentants au conseil d'administration des SEM doivent leur présenter¹¹.

La chambre engage le syndicat à améliorer le contrôle de l'activité des sociétés dans lesquelles il a des participations.

2.2.2 La commission consultative des services publics locaux doit être dynamisée

Outre le contrat de concession avec Enedis qui sera examiné *infra*, le SIEML est signataire de 22 contrats de concession gazière avec trois concessionnaires différents.

Le cadre juridique prévoit la réunion d'une commission consultative des services publics locaux (CCSPL)¹², qui a pour vocation de permettre l'expression des usagers des services publics par la voie des associations représentatives. Le président de la CCSPL doit présenter à son assemblée délibérante, avant le 1^{er} juillet de chaque année, un état des travaux réalisés par cette commission au cours de l'année précédente. Le bilan requis par les textes n'est pas réalisé. Le syndicat a indiqué vouloir dynamiser cette commission.

¹⁰ Sous la dénomination à l'époque de SEM Anjou énergies renouvelables

¹¹ Conformément à l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales

¹² Article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales

2.3 L'information et la communication sont satisfaisantes

2.3.1 La communication

Le syndicat dispose d'un site internet fourni, présentant clairement ses missions et ses réalisations. Un extranet destiné aux élus permet de leur mettre à disposition l'information nécessaire à l'accomplissement de leur mandat (dossiers soumis à délibération et aux données relatives à leurs territoires, notamment).

La communication vis-à-vis des membres et du grand public passe par la réalisation de supports dédiés et par la présence active sur les réseaux sociaux. L'organisation d'événements comme le forum départemental de l'énergie et le forum annuel des véhicules électriques permet d'intéresser un large public.

2.3.2 Le système d'information

Le SIEML n'a pas formalisé de stratégie en matière de système d'information. Les actions menées durant la période sous revue ont toutefois permis de moderniser les outils et de sécuriser les procédures.

Le syndicat doit parachever la mise en place d'une politique de sécurité des systèmes d'information et instaurer un plan de reprise d'activité.

La conformité au règlement général sur la protection des données (RGPD) n'est pas encore pleinement assurée. Si un délégué à la protection des données a été dûment désigné, en 2018, le syndicat s'est saisi tardivement du sujet en réalisant un diagnostic seulement en 2022. La mise en conformité complète est prévue en 2024, soit six ans après l'échéance fixée par le cadre règlementaire 13.

_____ CONCLUSION INTERMÉDIAIRE _____

Le contrôle interne doit être amélioré sur certains processus comptables et de commande publique et le pilotage pluriannuel renforcé avec le recours aux autorisations de programme. Les risques liés aux participations dans les SEM doivent être mieux maîtrisés.

La chambre relève la qualité des informations mises à disposition des membres du syndicat et du grand public.

¹³ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

3 LA MISSION HISTORIQUE D'AUTORITÉ ORGANISATRICE DE LA DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ

Les réseaux de distribution électrique au cœur de la transition énergétique

Les réseaux électriques sont divisés en un réseau de transport dont la gestion est confiée à RTE (réseau de transport d'électricité) en charge de la très haute tension et de l'équilibre général du système, et un réseau de distribution, propriété des autorités organisatrices de la distribution d'électricité, majoritairement concédé à Enedis, qui gère la moyenne et la basse tension jusqu'au client final. L'usager final dispose ensuite du choix de son fournisseur.

Les enjeux relatifs aux réseaux de distribution ont évolué dans le temps. Au début du $20^{\text{ème}}$ siècle, il s'agissait d'électrifier le territoire et de développer les infrastructures, puis les préoccupations se sont portées sur la sécurisation des réseaux et leur insertion dans le paysage. Aujourd'hui, la transition énergétique entraîne une électrification accrue des usages de l'énergie, avec notamment la mobilité électrique, ainsi qu'une production davantage décentralisée de l'électricité avec les énergies renouvelables.

La transition énergétique bouleverse le rôle des réseaux de distribution dans la mesure ils pourraient accueillir en 2050 entre 20 et 50 % de la production d'électricité, pour à peine 12,5 % en 2020¹⁴. Le raccordement des énergies renouvelables au réseau de distribution (dans 95 % des cas¹⁵), leur confère une nouvelle fonction d'assurance du consommateur. La gestion de ces nouveaux flux entraîne une augmentation des raccordements nécessitant de nombreux travaux d'infrastructures du réseau de distribution. Lorsque l'énergie n'est pas consommée localement, le réseau doit remonter ces nouveaux flux vers le réseau de très haute tension et apporter de l'énergie en cas de défaillance de la production locale (insuffisance de vent ou de soleil, par exemple). Le pilotage des réseaux devra, par conséquent, s'envisager à une échelle territoriale plus fine.

¹⁵ Etienne Beeker, *Les réseaux de distribution d'électricité dans la transition énergétique*, France Stratégie, novembre 2019

¹⁴ Cour des comptes, Le financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale, 2022

3.1 Les caractéristiques du réseau : un taux d'enfouissement relativement faible et une augmentation de la vétusté des ouvrages

Le réseau de distribution d'électricité de Maine-et-Loire représente 1,6 % du réseau national avec 11 653 kilomètres de lignes haute tension, 11 243 kilomètres de lignes basse tension, 16 646 postes de transformation desservant 456 111 points de consommation. Le SIEML est propriétaire des réseaux publics de distribution d'électricité de moyenne et basse tension 16, exceptés les postes de transformation du courant de haute ou très haute tension en moyenne tension qui sont la propriété d'Enedis et les colonnes montantes 17.

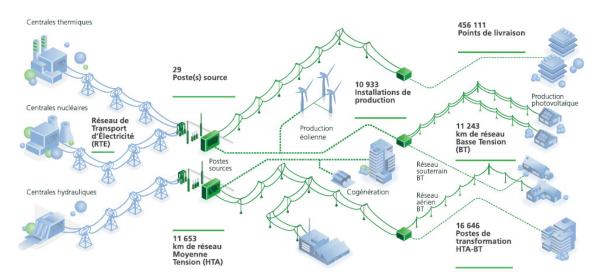


Schéma n° 1 : Réseau public de distribution d'électricité dans le Maine-et-Loire (données 2021)

En vert figure le réseau de la concession d'électricité de Maine-et-Loire

Source : Enedis (compte-rendu annuel d'activité de la concession 2021)

-

Article L. 322-4 du code de l'énergie

¹⁷ Les colonnes montantes sont les ouvrages électriques qui acheminent l'électricité entre le réseau public de distribution d'électricité et les compteurs individuels des différents consommateurs situés au sein d'un même immeuble ou sur une même parcelle cadastrale.

Le réseau de distribution du Maine-et-Loire a la particularité de connaître un taux d'enfouissement¹⁸ inférieur à la moyenne nationale et régionale (41 % contre 50 % et 44 %), ce qui contribue à l'exposer davantage aux aléas climatiques. Durant la période sous contrôle, la situation s'améliore mais à un rythme insuffisant pour lui permettre de rattraper la moyenne. La vétusté des ouvrages est en augmentation¹⁹. Le SIEML a indiqué qu'Enedis réalise des opérations de prolongation de vie des ouvrages permettant de renouveler, de manière très ciblée, des portions de réseaux identifiées comme vétustes. La chambre invite néanmoins le syndicat à suivre de près cet indicateur qui est susceptible d'exposer son patrimoine à des risques.

3.2 Un cadre juridique renouvelé

3.2.1 Les spécificités des contrats de concession de la distribution d'électricité

Les contrats de concession dérogent au régime de droit commun des concessions de service public, du fait du quasi-monopole exercé par Enedis pour l'exploitation des réseaux de distribution d'électricité²⁰ et par EDF pour la fourniture d'électricité aux tarifs réglementés de vente aux clients raccordés au réseau public de distribution. Ainsi, les prérogatives dont jouissent habituellement les AODE leur échappent, qu'il s'agisse du libre choix du concessionnaire, des principales caractéristiques financières du contrat ou encore de l'information du concédant par le concessionnaire.

Des différends importants ont surgi entre les AODE et Enedis. Ils portent sur le niveau des investissements, la répartition de la maîtrise d'ouvrage ou la qualité des informations transmises sur le patrimoine de la concession (cf. *infra*). Contrairement à d'autres syndicats, le SIEML a fait le choix de ne pas initier de contentieux contre Enedis, préférant donner la priorité au développement des activités.

L'asymétrie de la relation qui résulte de ce régime juridique rend d'autant plus importante la réalisation d'un contrôle strict de la concession. Le concessionnaire est tenu de fournir, chaque année, un compte-rendu annuel de la concession (CRAC) et le syndicat établit son propre rapport de contrôle. Les développements *infra* montrent que le suivi des biens apportés à la concession est perfectible.

-

¹⁸ Cf graphique en annexe

¹⁹ Cf. graphique en annexe

²⁰ La gestion des réseaux de distribution d'électricité est une activité régulée et organisée en monopole par zone géographique. Enedis exercice son activité sur 95% du territoire national, le reste étant couvert par des entreprises locales de distribution (Cour des comptes, *Enedis : contrôle des comptes et de la gestion*, 2020)

La chambre relève la faible profondeur des données figurant dans les CRAC : il est souvent fait référence uniquement aux données de l'année précédente, sans que le concédant ait une vision des évolutions en moyenne période. Le rapport de contrôle de la concession réalisé par le SIEML et présenté en conseil d'administration fournit des données plus larges.

3.2.2 Le renouvellement de la concession

La concession en vigueur résulte du contrat passé, en 2019, entre le SIEML, Enedis (mission de développement et d'exploitation du réseau public de distribution d'électricité) et EDF (mission de fourniture d'énergie électrique aux clients bénéficiant des tarifs réglementés de vente) pour une durée de 30 ans. Elle regroupe l'ensemble des communes du département²¹. Certaines dispositions liées à la transition énergétique et à la programmation des investissements sont déclinées dans des conventions d'application d'une durée plus courte de 3 ou 4 ans (cf. *infra*). La précédente concession avait été signée en 1992 pour une durée initiale de 22 ans, puis portée à 30 ans, par un avenant signé en 2009.

Le SIEML a souhaité renouveler, par anticipation, son contrat de concession pour profiter des négociations nationales portant sur le cahier des charges type. Les négociations ont démarré en septembre 2018 et le Président a régulièrement informé les membres du conseil d'administration de leur avancée. Au regard de la situation particulière du Maine-et-Loire qui a vu la création de nombreuses communes nouvelles, il s'agissait notamment pour le SIEML de maintenir le niveau d'intervention du Facé en révisant la répartition de la maîtrise d'ouvrage (cf. *infra*).

3.2.3 Le volet transition énergétique

Le nouveau contrat repose sur un cahier des charges national négocié entre Enedis, France Urbaine, la Fédération nationale des collectivités concédantes de réseaux (FNCCR)²² et EDF, lequel prévoit une marge de « respiration locale »²³ portant sur la définition et le suivi du schéma directeur d'investissement et sur le conventionnement de l'accompagnement énergétique des territoires.

Une convention relative à la transition énergétique a été signée, fin 2019, entre Enedis et le SIEML. Son contenu n'est pas à la hauteur des enjeux : elle est relativement succincte et sans objectifs précis associés à des moyens dédiés. La chambre constate la faiblesse des actions effectives et recommande d'enrichir le contenu de la convention et de fixer des objectifs mesurables. Le SIEML pourrait utiliser cette convention pour mieux articuler les enjeux liés aux réseaux au contenu des Plans climat air énergie territoriaux (PCAET) adoptés par les EPCI.

20

²¹ À l'exception de la commune d'Epieds (734 habitants)

²² Fédération nationale des collectivités concédantes et régies

²³ Selon la terminologie employée dans ce document

Recommandation n° 2. : Se rapprocher d'Enedis pour élaborer une convention transition énergétique comportant des objectifs à la hauteur des enjeux, associés à des indicateurs précis et des moyens identifiés.

3.3 La qualité du service : des évolutions contrastées

3.3.1 Le service aux usagers

La relation aux usagers est du ressort d'Enedis. Les indicateurs de satisfaction sont inférieurs à la moyenne nationale sur le raccordement et la qualité de la fourniture. En réponse aux observations de la chambre, Enedis rappelle le contexte particulier de l'année 2021 perturbée par la crise sanitaire.

Après une diminution jusqu'en 2020, le nombre de réclamations est reparti à la hausse depuis 2021. 42 % d'entre elles concernent les relevés et facturation, 29 % les interventions techniques et 23 % la qualité de la fourniture. Le SIEML suit de près l'indicateur portant sur les raccordements et a organisé des échanges notamment avec Enedis pour diminuer le délai global des travaux. La chambre relève que cet indicateur concerne, sur la période seulement, 6 % des réclamations. Aussi, le SIEML pourrait mettre en place des actions, en lien avec Enedis, sur les interventions techniques et la qualité de la fourniture.

3.3.2 La qualité de la distribution d'électricité

Les indicateurs de qualité de la distribution d'électricité témoignent d'une situation contrastée²⁴. Le nombre d'incidents relevés sur le réseau haute tension et basse tension est relativement contenu sur la période. Le nombre de clients affectés par des coupures longues est en diminution de 2017 à 2019, puis repart à la hausse à compter de 2020. Cette évolution s'explique, notamment, par des incidents climatiques plus importants en 2020 et 2021 après une année 2017 déjà fortement affectée à cet égard. Ces chiffres devraient inciter les co-contractants à accélérer les travaux d'enfouissement.

Le nombre de clients basse tension mal alimentés est en augmentation, qu'ils soient situés dans des communes urbaines ou rurales²⁵. Quand bien même ces chiffres restent en-deçà du seuil admis par le décret dit « qualité ²⁶», il n'en demeure pas moins que l'évolution de cet indicateur doit être suivie de près.

²⁴ Cf détail en annexe

²⁵ La forte augmentation de 2017 à 2018 s'explique par un changement de méthode statistique par Enedis ²⁶ Décret n° 2007-1826 du 24 décembre 2007 relatif aux niveaux de qualité et aux prescriptions techniques en matière de qualité des réseaux publics de distribution et de transport d'électricité

3.4 Des résultats d'exploitation de la concession positifs

L'organisation du service public de l'électricité en France conduit à une tarification uniforme des concessions de distribution d'électricité (principe de péréquation), laquelle permet d'assurer l'équilibre global d'Enedis. Si une concession donnée se situe au-delà de cet équilibre, Enedis lui applique une charge théorique pour la ramener à moyenne nationale, si elle se situe en deçà de l'équilibre, Enedis lui applique un produit théorique.

Les CRAC présentent donc un premier résultat au niveau de la concession puis appliquent une contribution à l'équilibre (positive pour les contributeurs et négative pour les bénéficiaires). Cette contribution ne donne lieu à aucun versement ni prélèvement mais permet de répartir le résultat d'Enedis sur l'ensemble des concessions qui se compensent donc entre elles.

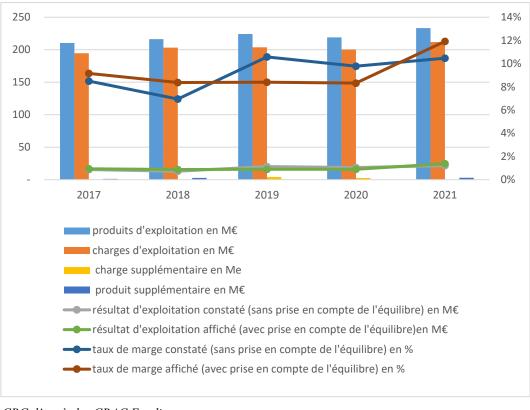
La lecture des résultats financiers de la concession présentés par Enedis est obérée par le fait que certaines données ne sont pas connues au niveau de la concession mais construites par Enedis à l'échelon régional à partir de clés de répartition. S'agissant de la concession avec le SIEML, 77 % des charges d'exploitation sont calculées grâce à une clé de répartition appliquée à des montants collectés au périmètre de la direction régionale d'Enedis²⁷.

Selon la Cour des comptes²⁸, plus des trois-quarts des concessions Enedis affichent, en 2018, un « résultat avant contribution » positif pour un montant total de 1 491 M€. Les concessions « déficitaires » affichent une perte de 286 M€. Durant la période sous contrôle, les comptes de la concession avec le SIEML ont toujours été excédentaires. Toutefois, la concession s'est située en deçà de l'équilibre national en 2017, 2018 et 2021 (imputation de produits supplémentaires théoriques) et au-delà en 2019 et 2020 (imputation de charges supplémentaires théoriques).

-

²⁷ Source : rapport de contrôle 2020 de la concession

²⁸ Cour des comptes, Enedis: contrôle des comptes et de la gestion, 2020



Graphique n° 2 : Résultats d'exploitation de la concession

Source : CRC d'après les CRAC Enedis

Les produits d'exploitation augmentent de 11 % sur la période 2017-2021, en dépit d'une chute en 2020 du fait de la crise sanitaire. Ils sont constitués, à 87 %, du chiffre d'affaires (composé des recettes d'acheminement, de raccordements et de prestations).

Les charges d'exploitation ont augmenté moins vite sur la période 2017-2021 (+ 8,8 %), que les produits. Les principaux postes de charges, sur la période, sont l'accès au réseau amont pour 25,6 % (droits acquittés pour l'accès au réseau de transport géré par RTE), les dotations d'exploitation pour 22,6 %, les autres consommations externes pour 15,3 % et les charges de personnel pour 14,2 %. Les redevances de concession ne représentent que 2,3 % des charges et ont augmenté de 7 % sur la période.

Même si l'exercice 2020 a donné lieu à un recul, le résultat de la concession est en augmentation de 38,3 % de 2017 à 2021, augmentation plus forte (46 %) si l'on tient compte des corrections apportées pour prendre en compte l'équilibre.

Les taux de marge constatés et affichés (résultat rapporté au chiffre d'affaires constitué des recettes d'acheminement et des recettes de raccordements et de prestations) sont en augmentation globale sur la période même s'ils ont diminué en 2018 et 2020.

Ces résultats favorables doivent être mis en regard du modèle financier d'Enedis. Le rapport de la Cour des comptes sur Enedis paru en 2020 déjà cité relève que la notion de risque d'exploitation est limitée dans la mesure où les tarifs sont construits de manière à couvrir le montant prévisionnel des charges pour une période de trois à quatre ans. Le résultat national de l'entreprise est trois à quatre fois plus élevé sur la période 2011-2018 par rapport à la période 2007-2010. Les deux tiers de ce résultat sont reversés sous forme de dividendes à EDF, ce qui limite les possibilités d'accroître les investissements sur le réseau. Enfin, le rapport relève une « rentabilité plutôt élevée pour un service public, qui ne présente pas de risque d'exploitation significatif compte-tenu du principe, inscrit dans la loi, de couverture des coûts par un tarif administré ».

Par conséquent, Enedis n'est pas incité à suivre au plus juste ses coûts pour maximiser ses capacités d'investissement sur une concession²⁹. Le SIEML ne dispose pas de levier pour piloter la concession dans sa dimension financière et doit se contenter de constater les résultats transmis annuellement par le concessionnaire.

3.5 Le suivi des investissements

3.5.1 Une maîtrise d'ouvrage partagée

Les spécificités du régime des concessions de distribution d'électricité recouvrent également la maîtrise d'ouvrage qui est partagée entre le concédant et le concessionnaire : les deux parties sont amenées à financer les biens de la concession.

La répartition entre l'autorité concédante et le concessionnaire repose sur le classement des communes en régime urbain ou rural pour l'application du dispositif d'aide à l'électrification rurale dans le cadre du Facé (cf. *infra*). Dans son dernier rapport datant de 2012, la chambre a relevé les ambiguïtés de la répartition de la maîtrise d'ouvrage entre le SIEML et le concessionnaire. Les années suivantes, à l'occasion de la réforme territoriale, des désaccords importants sont survenus entre les deux parties sur la notion de ruralité, particulièrement marquée en Maine-et-Loire par la création de communes nouvelles.

Les négociations menées lors du renouvellement de la concession n'ont pas permis de faire évoluer significativement la répartition de la maîtrise d'ouvrage, même si celle des communes nouvelles est adossée plus clairement au régime d'électrification rurale et aux aides du Facé.

Enedis intervient principalement dans les parties les plus urbaines du territoire, excepté pour les travaux liés à l'extension de lignes haute tension pour le raccordement d'une installation de consommation ou de production, les ouvrages de branchement et d'extension basse tension sur les terrains d'assiette d'une opération collective et les travaux d'effacement des lignes basse tension. Le SIEML intervient quant à lui surtout dans les parties rurales du territoire, principalement sur le réseau basse tension³⁰.

²⁹ Dans le rapport précité consacré aux comptes et à la gestion d'Enedis paru en 2020, la Cour des comptes appelle les pouvoirs publics et la commission de régulation de l'énergie à engager des réflexions sur de nouveaux mécanismes financiers permettant d'optimiser les dépenses d'Enedis.

³⁰ Le détail figure en annexe

3.5.2 Le pilotage des investissements

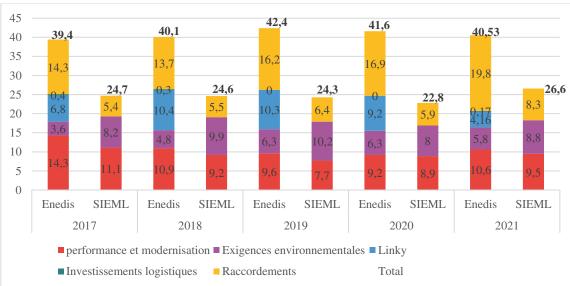
3.5.2.1 Vision rétrospective des investissements

Durant la période sous contrôle, les investissements réalisés dans le cadre de la concession sont restés à un niveau élevé.

Le 1^{er} poste d'investissement pour Enedis est constitué des raccordements (39,7 %), suivi de la performance et de la modernisation (26,8 %), puis de l'installation des compteurs Linky (20 %) et enfin des exigences environnementales³¹ (13,1 %). L'équipement progressif en compteurs Linky induit logiquement une diminution des investissements dédiés à compter de 2021, qui sont reportés sur les raccordements.

S'agissant du SIEML, les investissements se répartissent entre la performance et la modernisation (37,7 %), les exigences environnementales (36,7 %) et les raccordements (25.6%).

Les actions visant à lutter contre les aléas climatiques sont incluses dans la thématique « performance et modernisation », sur la période, elles représentent 6,4 M€ pour Enedis et 13,8 M€ pour le SIEML.



Graphique n° 3 : Evolution des investissements réalisés en M€

Source : CRC d'après données fournies par le SIEML

³¹ Les exigences environnementales recouvrent notamment l'intégration des ouvrages dans leur environnement

3.5.2.2 Un renforcement de la coordination des investissements

Selon le SIEML, les leviers de coordination avec Enedis sont nombreux (réunions régulières, diffusion des programmes de travaux, etc.).

La loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, dite « loi NOME » prévoit l'organisation de conférences départementales par les préfets pour mieux coordonner les programmes de travaux du concessionnaire et de l'autorité concédante. Par ailleurs, les gestionnaires du réseau doivent présenter un compte rendu annuel de la politique d'investissement et de développement des réseaux³².

Durant la période sous contrôle de la chambre, cette conférence s'est tenue en Maine-et-Loire à partir de 2020 seulement³³. Les comptes-rendus élaborés par les services préfectoraux témoignent de la bonne coopération entre le SIEML et Enedis.

Le nouveau cadre concessif a mis en place un nouveau dispositif de programmation des investissements qui accroît l'espace de négociation locale et renforce la coordination des travaux des deux maîtres d'ouvrage.

Ce dispositif est décliné comme suit :

- un schéma directeur des investissements (SDI) sur la durée du contrat (30 ans) ;
- des programmes pluriannuels (PPI) successifs d'une durée de 4 ans permettent de suivre l'avancée des objectifs ;
- des programmes annuels des investissements propres au distributeur et à l'autorité concédante.

Le schéma directeur des investissements affiche l'ambition de « *poursuivre la modernisation et le développement du réseau* ». Il s'appuie sur un diagnostic technique élaboré conjointement par les deux parties, document qui a vocation à être réactualisé lors de l'élaboration de chaque PPI.

À certains axes du SDI sont associés des objectifs à atteindre dans le cadre de la concession. À titre d'exemple, le SIEML s'engage à supprimer totalement les réseaux basse tension (BT) aériens de faibles sections dans les communes rurales. La chambre relève qu'aucun objectif quantifiable n'est fixé pour le taux d'enfouissement des réseaux haute tension A ou moyenne tension (HTA) alors que la situation du Maine-et-Loire est peu favorable sur ce point³⁴.

Le SIEML et Enedis ont défini conjointement un PPI portant sur la période 2020-2023, lequel définit des zones géographiques prioritaires pour cibler les investissements. Ces zones correspondent aux secteurs recueillant les indicateurs de qualités les moins favorables.

.

³² Disposition codifiée au CGCT L. 2224-31

³³ Auparavant, elle avait été réunie en 2012 puis en 2016

³⁴ Taux d'enfouissement HTA Maine-et-Loire en 2021 : 37% contre 40% Région Pays de la Loire et 51,8% en Métropole (source : *open data* Enedis)

Un suivi annuel de la réalisation du PPI relevant de la responsabilité d'Enedis est présenté dans le CRAC. Fin 2021, ce PPI a été réalisé à hauteur de 70 %. Ce bon taux d'exécution s'explique en réalité surtout par l'augmentation des prix. Selon le SIEML, les engagements financiers et les objectifs affichés dans les PPI ne sont que des ambitions « planchers » qui peuvent être dépassées. Les effets de l'inflation sur la capacité à maintenir un niveau d'investissement élevé constituent un motif d'inquiétude pour les années à venir.

3.5.2.3 <u>Une prise en compte de la transition énergétique à améliorer</u>

Le schéma directeur des investissements est peu précis sur les ambitions en matière de transition énergétique et fixe seulement l'objectif d'élaboration conjointe d'une feuille de route transition énergétique à mettre à jour lors de chaque PPI. L'intégration des énergies renouvelables est évoquée d'un point de vue général.

Or, aucun état des lieux partagé de la situation du territoire vis-à-vis de la transition énergétique ou autre document n'a été réalisé. En réponse aux observations provisoires de la chambre, Enedis a fait valoir qu'un état des lieux des capacités d'accueil du réseau de distribution a été mené dans le cadre du schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables (cf. *infra*).

Selon les travaux de prospective réalisés par Enedis à l'échelle nationale³⁵, l'adaptation du réseau aux transformations induites par la transition énergétique nécessitera des investissements allant de 2 à 8 Mds € par an d'ici 2050. La région Pays de la Loire fait partie de celles pour lesquelles une croissance forte des besoins de consommation est anticipée³⁶. Le SIEML n'a pas eu de chiffrage de cette étude à la maille de sa concession.

Selon les calculs de la chambre, le réseau de distribution de Maine-et-Loire représente 1,6 % du réseau national. Les besoins supplémentaires annuels d'investissement s'élèveraient entre 32 M€ et 128 M€, à comparer avec les 67 M€ investis par Enedis et le SIEML en 2021. Quand bien même les deux parties intègreraient cette dimension dans le PPI 2024-2027, les besoins dépassent largement les moyens financiers actuels. En réponse aux observations provisoires de la chambre, Enedis précise que le coût d'adaptation des réseaux aux transformations induites par la transition énergétique dépendra des choix des pouvoirs publics en matière de *mix* de production entre l'énergie nucléaire et les énergies renouvelables. Au surplus, la chargée financière devra être supportée, en partie, par les producteurs d'énergie.

Une convention d'expérimentation entre le SIEML, Enedis et l'association Hespul³⁷ a été signée, en septembre 2021, pour faciliter l'insertion de la production photovoltaïque sur le réseau basse tension. L'objectif est d'identifier 15 zones sur lesquelles expérimenter des solutions organisationnelles et méthodologiques pour réduire les coûts de raccordement et permettre à davantage de projets de voir le jour.

-

³⁵ Éléments de prospective du réseau public de distribution d'électricité à l'horizon 2050, 2021

³⁶ Idem

³⁷ Association spécialisée dans le développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique

La chambre souligne l'intérêt de cette démarche, limitée toutefois à une petite échelle, qui devra déboucher rapidement dans la mesure où le respect des PCAET du territoire nécessite de multiplier les puissances photovoltaïques installées en Maine-et-Loire par 10 entre 2020 et 2030.

,	
CONCLUSION INTERMÉDIAIRE	
CONCLUSION INTERMEDIATE	

Le SIEML est propriétaire des réseaux publics de distribution d'électricité moyenne (HTA) et basse tension (BT) qu'il a confiés en gestion à Enedis, à l'instar de 95 % du territoire national. La vétusté du réseau en augmentation et le taux d'enfouissement moins élevé que la moyenne régionale et nationale accroissent sa vulnérabilité aux aléas climatiques. Le contrat de concession dépend d'un modèle national, les seules adaptations locales concernant le suivi des investissements et la transition énergétique. Dans les faits, le SIEML dispose de peu de leviers sur ces sujets. La chambre relève la faiblesse du contenu du volet transition énergétique dans le contrat de concession ainsi que l'absence de résultats probants. Le syndicat doit se rapprocher d'Enedis pour élaborer une nouvelle convention comportant des objectifs à la hauteur des enjeux, associés à des indicateurs précis et des moyens identifiés.

La qualité du service n'est pas à la hauteur des moyens financiers déployés par les co-contractants, alors que la concession est largement bénéficiaire pour Enedis. Faute de données, il n'est pas possible de mesurer l'efficience des investissements.

L'adaptation du réseau de distribution électrique aux transformations induites par la transition énergétique nécessitera des investissements supplémentaires annuels de l'ordre de 32 à 128 M€ d'ici 2050. Le coût final dépendra des choix des pouvoirs publics en matière de mix énergétique entre le nucléaire et les énergies renouvelables. Même si ce volume est sans rapport avec les capacités financières actuelles des acteurs, ils doivent améliorer la prise en compte de cet enjeu dans leurs stratégies d'investissement.

4 LES ACTIONS EN FAVEUR DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

La transition énergétique vise le passage d'une société énergivore à une société plus sobre en énergie et davantage respectueuse de l'environnement. Cette transition implique la réduction de la consommation des énergies fossiles (pétrole, gaz naturel, charbon) au profit des énergies de sources renouvelables (solaire, éolien, hydraulique, biomasse, géothermie). Elle suppose également la réalisation d'économies d'énergie dans différents secteurs : le logement, les bâtiments, les transports, l'industrie, etc.

Au-delà des enjeux liés au changement climatique, l'augmentation des prix de l'énergie depuis l'été 2021, résultant de la relance économique mondiale et amplifiée par le contexte géopolitique depuis l'invasion de l'Ukraine pourrait constituer une justification supplémentaire à la transformation des pratiques et des politiques en matière de transition énergétique.

4.1 Le cadre juridique et la gouvernance

4.1.1 Le cadre juridique

Les collectivités territoriales et leurs EPCI se sont vu attribuer davantage de compétences depuis la fin des années 2000 relatives à la transition énergétique³⁸.

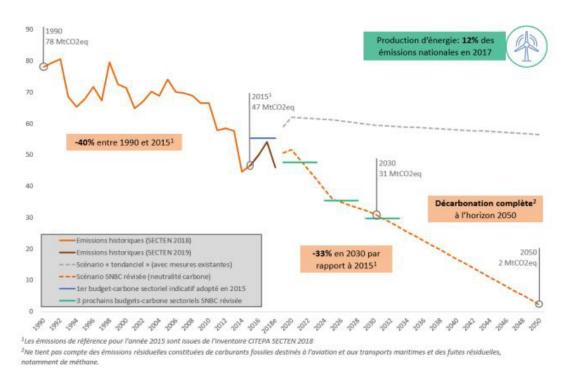
La loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat a inscrit un objectif de neutralité carbone en 2050 pour répondre à l'urgence climatique et à l'Accord de Paris. La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets impose des obligations aux collectivités notamment en matière de rénovation énergétique des bâtiments publics.

Introduite par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), la stratégie nationale bas carbone (SNBC) est la feuille de route de la France pour conduire la politique d'atténuation du changement climatique. La stratégie révisée en 2020³⁹ porte l'ambition d'atteindre la neutralité carbone dès 2050 et de réduire l'empreinte carbone des Français. La neutralité carbone implique notamment de décarboner totalement la production d'énergie à l'horizon 2050 et de réduire fortement les consommations d'énergie dans tous les secteurs (réduction de plus de 40 % par rapport à 2015).

.

³⁸ lois MAPTAM de 2014 et NOTRe de 2015

³⁹ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/SNBC-2%20synthe%CC%80se%20VF.pdf



Graphique n° 4 : Historique et projection des émissions du secteur de la production d'énergie entre 1990 et 2050 (en MtCO2eq)

Source: https://www.ecologie.gouv.fr/strategie-nationale-bas-carbone-snbc

4.1.2 Les enjeux de gouvernance

Ces dispositions législatives concernent, en premier lieu, les régions et les EPCI mais confortent les syndicats d'énergies (SDE) dans leur capacité à s'investir dans des compétences de transition énergétique.

4.1.2.1 Au niveau régional

La loi dite LTECV a réaffirmé le rôle de chef de file de la région dans le domaine de l'efficacité énergétique en complétant les schémas régionaux climat air énergie (SRCAE) par des plans régionaux d'efficacité énergétique.

Le <u>schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE)</u>, approuvé par la région Pays de la Loire en avril 2014 fixait pour 2020 des objectifs en matière de baisse de la consommation d'énergie⁴⁰, de stabilisation des émissions de gaz à effet de serre⁴¹ et de développement de la production d'énergies renouvelables⁴². Ces objectifs n'ont pas été atteints⁴³.

<u>Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), ⁴⁴ approuvé le 7 février 2022, fixe, notamment, trois objectifs en matière énergétique :</u>

- Objectif 9 : Promouvoir les autres solutions durables de déplacement incluant les motorisations alternatives (électrique, bio-GNV, hydrogène). Aucun objectif chiffré n'est formalisé hormis de disposer d'une borne tous les 80 km sur les axes routiers majeurs.
- Objectif 27 : Diminution des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre : massifier la rénovation du parc immobilier, décarboner les mobilités, améliorer les performances dans l'industrie et l'agriculture. Le SRADDET fixe, à l'horizon 2050, les objectifs de réduction de la consommation énergétique de 50 % et des émissions de gaz à effet de serre de 80 % en les déclinant par activité (bâtiments, transports, agriculture, industrie).
- Objectif 28 : Devenir une région à énergie positive en 2050 en développant les énergies renouvelables et de récupération pour atteindre 100 % de la consommation finale d'énergie en 2050.

Le schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR) a pour objet de définir les investissements à prévoir sur les réseaux électriques et leur mode de financement, afin de permettre le raccordement des productions d'énergie renouvelable attendues. Ce schéma prospectif est établi par RTE en accord avec les gestionnaires du réseau de distribution d'électricité. Il ne préjuge pas de la décision de réaliser ou non les projets d'installation de production d'énergie renouvelable.

Le S3REnR Pays de la Loire, actuellement en vigueur, a été approuvé le 6 novembre 2015 et prévoyait la mise à disposition de 1 278 mégawatts (MW) de capacités réservées pour raccorder les énergies renouvelables, moyennant 25,7 M€ d'investissement sur le réseau électrique. La totalité des capacités réservées du S3REnR ont été affectées à la date du 31 décembre 2021. Le S3REnr a donc été adapté avant sa révision qui devrait intervenir pour début 2024. Cette adaptation a permis de passer la capacité réservée à 1 940 MW (+ 662 MW) pour un coût de 35,8 M€ dont 17,7 M€ pour les gestionnaires de réseaux de distribution.

⁴⁰ une baisse de 23 % de la consommation régionale d'énergie par rapport à la consommation tendancielle (consommation qui serait atteinte en l'absence de mesures particulières)

⁴¹ une stabilisation des émissions de GES à leur niveau de 1990, ce qui, compte tenu de la progression démographique, représente une baisse de 23 % des émissions par habitant par rapport à 1990

⁴² un développement de la production d'énergies renouvelables conduisant à porter à 21 % la part de ces dernières dans la consommation énergétique régionale

⁴³ https://ceser.paysdelaloire.fr/wp-content/uploads/etude_energie_complete_web.pdf

 $^{^{44}}$ La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRé) prévoit l'intégration du SRCAE au SRADDET

La région a créé en 2020 la SEM croissance verte dotée d'un capital de 10 M€ investi à 50 % par la région. Les départements et les syndicats d'énergie ont également pris des participations. Le pacte d'actionnaires prévoit trois axes d'activité : une offre d'ingénierie pour accompagner l'émergence des projets d'énergies renouvelables, une offre d'information et d'expertise en matière de développement de l'efficacité énergétique des bâtiments et un véhicule d'investissement régional avec la création d'une filiale SAS.

Après plus d'un an d'activité, les comptes sont fortement déficitaires (fin 2021, - 1,8 M€ avec seulement 10 000 € de produits). À la connaissance du SIEML, aucune réalisation concrète n'ait eu lieu sur son territoire.

La chambre relève que l'articulation des interventions de la SEM régionale avec les autres acteurs n'a pas été précisée en amont. Au vu des résultats fortement déficitaires fin 2021, le SIEML court le risque d'être sollicité en vue d'une éventuelle recapitalisation.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la région a indiqué que le défaut d'activité de la SEM régionale était dû « notamment » à « l'évolution des dispositifs nationaux sur la rénovation énergétique du logement ». Elle a précisé qu'il était proposé aux syndicats d'énergie, aux départements et aux agglomérations le rachat de leurs actions.

4.1.2.2 Au niveau intercommunal

La LTECV prévoit en outre que les EPCI regroupant plus de 20 000 habitants⁴⁵ adoptent des plans climat air énergie (PCAET) déclinant les objectifs supranationaux et nationaux en matière de qualité de l'air, d'énergie et de climat.

En Maine-et-Loire, tous les EPCI sont concernés par l'obligation d'élaborer un PCAET. Lors du contrôle, seule la communauté d'agglomération du choletais n'avait pas adopté le sien.

4.1.2.3 Au niveau départemental

La loi LTECV désigne les syndicats comme animateurs d'une commission consultative paritaire pour l'énergie (CCPE) réunissant toutes les intercommunalités à fiscalité propre de son territoire. La mission de cette commission est de coordonner l'action de ses membres dans le domaine de l'énergie, mettre en cohérence leurs politiques d'investissement et faciliter l'échange de données⁴⁶. Elle offre donc aux syndicats l'opportunité d'endosser un rôle d'articulation des actions de transition sur leurs territoires.

⁴⁶ Article 198 (codifié au CGCT, L. 2224-37-1)

⁴⁵ Seuil initialement fixé à 50 000 habitants. <u>Article L 226-26 du code de l'environnement</u>

Dans le Maine-et-Loire, cette commission est composée de 9 élus du SIEML, de 9 élus représentant chacun des EPCI. Sont également associés des représentants de la région, du département, de la DDT, de l'ADEME et de la SEM Alter énergies. L'adhésion des EPCI au SIEML est un facteur facilitant. Elle est réunie, *a minima*, une fois par an et la consultation des supports présentés par le syndicat lors de ces réunions permet de constater qu'il relie l'état des lieux des principales filières ENR aux objectifs du SRADDET en indiquant, par filière, les évolutions nécessaires pour atteindre les objectifs à l'horizon 2050⁴⁷.

Le syndicat pourrait utiliser la territorialisation de sa gouvernance (les territoires d'animation) pour mener des revues de projets et en faire émerger de nouveaux.

De son côté, la préfecture réunit, plusieurs fois par an, au sein d'un « Pôle ENR » les différents acteurs impliqués dans les énergies renouvelables pour réaliser une revue des projets dans le département. Ces réunions visent à partager les informations sur les projets en cours et à en anticiper la mise en œuvre, notamment sur le plan des autorisations administratives. Elles rassemblent les services de l'État, le SIEML, Enedis, les EPCI et GRDF.

Les syndicats d'énergie ligériens et la région ont préparé, en 2020, une feuille de route régionale pour la mise en œuvre de la transition énergétique dans les territoires, laquelle n'a jamais été formellement adoptée. Les raisons invoquées sont la lourdeur administrative et les contraintes électorales.

La chambre observe que la gouvernance s'exerce principalement au niveau départemental.

4.2 La stratégie développée

4.2.1 Situation du territoire vis-à-vis de la transition énergétique

La région Pays de la Loire compte une seule centrale thermique (centrale à charbon de Cordemais en Loire-Atlantique), aucune centrale nucléaire et aucune centrale hydraulique. La consommation du territoire est donc satisfaite principalement par l'électricité acheminée par les réseaux de transport et de distribution produite hors du territoire régional.

De 2008 à 2016, si la consommation d'énergie par habitant augmente de 2 % à l'échelle régionale, elle diminue dans tous les EPCI de Maine-et-Loire⁴⁸. La part de la consommation d'électricité couverte par les sources renouvelables en 2019 est plus élevée que la moyenne régionale dans trois EPCI (CA de Saumur Val de Loire, CC Baugeois Vallée et CC Anjou Bleu communauté).

.

⁴⁷ Par exemple, pages 5 et 6 présentation CCP 2018

⁴⁸ Source : DREAL, graphiques présentés en annexe.

Les émissions de gaz à effet de serre sont en diminution de 2008 à 2016 plus rapide qu'à l'échelle régionale. 4 EPCI émettent davantage de gaz à effet de serre par habitant que la moyenne régionale en 2016 (CA Mauges Communauté, CC Vallées du Haut Anjou, CC. Anjou Bleu communauté, CC Anjou Loir et Sarthe).

Durant la période sous contrôle, la consommation électrique en Maine-et-Loire a augmenté de 2 %. L'augmentation très sensible de la production locale d'énergie renouvelable (+77 %) a permis de porter la part d'électricité consommée produite localement de 8,9 % en 2017 à 15,5 % en 2021. L'énergie produite sur le territoire est composée à 52 % de l'éolien, à 22 % du photovoltaïque et à 26 % d'autres sources.

Tableau n° 1 : Production et consommation d'électricité en Maine-et-Loire

en MWh	2017	2018	2019	2020	2021	évolution 2017 - 2021
Production d'énergie	415 960	469 228	567 108	694 534	737 108	77%
dont éolien	159 208	186 608	258 466	373 625	383 661	141%
dont photovoltaïque	105 082	116 169	127 366	136 943	164 905	57%
dont autres	151 670	166 451	181 275	183 966	188 541	24%
Consommation électrique départementale	4 680 720	4 702 371	4 361 733	4 412 416	4 754 181	2%
Part de l'énergie consommée produite localement (en %)	8,9%	10,0%	13,0%	15,7%	15,5%	

Source : CRC d'après données du SIEML

4.2.2 Le contenu de la stratégie

L'efficacité de ces missions sur la transition énergétique suppose qu'elles soient exercées en cohérence et convergence avec les autres acteurs du territoire.

Le SIEML a adopté un plan stratégique des énergies renouvelables en 2018, lequel s'est appuyé avec pertinence sur un état des lieux partagé et une enquête auprès des collectivités du territoire. Les propositions d'orientations stratégiques ont été discutées en commission consultative paritaire et les contributions des territoires ont été intégrées aux orientations stratégiques.

Le diagnostic met en évidence la nécessité d'accélérer fortement le développement des énergies renouvelables pour atteindre les objectifs fixés à l'horizon 2050 :

- multiplication par 7 de la puissance installée en photovoltaïque ;
- multiplication par 5 de la puissance installée en éolien terrestre ;
- multiplication par 9 de la production annuelle de biogaz.

L'enquête a permis au SIEML de mesurer les attentes des communes et des EPCI en matière de développement des ENR et d'adapter ses services. Sur les 196 acteurs consultés, 96 ont répondu. Il ressort de la consultation les deux constats principaux suivants :

- les freins au développement des projet ENR en Maine-et-Loire les plus cités sont le coût, la complexité des montages, le manque de financement, le manque de lisibilité concernant les acteurs, le manque d'accompagnement des collectivités, l'acceptabilité locale ;
- 60 % des répondants se sont dits très intéressés par une aide au financement, 48 % ont une attente forte d'informations et de conseils dans ce domaine.

Les orientations stratégiques retenues prévoient 22 actions réparties en 4 axes principaux :

- améliorer la connaissance du territoire pour les acteurs locaux ;
- faciliter les conditions d'intégration des ENR aux réseaux d'énergie ;
- renforcer les capacités d'ingénierie au service des territoires ;
- renforcer les capacités de financement public des ENR.

La chambre relève que le SIEML a réussi à se définir une place parmi les acteurs, qu'il ne cherche pas à se substituer aux EPCI mais se positionne comme une entité fédératrice à même d'accompagner les porteurs de projets et de mutualiser de l'ingénierie. Dans cet esprit, il a recours à plusieurs leviers :

- action sur les infrastructures : les réseaux de distribution ;
- action sur la planification territoriale : les PCAET ;
- action sur les consommations d'énergie ;
- actions incitatives vis-à-vis d'autres acteurs ;
- production d'énergie renouvelable principalement via la SEM Alter énergies.

La chambre observe que la plupart des actions du plan stratégique ENR ont un horizon temporel fixé à 2020. Elles n'identifient pas tous les moyens nécessaires ni tous les partenaires à mobiliser. Interrogé, le SIEML a expliqué n'avoir pas eu, à l'époque, une vision précise sur tous les sujets. Fort de l'expérience acquise depuis 2018, il prévoit de travailler en 2023 sur des feuilles de route par thématique.

Le syndicat n'a pas élaboré de bilan de sa stratégie présentant les réalisations opérationnelles et leurs financements. Dans la perspective de l'élaboration des feuilles de route thématiques, la chambre recommande au syndicat de définir des objectifs et des indicateurs mesurables afin de faciliter le suivi des projets et le respect des objectifs fixés à l'horizon 2050.

Recommandation n° 3. : Dans la perspective de l'élaboration des feuilles de route thématiques sur la transition énergétique, définir, pour l'action propre du syndicat, des objectifs et des indicateurs mesurables afin de faciliter le suivi des projets et le respect des objectifs fixés à l'horizon 2050.

L'enjeu principal, dans les années à venir, réside dans la capacité des acteurs locaux à massifier les projets de façon à atteindre les objectifs fixés par la stratégie nationale bas carbone. Dans ce contexte, le SIEML doit identifier pour chaque secteur, les leviers qu'il peut activer pour être le plus efficient possible.

4.3 Les réalisations

4.3.1 La mise à disposition de données

Les données constituent un enjeu du pilotage de la transition énergétique. Le SIEML n'a pas encore formalisé de stratégie globale en la matière, mais il conduit d'ores et déjà certains projets structurants. À terme, il souhaite mutualiser des solutions avec d'autres collectivités pour faire remonter des données provenant d'équipements publics divers (liés aux déchets, au stationnement, à la gestion de l'eau, etc.) et valoriser ces données pour piloter la transition énergétique et améliorer la qualité des services publics locaux due aux usagers. Le syndicat souhaite rester souverain dans la maîtrise de ces données. Cette stratégie doit encore être formalisée.

Le SIEML pilote la constitution du plan corps de rue simplifié (PCRS), projet qui vise à cartographier les réseaux enterrés de chaque exploitant sur un fond de plan unique. Le syndicat propose également des prestations liées aux données géographiques.

L'enjeu est de développer les nouveaux modes de pilotage de l'énergie et la complémentarité entre les réseaux (*smart grids* ou réseaux intelligents). D'ores et déjà, le syndicat expérimente un pilotage dynamique de la pression des réseaux sur la dorsale biogazière des Mauges. Cette dorsale biogazière de 43 km comporte « deux postes rebours » permettant de remonter les surplus de biométhane des réseaux de distribution vers les réseaux de transports. L'exploitation des données permet notamment d'optimiser le fonctionnement des rebours et de réguler la pression de livraison à l'interface entre le réseau de transport et les réseaux de distribution vers les réseaux de transport.

Le projet territoire connecté en matière d'éclairage public doit permettre d'améliorer le pilotage des installations à distance et de récupérer des données grâce à des horloges connectées. Compte tenu de la part importante pour les communes de l'énergie consommée pour l'éclairage public⁴⁹, les économies dégagées pourront être significatives pour leurs budgets.

En 2021, le syndicat a mis en service, pour les membres des groupements d'achat d'électricité et de gaz qu'il pilote, un outil de suivi et de gestion pour les aider à optimiser leurs consommations et dépenses énergétiques (Deepki).

⁴⁹ Source : ADEME, Eclairage public : un gisement d'économies d'énergies, 2019. L'éclairage public représente 41 % des consommations d'électricité des collectivités territoriales et 37 % de leur facture d'électricité.

Le SIEML regrette le manque d'ouverture d'Enedis pour transmettre des données à des échelles fines qui permettraient de mieux saisir les enjeux liés au raccordement des énergies renouvelables au réseau. Le SIEML le sollicite pour des demandes ponctuelles de données, par exemple pour se projeter sur l'évolution du réseau des bornes de recharge de véhicule électrique et de l'installation de panneaux photovoltaïques. La chambre incite le syndicat à formaliser un cadre sur la transmission des données à l'occasion du renouvellement du volet transition énergétique de la concession.

4.3.2 Les actions pour limiter la consommation d'énergie

Les actions pour limiter la consommation d'énergie revêtent plusieurs formes : conseil, ingénierie et aides financières.

4.3.2.1 Le soutien à l'élaboration des PCAET

En coordination avec les services de l'État (direction départementale des territoires), le SIEML assure l'animation technique de l'ensemble des PCAET. Il a passé des conventions avec l'ensemble des EPCI⁵⁰ pour les accompagner à l'élaboration et au suivi de leurs PCAET.

L'acquisition de l'outil de prospective énergétique territoriale — PROSPER a permis de définir les trajectoires énergie/émission de gaz à effet de serre des territoires. Un scénario guide a notamment été construit à partir des scénarios nationaux et régionaux pour traduire plus concrètement les actions nécessaires à engager sur les territoires (nombre de logements rénovés, évolution du parc de véhicules électriques, installations d'énergies renouvelables, etc.). Il permet désormais d'intégrer le suivi des plans d'actions des PCAET.

L'implication du SIEML dans l'élaboration et le suivi des PCAET lui permet de récupérer des données qui seront utilisées pour adapter ses interventions sur les projets.

4.3.2.2 <u>Les aides à la gestion énergétique et à l'investissement</u>

Le SIEML propose une offre de services pour la rénovation énergétique des bâtiments publics : diagnostics, suivis et analyses des consommations, études et priorisation des investissements et actions, maîtrise d'ouvrage des travaux. Il a créé un service de conseil en énergie, (passé d'un à sept conseillers en énergie depuis 2015) et le degré d'accompagnement est établi en fonction du nombre d'habitants.

Fin 2021, 70 communes avaient passé une convention de trois ans dans ce cadre, leur permettant de bénéficier d'audits énergétiques, d'études thermiques et d'études de faisabilité pour les réseaux de chaleur.

 $^{^{50}}$ Une convention a été passée avec le Pôle métropolitain Angers Loire qui couvre trois EPCI et une autre avec le PETR du Segréen qui couvre deux EPCI

Le SIEML accompagne les projets sur le plan financier avec son dispositif BEE 2030 ciblant les projets de rénovation et d'installation d'énergies renouvelables thermiques. Sur la période 2017-2021, le syndicat a consacré 2,5 M€ à ce type d'aide.

4.3.3 Le développement des énergies renouvelables

Fort des diagnostics et objectifs figurant dans les PCAET, le SIEML dispose d'une vision des besoins du territoire par filière. Le détail a été partagé en CCPE.

En 2021, les écarts entre la production à date et les objectifs fixés pour 2050 étaient les suivants :

- Eolien: multiplication par trois de la production;
- Solaire photovoltaïque : multiplication par dix de la production ;
- Chaleur renouvelable : + 40 % de la production ;
- Méthanisation : multiplication par sept de la production.

4.3.3.1 <u>Le soutien à l'émergence des projets</u>

Le SIEML finance des actions pour faciliter l'émergence de projets de production d'énergies renouvelables, le plus souvent en partenariat avec les EPCI. Les principales sont les suivantes :

- Création d'un réseau régional de conseillers à destination des collectivités

En 2022, les syndicats d'énergie en Pays de la Loire ont été lauréats d'un appel à manifestation d'intérêt lancé par l'ADEME intitulé "COCOPEOP" ayant vocation à créer un réseau régional de conseillers à destination des collectivités de l'échelon communal pour le développement des projets éoliens et photovoltaïques notamment sur les projets de grande ampleur. Le SIEML est le coordonnateur de l'opération et il mettra un agent à disposition des collectivités en fonction de leurs besoins.

- Photovoltaïque :

Aux côtés des neufs EPCI, il a financé, en 2018, pour un coût de 58 800 €, la réalisation d'un cadastre solaire hébergé sur son site internet⁵¹ permettant d'identifier le potentiel solaire des toitures.

Il pilote avec la chambre d'agriculture, des associations et les EPCI, un programme d'action en soutien à la filière photovoltaïque « solaire en Anjou » qui se présente comme un programme de massification de production d'énergie solaire permettant d'atteindre les objectifs fixés dans les PCAET.

- Eolien:

.

Le SIEML développe également un atlas éolien et propose aux EPCI un service d'analyse de leur potentiel de développement éolien.

⁵¹ https://maine-et-loire.insunwetrust.solar/

- <u>Méthanisation</u>:

Le SIEML soutient le développement des réseaux de gaz, même s'il n'est pas maître d'ouvrage, à condition qu'ils participent activement à la mise en place d'éco systèmes gaziers locaux mettant en relation les producteurs de biométhane et les consommateurs. Il apporte également des aides pour les études de raccordement des méthaniseurs.

En 2022, le SIEML et GRDF ont signé le nouveau contrat de concession de la distribution publique de gaz. Ce contrat affiche l'objectif d'une couverture des consommations de gaz du territoire concédé exclusivement par du gaz renouvelable à l'horizon 2050. L'atteinte de cet objectif suppose une réduction forte de la consommation de gaz et un accroissement des sources de production de gaz renouvelable sur le territoire.

Un plan d'actions pour la transition écologique du territoire 2023-2027 est annexé et partagé entre le SIEML, Angers Loire Métropole (autorité concédante sur son périmètre géographique) et GRDF.

- Chaleur renouvelable

Le SIEML a été engagé, entre 2018 et 2020, avec l'ADEME dans un COTER (contrat de développement territorial des énergies renouvelables thermiques) dont les résultats ont largement dépassé les objectifs initiaux. Il s'agissait d'accompagner des projets, dont ceux de taille modeste, qui n'étaient pas éligibles aux aides du fonds chaleur de l'ADEME. La 2ème génération portant sur la période 2021-2023 fixe des objectifs de production d'énergies renouvelables thermiques (en Mwh) et de nombre d'installations de production à créer. L'ADEME délègue la gestion de ses aides financières au SIEML qui assure l'instruction et le versement des subventions (5 M€ sur la période). La forte augmentation des coûts énergétiques entraîne une augmentation des demandes de la part des communes.

La chambre observe que le SIEML ne s'est pas encore donné les moyens de suivre l'impact des projets qu'il accompagne et finance sur l'atteinte des objectifs fixés à l'horizon 2050. Elle l'encourage à suivre ces indicateurs de manière à s'assurer de l'efficience des financements qu'il apporte.

4.3.3.2 Le recours à la SEM Alter énergies

Le SIEML ne prend pas de participations⁵² au capital de société de production d'énergie renouvelable dans des sociétés par actions simplifiées (SAS), il passe par la SEM Alter énergies (cf. *supra*). Chaque prise de participation de la SEM dans une SAS est soumise au vote du conseil d'administration et chaque projet fait l'objet d'une présentation aux élus. Selon le syndicat, les échanges continus entre ses services et la SEM permettent l'accélération de l'émergence des projets éolien et solaire photovoltaïque.

⁵² La loi n° 2015-992 du 17 août 2015, TECPV, <u>article 109</u>, codifié au CGCT L. 2253-1, L. 3231-6, L. 4211-1, L. 4211-1 prévoit que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent participer au capital de sociétés anonymes et sociétés par actions simplifiées « *dont l'objet social est la production d'énergie renouvelable* » alors que le principe demeure de l'interdiction de ce type de participations (hors des sociétés dédiées : SEM, SPL, SEMOP).

La recapitalisation de la SEM en 2019 (cf. *supra*) et son nouveau plan d'investissement permettent d'intervenir sur davantage de projets éoliens ou photovoltaïques. À cette occasion, un plan d'affaires avait été approuvé pour la période 2019-2029. Le SIEML à travers le portage des études et des réflexions sur la réalisation d'une station d'avitaillement Bio-GNV à Lasse dans le cadre d'une SCIC a permis d'intégrer et d'aider au développement de cette activité au sein du portefeuille d'activité de la SEM.

Le bilan réalisé par Alter Énergies au 31 décembre 2019 indique une réalisation aux deux tiers du volume de projets prévu par le plan d'affaires. Le plan d'affaires et la prospective 2022-2031 prévoient 16 nouveaux projets qui peuvent être ainsi intégrés.

Dans ce contexte, le dimensionnement actuel en fonds propres de la SEM apparaît insuffisant pour assurer le plan d'investissement projeté. Une augmentation du capital de 6 M€ est envisagée, à partir de 2023, afin de couvrir les besoins en trésorerie lors des exercices à venir. Le SIEML participerait à cette recapitalisation à hauteur d'un tiers.

4.3.3.3 <u>Les projets menés en direct</u>

Tous les projets ne peuvent pas être soutenus par la SEM du fait d'une rentabilité insuffisante ou d'une taille modeste.

Le syndicat propose, depuis 2022, des aides aux communes et intercommunalités pour les accompagner dans la mise en place ou le renforcement d'initiatives citoyennes pour le montage de projets collectifs d'énergies renouvelables. Par ailleurs, il a participé à l'élaboration d'une charte des projets d'énergies renouvelables à gouvernance locale.

4.3.4 Les solutions de mobilité alternative

Le SIEML a fait le choix de financer le déploiement des premières générations d'infrastructures de recharges pour véhicules électriques. Les dépenses afférentes sont gérées dans un budget annexe déficitaire (cf. *infra*) même si le chiffre d'affaires est en nette augmentation depuis 2020.

Il a financé 196 bornes dont 10 bornes rapides réparties sur l'ensemble du territoire (une borne toutes les 20 km maximum), ce qui constitue un très bon taux d'équipement en comparaison des autres départements ligériens. Sur les 640 points de charge comptabilisés en Maine-et-Loire, le SIEML en a déployé un peu plus de 60 %.

Depuis mai 2021, les syndicats d'énergie ligériens gèrent en commun leurs infrastructures de recharge de véhicules électriques (IRVE) avec un marché global de performance confié à un opérateur unique et piloté par le SIEML. Ce marché a connu des difficultés dans sa phase de reprise des bornes existantes, dont certaines perdurent encore du fait des tensions industrielles qui ont marqué la relance post crise sanitaire. L'interopérabilité à l'échelle régionale est élargie à trois départements bretons (Côtes d'Armor, Finistère et Ile et Vilaine) réunis sous la bannière Ouest-Charge.

La chambre observe que cette activité n'est pas encore à l'équilibre et que le risque financier est supporté, à ce stade, par le syndicat.

La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités habilite les autorités organisatrices de la distribution d'électricité pour établir des schémas directeurs destinés à faciliter et accélérer le développement de la mobilité électrique. Le SIEML a décidé, fin 2021, de lancer la réalisation de ce schéma. Le président a indiqué que le secteur privé se positionne sur les lieux et les types de bornes les plus rentables, les prochaines années devront permettre de poursuivre l'équipement de tout le territoire. Ensuite, le sujet des modalités de gestion des bornes pourra être clarifié.

Le syndicat finance également l'émergence de stations d'avitaillement en gaz naturel véhicule (GNV/bioGNV) : il en a financé une sur son site à Ecouflant mutualisée avec des entreprises du secteur et une autre à Noyant-Village. L'objectif fixé par la région Pays de la Loire est d'implanter 9 stations en Maine-et-Loire à horizon 2025 et le SIEML souhaite s'investir dans ces projets en lien avec les projets locaux de méthanisation.

Enfin, le SIEML a engagé une réflexion⁵³ pour s'investir dans la mobilité hydrogène dans la continuité de la stratégie de la région sur la filière.

Ces différentes solutions sont à des stades de maturité technique différents et ne visent pas les mêmes usages. Néanmoins, le schéma directeur des IRVE en préparation doit prendre en compte les enjeux liés à la coexistence éventuelle de trois réseaux différents afin d'éviter les effets de concurrence et les risques d'éparpillement des financements publics.

_____ CONCLUSION INTERMÉDIAIRE _____

Le SIEML a su trouver sa place dans la gouvernance départementale de la transition énergétique en fournissant un appui aux EPCI pour définir leur stratégie, accompagner et les aider dans la réalisation de certains projets.

Le syndicat cherche à activer tous les leviers à sa disposition : conseil, ingénierie, financement, action sur les réseaux. Durant la période sous contrôle, il a augmenté sa participation dans la SEM départementale Alter énergies, qui finance des projets de production d'énergie renouvelable, et possède désormais 30 % de son capital. Une augmentation significative du capital est envisagée pour 2023, ce qui permettrait d'amplifier les projets sur le territoire.

La formalisation d'une stratégie en matière d'utilisation des données et une meilleure coopération avec Enedis sur ce volet lui permettrait d'apporter de la valeur ajoutée sur l'élaboration des projets et leur pilotage.

Dans la perspective de la prochaine élaboration de sa feuille de route sur la transition énergétique, la chambre lui recommande de définir des objectifs et des indicateurs mesurables afin de faciliter le suivi des projets et le respect des objectifs fixés par la stratégie nationale bas carbone à l'horizon 2050.

-

⁵³ Comité syndical 9 février 2021

5 LA FIABILITÉ DES COMPTES

Le budget du SIEML se décompose en un budget principal et trois budgets annexes (GNV, IRVE et PCRS⁵⁴), le budget principal concentrant 97 % des dépenses. L'examen de la fiabilité des comptes et de la situation financière a porté principalement sur le budget principal.

5.1 L'actif retracé dans les comptes n'est ni exhaustif, ni correctement valorisé

Tous budgets confondus, l'actif du syndicat porté au bilan du compte de gestion s'élève à 1,1 Md€ en 2021, constitué à 89 % des réseaux imputés sur le budget principal.

Le syndicat gère trois types de réseaux :

- le réseau électrique, pour lequel la maîtrise d'ouvrage est partagée entre le SIEML et Enedis ;
- le réseau d'éclairage public, pour lequel la maîtrise d'ouvrage est détenue par le SIEML :
- le réseau de gaz géré en une concession « historique » conclue avec GRDF et des concessions confiées à différents opérateurs qui assurent la maîtrise d'ouvrage durant le temps de la concession.

De 2017 à 2021, la valeur des réseaux comptabilisée dans les comptes de gestion a augmenté de plus de 140 M€ passant de 842,3 M€ à 982,4 M€, ce qui est cohérent avec le montant des dépenses d'investissement effectuées. Toutefois, cette augmentation est liée à l'intégration des travaux en cours et non pas à la comptabilisation des travaux réalisés par Enedis sur le patrimoine du SIEML. En effet, la fin de la concession 1992-2019 n'a pas été l'occasion d'intégrer dans les comptes la valeur des travaux réalisés et financés par Enedis qui viennent par définition augmenter la valeur des réseaux (cf. *infra*).

Tableau n° 2 : Actif du SIEML comptabilisé au budget principal

Actif net en k €	2017	2018	2019	2020	2021
Immobilisations incorporelles	11 546	10 863	10 103	10 057	9 823
Immobilisations corporelles	916 334	949 596	987 007	1 015 920	1 051 084
dont réseaux et installations de voirie et réseaux divers	842 292	880 498	880 498	945 962	982 411
immobilisations financières	3 565	3 565	3 584	5 662	5 682
Total actif immobilisé	931 445	964 023	1 000 694	1 031 639	1 066 588
Total actif circulant	25 616	26 233	27 656	24 355	31 725
total actif	957 061	990 257	1 028 351	1 055 994	1 098 313

Source : CRC d'après les comptes de gestion

_

⁵⁴ Gaz naturel véhicule, infrastructure de recharge pour véhicule électrique et plan corps de rue simplifié

La chambre relève un écart de 44,7 M€, entre l'inventaire tenu par l'ordonnateur et l'actif inscrit au compte de gestion, soit 4 % de l'actif.

Cet écart, au profit de l'inventaire tenu par l'ordonnateur, s'accroît lorsque l'on considère les seuls réseaux, puisque les valeurs enregistrées à l'inventaire excèdent celles enregistrées par le comptable public au compte de gestion de près de 73,5 M€, soit 7,5 % des réseaux inscrits à l'actif.

Or, il ressort de l'examen de la situation des trois types de réseaux gérés par le syndicat, que l'actif recensé dans les comptes n'est ni exhaustif, ni valorisé correctement.

5.1.1 Les réseaux d'électricité

L'état de l'actif du SIEML, arrêté au 31 décembre 2021, valorise les réseaux électriques sur le seul compte 21534 « réseau d'électrification » à hauteur de 803 901 372,01 €.

Cette comptabilisation sur un unique compte ne permet pas de distinguer les réseaux selon la date de construction des ouvrages : les réseaux existants antérieurement au transfert de compétence au syndicat ont fait l'objet d'une mise à disposition (utilisation du compte 217534), les nouveaux travaux de premier établissement d'ouvrages et de distribution réalisés par le syndicat sont sa propriété (utilisation du compte 21534).

L'exploitation de ces réseaux étant confiée à Enedis dans le cadre d'une concession de distribution d'électricité, la comptabilisation de ces biens devrait être effectuée au compte 241 « *immobilisations mises en concession ou en affermage* ». Enedis, en tant que concédant, inscrit également ces biens à son actif. Or, l'enregistrement d'un même bien, sous le même compte d'imputation à l'actif propre du bilan de deux entités, en l'occurrence un concédant et son concessionnaire, est contraire aux normes comptables.

Lors du contrôle, le SIEML s'est engagé à corriger la comptabilisation de ces biens.

Par ailleurs, la Cour des comptes⁵⁵ a relevé la particularité de l'actif d'Enedis avec une proportion importante du volume de l'actif concédé (86 %) par rapport à ses immobilisations propres (14 %).

Dans un contexte d'incertitude sur l'avenir d'EDF, actuellement très endettée avec une éventuelle réorganisation du groupe en fonction de ses activités, l'enjeu de la correcte valorisation des réseaux de distribution électrique est important, dans la mesure où Enedis est une filiale à 100 % d'EDF.

Le compte rendu annuel de la concession (CRAC) établi par Enedis présente la valeur des ouvrages concédés en les distinguant par composants (canalisations HTA, canalisations BT, Postes HTA-BT, Transformateurs HTA, BT, etc.). Les comptes du SIEML ne reprenant pas cette distinction, il n'est pas possible de réaliser un rapprochement.

-

⁵⁵Cour des comptes, *Enedis : contrôle des comptes et de la gestion*, 2020

Par ailleurs, le CRAC distingue plusieurs valorisations des biens mis en concession : valeur brute comptable, valeur nette comptable et valeur de remplacement. Cette dernière représente l'estimation du coût de remplacement d'un ouvrage à fonctionnalités et capacité identiques. Elle fait l'objet d'une actualisation annuelle. Enedis précise que ces valorisations tiennent compte des travaux réalisés par le SIEML.

Or, il n'est pas possible de rapprocher ces différentes valorisations avec le bilan du SIEML, dans la mesure où le syndicat comptabilise ses seuls investissements et occulte ceux d'Enedis. Au surplus, le syndicat conteste la valorisation par Enedis des travaux réalisés sous la maîtrise d'ouvrage SIEML.

Tableau n° 3 : Valorisation des réseaux électriques au 31/12/2021 dans les comptes d'Enedis et du SIEML

En k€	Valorisation au 31/12/2021	Observations				
Inventaire 2021 du SIEML (docume	ent ordonnateur)					
Actif brut		Les travaux menés par Enedis ne sont pas				
Actif net	866 986	comptabilisés Rapprochement inventaire / actif à achever				
Actif 2021 du SIEML (documer public)	nt du comptable					
Actif brut	002 001	Les travaux menés par Enedis ne sont pas				
Actif net	803 901	comptabilisés Rapprochement inventaire / actif à achever				
Comptes d'Enedis – (CRAC 2021)						
Valeur brute comptable	1 413 683	Les méthodes de valorisation d'Enedis ne sont pas				
Amortissement	600 381	partagées avec le SIEML. Les travaux menés par				
Valeur nette comptable	813 302	le SIEML sont comptabilisés				
Valeur de remplacement	1 789 452					

Source : CRC d'après CRAC, Comptes de gestion, inventaires SIEML

Le constat d'un écart de la valorisation des ouvrages entre Enedis et le SIEML est connu par les acteurs. Ces différends ont pu faire l'objet de contentieux dans plusieurs concessions, des AODE estimant qu'Enedis ne transmettait pas d'informations suffisamment précises pour suivre le patrimoine concédé. Le SIEML a fait le choix de ne pas initier de contentieux, privilégiant la conduite opérationnelle de l'activité, ainsi que la bonne entente avec le gestionnaire de réseau, au détriment de la sincérité de ses comptes.

Par conséquent, la valeur des réseaux électriques comptabilisée au bilan du SIEML est sous-estimée. Cette sous-estimation pose problème dans la mesure où les réseaux sont au cœur des enjeux liés à la transition énergétique laquelle nécessite des investissements sans rapport avec les volumes investis par Enedis et le SIEML (cf. *supra*). La réalisation d'une planification opérationnelle et financière de la transition énergétique nécessite de connaître plus précisément la valeur des réseaux pour dimensionner les solutions de financement.

Au-delà, les difficultés d'identification exhaustive du patrimoine concédé soulèvent la question de la détermination de la propriété publique.

5.1.2 Les réseaux de gaz

Au 31 décembre 2021, aucun réseau de gaz n'est inscrit dans les comptes du syndicat qui, par conséquent, ne reflètent pas la réalité de l'activité sur la compétence gaz. Cette lacune est d'autant plus dommageable que le SIEML est mobilisé sur le financement de sites de production de gaz renouvelable (méthaniseurs) et qu'il doit bien distinguer dans ses comptes les réseaux de distribution (qu'il possède) des réseaux de collecte qu'il est amené à financer.

Le SIEML doit procéder à l'inscription des réseaux au compte 241 « *immobilisations mises en concession ou en affermage* ». Le syndicat a indiqué sa volonté de se mettre en conformité.

5.1.3 Les réseaux d'éclairage public

L'éclairage public est une compétence optionnelle pour le syndicat. Les EPCI ou les communes lui ayant transféré cette compétence doivent mettre à sa disposition leur réseau d'éclairage public. Le syndicat a inscrit des réseaux d'éclairage public dans son bilan pour une valeur de 178 509 254 €.

La chambre n'est pas en mesure de vérifier la comptabilisation exhaustive des réseaux car l'actif n'est pas détaillé, pas plus que l'inventaire comptable.

Lors de son précédent contrôle datant de 2012, la chambre avait constaté le caractère lacunaire de l'inscription au bilan et émis la recommandation de « *Procéder à la reprise dans les comptes du SIEML des actifs mis à disposition à la suite du transfert de la compétence éclairage public par ses collectivités membres* ». Cette recommandation a partiellement été mise en œuvre dans la mesure où le SIEML a procédé à un rattrapage des écritures comptables, mais celui-ci n'est pas encore exhaustif.

Le SIEML doit donc travailler dans deux directions : à la fois s'assurer que les réseaux mis à disposition par les communes sont bien comptabilisés et à la fois intégrer au fur et à mesure de leur achèvement la valeur des travaux effectués.

Lors du contrôle, le syndicat a manifesté sa volonté de se mettre en conformité en relançant les communes afin de disposer des éléments manquants et en initiant des audits techniques et financiers.

5.1.4 Conclusion sur la valorisation de l'actif

Les comptes du SIEML ne sont pas sincères dans la mesure où ils ne reflètent pas sa richesse réelle et qu'ils ne permettent pas de rapporter ses investissements au véritable coût des actifs. Le syndicat doit, sans tarder, respecter les règles comptables en vigueur pour disposer d'une image fidèle de son patrimoine et mieux mesurer les enjeux financiers prospectifs portant sur les réseaux qu'il gère.

Si la bonne comptabilisation des réseaux de gaz et d'éclairage public ne semble pas poser de difficulté majeure, il en va autrement de celle des réseaux électriques qui revêt un enjeu davantage systémique national, en lien avec Enedis.

Selon le recueil des normes comptables élaboré par le conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP), l'évaluation d'un actif, dans le cadre d'une démarche de fiabilisation comptable d'immobilisations antérieurement non comptabilisées, sera effectué à sa valeur vénale⁵⁶, et à défaut à son coût de remplacement⁵⁷ s'il n'existe pas de valeur vénale directement identifiable. Une information appropriée doit, en tout état de cause, être donnée dans l'annexe des états financiers, explicitant la méthode de détermination de la valeur d'entrée avec identification des actifs concernés ou justifiant l'impossibilité d'obtenir une telle valeur d'entrée.

Le syndicat devra se rapprocher du comptable public et d'Enedis afin de déterminer, au mieux, la valeur de son patrimoine et en présenter ainsi une image fidèle. En réponse, le SIEML a manifesté son accord sur ce point et indiqué avoir rejoint un groupe de travail animé par la FNCCR pour lever les obstacles identifiés et définir une procédure d'écriture comptable.

La chambre formule en conséquence deux recommandations portant sur l'établissement d'un inventaire physique et la fiabilisation de l'actif.

Recommandation n° 4. : Établir un inventaire physique exhaustif des actifs du syndicat en commençant par les plus significatifs (les réseaux) et le rapprocher de l'inventaire comptable.

Recommandation n° 5. : S'assurer de la correspondance de l'inventaire comptable avec l'état de l'actif.

5.2 Les opérations pour compte de tiers doivent être suivies plus rigoureusement

Les travaux effectués pour le compte de tiers doivent être équilibrés en dépenses et en recettes (remboursements de frais). En cas de déséquilibre et d'absence de mouvements sur les exercices suivants, l'équilibre doit être assuré par une subvention (compte 204 ou 67).

⁵⁶ La valeur vénale est le montant qui pourrait être obtenu, à la date de clôture, de la vente de l'immobilisation corporelle lors d'une transaction conclue dans des conditions normales de marché, net des coûts de sortie. À défaut de marché, la valeur vénale est le prix présumé qu'accepterait d'en donner un éventuel acquéreur.

⁵⁷ Le coût de remplacement correspond à une évaluation basée sur l'estimation du coût du bien pour un actif similaire qui offrirait un potentiel de service identique

Le montant total des travaux pour compte de tiers s'élève à 25,9 M€ en dépenses et 26,6 M€ en recettes sur la période 2017-2021. Ils concernent principalement des travaux, qui ne lui appartiennent pas, dans des lotissements. Au 31 décembre 2021, le SIEML compte 196 comptes ouverts dont le solde (recettes-dépenses) s'élève à cette date à -2,17 M€.

Ces opérations sont comptabilisées dans les comptes à l'échelle de la commune et non pas à l'échelle de chaque opération. Or, avec le temps, des écarts dus à des révisions de prix, à des erreurs d'imputation, à des différences entre le prévu et le réalisé se sont accumulés. Un travail important de régularisation des opérations au sein de chaque commune a été mené en 2021 et 2022. Toutefois, il n'a pas été possible de régulariser tous les écarts. Le syndicat a donc dû prendre en charge le solde pour un montant de 559 007,13 €. L'écriture relative est comptabilisée sur les comptes 2022 en subvention, laquelle étant amortissable, va générer une charge d'amortissement annuelle de plus de 37 000 € durant 15 ans.

La chambre engage le syndicat à suivre à l'avenir plus rigoureusement et régulièrement le détail des opérations pour compte de tiers. Cette démarche est soutenue par la comptable dans sa réponse à la communication administrative.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les comptes du SIEML ne reflètent pas sa richesse réelle et ne permettent donc pas de rapporter ses investissements au véritable coût des actifs. L'actif du syndicat porté au bilan s'élève à 1,1 Md€ en 2021. Il est constitué, à 90 %, des réseaux imputés sur le budget principal. Or, cet actif n'est ni exhaustif, ni valorisé correctement.

S'agissant des réseaux électriques, le syndicat comptabilise ses seuls investissements et occulte ceux d'Enedis. Cet écart de valorisation des ouvrages existe dans d'autres territoires et a pu faire l'objet de contentieux dans plusieurs concessions. Le SIEML a fait le choix de ne pas initier de contentieux, privilégiant la conduite opérationnelle de l'activité, ainsi que la bonne entente avec le gestionnaire de réseau, au prix de la sincérité de ses comptes.

Aucun réseau de gaz n'est inscrit dans les comptes du syndicat. Cette lacune est d'autant plus dommageable que le SIEML est mobilisé sur le financement de sites de production de gaz renouvelable (méthaniseurs) et qu'il doit bien distinguer, dans ses comptes, les réseaux de distribution (qu'il possède) des réseaux de collecte qu'il est amené à financer. La comptabilisation des réseaux d'éclairage public n'est pas exhaustive, les communes n'ayant pas transmis toutes les données.

Le syndicat doit respecter les règles comptables en vigueur pour disposer d'une image fidèle de son patrimoine et mieux mesurer les enjeux financiers prospectifs portant sur les réseaux qu'il gère.

6 LA SITUATION FINANCIÈRE

6.1 Les produits de gestion du budget principal sont stables sur la période

Les produits de gestion sont relativement stables sur la période (+ 0,9 % annuellement) pour atteindre 21,5 M€ en 2021⁵⁸. La taxe communale sur la consommation finale de l'électricité (TCCFE) représente plus de la moitié des produits, suivi des redevances des concessionnaires et des participations des communes.

6.1.1 La taxe communale sur la consommation finale de l'électricité (TCCFE)

Les TCFE (taxes sur la consommation finale d'électricité) comprennent une part communale et une part départementale. Ces taxes ne sont pas des ressources affectées.

La loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 prévoit le regroupement de différentes taxes assises sur la consommation d'électricité en une seule taxe à l'horizon 2023⁵⁹, ce qui revient à nationaliser la TCCFE, le produit sera perçu par l'État et reversé à chaque territoire.

La TCCFE est perçue de plein droit par le syndicat intercommunal exerçant la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité (AODE), à la place des communes de moins de 2 000 habitants et des communes dont la taxe était perçue par le syndicat au 31 décembre 2010 et à la place des autres communes, sur délibérations concordantes du syndicat et de la commune intéressée⁶⁰. En l'occurrence, le syndicat perçoit la TCCFE pour l'ensemble des communes de son ressort à l'exception de 10 communes dites historiques.

Cette taxe lui procure une recette d'environ 12 M€ par an stable sur la période (-0,4 % en variation annuelle). Globalement, les TCFE ont généré un produit sur le territoire départemental de 134,9 M€ sur la période 2017-2021. Il a été réparti entre le SIEML (45 %), les communes urbaines (22 %) et le département de Maine-et-Loire (33 %).

Le taux de la TCCFE est fixé par l'organisme la percevant dans la limite d'un coefficient multiplicateur allant de 0 à 8,5⁶¹. Le SIEML l'a fixé au maximum, comme la plupart des syndicats équivalents.

⁵⁸ Le détail figure en annexe

⁵⁹ Article 54 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 : regroupement des TCFE (Taxes sur la Consommation Finale d'Electricité) avec la CSPE (Contribution aux Charges de Service Public de l'Electricité) et la CTA (Contribution Tarifaire d'Acheminement).

⁶⁰ Article L. 5212-24 du CGCT

⁶¹ La loi de finances du 29 décembre 2020 pour 2021 déjà citée a instauré une harmonisation à la hausse des coefficients de TCCFE, qui ne pourront plus être inférieurs à 8,50 à compter du 1^{er} janvier 2023. Le relèvement du coefficient prévu par la réforme est progressif : ce coefficient doit être supérieur ou égal à 4 depuis le 1^{er} janvier 2021, et supérieur ou égal à 6 depuis le 1^{er} janvier 2022.

En 2021, la TCCFE perçue par le syndicat est de $14,50 \in$ par habitant, ce qui le place dans la fourchette basse au niveau régional ($14,4 \in$ pour Territoire d'Energie Mayenne, $17,9 \in$ pour le SYDELA et $25,35 \in$ pour le SYDEV) mais dans une situation favorable en comparaison avec la moyenne nationale ($8,74 \in$).

Le produit de cette recette est fonction de la consommation des usagers, laquelle devrait augmenter à l'avenir car la décarbonation de l'énergie passe par l'augmentation de la consommation électrique.

6.1.2 La redevance versée par les concessionnaires

La redevance annuelle de concession, versée par les concessionnaires, en application du contrat de concession de distribution publique d'électricité ou de gaz, se décompose en une part dite « de fonctionnement » (R1) destinée à couvrir les frais entraînés par l'exercice du pouvoir concédant⁶², et une part dite « d'investissement » (R2) destinée à financer une partie des dépenses d'investissement effectuées par le concédant sur les réseaux⁶³. Le contrat de concession de distribution publique d'électricité prévoit, en plus, dans son article 8, une participation du concessionnaire au financement des travaux destinés à l'amélioration esthétique des ouvrages de la concession, dont l'autorité concédante est maître d'ouvrage (enfouissement notamment).

Les redevances R1 et R2 qui s'élèvent à 6,128 M€ en 2021, représentent, environ, 28 % des recettes de gestion du syndicat, et progressent sur la période 2017-2021 de 3,9 % en variation annuelle. La signature de la nouvelle concession Enedis a eu un impact à la hausse sur ces recettes.

Il est précisé que 97 % des redevances perçues proviennent d'Enedis, le solde est versé par GRDF, Antargaz et la SEM Soregies au titre des concessions gaz.

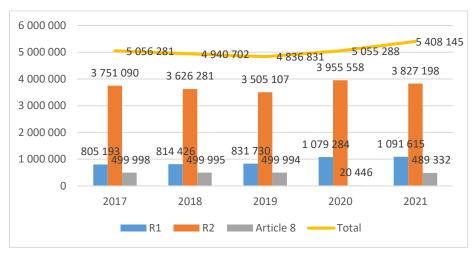
Les sommes versées par Enedis progressent de 2 % sur la période en variation annuelle :

- la redevance R1 a augmenté de 36 % entre 2017 et 2021, du fait du nouveau contrat ;
- la redevance R2 augmentée des recettes liées à l'article 8 procure une recette stable au syndicat de l'ordre de 4,14 M€ annuellement.

⁶² Dépenses de structure supportées par l'autorité concédante pour l'accomplissement de sa mission notamment de contrôle de la bonne exécution du contrat de concession.

.

⁶³ Le montant de la redevance R2 est déterminé en fonction d'une partie des investissements des exercices précédents réalisés par le syndicat



Graphique n° 5 : Répartition des redevances versées par Enedis au SIEML (en €)

Source : CRC d'après les comptes de gestion

6.1.3 Les participations versées par les collectivités

Un règlement financier détermine la répartition financière entre le SIEML et les personnes morales publiques ou privées éligibles à des interventions relatives à la distribution publique d'électricité, à l'éclairage public ainsi qu'à la transition énergétique. Ce règlement est précis et régulièrement mis à jour. Ces participations s'imputent en fonctionnement ou en investissement, selon la nature de l'intervention. Elles prennent la forme notamment d'un fonds de concours, du paiement d'une prestation de service ou d'une opération réalisée par le SIEML pour le compte et/ou au nom du demandeur.

Dans son règlement portant détermination de la répartition financière, le SIEML précise que la TCCFE perçue lui permet de financer ses actions et de participer au financement des projets réalisés sur les communes relevant de son périmètre d'intervention. Afin de prendre en compte la différence de situation des communes en fonction de la perception de la TCCFE sur leur territoire, les participations diffèrent selon que ce soit le SIEML ou la commune qui perçoit la taxe.

Les participations des collectivités perçues en fonctionnement s'élèvent à 2,26 M€ en 2021 et représentent cette année-là 11 % des produits de gestion. Elles correspondent à plus de la moitié aux participations des communes et EPCI aux travaux gérés en compte de tiers, le reste constituant la participation des membres du syndicat aux audits énergétiques et aux autres prestations décrites dans le règlement financier dédié.

Ces participations progressent sur la période 2017-2021 de 2,3 % en variation annuelle. Plus précisément, stables en 2017 et 2018, elles augmentent de 24 % en 2019 avant de se stabiliser en 2020 et 2021 à un niveau supérieur aux exercices 2017 et 2018.

Cette évolution s'explique principalement par :

- un pic en 2019 des participations des communes et EPCI aux comptes de tiers : dont + 0,232 M€ d'Angers Loire Métropole pour l'éclairage public ;
- la mise en œuvre à compter de 2019 d'audits énergétiques financés par les communes et subventionnés par l'ADEME.

Les participations perçues pour compte de tiers concernent les opérations de travaux de génie civil télécom et d'extensions de réseau d'éclairage public.

6.2 Les charges de gestion du budget principal sont en augmentation

Les charges de gestion sont en augmentation sur la période (+ 4,4 % annuellement) pour atteindre 6,2 M€ en 2021⁶⁴. Sur la période 2017-2021, elles sont composées à 52,35 % des charges de personnel et à 43 % des charges à caractère général.

L'augmentation des charges de personnel de 26 % de 2017 à 2021 (+ 5,9 % en variation annuelle) explique, en grande partie, l'augmentation des charges de gestion. Leur part dans celles-ci est en augmentation, passant de 51 % en 2017 à 54,2 % en 2021. Cette augmentation est une conséquence de la diversification des missions du syndicat.

Le niveau des charges de personnel est plus élevé que la moyenne nationale des syndicats en 2021 (15,9 % contre 12,8 %) et un peu moins que la moyenne régionale (16,1 %).

Les charges à caractère général sont davantage maîtrisées sur la période (+ 1,9 % en variation annuelle). Elles sont constituées à 58 % de dépenses de maintenance principalement fléchées sur l'éclairage public.

Le SIEML ayant pour projet de renforcer ses effectifs, les charges de gestion devraient poursuivre leur augmentation.

La diversification des activités se traduit par une augmentation des charges de personnel et donc une rigidification des dépenses de fonctionnement qui se traduira par une érosion de l'auto-financement.

6.3 Des ratios d'autofinancement très favorables

Les ratios d'autofinancement⁶⁵ sont très favorables du fait du modèle financier particulier des syndicats d'énergie : la perception de recettes de fonctionnement pour financer des activités s'imputant principalement en investissement.

⁶⁴ Le détail figure en annexe

⁶⁵ Le détail figure en annexe

Comparativement aux autres syndicats, le SIEML présente une situation très favorable : l'épargne brute rapportée aux recettes de fonctionnement (tous budgets confondus) s'élève à 66,2 % contre 54 % au niveau national et 57,8 % au niveau régional.

Si l'excédent brut de fonctionnement connaît une légère érosion (-0,3 % de variation annuelle moyenne de 2017 à 2021), du fait d'une croissance des recettes de gestion inférieure à celle des dépenses de gestion, la capacité d'autofinancement (CAF) est en augmentation du fait de l'amélioration du résultat financier. Celle-ci progresse très légèrement sur la période (+0,3 % en variation annuelle) et représente 69 % des produits de gestion en 2021. Elle permet de couvrir les remboursements d'emprunts qui se sont élevés à 17,4 M€ sur la période 2017-2021.

La CAF nette connaît toutefois un infléchissement à compter de 2021 sous l'effet d'une augmentation de la subvention du budget principal au budget annexe IRVE et d'une augmentation du remboursement en capital de la dette.

La CAF nette dégagée sur la période 20174-2021 s'élève à 56,5 M€, soit 53,8 % des produits de gestion.

6.4 La situation patrimoniale

6.4.1 Des dépenses d'investissement élevées

Le SIEML fait partie des 10 syndicats qui investissent le plus à l'échelle nationale⁶⁶. À l'échelle régionale, il est devancé par le syndicat de Vendée (pour mémoire, le syndicat de Loire-Atlantique ne recouvre pas l'ensemble du territoire départemental).



Graphique n° 6 : Dépenses d'équipements des syndicats d'énergie des Pays de la Loire

Source : CRC d'après les comptes de gestion, budgets principaux et budgets annexes

 $^{^{66}}$ Budgets principaux et budgets annexes compris. A noter que les périmètres de compétences varient d'un syndicat à l'autre.

Entre 2017 et 2021, le SIEML a investi plus de 175,7 M \in ⁶⁷ (montant net des reversements de TVA).

Les dépenses d'équipement représentent la quasi-totalité des investissements, elles sont fléchées à 60 % pour le réseau d'électrification (extension, renforcement, effacement) et à 28 % pour l'éclairage public.

Rapporté au nombre d'habitants sur la période 2017-2021, le SIEML a investi, en dépense d'équipement, $216 \in$ par habitant contre $126 \in$ en moyenne nationale et $202 \in$ en moyenne régionale⁶⁸.

6.4.2 Le financement de l'investissement

Sur la période 2017-2021, les dépenses d'investissements sont à 95 % autofinancées et subventionnées.

La première source de financement des investissements est constituée par les participations des communes et des EPCI (37,6 % des dépenses d'investissement), suivie de la capacité d'autofinancement dégagée par la section de fonctionnement (32 %), puis du Facé⁶⁹ (19,5 %) et enfin du FCTVA (5,3 %).

L'arrêt des chantiers en 2020 lié à la crise sanitaire a conduit, logiquement, à une diminution des recettes issues du Facé et des communes.

Le recours à l'emprunt a excédé les besoins de financement chaque année, excepté en 2020. Sur les 18 M \in d'emprunts réalisés sur la période 2017-2021, seule la moitié était nécessaire. Par conséquent, sur cette période, le fonds de roulement a augmenté de près de 9 M \in ⁷⁰

Le SIEML a indiqué qu'au regard du coût de la dette ces dernières années, l'augmentation du fonds de roulement s'avérait plutôt favorable dans un contexte de forte hausse des taux en 2022. Toutefois, il s'engage à mieux calibrer à l'avenir le recours à l'emprunt, ce qui devrait être facilité par la mise en place des autorisations de programmes.

Le modèle de financement diffère fortement entre les deux principaux postes de dépenses d'équipements :

- pour la partie électricité (114 M€ de travaux sur la période 2017-2021) : 32 % est financé par le syndicat, 29 % par le Facé, 25 % par les communes et 14 % par Enedis. La part d'Enedis s'avère plus élevée si l'on tient compte des reversements de TVA (13,6 M€ sur la période).
- pour la partie éclairage (55 M€ de travaux sur la période 2017-2021) : 52 % est financé par le syndicat et 48 % par les communes.

⁶⁸ Source : observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) : la situation particulière du syndicat de Vendée (375 € par habitant) s'explique, en partie, par l'exercice de compétences en matière de très haut débit, et tire la moyenne régionale vers le haut.

⁶⁷ Le détail figure en annexe

⁶⁹ Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale

⁷⁰ CF. graphique en annexe

Le total des financements apportés par le syndicat (64,9 M€) excède le produit perçu de la TCCFE (60,2 M€).

La recette procurée par le Facé est significative et une réforme de ce fonds pourrait avoir des conséquences sur le niveau d'investissement du syndicat.

Le fonds d'aides aux collectivités pour l'électrification rurale (Facé)

Le Facé est une recette instaurée en 1936 pour favoriser l'électrification des zones rurales. Il permet de financer certains investissements réalisés par les syndicats d'énergie dans les communes rurales. Cette intervention est toujours justifiée par la qualité de l'électricité qui y est moindre.

Le mouvement important, en Maine-et-Loire, de regroupement des communes en communes nouvelles a fait craindre une diminution des recettes perçues par le SIEML.

En 2020⁷¹, l'éligibilité des aides du Facé aux territoires des anciennes communes rurales regroupées dans des communes nouvelles ne relevant pas du régime de l'électrification rurale a été pérennisée. En Maine-et-Loire, 110 communes sont éligibles au régime rural et 208 anciennes communes, éligibles le sont restées alors que leur territoire appartient désormais à une commune nouvelle.

Le Maine-et-Loire et la Mayenne font partie des 20 départements ayant bénéficié du plus de droit à subvention de 2015 à 2020⁷².

Or, comme la Cour des comptes l'a souligné dans un récent rapport, cette solution emporte des risques d'inégalité de traitement entre communes fusionnées et communes non fusionnées. La redéfinition des critères d'éligibilité paraît donc inéluctable à brève échéance, ce qui peut faire peser des risques, à terme, sur le volume perçu par le SIEML.

6.4.3 Un faible endettement

Durant la période sous contrôle, l'encours de dette du budget principal est en diminution, passant de 20,1 M€ à 19,2 M€⁷³. La capacité de désendettement⁷⁴ passe de 1,4 an en 2017 à 1,2 an en 2021. La totalité de l'encours est classé en A1, soit la catégorie présentant le moins de risque et est exposée à 84,4 % en taux fixe.

_

⁷¹ Décret n°2020-1561 du 10 décembre 2020 relatif aux aides pour l'électrification rurale

⁷² Cours des comptes, Le financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale, 2022, p. 89

⁷³ Le détail figure en annexe

⁷⁴ Encours de dette / CAF brute

La prise en compte de la dette portée par les budgets annexes ne modifie pas l'analyse, dans la mesure où seul le budget annexe PCRS porte une dette de 519 000 € fin 2021. La capacité de désendettement du SIEML fin 2021 sur le périmètre de l'ensemble de ses budgets est de 1,3 an contre 1,8 an en moyenne nationale et 1 an en moyenne régionale.

Le SIEML dispose de capacités d'endettement supplémentaires pour financer ses projets.

6.4.4 Une trésorerie excessive et inemployée

La situation de la trésorerie du SIEML arrêtée au 31 décembre⁷⁵ est excessive et en augmentation significative en fin de période pour représenter 660 jours de charges courantes en 2021, soit 11,8 M€. Le fonds de roulement excède en permanence le besoin en fonds de roulement.

Le syndicat dispose en 2022 d'un contrat de ligne de trésorerie d'un tirage maximum de 2 M€ valable jusqu'en avril 2023 et d'une ligne de trésorerie adossée à un emprunt souscrit en 2005. La chambre l'engage à diminuer le volume de ses lignes de trésorerie tant que le fonds de roulement reste à un niveau élevé, ce à quoi le syndicat souscrit.

6.5 L'équilibre des budgets annexes

La situation des budgets annexes n'appelle pas de remarque substantielle, excepté s'agissant des questions d'équilibre du budget annexe IRVE (Infrastructure de Recharge de Véhicule Électrique).

Le budget principal a versé de 2017 à 2021 1 153 000 € de subventions de fonctionnement à ce budget. Or, l'activité IRVE étant considérée par la loi⁷⁶ comme un service public industriel et commercial, elle doit s'équilibrer par les seules recettes perçues auprès de ses usagers⁷⁷.

Le SIEML motive le versement de la subvention par le caractère disproportionné entre le coût moyen de la connexion et les recettes perçues. S'agissant d'un service en développement qui n'a pas encore atteint un stade de maturité, l'activité doit être financée par une subvention d'équilibre.

⁷⁶ Article L 2224-37 du CGCT

77 Article L 2224-1 du CGCT

⁷⁵ Le détail figure en annexe

6.6 La prospective et l'évolution du modèle financier du syndicat

L'analyse financière rétrospective du syndicat met en évidence une situation très favorable et autorise des marges de manœuvre pour financer les projets.

Or, la capacité du SIEML à se projeter dans les défis contemporains liés à ses compétences suppose une bonne connaissance des marges de manœuvre prospectives, ce qui fait défaut à ce jour. Durant la période sous revue, le syndicat n'a pas formalisé de stratégie financière à moyen ou long terme. En revanche, il a commandé une étude prospective à un cabinet extérieur en 2021 portant sur la période 2020-2026 laquelle retient notamment une augmentation du niveau d'investissement de 5 M€ par an. Le conseil syndical a pris acte de cette étude sans pour autant retenir d'objectifs financiers pluriannuels. La chambre engage le syndicat à se fixer une stratégie financière, notamment en matière d'auto-financement et d'endettement, afin de dégager le niveau d'investissement qu'il estime soutenable. Il doit tenir compte des enjeux identifiés pour certaines recettes (TCCFE et Facé notamment) et des besoins d'investissement sur les réseaux.

La chambre relève le modèle financier particulier des syndicats d'énergie en général et du SIEML en particulier. Historiquement prestataire de service pour le compte de ses adhérents, chacune des activités est financée par leurs participations en fonction des travaux réalisés pour leur compte. Le niveau des investissements est donc fonction des décisions d'investissement des adhérents. La mutualisation des ressources permettant un exercice des compétences sur la base de l'intérêt syndical est faible. Le financement des travaux de renforcement et de sécurisation du réseau de distribution publique d'électricité sur les communes rurales (au sens du Facé) est une exception à cette logique.

Le SIEML dit avoir pris conscience des limites de ce modèle financier et tend à adopter des programmes dont le financement est entièrement supporté par le syndicat. C'est le cas du développement des bornes de recharge pour les véhicules électriques, du déploiement des commandes à distance des armoires d'éclairage public et du programme « territoire connecté ». Une contribution forfaitaire a également été instaurée pour gérer la maintenance du réseau d'éclairage public.

Dans un contexte où les besoins d'investissement sont majeurs en matière de maîtrise de la demande d'énergie et de transition énergétique, la question des modalités de financement se pose. L'enjeu pour le syndicat sera de parvenir à s'insérer dans les circuits de financement nationaux à l'instar du fonds vert.

Au regard notamment du niveau excessif de sa trésorerie et de son fonds de roulement, le SIEML dispose assurément de marges de manœuvre, mais ne pourra pas porter seul l'ensemble des coûts. Toutefois, il pourrait utilement engager avec ses adhérents une réflexion sur son modèle financier et tendre vers davantage de mutualisation des ressources. La transition énergétique suppose en effet une forte solidarité entre les parties rurales du territoire qui disposent du foncier disponible pour installer de nouvelles sources de production et les parties plus urbanisées qui concentrent les consommateurs.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE _

La situation financière du syndicat est très favorable. Il dispose d'un haut niveau d'autofinancement et de capacité d'endettement supplémentaire pour financer ses projets, notamment en matière de transition énergétique. La chambre invite le SIEML à formaliser une stratégie financière, en cohérence avec sa feuille de route stratégique pour la mandature.

Dans un contexte où les besoins d'investissement sont majeurs en matière de maîtrise de la demande d'énergie et de transition énergétique, se pose la question des modalités de financement. L'enjeu pour le syndicat sera de parvenir à s'insérer dans les circuits de financement nationaux à l'instar du fonds vert.

Le SIEML pourrait utilement engager, avec ses adhérents, une réflexion sur son modèle financier et tendre vers davantage de mutualisation des ressources. La transition énergétique suppose en effet une forte solidarité entre les parties rurales du territoire qui disposent du foncier disponible pour installer de nouvelles sources de production et les parties plus urbanisées qui concentrent les consommateurs.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire	59
Annexe n° 2. Situation comparée des compétences des syndicats d'énergie	60
Annexe n° 3. La mission historique d'AODE	61
Annexe n° 4. La transition énergétique	64
Annexe n° 5. La situation financière	65

Annexe n° 1.Glossaire

ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

AODE : autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité

BT: lignes basse tension

CEP: conseil en économies partagé

CSPE : contribution au service public de l'électricité

Facé : Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale

FNCCR : Fédération nationale des collectivités concédantes de réseaux

GNV : gaz naturel véhicule

Haute tension A ou HTA: lignes moyenne tension

IRVE : infrastructures de recharge de véhicules électriques

PCAET: plan climat air énergie territorial

Ouest charge : entente des syndicats d'énergie de Bretagne et des Pays de la Loire en matière de recharges de véhicules électriques

PCRS: plan corps de rue simplifié

RSO: Responsabilité sociétale des organisations

SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

S3RENR : schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables

Territoires d'énergie Pays de la Loire : entente composée des quatre syndicats d'énergies de la région

TCCFE: taxe communale sur la consommation finale d'électricité

TDCFE: Taxe Départementale sur la Consommation Finale d'Électricité

TICFE: taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité

Annexe n° 2. Situation comparée des compétences des syndicats d'énergie

Tableau n $^{\circ}$ 4 : Les principaux champs d'action du syndicat en 2022 (comparaison situation nationale 2018)

	Pourcentage de syndicats	SIEML			
Type de champs d'action	concernés en 2018 (niveau national)	Compétence obligatoire	Compétences optionnelles	Activités et services complémentaires aux compétences	
Autorité concédante des réseaux de distribution publique d'électricité	100%	X		·	
Éclairage public	99%		Х		
Installation de recharges pour véhicule électriques	85%		X		
Conseil en maîtrise de la demande d'énergie	84%			X	
Groupements d'achat (énergie voire télécom)	82%			X	
Communications électroniques	74%			X	
Autorité concédante pour le gaz	70%		X		
Production d'énergies renouvelables	66%		X		
Systèmes d'informations géographiques (SIG)	66%			X	
Conseil en installation d'énergie renouvelables	58%			X	
Rénovation et maîtrise de la demande d'énergie	51%			X	
Réseaux de chaleur	32%		X		
Urbanisme	26%			X	
Soutien aux Plans climats air énergie territoriaux (PCAET)	18%			Х	
Signalisations lumineuses	15%			X	
Stations de gaz naturel pour véhicules (GNV)	12%		X		

Source : CRC d'après les statuts et les travaux de Mélody Boyer, les syndicats d'énergies : bras armés des collectivités territoriales dans la transition énergétique

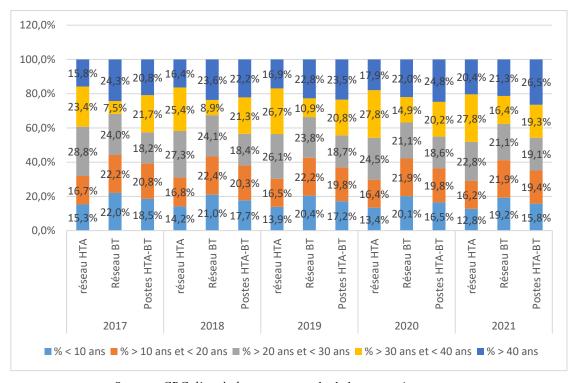
Annexe n° 3.La mission historique d'AODE

Graphique n° 7 : Comparaison des taux d'enfouissement des réseaux de distribution électrique de Maine-et-Loire et de Mayenne avec la moyenne régionale et nationale.



Source : CRC d'après les comptes-rendus de la concession d'Enedis et open-data Enedis.

Graphique n° 8 : Répartition des ouvrages par tranche d'âge



Source : CRC d'après les compte-rendu de la concession

Tableau n° 5 : Données quantitatives sur les coupures réseaux et les incidents

Panorama des incidents	2017	2018	2019	2020	2021
Nb clients BT affectés par plus de 6 coupures longues > à 3 min	5 201	1 630	638	1 061	1 078
Nb clients BT coupés > à 5 h consécutives	29 977	27 332	20 186	20 812	21 009
Nb clients BT mal alimentés - communes rurales	416	1 755	2 014	2 425	2 094
Nb clients BT mal alimentés - communes urbaines	148	580	633	761	808
Nb d'incidents HTA/100 km de réseau	3,7	3,2	2,8	2,8	2,6
Nb d'incidents BT/100 km de réseau	12,6	10	11,7	11,6	10
Nb de coupures sur incidents réseau BT et HTA (> à 3 minutes)	1 805	1 469	1 621	1 615	1420
Nb de coupures sur incident réseau BT et HTA (1 sec < coupure > 3 min)	715	762	864	986	811
Nb de coupures pour travaux (BT et HTA)	1 998	1 923	2 335	2 053	2 521

Source : CRC d'après les CRAC

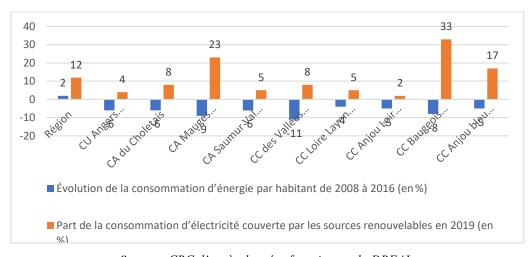
Tableau n° 6 : Répartition de la maîtrise d'ouvrage entre Enedis et le SIEML

Typologie de travaux \ typologie de communes	Type C	Urbaines	Rurales
Travaux de renforcement			
Renforcement BT	Enedis	Enedis	Siéml
Renforcement HTA	Enedis	Enedis	Enedis
Travaux de sécurisation BT	Enedis	Enedis	Siéml (renouvellement : Enedis)
Travaux de raccordement			
Extension HTA toute production et consommation > 1 050 kVA	Enedis	Enedis	Enedis
Extension HTA consommation ≤ 1 050 kVA	Enedis	Siéml	Siéml
Extension BT consommation individuelle et collective	Enedis	Enedis	Siéml
Extension BT pour le raccordement dual d'installations de consommation et de production particuliers < 6 kVA et bâti public < 36 kVA	Enedis	Enedis	Siéml
Extension BT autre production	Enedis	Enedis	Enedis
Branchement individuel BT installation de consommation et de production	Enedis	Enedis	Enedis
Ouvrages BT sur terrain d'assiette d'une opération collective	Enedis	Siéml	Siéml
Intégration des ouvrages dans l'environnement			
Effacements HTA	Enedis	Enedis	Enedis
Effacements BT	Sieml	Sieml	Sieml
Déplacements d'ouvrage à la demande de tiers	Enedis	Enedis	Enedis

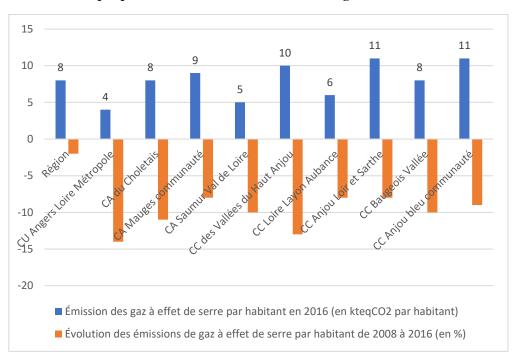
Source: Concession – annexe n°1 pages 13 et 14

Annexe n° 4. La transition énergétique

Graphique n° 9: Évolution de la consommation d'énergie et part du renouvelable



Source : CRC d'après données fournies par la DREAL Graphique n° 10 : Émission et évolution des gaz à effet de serre



Source : CRC d'après données fournies par la DREAL

Annexe n° 5.La situation financière

Tableau n° 7 : Produits de gestion

	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Taxe sur l'électricité	12 359 015	11 744 600	11 951 802	11 996 356	12 159 230	-0,4%
Redevances concessionnaires	5 266 671	5 331 272	5 245 322	6 161 783	6 128 644	3,9%
Participations des communes, EPCI, région	2 056 723	2 055 745	2 554 561	2 206 764	2 255 429	2,3%
Autres	1 095 491	1 001 378	1 188 250	1 208 527	998 712	-2,3%
= Produits de gestion (A)	20 777 900	20 132 996	20 939 935	21 573 430	21 542 016	0,9%

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 8 : Charges de gestion

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Charges de gestion	5 215 945	5 398 513	5 674 773	5 763 116	6 192 864	4,4%
dont charges à caractère général	2 328 758	2 430 933	2 512 827	2 331 560	2 511 346	1,9%
dont charges de personnel	2 665 288	2 729 732	2 901 016	3 135 051	3 354 248	5,9%
dont subventions de fonctionnement	25 500	33 300	34 686	50 420	81 294	33,6%
dont autres charges de gestion	196 399	204 549	226 244	246 085	245 976	5,8%

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 9 : La formation de l'autofinancement du budget principal

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion (A)	20 777 900	20 132 996	20 939 935	21 573 430	21 542 016	0,9%
Charges de gestion (B)	5 215 945	5 398 513	5 674 773	5 763 116	6 192 864	4,4%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	15 561 956	14 734 483	15 265 163	15 810 314	15 349 152	-0,3%
en % des produits de gestion	74,9%	73,2%	72,9%	73,3%	71,3%	
+/- Résultat financier	-820 684	-465 154	-419 267	-321 225	-203 805	-29,4%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	150 000	183 000	210 000	265 000	345 000	23,1%
+/- Autres produits et charges excep. réels	114 579	144 440	128 535	107 661	78 322	-9,1%
= CAF brute	14 705 851	14 230 770	14 764 431	15 331 750	14 878 668	0,3%
- Annuité en capital de la dette	5 782 481	2 547 559	2 820 241	3 092 026	3 170 372	
= CAF nette ou disponible (C)	8 923 370	11 683 210	11 944 190	12 239 724	11 708 296	
en % des produits de gestion	43%	58%	57%	57%	54%	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 10 : Dépenses d'investissement comptabilisées au budget principal

en €	2017	2018	2019	2020	2021	cumul sur les années
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	36 489 153	37 904 715	42 345 450	30 339 185	35 663 344	182 741 847
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	1 322 164	510 741	481 431	1 224 544	995 346	4 534 227
- reversement de TVA par Enedis	-3 999 710	-4 176 221	-4 471 569	-1 008 056	0	-13 655 556
- Participations et inv. financiers nets	0	0	19 500	2 077 773	20 000	2 117 273
Total	33 811 607	34 239 235	38 374 812	32 633 447	36 678 690	175 737 791

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 11 : Encours de dette du SIEML (budget principal)

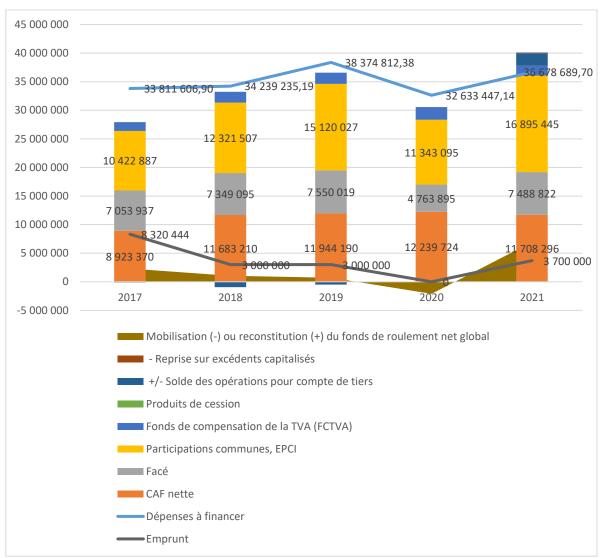
en €	2017	2018	2019	2020	2021
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	20 124 469	20 576 910	20 756 669	17 664 643	18 194 271
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	1,4	1,5	1,4	1,2	1,2

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 12 : Constitution de la trésorerie

au 31 décembre en €	2017	2018	2019	2020	2021
Fonds de roulement net global	9 695 237	10 745 890	11 468 589	9 368 469	16 384 567
- Besoin en fonds de roulement global	6 203 158	6 417 411	5 241 996	5 314 421	4 617 170
=Trésorerie nette	3 492 079	4 328 479	6 226 594	4 054 047	11 767 397
en nombre de jours de charges courantes	211,0	265,0	369,1	240,0	659,2

Source : CRC d'après les comptes de gestion



Graphique n° 11: Financement de l'investissement (budget principal)

Source : CRC, d'après les comptes de gestion et le fichier des titres et mandats



Les publications de la chambre régionale des comptes
Pays de la Loire
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/crc-pays-de-la-loire

Chambre régionale des comptes Pays de la Loire

25 rue Paul Bellamy BP 14119 44041 Nantes cédex 01

Adresse mél. paysdelaloire@ccomptes.fr



Réponse de Monsieur Jean-Luc Davy,

Président du Syndicat intercommunal d'énergies de Maine-et-Loire,

au rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire en date du 1^{er} juin 2023



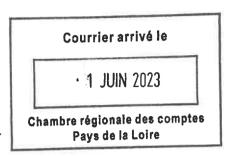
Le Président

Réf.: ROD 2023-121

Affaire suivie par : Emmanuel Charil, DGS

06 30 41 71 87, e.charil@sieml.fr

Envoi en recommandé avec accusé de réception.



Objet : réponse à la notification du rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion du Siéml

Écouflant, le 26 mai 2023

Monsieur le Président,

Le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion du syndicat intercommunal d'énergies de Maine-et-Loire (SIEML), que vous m'avez transmis le 15 mai dernier, a retenu toute mon attention.

Je me réjouis de constater que les maigres observations que nous avions formulées dans le cadre de l'instruction, à la suite de vos observations provisoires, ont quasiment toutes été intégrées et je vous en remercie vivement.

De ce fait, je n'ai que très peu de remarques à ajouter, si ce n'est renouveler ma reconnaissance pour la qualité du dialogue établi entre la Chambre régionale des comptes et notre syndicat mixte. Nos échanges constituent en effet une source puissante de motivation pour continuer à progresser sur la voie d'une gestion toujours plus efficiente au service de nos collectivités adhérentes, avec les enjeux cruciaux de transition énergétique des territoires en toile de fond.

Comme vous le savez, la diversification et l'accélération de notre activité au cours de la dernière décennie dans le champ des politiques climat-énergie, a été très intense. Les travaux de la CRC arrivent à point nommé pour établir un premier bilan. En complément de notre feuille de route stratégique et de nos engagements au titre de la responsabilité sociétale des organisations, ils nous aident à concevoir un véritable plan d'actions pour renforcer certains points de fragilité identifiés à l'issue d'une période de très forte croissance et conforter ainsi notre trajectoire dynamique.

Monsieur Bertrand DIRINGER

Président
Chambre régionale des comptes
Pays de la Loire
25, rue Paul Bellamy
BP 14119
44041 Nantes Cedex 01



D'ores et déjà, des initiatives ont été entreprises pour répondre aux recommandations de la CRC, notamment celles relatives au nécessaire renforcement du pilotage financier afin d'intensifier encore davantage les investissements en faveur de la transition énergétique dans un contexte d'incertitude et d'aléas, ou bien celles concernant les progrès à accomplir afin de mieux inventorier nos infrastructures concédées et mesurer ce faisant la pleine valeur de notre patrimoine. Pour avancer dans ce sens, notre participation au groupe de travail FNCCR relatif aux immobilisations des biens concédés devrait nous permettre d'identifier une méthode pertinente.

S'agissant par ailleurs de la maîtrise des risques comptables et budgétaires, nous avons lancé une mission de diagnostic pour nous accompagner dans la mise en œuvre de la réforme de la responsabilité financière des gestionnaires publics. Afin de nous donner toutes les chances de mieux gérer dans le temps l'ensemble des risques inhérents à notre activité, un poste de contrôle interne et de contrôle de gestion a été créé.

Concernant enfin la prévention des conflits d'intérêts, nous envisageons dès cette année l'élaboration d'une charte et d'un guide des déports pour les élus, que nous souhaitons décliner sous la forme d'arrêtés individuels dans l'éventualité de risques identifiés de conflits.

La pertinence des recommandations de la Chambre nous aide grandement à alimenter notre plan d'amélioration et je lui en sais gré. Vous renouvelant mes remerciements, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de ma haute considération.

Jean-Luc DAVY

Sten a opus