



Lyon, le 20 octobre 2016

La présidente

N° D164015

Recommandée avec A.R.

Réf. : ma lettre n° D163191 du 12 août 2016

P.J. : 1

Monsieur le Président,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion du syndicat intercommunal d'énergie et de e-communication de l'Ain au cours des exercices 2009 à 2014. Celui-ci a également été communiqué, pour ce qui le concerne, à votre prédécesseur.

A l'issue du délai d'un mois fixé par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous notifie à nouveau ce rapport, accompagné de votre réponse écrite et de la réponse écrite qu'a fait parvenir à la chambre, dans ce délai, votre prédécesseur.

En application du même article, vous avez l'obligation de communiquer le rapport d'observations de la chambre, auquel doivent être jointes les réponses écrites, à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Ce rapport devenant publiable et communicable dès cette réunion à toute personne qui en ferait la demande, conformément aux dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, je vous serais obligée de me faire connaître à quelle date ladite réunion aura lieu et de me communiquer, en temps utile, copie de son ordre du jour.

En application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations est, en outre, communiquée au préfet et au directeur départemental des finances publiques de l'Ain.

Monsieur Charles DE LA VERPILLIERE

Président du syndicat intercommunal
d'énergie et de e-communication de l'Ain
32, cours de Verdun
01006 BOURG-EN-BRESSE Cedex

J'appelle votre attention sur les dispositions de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et plus particulièrement sur son article 107 introduisant un article L. 243-7 au code des juridictions financières qui prévoit la transmission du présent rapport d'observations définitives, par la chambre régionale des comptes, aux maires des communes membres du syndicat, après sa présentation à votre organe délibérant. Il sera présenté par le maire de chaque commune au plus proche conseil municipal et donnera lieu à un débat.

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

Catherine de Kersauson

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SES
RÉPONSES**

Syndicat
intercommunal d'énergie et de
e-communication de l'Ain (01)

Exercices 2009 à 2014

Observations définitives
délibérées le 8 juillet 2016

SOMMAIRE

1- PRESENTATION GENERALE	9
2- LES DOMAINES D'INTERVENTION DU SYNDICAT ET LEURS MODALITES	10
2.1- Les compétences du syndicat.....	10
2.2- Les interventions en qualité de prestataire.....	13
2.3- Les compétences optionnelles et les opérations sous mandat.....	14
2.4- Les contributions communales	15
2.5- Le périmètre géographique d'intervention	16
2.6- Conclusion sur les domaines d'intervention	17
3- LA GOUVERNANCE.....	17
3.1- Le comité syndical.....	17
3.2- Le rôle du bureau syndical.....	20
3.3- Le processus décisionnel	21
3.4- Conclusion sur la gouvernance	23
4- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	23
4.1- L'organisation et les effectifs du SIEA.....	23
4.2- Les facteurs de croissance de la masse salariale	30
4.3- L'organisation du travail et ses modalités de gestion	36
4.4- Conclusion sur la gestion des ressources humaines.....	39
5- LA COMMUNICATION ELECTRONIQUE	40
5.1- Le cadre de l'intervention de la collectivité.....	40
5.2- Le réseau Li@in porté par le SIEA	44
5.3- Les aléas d'un réseau fibre pionnier	50
5.4- Des interventions juridiquement non maîtrisées	63
5.5- La participation de la Région : un montage juridique incertain.....	71
5.6- Le bilan de déploiement du réseau	79
5.7- La rentabilité prévisionnelle du réseau	86
5.8- Conclusion sur l'exercice par le syndicat de sa compétence communication électronique	91
6- LA FIABILITE DES COMPTES	93
6.1- Des activités suivies au sein de trois budgets intégrant des financements croisés.....	93
6.2- Le processus budgétaire.....	96
6.3- L'exécution budgétaire	98
6.4- La gestion patrimoniale	100
6.5- L'équilibre budgétaire réel	101
6.6- Conclusion sur la fiabilité des comptes	105
7- L'ANALYSE FINANCIERE.....	106
7.1- Le budget principal.....	106
7.2- L'activité très haut débit	115
7.3- La situation financière consolidée du syndicat	123
7.4- Conclusion sur la situation financière.....	124
8- ANNEXES.....	126
8.1- Annexe 1 : analyse financière consolidée.....	126
8.2- Annexe 2 : synthèse de l'audit menée en 2013 sur le réseau fibre optique du SIEA	130
8.3- Annexe 3 : synthèse des principaux contentieux entre le SIEA et Orange	131
8.4- Annexe 4 : le régime de l'indefeasible right of use (IRU).....	136
8.5- Annexe 5 : Glossaire.....	138

SYNTHESE

Le syndicat d'énergie et d'e-communication de l'Ain (SIEA) a été créé par arrêté préfectoral du 11 mars 1950. Il regroupe les 419 communes du département de l'Ain. Le SIEA est doté d'une compétence obligatoire (la distribution publique d'électricité) et de cinq compétences optionnelles : le gaz, l'éclairage public, la communication électronique, le réseau de chaleur et le système d'information géographique. Bien que ses statuts aient été modifiés en 2010, le SIEA a continué à méconnaître le principe d'exclusivité en imposant aux communes de financer des investissements au titre de compétences pourtant transférées et à intervenir de manière irrégulière dans le cadre de prestations de services. Malgré certaines améliorations mises en œuvre suite aux précédentes observations de la chambre, la gouvernance du SIEA demeure peu transparente, le comité syndical étant notamment trop peu impliqué dans le processus décisionnel et régulièrement privé de son droit de regard et d'approbation sur un certain nombre d'actes importants. Enfin, la gestion des ressources humaines présente des lacunes et irrégularités significatives qu'il importe de corriger.

Au cours de la période sous revue, le SIEA a mis en œuvre une compétence majeure avec le développement de la communication électronique. Déclaré opérateur de réseaux auprès de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) en 2006, le SIEA a amorcé le déploiement d'un réseau en fibre optique à partir de la zone pilote du pays de Gex en 2008 avant de l'étendre progressivement à l'ensemble du département de l'Ain. Le SIEA assure la construction du réseau et a confié son exploitation à sa régie non personnalisée (Réso Li@in) afin d'en conserver la maîtrise.

Ce déploiement a été opéré dans un premier temps sans réelle coordination territoriale, le schéma directeur territorial d'aménagement numérique ayant été porté jusqu'en 2013 par le SIEA lui-même sans réelle prise en compte des autres réseaux et initiatives privées présents sur le territoire, contrairement aux exigences de l'article L. 1425-1 du CGCT.

Afin de minimiser ses coûts, le SIEA a privilégié l'utilisation d'infrastructures existantes en présumant de la propriété des communes membres sur les infrastructures de génie civil qu'il entendait utiliser sans s'assurer de ses droits réels avant de procéder à la pose des fibres optiques.

Le SIEA a déployé son réseau selon une technologie non mature engendrant de nombreux défauts de conformité qui ont conduit l'ARCEP, en 2012, à constater les manquements du syndicat et à le mettre en demeure d'y remédier. Ainsi, tant la disponibilité et l'exhaustivité des informations relatives au réseau du SIEA que ses caractéristiques techniques ont freiné la venue d'opérateurs nationaux. L'arrivée de Numéricâble en 2013 n'a pu se faire qu'au prix d'une adaptation préalable importante des installations en place. L'opérateur historique a, pour sa part, refusé, jusqu'en 2015, de se positionner sur le réseau, estimant que les caractéristiques techniques de ce dernier ne lui permettaient pas de le faire. Il a engagé une série de contentieux à l'encontre du SIEA tant sur la propriété des infrastructures de génie civil que sur la non-conformité du réseau.

Ces contentieux, dont l'issue a majoritairement été défavorable au SIEA, ont conduit ce dernier à conclure, le 17 avril 2014, un protocole d'accord transactionnel avec Orange, dans lequel il a reconnu une présomption de propriété des infrastructures de génie civil à Orange et s'est engagé à mettre à niveau son réseau selon un calendrier qu'il n'a pas été cependant en mesure de respecter. Le déploiement du réseau fibre optique du SIEA, sans ingénierie globale et sur la base d'une technologie ne répondant pas en totalité aux exigences normatives et réglementaires, a ainsi engendré des surcoûts substantiels (23 M€ de mise à niveau et 20 M€ de mise en conformité prévisionnelle).

Ces surcoûts, combinés à l'absence de rentabilité actuelle du réseau et au versement tardif des subventions les plus importantes, ont pesé lourdement sur la situation financière du SIEA, pourtant confortable jusqu'en 2014. Le budget principal voit ainsi sa capacité d'autofinancement diminuer sous l'effet du versement annuel au budget annexe « communication électronique » d'une subvention d'équilibre importante et en forte croissance (3 M€ en 2014 ; 6,5 M€ au budget 2015, soit 80 % du produit de la taxe sur la consommation finale d'électricité). Cette contraction, accompagnée par une forte hausse des annuités en capital de la dette, a conduit à réduire la capacité d'autofinancement nette du syndicat.

La contrainte de financement qui pèse sur le SIEA, corrélée au souhait de la Région Rhône-Alpes d'exercer sa compétence « communication électronique » en espérant un retour sur investissement, a conduit ces deux collectivités à signer, en avril 2015, un contrat - par certains aspects juridiquement contestable - de vente à terme d'une partie du réseau à la Région en contrepartie du paiement par cette dernière d'un montant prévisionnel maximum de 38 M€.

Malgré l'intégration des apports de la Région et des subventions du fonds national pour la société numérique (FSN), les projections, pourtant optimistes du SIEA - et au fondement fragile pour certaines - font ressortir l'absence de rentabilité du réseau. La trésorerie générée sur la période 2007-2046, nette des apports du budget principal, est négative, et ce, malgré le recours prévisionnel à 460 M€ d'emprunts. La rentabilité tant rétrospective que prospective est elle-même très dégradée, le résultat d'exploitation étant négatif jusqu'en 2021 et ne couvrant les intérêts de la dette qu'à compter de 2031, première année où le résultat net devient positif. Le déficit net cumulé devrait s'élever à - 144,8 M€ en 2031 et l'encours de dette devrait culminer à 291 M€ en 2020.

Ces difficultés à moyen terme, conjuguées avec une gestion insuffisamment rigoureuse à bien des égards (défaillances dans la conduite du projet, absence de gestion financière et patrimoniale, commande publique entachée d'irrégularités, irrégularités dans la gestion des ressources humaines, ...) conduisent la chambre à s'interroger sur les conditions d'équilibre financier à terme du syndicat.

RECOMMANDATIONS

- 1- Veiller à sécuriser juridiquement le déploiement du réseau de communication électronique notamment en s'assurant des droits du syndicat sur les infrastructures utilisées préalablement à l'occupation des ouvrages de génie civil et en s'acquittant au besoin des loyers et redevances réglementairement et contractuellement prévus.
- 2- Arrêter un plan d'affaires fondé sur des hypothèses réalistes de construction et de commercialisation du réseau de communication électronique.
- 3- Revoir les modalités de transfert et d'exercice des compétences transférées ainsi que les modalités d'exercice des prestations de services afin de respecter les principes de spécialité et d'exclusivité.
- 4- Revoir l'état de l'actif afin qu'il reflète la réalité patrimoniale du syndicat en procédant à un recensement des biens mis à disposition par les communes et des biens lui appartenant en propre.
- 5- Procéder à l'amortissement comptable du réseau de communication électronique.
- 6- Se doter d'outils de suivi et de pilotage budgétaire et financier, notamment en mettant en place une comptabilité d'engagement et une comptabilité analytique permettant la juste affectation des charges et produits par budget.
- 7- Se mettre en conformité avec la réglementation en matière de ressources humaines notamment en termes de recrutement et de rémunération des personnels contractuels.
- 8- Respecter le principe de libre accès à la commande publique en assurant une mise en concurrence effective et en ne contractant pas systématiquement avec les mêmes prestataires.

La chambre régionale des comptes de d'Auvergne, Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, à l'examen de la gestion du syndicat intercommunal d'énergie et de e-communication de l'Ain pour les exercices 2009 à 2014, en veillant à intégrer autant que possible les données et les éléments les plus récents.

Le contrôle a été engagé par lettre en date du 2 février 2015, adressée à M. Charles de LA VERPILLIERE, président en fonction depuis avril 2014.

L'ancien président en exercice d'avril 2008 à mars 2014, M. Jean-François PELLETIER, a été informé par courrier en date du 2 février 2015. Par courriel du 27 février 2015, M. Jean-François PELLETIER a demandé que M. Charles de LA VERPILLIERE, président en fonction, ancien vice-président, puisse l'assister pendant la durée de l'instruction conformément à l'article L. 247-7 du code des juridictions financières. Cette désignation a fait l'objet de la décision de la présidente de la chambre régionale de comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes en date du 11 mars 2015.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ les compétences, domaines et modalités d'intervention du syndicat ;
- ♦ la gouvernance ;
- ♦ la politique en matière de haut et très haut débit dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières ;
- ♦ la fiabilité des comptes ;
- ♦ la situation financière du syndicat ;
- ♦ la gestion des ressources humaines.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 25 septembre 2015 avec M. Charles de LA VERPILLIERE, président. M. Jean-François PELLETIER, ancien président, a souhaité être représenté par l'actuel président.

Lors de sa séance du 25 novembre 2015, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 22 février 2016 à M. Charles de LA VERPILLIERE et M. Jean-François PELLETIER et aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites et procédé aux auditions demandées, la chambre, lors de sa séance du 8 juillet 2016, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRESENTATION GENERALE

Le SIEA est un établissement public de coopération intercommunale créé par arrêté préfectoral du 11 mars 1950 sous la dénomination de « syndicat intercommunal d'électricité de l'Ain ». En 1995, il a intégré les communes des syndicats d'électrification des Pays de Seyssel et de Gex au sein du périmètre historique de la concession départementale pour la distribution publique d'électricité et est ainsi devenu l'autorité concédante pour 401 des 419 communes du département de l'Ain.

En 1996, le SIEA s'est doté de compétences optionnelles dans les domaines du service public de distribution du gaz, de l'éclairage public, de la communication électronique (télécommunications et radiodiffusions) et de l'informatisation des services publics (systèmes d'information géographique). Il propose également, depuis lors, certaines prestations de services et la réalisation de travaux d'équipements collectifs et d'infrastructures connexes à l'objet du syndicat au bénéfice des communes-membres.

En 2003, le SIEA a précisé l'étendue de sa compétence en matière de maîtrise d'ouvrage des infrastructures de communication électronique par leur mise à disposition auprès d'opérateurs ou d'utilisateurs dans les conditions définies à l'article L. 1511-6¹ du code général des collectivités locales (CGCT).

En 2005, il a décidé du déploiement d'un réseau de communication électronique haut et très haut débit à l'échelle du département et est devenu, en mars 2007, opérateur d'opérateurs à travers la création d'une régie d'exploitation du réseau.

En 2008, le syndicat intercommunal d'électricité de Saint-André-de-Corcy a été dissout et sa régie - gestionnaire de la distribution publique d'électricité sur le territoire de 18 communes de l'Ain - a été rattachée au SIEA sous forme d'une régie personnalisée. Le SIEA est devenu alors l'autorité concédante des 419 communes de l'Ain couvrant ainsi l'ensemble du territoire géographique départemental (629 789 habitants au 1^{er} janvier 2015).

En 2012, il est devenu membre de l'USERA (Union des syndicats d'énergies de Rhône-Alpes), entente créée par les 9 syndicats régionaux pour exercer une action commune en matière de contrôle des concessions électriques et gazières.

Le SIEA est aujourd'hui un syndicat de communes régi par les dispositions des articles L. 5212-1 et suivants du CGCT. La dernière version de ses statuts, en date du 30 août 2010, répond ainsi à certaines observations de la chambre qui s'était interrogée sur la nature juridique exacte du groupement (syndicat de communes ou syndicat mixte au sens des articles L. 5711 et suivants). Le SIEA, tout en conservant son sigle d'origine, est devenu le syndicat intercommunal d'énergie et de e-communication de l'Ain.

¹ Selon l'ancien article L. 1511-6 abrogé du CGCT créé par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 portant aménagement du territoire « Les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération locale ayant bénéficié d'un transfert de compétences à cet effet peuvent, dès lors que l'offre de services ou de réseaux de télécommunications à haut débit qu'ils demandent n'est pas fournie par les acteurs du marché à un prix abordable ou ne répond pas aux exigences techniques et de qualité qu'ils attendent, créer des infrastructures destinées à supporter des réseaux de télécommunications au sens de l'article L. 32 du code des postes et télécommunications, pour les mettre à disposition d'exploitants de réseaux de télécommunications titulaires d'une autorisation délivrée en application de l'article L. 33-1 du code des postes et télécommunications qui en feraient la demande. Ces collectivités et établissements ne peuvent pas exercer les activités d'opérateur au sens du 15° de l'article L. 32 du code des postes et télécommunications. ».

2- LES DOMAINES D'INTERVENTION DU SYNDICAT ET LEURS MODALITES

2.1- Les compétences du syndicat

2.1.1- Un syndicat « à la carte » avec des statuts clarifiés

Le SIEA associe toutes les communes² de l'Ain « en vue d'œuvres ou de services d'intérêt intercommunal » au sens de l'article L. 5212-1 du CGCT.

Les statuts du syndicat, modifiés en 2010, définissent sa nature, les activités qu'il peut exercer pour les communes-membres et les modalités de transfert des compétences. Les modifications statutaires procédaient pour partie de la nécessité de clarifier ses domaines de compétences à la suite des observations de la chambre, en précisant notamment leur contenu et en retirant les modalités d'interventions n'entrant dans aucun cadre réglementaire.

Ils définissent le SIEA comme un syndicat de communes relevant de l'article L. 5212-16³, dit « syndicat à la carte ». Ils le dotent d'une compétence obligatoire (la distribution publique d'électricité), et de cinq compétences optionnelles que les communes-membres décident individuellement de lui transférer ou non.

**Tableau n° 1 : Les adhésions des communes-membres aux compétences optionnelles
aux 1^{er} janvier 2009 et 2015**

Compétences	2009	2015
Service public de distribution de gaz	394	396
Génie civil de télécommunications	334	s.o.
Service de l'éclairage public	406	369
Service de la communication électronique	412	419
Service public de réseaux de chaleur	s.o.	0
Systèmes d'informations géographiques (SIG)	419	419

Source : rapports annuels d'activités 2008 et 2014 du SIEA.

Le génie civil commun des réseaux avec les télécommunications n'apparaît plus comme une compétence transférée. En effet, les travaux de cette nature correspondaient à une co-maîtrise d'ouvrage liée aux travaux sur les réseaux d'électrification.

Aux termes de ses nouveaux statuts, les compétences que le syndicat peut exercer au nom des communes-membres sont référencées par rapport au code général des collectivités territoriales et s'établissent comme suit :

- ♦ concernant le service public de distribution d'électricité : le SIEA est autorisé concédante de ce service et, à ce titre, négocie les contrats de concessions et exerce le contrôle des missions déléguées conformément à l'article L. 2224-31 du CGCT. Il assure également la maîtrise d'ouvrage de certains travaux de développement de réseaux dans le cadre des dispositions prévues à l'article précité.

² Au nombre de 419 en 2015 et de 410 en 2016.

³ Article L. 5212-16 : « Une commune peut adhérer à un syndicat pour une partie seulement des compétences exercées par celui-ci. La décision d'institution ou une décision modificative détermine en ce cas la liste des communes membres du syndicat, la liste des compétences que le syndicat peut exercer et les conditions dans lesquelles chaque commune membre transfère au syndicat tout ou partie des compétences que celui-ci est habilité à exercer. »

Jusqu'en 2010, les statuts du syndicat prévoyaient également la faculté d'assurer la production et le transport d'électricité en se fondant sur des textes qui n'étaient plus en vigueur depuis 1946. Le SIEA a mis ses statuts en conformité avec la réglementation sur ce point en 2010.

- ♦ s'agissant du service public de distribution de gaz : le SIEA, autorité concédante du réseau public de distribution de gaz, négocie les contrats de concessions et contrôle les missions déléguées conformément à l'article L. 2224-31 du CGCT. Il réalise des travaux sur les réseaux en qualité de maître d'ouvrage. En 2010, le SIEA a éliminé de ses statuts les modalités d'intervention qui n'étaient pas réglementaires (production et transport de gaz).
Le syndicat, dans le cadre de ses missions relatives aux réseaux de distribution d'électricité et gaz, peut, sous certaines conditions, réaliser des actions de maîtrise d'énergie sur les réseaux (selon l'article L. 2224-34 du CGCT) ainsi qu'aménager et exploiter des installations de production d'électricité (aux termes de l'article L. 2224-33 du CGCT).
- ♦ pour le service de l'éclairage public : le syndicat réalise désormais les travaux et assure l'entretien et la maintenance des installations. Les modalités d'exercice de cette compétence ont été profondément modifiées en 2010. La compétence fait désormais l'objet d'un transfert plein et entier tant pour la maintenance des installations que pour les investissements.
- ♦ en matière de communications électroniques : le syndicat exerce cette compétence dans le cadre de l'article L. 1425-1 du CGCT et, à ce titre, assure la maîtrise d'ouvrage du réseau qu'il exploite par ailleurs en régie.
- ♦ dans le domaine des réseaux de chaleur : Le SIEA, aux termes de ses nouveaux statuts, peut désormais aménager et exploiter des installations hydroélectriques utilisant des énergies renouvelables ou de valorisation des déchets, dans les conditions énumérées à l'article L. 2224-32 du CGCT.

Le syndicat exerce également une activité relative aux systèmes d'information géographique (SIG), développant ainsi un outil de gestion cartographique mutualisé au bénéfice des communes-membres au titre des services d'intérêt intercommunal.

Le SIEA a donc largement précisé ses statuts en prévoyant des modalités d'intervention, sous réserves des développements suivants, conformes à la réglementation. En revanche, tant les modalités de transfert de compétences que leurs conséquences juridiques, financières et patrimoniales sont inachevées.

2.1.2- Des modalités de transfert de compétences nécessitant des améliorations

Dans le cadre de son précédent rapport, la chambre avait souligné le caractère non réglementaire des modalités de transfert de certaines compétences⁴. Au cours de la période sous revue, chaque adhésion à une compétence optionnelle a été approuvée par délibération de la commune-membre. Il n'en demeure que les modalités de transfert des compétences doivent être améliorées sur plusieurs aspects.

Ainsi, les statuts de 2010 précisent que ce transfert s'effectue pour une durée minimale de dix ans⁵. Cette disposition méconnaît les principes encadrant la reprise d'une compétence transférée⁶.

⁴ « Il apparaît que, par rapprochement des délibérations des communes membres et des arrêtés préfectoraux procédant aux transferts de compétence, seules les compétences électricité et gaz ont été réellement et réglementairement transférées ». (ROD 2 SIEA en date de 2008).

⁵ « Les compétences optionnelles ne pourront pas être reprises au syndicat par une commune membre pendant une durée de dix ans à compter de leur transfert à cet établissement. »

⁶ Ce principe a été confirmé par une réponse ministérielle à la question écrite de Mme Zimmermann du 15 décembre 2009 selon laquelle le CGCT « n'habilite pas les communes à transférer ces compétences pour une

Par ailleurs, après la décision d'adhésion d'une commune à une compétence, le comité syndical ne se prononce pas sur cette adhésion et ses modalités. En effet, l'article 3 des statuts indique que *« la délibération portant transfert d'une compétence optionnelle est notifiée par l'exécutif de la commune membre concernée au président du Syndicat. Celui-ci en informe l'exécutif de chacune des autres communes membres »*. Or l'article L. 5111-2 du CGCT énonce que *« lorsqu'un groupement de collectivités territoriales exerce des attributions dans un domaine faisant l'objet d'un transfert de compétences, celui-ci s'opère au profit de cet organisme sur décision de l'organe délibérant. »* La chambre invite le SIEA à faire approuver par le comité syndical les modalités et conditions des transferts de compétences par les communes-membres. A la suite des observations de la chambre, l'ordonnateur indique avoir prévu une nouvelle rédaction des statuts ainsi qu'une délibération du comité syndical en ce sens.

Enfin, les modalités de transfert de compétences ne respectent pas les dispositions des articles L. 1321-1 et L. 5211-5 du CGCT sur plusieurs points. Ainsi, les délibérations des communes-membres relatives aux compétences transférées n'évoquent pas précisément les conditions d'adhésion et de transfert et sont rarement suivies de l'établissement d'un procès-verbal indiquant les biens mis à disposition, leur valeur ainsi que les droits et obligations afférents. Dans son précédent rapport, la chambre soulignait déjà cette lacune qui, sans entacher de nullité le transfert de compétences, est en soi constitutive d'une irrégularité. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à établir des procès-verbaux pour les nouveaux transferts de compétences.

À titre d'exemple, la ville de Bourg en Bresse a décidé le transfert de sa compétence « réseau et service de communication électronique » par délibération du 26 octobre 2009 et a transféré dans le même temps le service public de radiodiffusion par câble⁷ - alors que le syndicat n'est pas habilité par ses statuts à intervenir dans ce domaine - en arguant de la nécessaire continuité du réseau de diffusion télévisuelle jusqu'à la fin du contrat de concession en octobre 2010. La délibération d'octobre 2009 indique que *« l'inventaire précis des infrastructures sera fait ultérieurement et que des avenants au contrat d'exploitation du réseau câblé télévisuel seront signés par le Maire de la ville dans les mois qui suivent le transfert de la compétence »*. Elle indique aussi transférer la propriété du réseau, or :

- le comité syndical ne s'est pas prononcé sur le périmètre et les charges transférées ;
- les modalités de transfert - notamment relatives à la reprise du réseau câblé et des contrats afférents - sont imprécises ;
- aucun transfert d'actif n'a été constaté au budget annexe « communication électronique » pour la valeur du réseau câblé ;
- le maire de Bourg-en-Bresse a continué, postérieurement au transfert, à signer des avenants au contrat d'exploitation alors que la commune s'était dessaisie de la compétence.

Le syndicat dispose de tableaux énumérant les dates des délibérations des communes décidant des transferts pour chaque compétence optionnelle. Ces tableaux présentent toutefois certaines incohérences. Ainsi, pour la compétence éclairage public, une divergence

durée limitée dans le temps, pas plus qu'il ne prévoit, à cette fin, de possibilité de transfert organisé par les statuts à titre expérimental ».

⁷ Article L. 1426-1 « Les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, dans les conditions prévues par la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, éditer un service de télévision destiné aux informations sur la vie locale et diffusé par voie hertzienne terrestre ou par un réseau n'utilisant pas des fréquences assignées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel. La collectivité territoriale ou le groupement conclut avec la personne morale à laquelle est confié le service un contrat d'objectifs et de moyens définissant des missions de service public et leurs conditions de mise en œuvre, pour une durée comprise entre trois et cinq ans. Ce contrat est annexé à la convention conclue avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel. »

existe entre le nombre de communes adhérentes et celui de la liste présentée (tableau des transferts de la compétence éclairage public). À titre d'exemple, la commune de Ferney-Voltaire a décidé par délibération du 7 juillet 2011 de ne pas renouveler le transfert de cette compétence, mais continue à figurer au nombre des communes adhérentes à cette compétence dans les tableaux du SIEA. A la suite des observations de la chambre, le SIEA indique avoir procédé aux corrections et mises à jour nécessaires.

2.2- Les interventions en qualité de prestataire

Le précédent rapport de la chambre avait souligné la confusion entre les activités que le SIEA menait au titre des compétences transférées et celles qui relevaient de prestations de services définies à l'article 2 des statuts de 2003 et dont la formulation était trop générale et ouvrait la faculté au SIEA d'intervenir dans tous les domaines en méconnaissance du principe de spécialité.

Le SIEA est habilité à exercer des activités ou missions accessoires et ponctuelles en lien avec les objets pour lequel il est créé. Les activités accessoires autorisées aux termes de l'article 2-7 des statuts de 2010, se répartissent en trois catégories :

- ♦ les prestations de services :
 - réalisation de toute étude technique dans les domaines de compétence du syndicat ;
 - utilisation rationnelle de l'énergie ;
 - conseil, assistance administrative, juridique et technique dans le cadre des relations avec les opérateurs de communications électroniques, dont : l'instruction des demandes de permissions de voirie, le contrôle, la perception et la gestion des redevances d'occupation du domaine public, le contrôle des redevances de location dues par les opérateurs dans le cadre de l'utilisation des fourreaux appartenant aux communes adhérentes, possibilité d'affectation du produit des redevances d'occupation du domaine public et des redevances de location à des opérations d'enfouissement des réseaux de communications électroniques sous maîtrise d'ouvrage ou co-maîtrise d'ouvrage du syndicat ;
- ♦ la réalisation de travaux :
 - maîtrise d'œuvre des travaux sur les réseaux publics dont le syndicat a la compétence ;
 - réalisation de travaux en matière d'éclairage public pour le compte des communes membres ou de collectivités non membres concernées, dans les conditions prévues par la loi ;
 - aménagement et l'exploitation de toute nouvelle installation de production d'électricité utilisant les énergies renouvelables dans le cadre des dispositions de l'article L. 2224-32 du CGCT ;
- ♦ les missions de coordination : le syndicat peut mutualiser l'utilisation de ses équipements collectifs, être coordonnateur de groupement de commandes dans les conditions prévues à l'article 8 du code des marchés publics ou assurer la mission de coordonnateur de maîtrise d'ouvrage telle que définie par la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique du 12 juillet 1985 modifiée, dès lors qu'il participe avec d'autres maîtres d'ouvrages habilités à la réalisation d'opérations, d'ouvrages ou d'équipements nécessitant une maîtrise d'ouvrage multiple.

Ces interventions accessoires et ponctuelles dérogent au principe de spécialité - selon lequel le syndicat agit au titre des compétences qui lui ont été transférées et au bénéfice des communes-membres - mais sont autorisées dans les conditions prévues aux articles L. 5111-1 et L. 5211-56 du CGCT. S'agissant du respect de ces conditions, les interventions du SIEA font l'objet d'une convention entre les tiers et le syndicat au titre des articles

précités. Ces conventions fixent les modalités juridiques et financières d'intervention notamment en prévoyant des frais de gestion perçus par le syndicat. La chambre rappelle que lorsque le syndicat réalise des prestations par voie de convention pour des communes non adhérentes à la compétence, il doit respecter les règles relatives à la passation des marchés publics.

Les interventions accessoires du SIEA sont encadrées par les statuts en vigueur qui délimitent désormais plus précisément son champ d'intervention. Cependant, il demeure que :

- ♦ certaines interventions sont peu précises quant à leur objet et leur champ d'intervention : il en est ainsi de « l'utilisation rationnelle de l'énergie ou la réalisation d'études techniques » ;
- ♦ certaines interventions sont irrégulières à l'instar :
 - des dispositions financières permettant l'affectation du produit des redevances d'occupation du domaine public et des redevances de location à des opérations d'enfouissement des réseaux de communications électroniques sous maîtrise d'ouvrage ou co-maîtrise d'ouvrage du syndicat.
 - de l'instruction des permissions de voirie et subséquemment de l'octroi des droits de passage qui relève de l'interdiction posée au deuxième alinéa du II de l'article 1425-1 du CGCT ;
 - de l'aménagement et l'exploitation d'une installation de production d'électricité utilisant les énergies renouvelables : s'agissant des opérations sous mandat réalisées dans ce domaine et sur le fondement de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique, elles ne peuvent porter que sur la réalisation de travaux immobiliers (aménagement de l'installation de production dans le cas d'espèce) et non sur des opérations de gestion ou d'exploitation d'un service public qui excèdent le champ de cette loi⁸.

En réponse aux observations de la chambre l'ordonnateur indique que la formulation des statuts relative aux dispositions financières sera revue et qu'en pratique les instructions des permissions de voirie et l'octroi des droits de passage sont réalisés par les communes.

2.3- Les compétences optionnelles et les opérations sous mandat

Les statuts de 2003, notamment dans le domaine des compétences « gaz » et « éclairage public » ne permettaient pas de déterminer si l'intervention du SIEA se faisait au titre d'une compétence optionnelle ou d'une prestation de services ponctuelle, supposant, dans ce dernier cas, une intervention du syndicat par voie de mandat donné par les communes.

Bien que les statuts de 2010 aient été modifiés, le SIEA a réalisé, au cours de la période sous revue, des opérations sous mandat dont certaines dans des domaines de compétences pourtant transférées. Le syndicat est ainsi intervenu à la fois en qualité de maître d'ouvrage délégué et en son nom propre dans le cadre de compétences transférées notamment pour l'éclairage public.

⁸ Réponse ministérielle n° 35691 du 25 juin 2001 : « L'intervention du syndicat mixte, en qualité de mandataire, sur le fondement de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (MOP), doit concerner la réalisation de travaux immobiliers. En effet, le champ de la loi MOP est limité. Son article 1er, qui fixe son champ d'application, précise en effet qu'il concerne la « réalisation de tous ouvrages de bâtiment ou d'infra-structure et équipements industriels destinés à leur exploitation ». L'entretien, la gestion d'équipements ou d'exploitation d'un service ne relèvent pas du champ d'application de la loi MOP. »

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur indique que la situation est en cours de régularisation et que les montants inscrits au titre des opérations sous mandat en 2016 (pour un montant de 350 k€) correspondent aux reliquats d'opérations achevées. Le syndicat a en effet formellement cessé de procéder à de nouvelles opérations sous mandat. Ainsi, la délibération du bureau du 2 juillet 2012 mentionne que « *depuis la refonte des statuts, la compétence Éclairage Public est transférée au syndicat par délibération des communes. Ce transfert est réel et consiste à ce que le syndicat effectue les prestations telles que les travaux et la maintenance et prenne en charge la fourniture d'énergie. Ainsi, les travaux ne se feront plus sous convention de mandat mais sous maîtrise d'ouvrage du syndicat* ».

2.4- Les contributions communales

La chambre dans son rapport de 2008 soulignait :

- une confusion entre le prélèvement de frais de gestion (à hauteur de 1 %) lors de la réalisation d'opérations sous mandat, d'une part, et la cotisation obligatoire des communes au titre des frais de fonctionnement d'autre part (1cts/habitant pour les communes urbaines et 4 cts pour les communes rurales) ;
- l'existence de financements croisés en méconnaissance du principe d'exclusivité⁹.

2.4.1- Des modalités contributives clarifiées

S'agissant de la première observation, le syndicat a mis un terme à cette confusion et a défini les modalités contributives des communes prévues aux articles L. 5212-19 et L. 5212-16 du CGCT¹⁰. L'article 6 des statuts du SIEA prévoit les modalités suivantes :

Tableau n° 2 : Modalités financières des contributions des communes au titre des compétences transférées

Compétences	Référence	base	Montants 2014
Électricité	population totale	31 cts €/ habitants	192 540 €
Gaz	km de réseau	10 € / Km	17 593 €
Maintenance, entretien et fourniture d'énergie pour l'éclairage public	points lumineux avec majoration ou minoration selon la consommation électrique des installations	56€ pour les communes rurales 65 € pour les communes urbaines	5 201 337 €
Communication Electronique	population totale	14 cts €/habitants	86 643 €
Système d'Information Géographique	population totale - surface	3 cts € /habitants et 10 cts €/hectare pour les communes rurales* 15 cts € /habitants et 15 cts €/hectare pour les communes urbaines*	104 616 €
Réseaux de chaleur	investissement		

*classification selon le régime rural et urbain de l'électrification.

Source : CRC à partir des statuts du SIEA

⁹ « Si la compétence a été transférée [...] au syndicat, seul ce dernier peut financer l'équipement relevant de cette compétence et a contrario, si la compétence est restée communale, le syndicat ne peut aucunement subventionner l'équipement réalisé par la commune. » Extrait du ROD 2 SIEA, p. 14/28.

¹⁰ L'article L. 5212-16 CGCT indique: « Chaque commune supporte obligatoirement, dans les conditions fixées par la décision d'institution, les dépenses correspondant aux compétences qu'elle a transférées au syndicat ainsi qu'une part des dépenses d'administration générale ».

Les bases ont été adoptées par délibération du comité syndical en date du 9 avril 2011. Contrairement aux exigences de l'article L. 5212-16 du CGCT, ces contributions ne couvrent cependant pas les dépenses correspondant aux compétences que les communes ont transférées, le SIEA finançant majoritairement ces dépenses - ainsi que celles relatives à l'administration générale - par la taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE).

Or la loi du 7 décembre 2010 portant organisation du marché de l'électricité, dite loi NOME, considère que la TCFE doit être affectée de plein droit à l'autorité organisatrice de la distribution et, par construction, au seul financement des réseaux (extension, renforcement), ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

2.4.2- Des financements contrevenant au principe d'exclusivité

Le SIEA continue à percevoir des financements de communes adhérentes pour la réalisation d'investissements au titre de compétences transférées. Les délibérations fondant ces financements les présentent comme une subvention que le SIEA octroie aux communes pour la réalisation d'investissements.

La chambre rappelle qu'en vertu du principe d'exclusivité, défini à l'article L. 1321-2 du CGCT, le transfert d'une compétence donnée à un EPCI par l'une de ses communes membres entraîne le dessaisissement de cette dernière, en ce qui concerne ladite compétence (*CE, 16 octobre 1970, commune de Saint-Vallier*). Il résulte de ce principe que la commune dessaisie ne peut plus exercer elle-même la compétence, ni verser à ce titre de subventions à l'EPCI.

Le versement de fonds de concours constitue une atténuation à ce principe d'exclusivité mais ne peut être mis en œuvre, dans le cas d'un syndicat de communes sans fiscalité propre, qu'au titre de sa compétence électricité en application de l'article L. 5212-26 du CGCT. La récente extension de l'autorisation des fonds de concours en matière de communication électronique telle que découlant de l'article 102 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 ne concerne que les syndicats mixtes.

Dans le cas du SIEA, les participations financières des communes ont été constatées, au cours de la période sous revue, non seulement dans le domaine de l'électricité, mais également dans les domaines de l'éclairage public, de la communication électronique et du système d'information géographique.

En tout état de cause, le versement de fonds de concours doit remplir un certain nombre de conditions cumulatives (délibérations concordantes, financement d'un équipement à hauteur de moins de la moitié du montant total hors subventions) que le SIEA n'a pas respecté au cours de la période examinée.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur indique avoir « conscience de la nécessité de clarifier les relations financières avec les communes membres, compétence par compétence » et s'est engagé à « clarifier également le cadre juridique, notamment la prise de délibérations concordantes, la signature le cas échéant, de conventions et la perception de cotisations et/ou de participations ».

2.5- Le périmètre géographique d'intervention

La loi du 7 décembre 2006 a institué un nouveau dispositif réglementaire organisant et rationalisant le périmètre des autorités organisatrices de distribution publique d'électricité.

Dans son rapport de 2008, la chambre observait la subsistance de onze syndicats primaires exerçant la compétence en matière de service public de distribution d'électricité alors que le SIEA est autorité organisatrice pour l'ensemble des communes de l'Ain.

Deux irrégularités étaient relevées par la chambre :

- ♦ l'adhésion des communes à deux structures différentes pour une même compétence ;
- ♦ le non-respect de la loi instituant une unique autorité organisatrice sur le territoire départemental.

La simplification des modalités d'exercice de la compétence électrification procédant des orientations de la Commission départementale de coopération intercommunale a abouti à la dissolution effective des 11 syndicats primaires.

2.6- Conclusion sur les domaines d'intervention

Le SIEA devra parachever la mise en conformité de ses statuts et revoir les modalités de transfert et d'exercice de ses compétences. Le syndicat ne peut déroger au principe de spécialité fonctionnelle et territoriale que dans le cadre des prestations de services et opérations sous mandat prévues à l'article L. 5211-56 du CGCT. À cet égard, il ne peut régulièrement intervenir au titre de ses compétences pour le compte des communautés de communes, contrairement au principe qu'il a adopté par délibération en 2015.

Il devra s'astreindre à respecter le principe d'exclusivité en mettant fin aux financements des communes membres pour des opérations relevant de compétences transférées.

Enfin, ses interventions dans le cadre des prestations de services devront être mises en conformité avec la réglementation notamment de la commande publique.

3- LA GOUVERNANCE

3.1- Le comité syndical

3.1.1- Les délégués au comité

Le comité syndical compte 508 délégués sous la mandature 2008-2014 et 520 sous la nouvelle mandature. L'article 6 des statuts, dans le cadre des dérogations prévues par l'article L. 5212-7 du CGCT¹¹, définit le nombre de délégués en fonction de la population communale (1 délégué pour les communes de moins de 2 000 habitants à 5 pour celles de plus de 20 000 habitants). Chaque commune désigne par ailleurs un délégué suppléant. Le syndicat n'a ainsi pas usé de la faculté, instituée par l'article L. 5212-8¹² du CGCT, de constituer des collèges d'électeurs désignant un représentant au comité.

¹¹ Article L. 5212-7 du CGCT « Chaque commune est représentée dans le comité par deux délégués titulaires [...] Le nombre des sièges du comité du syndicat, ou leur répartition entre les communes membres, peuvent être modifiés à la demande : 1° Soit du comité du syndicat ; 2° Soit du conseil municipal d'une commune membre, à l'occasion d'une modification du périmètre ou des compétences du syndicat ou dans le but d'établir une plus juste adéquation entre la représentation des communes au sein du comité et l'importance de leur population. »

¹² Article L. 5212-8 du CGCT : « La décision d'institution ou une décision modificative peut prévoir que les délégués désignés par les conseils municipaux des communes membres du syndicat constituent un collège pour l'élection de leurs représentants au comité. Sauf disposition contraire des statuts du syndicat de communes et par dérogation au 1° de l'article L. 5212-16, les représentants ainsi élus sont également habilités à prendre part au vote pour toute affaire mise en délibération, pour laquelle au moins une commune représentée au sein du collège est concernée. »

L'examen de la liste des délégués et suppléants au SIEA sur la mandature actuelle¹³, soulève diverses questions. La profession de certains délégués n'étant pas renseignée ou peu précise, l'appréciation des conditions d'éligibilité imposées par l'article L. 5211-7¹⁴ du CGCT ne peut être que partielle. Il apparaît cependant que le syndicat a méconnu les dispositions de l'article précité puisque certains délégués sont fonctionnaires des communes adhérentes.

En outre, il convient de relever les situations particulières de l'ancien directeur des services du SIEA et maire de Vonnas et du directeur technique du SIEA et maire de Saint-Julien-sur-Reyssouze.

La chambre attire l'attention du SIEA sur le risque de conflit d'intérêt tel que défini par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique : *« au sens de la présente loi, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction »*. La chambre invite le SIEA à se mettre en conformité avec les dispositions de l'article 7 du décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 portant application de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique qui précise que *« les personnes chargées d'une mission de service public [...] lorsqu'elles estiment se trouver en situation de conflit d'intérêts :*

1° Si elles sont titulaires d'une délégation de signature, en informant sans délai le délégant par écrit, précisant la teneur des questions pour lesquelles elles estiment ne pas devoir exercer leurs compétences. Elles s'abstiennent de donner des instructions aux personnes placées sous leur autorité relativement à ces questions ;

2° Si elles sont placées sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique, informant sans délai celui-ci par écrit, précisant la teneur des questions pour lesquelles elles estiment ne pas devoir exercer leurs compétences. Lorsque ce dernier estime qu'il y a lieu de confier le traitement de l'affaire à une autre personne placée sous son autorité, la personne dessaisie du dossier ne peut prendre part à aucune réunion ni émettre aucun avis en rapport avec les questions en cause. »

En réponse aux observations de la chambre, Monsieur Patrick CHAIZE concerné par l'application de cette disposition du décret n° 2014-90 pour la période du 31 janvier 2014 au 1^{er} octobre 2014 a indiqué qu'il n'a jamais représenté sa commune au SIEA. La chambre estime néanmoins qu'il n'est pas démontré qu'il n'a pas participé à des décisions concernant la commune dont il était maire.

L'ordonnateur indique, pour sa part, qu'il « entend prendre les mesures nécessaires afin de prévenir tout conflit d'intérêt, en informant les personnes concernées de leurs obligations » et précise que « toutes les informations nécessaires sont désormais transmises ».

3.1.2- Les modalités de fonctionnement du comité syndical

Le règlement intérieur du comité et du bureau a été adopté par délibérations successives du comité syndical des 28 mars 2009 et du 11 avril 2015 sous la même forme que celui de 2009. En 2009, le SIEA s'est ainsi mis en conformité avec l'obligation réglementaire, rappelée par la chambre dans son rapport de 2008, d'adoption du règlement intérieur par le comité syndical et non par le bureau.

¹³ Depuis avril 2014.

¹⁴ Article L. 5211-7 du CGCT « Les conditions d'éligibilité, les inéligibilités et les incompatibilités applicables aux délégués des communes sont celles prévues pour les élections au conseil municipal par les articles L. 44 à L. 46, L. 228 à L. 237-1 et L. 239 du code électoral. Les agents employés par un syndicat ou une de ses communes membres ne peuvent être désignés par une des communes membres pour la représenter au sein de l'organe délibérant de cet établissement. »

Le comité syndical n'est réuni qu'une fois par an, périodicité minimale établie par l'article 1 du règlement intérieur. Cette périodicité méconnaît les dispositions de l'article L. 5211-11 du CGCT selon lesquelles « *l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale se réunit au moins une fois par trimestre* ».

En réponse aux observations de la chambre l'ordonnateur a indiqué que le SIEA entendait « mettre en conformité ses statuts et son règlement intérieur avec l'obligation précitée à l'article L. 5211-11 du CGCT et qu'une délibération a[vait] été adoptée lors du comité syndical du 9 avril 2016 ».

Chaque délégué du comité possédant un vote par affaire délibérée, que sa commune soit adhérente ou non, le syndicat contrevient formellement aux dispositions de l'article L. 5212-16 du CGCT¹⁵. La majeure partie des communes-membres étant adhérentes à la plupart des compétences exercées par le syndicat, les conditions de l'article L. 5212-16 sont en pratique respectées.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur indique que « lors de chaque comité syndical, les délégués se voient remettre un carton de couleur par compétence transférée. Lorsqu'un vote ne concerne qu'une compétence seuls les délégués ayant le carton de la couleur correspondante peuvent voter ». Ces modalités de vote ne sont cependant nullement retracées dans les procès-verbaux et les délibérations du comité syndical. Il précise qu'« afin de régulariser une situation purement formelle, le SIEA prendra en compte, dans ses nouveaux statuts (à l'article 5), les obligations issues de l'article L. 5212-16 du CGCT ».

Par ailleurs, la chambre appelle la vigilance du syndicat sur le respect de l'article L. 2131-11 du CGCT selon lequel un délégué ne peut prendre part au vote d'une affaire à laquelle il est intéressé, participation qui entacherait de nullité la délibération en cause. À titre d'exemple, le directeur adjoint de l'association Hélianthe, délégué de la commune de Vonnas, a pris part, dans le cadre du vote du budget primitif, au vote d'une subvention exceptionnellement attribuée par le syndicat à cette association¹⁶. La chambre rappelle que le Conseil d'Etat a considéré¹⁷ que la simple participation aux travaux préparatoires d'une personne intéressée est susceptible de vicier la légalité de la délibération.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur indique que le délégué de la commune n'a pas influencé l'octroi de subventions à l'association Hélianthe qu'il dirigeait par ailleurs. La chambre relève que la proximité de ce délégué (maire adjoint de Vonnas) avec le maire, par ailleurs directeur du SIEA sur la période sous revue et qui, à ce titre, préparait le budget et définissait le montant des subventions soumises au vote du comité syndical, permet légitimement de s'interroger sur la neutralité et l'impartialité de ce délégué. La chambre réitère donc son appel à la vigilance sur ce sujet.

¹⁵ Selon l'article L. 5212-16, par défaut, tous les délégués prennent part au vote pour les affaires présentant un intérêt commun et chaque délégué prend part au vote pour les affaires concernant sa commune.

¹⁶ Le montant de la subvention versée à Hélianthe est de 15 000€ en 2015.

¹⁷ Dans une décision du 21 novembre 2012 n° 334726, le Conseil d'Etat a considéré « qu'aux termes de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales : " Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires. " ; qu'il résulte de ces dispositions que la participation au vote permettant l'adoption d'une délibération, par une personne intéressée à l'affaire qui fait l'objet de cette disposition est de nature à entraîner l'illégalité de cette délibération ; que, de même, la participation aux travaux préparatoires et aux débats précédant l'adoption d'une telle délibération, par une personne intéressée à l'affaire qui fait l'objet de cette disposition, est susceptible de vicier la légalité de cette délibération, alors même que cette participation préalable ne serait pas suivie d'une participation au vote de la délibération litigieuse, dès lors que la personne intéressée a été en mesure d'exercer une influence effective sur la délibération litigieuse ».

3.2- Le rôle du bureau syndical

3.2.1- La présidence et la composition du bureau

Jusqu'en 2014, le bureau syndical comprenait 29 membres dont 8 vice-présidents élus en 2008 sous la présidence de Monsieur Jean-François PELLETIER. En 2014, suite aux élections municipales, les nouveaux délégués du comité syndical ont élu un président, Monsieur Charles de LA VERPILLIERE, 9 vice-présidents et 20 membres du bureau portant ainsi son effectif à 30 membres.

Le président a reçu délégation pour certaines attributions du comité par délibération de l'assemblée délibérante du 26 avril 2014 dans le cadre des dispositions de l'article L. 2122-22 du CGCT. Cette délégation fait cependant référence au bureau en tant que délégant notamment pour fixer des limites aux attributions du président ou décider des actions à mener en justice au titre de cette délégation. Or seul le comité en sa qualité d'organe délibérant peut décider de déléguer ses attributions au bureau ou au président.

Chacun des présidents des deux mandatures a donné délégation de fonction à six vice-présidents. Leurs indemnités de fonctions (71 k€ en 2014) ont été fixées par délibérations du bureau syndical, mais l'annexe obligatoire récapitulant l'ensemble des indemnités allouées n'est pas jointe aux délibérations contrairement aux exigences de l'article L. 5211-12 du CGCT.

Les élus bénéficient de remboursements de frais pour l'exercice de leur mandat. Ils bénéficient de surcroît de remboursements au titre de mandats spéciaux¹⁸. Ces mandats définis par le dernier alinéa de l'article L. 2123-18 du CGCT¹⁹ n'ont cependant pas fait l'objet d'une approbation préalable par délibération de l'organe délibérant.

En réponse aux observations de la chambre l'ordonnateur indique que des actions correctrices sont mises en œuvre.

3.2.2- Les modalités de fonctionnement du bureau

Le bureau syndical se réunit trois fois par an, périodicité minimale déclinée dans le règlement intérieur. Il a reçu des attributions du comité syndical par délibérations du 18 avril 2008 et du 26 avril 2014. Cette délégation est large car limitée par les seules exclusions de l'article L. 5211-10 du CGCT. Les actes pris en vertu de cette délégation font l'objet d'une restitution à chaque réunion annuelle du comité.

Dans sa délibération portant délégation, le comité indique cependant que sont déléguées « toutes ses attributions pour l'administration et le fonctionnement du syndicat ». Cela crée une confusion quant aux attributions du bureau et entérine l'immixtion de ce dernier dans des domaines qui relèvent réglementairement du président, lequel est chargé de

¹⁸ Selon la jurisprudence, les mandats spéciaux sont des missions accomplies au-delà des activités courantes dans l'intérêt de la collectivité par un membre de l'organe délibérant et sur son autorisation.

¹⁹ Selon l'article L. 2123-18 du CGCT s'appliquant aux syndicats de communes : « Les fonctions de maire, d'adjoint, de conseiller municipal, de président et membre de délégation spéciale donnent droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux. Les frais ainsi exposés peuvent être remboursés forfaitairement dans la limite du montant des indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'État.

Les dépenses de transport effectuées dans l'accomplissement de ces missions sont remboursées sur présentation d'un état de frais. Les autres dépenses liées à l'exercice d'un mandat spécial peuvent être remboursées par la commune sur présentation d'un état de frais et après délibération du conseil municipal. S'agissant des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile, le remboursement ne peut excéder, par heure, le montant horaire du salaire minimum de croissance. »

l'administration aux termes de l'article L. 5211-9 du CGCT. En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur indique qu'il « *entend régulariser cette situation afin de clarifier formellement les attributions de chaque organe du syndicat.* »

En outre, certaines décisions ayant des incidences budgétaires sont prises par le bureau en lieu et place du comité. À titre d'exemples, les créations de postes des directeurs adjoints et la fixation des rémunérations des contractuels de catégorie A ont fait l'objet de délibérations du bureau réuni le 19 juin 2015 sans ouverture des crédits budgétaires permettant de couvrir ces emplois. De la même manière, l'autorisation d'acquérir un terrain pour y établir le point de présence optique (POP) de Bourg-en-Bresse a été prise par le seul bureau (délibération du 2 juillet 2012) en l'absence de crédits au budget primitif 2012 (Chapitre 21 « acquisition de terrains nus »).

Enfin, le SIEA déroge à l'article 15 de son règlement intérieur qui attribue compétence au comité syndical pour « *former des commissions chargées d'étudier les questions qui lui sont soumises* » puisque les seules commissions qui ont été instituées sont des commissions émanant du bureau. Ces commissions sont au nombre de sept (commissions finances – communication Électronique – réseaux concédés – éclairage public – énergie – systèmes d'information géographique – Très haut débit). Elles rendent un avis sur les rapports présentés en bureau et servent de base aux décisions de ce dernier. Le bureau rend ensuite compte de ses travaux au comité conformément au dernier alinéa de l'article L. 5211-10 du CGCT.

Ce fonctionnement exclut largement les élus du comité syndical du processus décisionnel. La chambre invite le SIEA à ouvrir la composition de ses commissions aux membres du comité ainsi qu'il l'a récemment fait pour la commission Très haut débit.

3.3- Le processus décisionnel

3.3.1- Un débat d'orientation budgétaire irrégulier

Les modalités d'organisation du débat d'orientations budgétaires (DOB) du SIEA sont définies par l'article 10 du règlement intérieur du comité syndical : « *Dans un délai de deux mois avant le vote du budget, une proposition relative aux orientations budgétaires de l'exercice sera soumise au Bureau qui devra autoriser le Président à soumettre ce projet au Comité Syndical. Avec la convocation adressée aux membres du Comité, il sera joint un exemplaire du projet de budget en invitant chaque délégué à faire part au Président, par écrit, des remarques ou suggestions éventuelles qu'il aurait à formuler. En début de séance du Comité, le Président répondra aux questions des délégués et apportera les commentaires nécessaires* ».

L'article L. 2312-1 du CGCT - s'appliquant aux établissements publics de coopération intercommunale par renvoi de l'article L. 5211-36 - dispose « *qu'un débat sur les orientations budgétaires générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés et sur l'évolution des caractéristiques de l'endettement a lieu dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8* ».

En l'espèce, les DOB du SIEA ne respectent pas ces obligations réglementaires :

- ♦ ils sont présentés lors de l'unique séance annuelle du conseil syndical et non dans le délai des deux mois précédant le vote du budget ;
- ♦ la note de présentation de ce DOB destinée aux conseillers syndicaux se borne à présenter le détail des dépenses et recettes par chapitres et articles comptables pour chaque budget du syndicat sans apporter aucun élément rétrospectif ni prospectif permettant aux élus d'appréhender le contexte, la situation financière et

- ses grandes évolutions dans une perspective pluriannuelle ;
- la délibération rapportant ce débat est imprécise et ne permet pas d'en attester la tenue dans les conditions de l'article L. 2312-1 du CGCT.

La chambre demande au syndicat de sécuriser son processus budgétaire et respecter la loi en organisant un débat d'orientation budgétaire dans les conditions et formes prévues à l'article 107 de la loi du 7 août 2015.

En réponse, l'ordonnateur indique que le comité syndical du 9 avril 2016 a décidé de modifier les statuts et le règlement intérieur afin de tenir au moins deux réunions annuelles du comité syndical. Ainsi le débat d'orientation budgétaire pourra avoir lieu dans les deux mois précédant le vote du budget, lors d'une réunion distincte. L'ordonnateur précise également que la note de présentation du débat d'orientation budgétaire sera rédigée conformément aux nouvelles dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT, tel que modifié par la loi NOTRe.

3.3.2- L'absence fréquente d'approbation par le comité syndical

De manière récurrente sur la période sous revue, le président du SIEA a procédé à la mise en œuvre de décisions majeures qui n'ont pas été soumises à l'approbation du comité syndical.

Plusieurs décisions n'ont pas fait l'objet de délibération du comité syndical, alors qu'elles emportaient des conséquences financières majeures. C'est notamment le cas pour :

- le contrat de vente à terme du réseau à la Région (38 M€)²⁰ ;
- l'attribution de la subvention exceptionnelle à la régie Réso-Li@in (200 k€) ;
- le protocole d'accord transactionnel avec les entreprises titulaires des marchés électrification, gaz et télécommunication (2005-2008) suite à la décision du Tribunal administratif de Lyon du 3 mai 2007 (8 M€) ;
- le protocole d'accord transactionnel avec Orange²¹.

L'ordonnateur justifie l'absence de délibération par la nécessaire réactivité en termes de gestion, ce qui souligne la nécessité de réunir plus fréquemment le comité syndical. La chambre rappelle, que ces décisions correspondant à des engagements juridiques devraient se traduire pour la plupart d'entre elles en restes à réaliser, soit en dépenses, soit en recettes et ont une incidence budgétaire.

La chambre souligne également le risque que constitue, en termes de gestion, l'absence de consultation de l'assemblée délibérante sur des décisions majeures qui engagent l'avenir du syndicat et l'équilibre de ses comptes.

3.3.3- Des restitutions au comité syndical à améliorer

Le SIEA présente chaque année au comité syndical un rapport annuel d'activité conformément à l'article L. 5211-39 du CGCT. Ce rapport permet aux élus d'appréhender l'activité du syndicat au titre de chaque compétence pour l'exercice concerné.

²⁰ Ce contrat de vente a été signé lors d'une séance du comité syndical sans avoir été approuvé préalablement par l'assemblée délibérante.

²¹ Seule une délibération approuvant le principe de la signature d'un protocole d'accord transactionnel a été adoptée le 15 février 2014 par le comité syndical. Le protocole d'accord transactionnel en tant que tel et en sa forme définitive n'a pas été approuvé par une délibération de l'assemblée délibérante.

Dans son rapport de 2008, la chambre recommandait au syndicat de « *s'attacher à délivrer (...) dans ses rapports une information fiable qui garantit aux communes des relations transparentes* ». À ce jour, certaines imprécisions subsistent. Ainsi le nombre de communes mentionnées au tableau des transferts de compétences au titre de l'éclairage public (367) communiqué par le syndicat diverge de celui indiqué dans le rapport d'activité (369).

Par ailleurs, la période de référence du rapport annuel ne coïncide pas avec l'exercice comptable sur lequel il porte, ce qui nuit à la lisibilité des informations présentées.

Le SIEA gère par ailleurs divers contrats de concessions en matière d'électricité (trois contrats) et de gaz (deux contrats). Les concessionnaires ErDF et GrDF produisent leurs comptes rendus annuels d'activité (CRAC) permettant d'apprécier les conditions d'exercice du service public délégué. Ce rapport est ensuite soumis par le SIEA à l'expertise d'un cabinet conseil, puis présenté à la commission ad hoc du syndicat ainsi qu'à la commission consultative des services publics locaux (CCSPL), instituée par le syndicat conformément à l'article L. 1413-1 du CGCT. Cependant ces CRAC ne sont pas présentés en tant que tels au comité syndical, lequel se borne à prendre acte de leur examen par la commission ad hoc et par la CCSPL.

Afin d'améliorer les restitutions dans le respect des articles L. 1411-3 et L. 1413-1 du CGCT, la chambre invite le syndicat à soumettre les CRAC des concessionnaires ainsi qu'un état formalisé des travaux annuels de la CCSPL au comité syndical pour que ce dernier puisse en prendre connaissance.

3.4- Conclusion sur la gouvernance

Malgré certaines améliorations mises en œuvre suite aux précédentes observations de la chambre, la gouvernance du SIEA se caractérise par une trop faible implication du comité syndical dans le processus décisionnel. La périodicité annuelle de réunion du comité syndical, qui contribue notamment à rendre irrégulier le processus d'approbation du budget, illustre ce phénomène. La chambre invite le SIEA à réunir le comité syndical conformément à l'article L. 5211-11 selon une périodicité trimestrielle.

4- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.1- L'organisation et les effectifs du SIEA

4.1.1- Des effectifs en forte croissance pour assumer la compétence communication électronique

Le SIEA est organisé en six pôles de compétences (organigramme mars 2015) et un pôle administratif et financier regroupant les services supports (ressources humaines, finances, marchés publics et accueil). Le syndicat exerce ses compétences avec un effectif physique sur emplois permanents de 43 agents au 1^{er} janvier 2015 contre 30 agents au 1^{er} janvier 2009, soit une hausse de 13 agents. Trois agents en contrat à durée déterminée sur emplois non permanents à temps complet et un agent en contrat d'apprentissage complètent cet effectif en 2015. L'effectif en équivalent temps plein travaillé des agents sur emplois permanents est de 41,9 agents au 1^{er} janvier 2015 (29,4 ETPT au 1^{er} janvier 2009), soit une hausse de 42,5 % en six ans.

Tableau n° 3 : Effectifs en ETPT par pôle aux 1^{er} janvier 2009 et 2015

Agents équivalents temps plein	Direction / communication	Pôle administratif et financier	Pôle Contrôle des concessions	Pôle technique**	Pôle SIG	Pôle Communication électronique	Pôle énergie	Total en ETPT
au 1 ^{er} janvier 2009	3,5	5,8	1	8,8	3,3	4	3	29,4
au 1 ^{er} janvier 2015	3,5*	5,0	1	13,8	3,95	11,65	3	41,9
Écart ETPT 2009-2015	+ 0*	- 0,8	+ 0	+ 5	+ 0,65	+ 7,65	+ 0	+ 12,5
Accroissement temporaire d'activité et apprenti au 1 ^{er} janvier 2015		1			1	2		

Source : retraitement de données du SIEA et organigrammes 2009 et 2015

*Le poste de directeur des services pourvu en juillet 2015 n'est pas intégré au chiffrage.

** Pôle intervenant au titre des compétences du budget principal en matière d'électrification, gaz et éclairage public mais aussi de réseaux de communication électronique.

Il ressort une hausse de 12,5 ETPT sur emplois permanents au cours la période sous revue dont 9,65 ETPT au titre de la mise en œuvre de la compétence communication électronique, se décomposant en 7,65 agents affectés au pôle communication électronique et 2 ETPT au sein du pôle technique (un responsable et une secrétaire de secteur venant seconder le responsable technique fibre optique).

Les autres services contribuent par ailleurs de façon non négligeable à l'exercice de cette compétence. Cette montée en charge de l'activité communication électronique se traduit notamment par :

- des modifications de profil de poste (une assistante de direction nommée chargée de mission communication électronique) ;
- le renforcement du service communication (affectation d'un mi-temps supplémentaire) ;
- la contribution des agents du budget principal à cette activité (80 % du temps de travail du directeur des services, nommé directeur de la régie RESO-Li@in, est consacré à cette activité).

4.1.2- Une forte proportion de personnels contractuels

Le SIEA compte un effectif physique contractuel sur postes permanents de 18 agents au 1^{er} janvier 2015 (contre 8 au 1^{er} janvier 2009), soit 42 % de son effectif total. Le directeur des services recruté en juillet 2015 en contrat à durée indéterminée sur le grade d'ingénieur en chef classe exceptionnelle complète cet effectif contractuel.

Tableau n° 4 : Les agents contractuels sur emplois permanents par cadre d'emploi au 1^{er} janvier 2015

Nombre d'agents	Direction / communication *	Pôle Contrôle des concessions	Pôle technique**	Pôle SIG	Pôle Communication électronique	Pôle énergie	Total
Ingénieur*			1	1	3		5
Technicien		1	3	1	2	1	9
Rédacteur	1,5				2,5		4
Total par pôle	1,5*	1	4	2	7,5	1	19

Source : retraitement de données du SIEA et organigrammes 2015 *Le poste de directeur des services pourvu en juillet 2015 n'est pas intégré au chiffrage.

Aux termes de la loi du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, les emplois des collectivités sont occupés par des fonctionnaires (article 3 de la loi). Le recrutement d'agents contractuels de droit public constitue une dérogation.

En effet, afin d'assurer la continuité du service public, si l'emploi ne peut être immédiatement pourvu par un fonctionnaire, la collectivité peut recruter un agent contractuel pour faire face à la vacance temporaire d'un poste ou à des besoins temporaires, afin de pourvoir des postes, lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ou encore pour les emplois du niveau de la catégorie A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la loi du 18 février 1983.

Le contrat conclu pour une durée déterminée d'un an maximum peut être prolongé dans la limite d'une durée totale de deux ans, lorsque la procédure de recrutement pour pourvoir l'emploi par un fonctionnaire n'a pu aboutir. La procédure de recrutement d'un agent est organisée par l'article 41 de cette même loi. Cette procédure s'applique à chaque nouvelle vacance du poste y compris celles liées à une fin de contrat.

4.1.3- Les modalités de recrutement

Le SIEA déclare les créations et vacances de ses emplois auprès du centre de gestion de l'Ain. Le renseignement du motif des offres d'emplois ne permet pas de distinguer les créations des vacances de postes. Les descriptifs des offres d'emploi relèvent parfois de deux cadres d'emplois au vu des diplômes exigés et paraissent parfois restrictifs, selon les critères retenus par la jurisprudence, pour permettre une large ouverture aux candidatures (CAA Marseille 3 avril 2001 n° 98MA00631, offre d'emploi chargé du contrôle des concessions). En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur indique que le SIEA travaille à l'élaboration d'une nouvelle procédure de gestion des vacances de postes.

Après avoir analysé un échantillon représentatif de contrats de travail, la chambre constate que le syndicat, en raison de certains délais de 15 jours à 1 mois et demi notamment au titre du renouvellement des contrats d'un an, ne permet la réception des candidatures dans le cadre d'un délai raisonnable tel que le définit la jurisprudence (déclarations de création et vacance de postes de chargé de marketing, ingénieur réseau ou assistante administrative). Le Conseil d'État dans son arrêt du 16 juin 1997 n° 149088 et 157666 a en effet estimé qu'un délai de 30 jours était trop court et la Cour administrative d'appel de Nancy dans son jugement du 20 février 2003 a validé un intervalle de deux mois.

La loi a prévu d'autres dérogations au recrutement d'agents fonctionnaires de catégorie A sur emplois permanents : selon l'article 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, *« des emplois permanents peuvent être occupés de manière permanente par des agents contractuels dans les cas suivants : 2° Pour les emplois du niveau de la catégorie A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la présente loi ; (...) »*. Le SIEA a recruté deux ingénieurs au titre de cet article 3-3 alinéa 2 et reconduit deux contrats sur la période sous revue.

L'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée précise le processus permettant de tels recrutements : la délibération créant l'emploi *« indique, le cas échéant, si l'emploi peut également être pourvu par un agent contractuel sur le fondement de l'article 3-3. Dans ce cas, le motif invoqué, la nature des fonctions, les niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi créé sont précisés »*. Les contrats relevant de cet article sont conclus pour une durée de trois années renouvelables une fois.

Or le comité syndical ne prévoit pas explicitement, lors de la création de l'emploi, que ce dernier peut être pourvu par des agents contractuels et, de ce fait, ne précise pas les conditions de tels recrutements contrairement aux dispositions de l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée. Cette autorisation n'est donnée que rétroactivement par l'organe délibérant, voire par le seul bureau syndical, une fois la procédure de recrutement finalisée et les conditions actées.

En outre, le syndicat procède au renouvellement de ces contrats sans respecter la procédure de déclaration de vacance du poste instituée par l'article 41 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée. Le fait qu'un agent de catégorie A puisse bénéficier d'un renouvellement d'une durée de trois ans par reconduction expresse ainsi que le syndicat l'énonce dans ses délibérations n'implique pas qu'il puisse se soustraire à la disposition législative susmentionnée.

La chambre demande au syndicat de mettre en conformité sa procédure de gestion des vacances de postes notamment par la publication, dans un délai raisonnable, des offres d'emplois aux exigences de profil adaptées et à respecter strictement les dispositions de l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée permettant le recrutement d'agent contractuel de catégorie A dans certaines situations. En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur indique que les déclarations de vacances seront bien effectuées, y compris en cas de renouvellement de contrats.

4.1.4- Les modalités de gestion des ressources humaines

La gestion du personnel était, jusqu'en juillet 2014, du ressort d'un attaché principal au sein du pôle administratif et financier. Ce poste est laissé vacant depuis le départ de cet agent à cette date. Certains actes de gestion relèvent directement du directeur des services tels que le suivi informatique des congés annuels ou les entretiens annuels d'évaluation. Dans le compte rendu du comité syndical du mois d'avril 2015, l'ordonnateur a fait part de sa volonté de réorganiser et renforcer le pôle administratif et financier.

Les outils de gestion des ressources humaines déployés sont en effet lacunaires, le SIEA ne dispose pas de fiches de postes et n'a pas mis en place de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. Il ne s'est pas non plus doté d'outils permettant le pilotage de la masse salariale. En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur indique que le SIEA entend se doter de fiches de postes.

Le SIEA dispose d'un tableau de bord de suivi du plan de formation, mais ce dernier intègre le seul plan de formation voté en 2010, pour trois ans, et non revu depuis.

L'ordonnateur a produit un questionnaire de bilan social renseigné au 31 décembre 2009, mais aucun pour les années 2011 et 2013. Ce questionnaire permet au centre de gestion de la fonction publique territoriale de l'Ain, auquel est affilié le syndicat, d'élaborer le rapport biennal sur l'état de la collectivité à travers la synthèse et l'analyse des données. Le fait que le SIEA soit une collectivité affiliée ne l'exonère pas de cette obligation posée par l'article 33 de la loi n° 84-53. Au-delà de cette obligation réglementaire, ce questionnaire permet de dresser un état des lieux de la situation du personnel, ce qui en fait un des outils d'aide à la gestion des ressources humaines. Le syndicat est invité à renseigner le questionnaire biennal des données sociales dans le cadre de l'élaboration du rapport sur l'état de la collectivité conformément à l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, obligation renforcée par les dispositions de l'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015.

La mise en place et le suivi d'outils de gestion et de pilotage des effectifs, des compétences et de la masse salariale par un professionnel des ressources humaines permettraient, d'autre part, de mieux anticiper et répondre aux besoins de la collectivité. En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur précise que le SIEA a pris acte de cette remarque

et le déploiement de nouveaux outils de gestion des ressources humaines est en cours. Le recrutement d'un agent sur un poste de directeur en charge des ressources adjoint au DGS est prévu afin de mettre en œuvre et d'accompagner cette évolution.

4.1.5- Le processus de création des emplois et le tableau des effectifs

Le processus de création des emplois est régi par l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale qui précise que « *Les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. La délibération précise le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé* ».

Lors de son processus de création d'emplois, la collectivité se doit de définir les missions de l'agent, le niveau des compétences requises et des diplômes nécessaires. Ce profil de poste permet de déterminer le ou les grades de recrutement ou de nomination dans l'emploi.

Les autorisations d'emplois doivent être retracées au sein l'état du personnel qui constitue la liste par filière, catégorie, cadre d'emplois et grade, des emplois autorisés (pourvus ou vacants), selon le cadre défini par les annexes budgétaires.

Le processus de création d'emplois et les modalités de gestion du tableau des emplois par le SIEA appellent les observations suivantes :

- ♦ les créations d'emploi sont votées par cadre d'emploi et non par grade ce qui est irrégulier en vertu des dispositions législatives précitées ;
- ♦ les créations de postes prévues au tableau des emplois permanents ne sont que partiellement prévues budgétairement par le SIEA ;
- ♦ ces créations d'emploi sont effectuées sans identification préalable, précise et quantifiée tant des profils de poste que du nombre de postes à créer sur l'exercice en cours. Ainsi en 2015, le comité syndical a approuvé l'inscription au tableau des emplois permanents de dix postes supplémentaires qui viennent s'ajouter aux onze postes vacants, sans que cela ne corresponde aux recrutements prévisionnels de l'année.

Le président a justifié l'ouverture de ces dix postes supplémentaires au tableau des emplois par le fait que les postes vacants ne correspondaient pas aux catégories de postes qu'il voulait créer et par son souhait de disposer d'un tableau des effectifs lui offrant des « marges de manœuvre » pour créer les postes dans différentes catégories d'emploi sur la durée du mandat sans avoir à solliciter chaque fois l'autorisation du comité syndical. Cette pratique conduit cependant à priver l'assemblée délibérante de tout regard sur le tableau des emplois qu'elle n'approuve qu'une fois en début de mandat.

Le SIEA devra revoir son processus de créations/suppressions d'emplois afin de le rendre explicite et conforme aux dispositions des articles 33 et 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée. Le syndicat doit en outre s'attacher à établir un tableau des emplois réaliste dans le cadre fixé par la réglementation et mettre sa gestion des vacances d'emplois en conformité avec la réglementation.

4.1.6- Une direction des services pourvue irrégulièrement à deux reprises

Le SIEA ne dispose pas d'emplois fonctionnels de direction. La direction des services comprend le directeur des services, une secrétaire, une assistante de direction chargée de mission communication électronique et deux agents chargés de communication dont un affecté à mi-temps.

Le poste de directeur du syndicat - vacant suite au départ, au 1^{er} octobre 2014, du directeur en fonction afin d'exercer un mandat de sénateur - a fait l'objet d'une publication de vacance le 8 octobre 2014 avec une date limite de candidature au 24 octobre. Malgré ce délai court, 38 candidats ont postulé dont certains agents titulaires correspondant au profil. Suite à la défection du candidat retenu, le responsable du pôle technique a été nommé simultanément, au 1^{er} décembre 2014, directeur par intérim et directeur adjoint des services (arrêté de nomination du 16 décembre 2014).

Une nouvelle déclaration de vacance du poste de directeur a été effectuée le 8 juin 2015. Par délibération du 19 juin 2015, le bureau syndical a nommé au 1^{er} juillet 2015, le nouveau directeur et fixé les conditions d'emploi et de rémunération par reprise de son CDI antérieur conformément aux dispositions de l'article 3²² de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée complété par l'article 26 de la loi du 19 février 2007 et l'article 41 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012.

A deux reprises, le poste de directeur des services a été pourvu irrégulièrement par le recrutement d'un agent contractuel (en contrat à durée indéterminée) au grade d'ingénieur en chef de classe exceptionnelle. L'article 5 du décret n° 90-126 du 9 février 1990 modifié portant statut particulier du cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux définissant les missions de l'ingénieur en chef territorial et les collectivités dans laquelle il peut exercer ses fonctions précise en effet que *« les fonctionnaires ayant le grade d'ingénieur en chef exercent leurs fonctions dans les régions, les départements, les communes de plus de 40 000 habitants et les offices publics d'habitations à loyer modéré de plus de 10 000 logements. Ils exercent également leurs fonctions dans les établissements publics locaux assimilés à une commune de plus de 40 000 habitants dans les conditions fixées par le décret n° 2000-954 du 22 septembre 2000 modifié relatif aux règles d'assimilation des établissements publics locaux aux collectivités territoriales pour la création de certains grades de fonctionnaires territoriaux. En outre, ils peuvent occuper l'emploi de directeur général des services techniques des villes ou de directeur général des services techniques des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 40 000 habitants. »*

Or le SIEA n'avait pas adopté, jusque fin 2015, de délibération portant son classement au sein de cette strate démographique. En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur indique qu'une délibération assimilant le SIEA à une commune de 80 000 habitants est intervenue le 9 avril 2016. Il est rappelé que pour relever d'une telle strate, le syndicat « doit satisfaire aux critères de la compétence, de l'importance du budget et du nombre et de la qualification des agents à encadrer, lesquels sont cumulatifs » (CAA de Marseille, 19 février 2013, Syndicat mixte des transports Sillages).

En tout état de cause, le SIEA ne pouvait recruter, avant d'avoir valablement délibéré pour assimiler le SIEA à une commune d'une strate l'y autorisant, un ingénieur en chef sur le poste de directeur général qu'en créant un emploi fonctionnel. En effet, les ingénieurs territoriaux exerçant dans les domaines scientifiques et techniques au sens du décret précité, un ingénieur en chef ne peut être nommé sur un emploi administratif de direction d'un établissement public de coopération intercommunale qu'à la condition qu'un emploi fonctionnel de direction ait été créé dans la collectivité concernée.

²² Article 3-5 de la loi n° 84-53 « Lorsqu'une collectivité ou un des établissements mentionnés à l'article 2 propose un nouveau contrat sur le fondement de l'article 3-3 à un agent lié par un contrat à durée indéterminée à une autre collectivité ou un autre établissement pour exercer des fonctions relevant de la même catégorie hiérarchique, l'autorité territoriale peut, par décision expresse, lui maintenir le bénéfice de la durée indéterminée. »

Cependant, dans cette hypothèse, le SIEA n'aurait pu recruter qu'un agent titulaire, les dispositions de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée par la loi du 13 août 2004, excluant la possibilité de recours à un recrutement direct pour un syndicat de communes de moins de 80 000 habitants.

La chambre rappelle que toute nomination sur un emploi non créé est entachée de nullité (CE du 11 juin 1982 n° 11887). En réponse, l'ordonnateur indique que le SIEA s'engage à régulariser la situation du directeur du SIEA au regard du tableau des emplois.

4.1.7- L'affectation des agents au service de la régie RESO-Li@in

Une convention de partenariat du 1^{er} février 2008 définit les modalités relatives au partage de moyens matériels et humains entre le budget principal du SIEA qui porte la charge financière des agents et la régie autonome RESO-Li@in pour laquelle ces agents sont affectés afin d'y exercer leurs missions. Cette convention - sans véritable portée juridique s'agissant d'une convention passée entre deux structures appartenant à la même entité juridique²³ - organise la refacturation des charges de personnel entre les deux budgets : l'avenant annuel établit la liste des agents affectés et le mode de calcul de rémunérations à rembourser par la régie autonome.

Les agents affectés à l'activité de la régie Réso-Li@in sont soit des fonctionnaires, soit des contractuels de droit public placés sous l'autorité du directeur des services du SIEA nommé directeur de la régie par décision du comité syndical du 4 octobre 2007.

La régie Réso-Li@in étant un service public à caractère industriel et commercial (SPIC), ses personnels doivent être soumis au droit privé (recrutement, carrière, discipline, responsabilité du service, application des conventions collectives, etc.) à l'exception du directeur qui peut être un fonctionnaire ou un contractuel de droit public.

La doctrine administrative précise toutefois que les fonctionnaires territoriaux conservent le bénéfice de leur statut lorsqu'ils sont affectés à un SPIC dépourvu de personnalité morale distincte de celle de la collectivité à laquelle ils sont rattachés (*Conseil d'État, Avis, 3 juin 1986*)²⁴.

Le SIEA a cependant dérogé aux exceptions admises par la jurisprudence en recrutant, pour les besoins spécifiques de la régie, des agents contractuels sous contrat de droit public.

Le syndicat devra appliquer le statut de droit privé au personnel nouvellement recruté affecté à l'exploitation du réseau de fibre optique. En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur indique qu'il a « pris acte de cette remarque et entend l'appliquer ».

²³ Article R. 2221-63 : « *Le maire est le représentant légal d'une régie dotée de la seule autonomie financière et il en est l'ordonnateur* ».

²⁴ L'avis du Conseil d'État du 3 juin 1986 a rappelé le principe selon lequel la nature industrielle ou commerciale de l'activité d'un service public entraîne la soumission à un statut de droit privé des personnes qui lui sont affectées. Il a également reconnu que les fonctionnaires conservaient le bénéfice de leur statut même si, à tort ou à raison, ils étaient affectés à une régie industrielle et commerciale. Cette position a été réaffirmée par le ministère de la fonction publique, de la réforme de l'état et de l'aménagement du territoire lors d'une réponse à une question écrite (Réponse ministérielle, Question n°01426, JO du Sénat le 11 septembre 2003, page 2794).

4.2- Les facteurs de croissance de la masse salariale

4.2.1- Une masse salariale en forte croissance

La masse salariale brute²⁵ a fortement progressé, passant de 966 k€ en 2009 à 1,5 M€ en 2014, soit une hausse de 56 % (tandis que les effectifs progressaient de 42 %). A un effet volume important s'ajoute donc un effet prix significatif (de plus de 14 points pendant la période sous revue).

Tableau n° 5 : Évolution de la masse salariale brute 2009-2014 par type d'emploi et de statut

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Taux d'évol.
Masse salariale brute SIEA*	966 190	1 091 813	1 164 723	1 221 536	1 396 018	1 506 016	56 %
Titulaires	527 541	531 294	533 568	583 728	643 804	681 295	29 %
Contractuels de droit public	428 488	547 426	623 914	624 938	728 885	789 157	84 %
dont CDD	74 783	186 519	250 675	304 347	404 222	491 515	557 %
dont CDI	353 705	360 907	373 239	320 591	324 663	297 642	- 16 %
Contractuels temporaires de droit public**	10 161	13 093	7 241	12 870	23 329	35 564	n.s.

Source : CRC

*hors gratifications des stagiaires et apprentis.

**accroissement temporaire d'activité et besoins saisonniers.

La masse salariale des agents contractuels sur emplois permanents a cru de manière significativement plus importante (+ 84 % soit + 361 k€) que celle des titulaires (+ 29 % soit + 154 k€) et représentait en 2014 plus de 55 % de la masse salariale globale (contre 45 % en 2009).

Cette forte progression de la masse salariale des agents contractuels résulte de la conjugaison de deux facteurs :

- ♦ un effet volume : + 11 ETPT contractuels ;
- ♦ une importante revalorisation des rémunérations des personnels contractuels qui ont proportionnellement davantage progressé que les rémunérations des agents titulaires.

Tableau n° 6 : Évolution du salaire brut annuel moyen 2009-2014 des agents sur emplois permanents selon leur statut

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Taux d'évol.
Titulaires	27 591	26 658	26 678	27 062	27 596	28 795	4 %
Contrats à durée déterminée*	22 730	23 432	25 605	29 208	30 600	30 247	33 %
Contrats à durée indéterminée	58 951	60 151	63 047	64 118	64 933	70 033	19 %

Source : retraitement de données du SIEA.

*Hors contrats de droit public sur postes non permanents.

En effet, sur la période sous revue, le salaire annuel moyen des agents en CDD a évolué de 33 % et celui des agents en CDI de 19 %²⁶ alors que celui des titulaires n'a progressé que de 4 %.

Cette forte évolution salariale des agents contractuels s'explique par les modalités de gestion de leurs contrats.

²⁵ Il s'agit ici de la masse salariale brute fiscale (hors charges patronales).

²⁶ Il convient de préciser que la hausse du salaire annuel moyen des CDI intègre les primes exceptionnelles (paiement de CET et d'indemnités de congés payés) versées aux agents à l'occasion de leur départ. Retraités de ces versements exceptionnels, la hausse du salaire annuel moyen des CDI serait de 11 % sur la période.

4.2.2- La gestion des contrats à durée déterminée

Plusieurs contrats d'un an conclus au titre d'une vacance temporaire d'emploi dans l'attente d'un recrutement d'un fonctionnaire ont été plusieurs fois reconduits depuis 2009, soit plus que la durée réglementaire de deux années. Ainsi, au 1^{er} janvier 2015, onze contractuels avaient une ancienneté de deux ans ou plus (dont cinq avaient près de 5 ans d'ancienneté).

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur indique qu'il a bien pris acte de cette remarque et va étudier la situation de chacun des agents concernés afin de régulariser leur situation.

Tableau n° 7 : La masse salariale brute et le salaire annuel moyen des CDD

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Taux d'évolution
Masse salariale	74 783	186 519	250 675	304 347	404 222	491 515	557 %
Salaire annuel moyen	22 730	23 432	25 605	29 208	30 600	30 247	33 %
<i>dont CDD</i>	22 730	23 432	25 605	24 110	25 380	24 594	8 %
<i>dont CDD article 3-3</i>				53 125	51 843	45 928	- 14 %

Les rémunérations des CDD sont établies sur la grille indiciaire du grade de recrutement en fonction principalement de l'expérience professionnelle. Elles font l'objet d'une réévaluation systématique lors du renouvellement du contrat sur la base des durées d'avancement à la durée minimum des grilles indiciaires. Selon la réponse à la question écrite n° 20766 de M. Louis Souvet (Doubs - UMP) publiée dans le JO Sénat du 16/04/1992 - page 918, les agents non titulaires n'ont pas de véritable déroulement de carrière. Cependant, *« leur niveau de rémunération peut être modifié, le cas échéant, dans la mesure où la décision répond aux besoins du service et apparaît comme la contrepartie d'un accroissement des tâches, de la mise en œuvre de nouvelles techniques nécessitant une qualification accrue ou de l'acquisition d'une expérience professionnelle supérieure. »*

Cette évolution de 33 % du salaire annuel moyen des CDD est ramenée à 8 % si on ne considère que les agents recrutés sur la base de contrats d'un an, le recrutement (en janvier 2012 et septembre 2013) d'ingénieurs non titulaires au titre de l'article 3-3 de la loi de 1984 modifiée (contrats de trois ans) ayant fortement contribué à la hausse du salaire moyen (46 k€ de salaire annuel moyen pour ces deux agents en 2014).

4.2.3- La gestion des contrats à durée indéterminée

L'effectif contractuel compte quatre agents en contrat à durée indéterminée au 1^{er} juillet 2015 dont le directeur des services recruté à cette date. Ces CDI sont recrutés sur la base de l'article 3-3 de la loi de 1984 modifiée.

La masse salariale des agents en CDI a connu une baisse de 16 % sur la période sous revue du fait d'une diminution des effectifs (- 2 agents entre 2011 et 2015). En revanche, le salaire annuel moyen de ces agents a cru de manière importante.

Tableau n° 8 : La masse salariale brute et le salaire annuel moyen par grade des CDI

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Taux d'évolution
Masse salariale brute CDI	353 705	360 907	373 239	320 591	324 663	297 642	- 16 %
Salaire brut annuel moyen	58 951	60 151	63 047	64 118	64 933	70 033	19 %
<i>Dont Ingénieur en chef</i>	92 312	92 814	98 681	103 459	103 459	94 070*	+ 1,9 %
	92 312	92 814	98 681	103 459	103 459	125 427	+ 35,9 %
<i>Dont Ingénieur principal</i>	345 585	223 138	228 956	170 548	174 770	175 780	- 49 %
	54 014	55 785	58 458	56 849	58 257	58 593	+ 8 %
<i>Dont Attaché principal</i>	45 337	44 955	45 240	46 584	46 434	27 792	- 38,70 %
	45 337	44 955	45 240	46 584	46 434	55 584	+ 23 %

Source : CRC *Salaires sur 9 mois du fait du départ en congé de mobilité au 1^{er} octobre 2014.

En 2014, les salaires nets mensuels des CDI s'échelonnent de 3 600 € à 8 700 € pour un salaire moyen de 5 000 € hors avantages sociaux (contre un salaire moyen mensuel net de 4 300 € en 2009).

Les évolutions de salaires sont ainsi très dynamiques pour les CDI. Elles découlent principalement de l'évolution du régime indemnitaire.

Tableau n° 9 : Répartition de l'évolution salariale entre traitement indiciaire et régime indemnitaire

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Taux d'évol.
Traitement indiciaire	221 115	225 546	237 249	203 083	203 334	171 017	+ 23 %
<i>Dont traitement indiciaire des agents de la filière technique</i>	184 083	188 245	200 217	165 689	165 940	152 320	- 17 %
Traitement indiciaire moyen des agents de la filière technique	36 817	37 649	40 695	41 422	41 485	40 619	+ 10 %
Régime indemnitaire	132 590	135 361	135 628	116 032	121 329	126 625	- 4 %
<i>Dont régime indemnitaire des agents de la filière technique</i>	123 985	127 707	126 494	106 842	112 244	117 530	- 5 %
Régime indemnitaire moyen des agents de la filière technique	24 797	25 541	25 710	26 711	28 061	31 341	+ 26 %

Source : CRC

Tableau n° 10 : Répartition de l'évolution salariale entre traitement indiciaire et régime indemnitaire hors primes exceptionnelles

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Taux d'évol.
Traitement indiciaire	221 115	225 546	237 249	203 083	203 334	171 017	- 23 %
<i>Dont traitement indiciaire des agents de la filière technique</i>	184 083	188 245	200 217	165 689	165 940	152 320	- 17 %
Traitement indiciaire moyen des agents de la filière technique	36 817	37 649	40 695	41 422	41 485	40 619	+ 10 %
Régime indemnitaire	132 290	135 361	132 811	116 032	121 284	103 864	- 21 %
<i>Dont régime indemnitaire des agents de la filière technique</i>	123 985	125 816	126 494	106 842	112 244	82 530	- 19 %
Régime indemnitaire moyen des agents de la filière technique	24 797	25 163	25 728	26 711	28 061	22 008	+ 8 %

Source : CRC

4.2.4- Des niveaux de recrutement élevés peu en rapport avec les qualifications des intéressés et les missions exercées

Le SIEA recrute ses agents contractuels à des niveaux très élevés eu égard tant à leur expériences et diplômes qu'à la nature de leurs missions, s'affranchissant ainsi des dispositions réglementaires et notamment celles du décret n° 2006-1695 du

22 décembre 2006. Ainsi les deux directeurs des services successifs ont été recrutés à un grade d'ingénieur en chef de classe exceptionnelle qui est une classe d'avancement²⁷ et non une classe de recrutement initial dans ce grade. Pour mémoire, le grade d'ingénieur en chef est accessible aux diplômés de niveau I des écoles nationales supérieures ou de polytechnique entre autres. Or les directeurs de services successifs étaient respectivement titulaires d'un brevet de technicien supérieur d'agriculture pour le premier et d'un master de méthodes informatiques appliquées à la gestion des entreprises pour le second, et n'avaient que peu ou pas d'expérience sur des postes à responsabilité équivalente.

Ces directeurs bénéficiaient ainsi de rémunérations (7 100 € net mensuel pour le premier et 6 300 € net mensuel hors avantages sociaux²⁸ pour le second) pouvant être considérées comme manifestement disproportionnées par rapport à celle d'agents de l'État de qualification équivalente exerçant des fonctions analogues, selon la jurisprudence du Conseil d'État²⁹. Le fait que le régime indemnitaire ait été calculé en référence au grade d'ingénieur en chef de classe exceptionnelle ne saurait justifier le recours au grade susmentionné.

4.2.5- Une politique d'avancement généreuse

Le syndicat qui emploie moins de 250 agents est affilié au centre de gestion de la fonction publique territoriale de l'Ain pour la gestion du comité paritaire, des recrutements et des carrières des agents titulaires. Les avancements sont basés sur l'ancienneté. En 2013, huit agents titulaires ont bénéficié d'un avancement d'échelon au minimum de la durée réglementaire et trois agents titulaires d'un avancement de grade. En 2014, douze agents titulaires ont bénéficié d'un avancement d'échelon dont deux à la durée maximale et un agent a bénéficié d'un avancement de grade.

S'agissant des contractuels, ils bénéficient d'un déroulement de carrière au moyen de contrats successifs.

Dans son article 1-2, le décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris en application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale définit les obligations et modalités de gestion des agents en CDI : « *La rémunération des agents employés à durée indéterminée fait l'objet d'un réexamen au minimum tous les trois ans, notamment au vu des résultats de l'évaluation prévue à l'article 1-3.* »

²⁷ Article 24 du décret statutaire des ingénieurs « *Peuvent être nommés ingénieurs en chef de classe exceptionnelle, après inscription sur un tableau d'avancement, les ingénieurs en chef de classe normale qui justifient, au plus tard au 31 décembre de l'année au titre de laquelle est établi le tableau d'avancement, de six ans de services effectifs accomplis dans le grade, en position d'activité, ou de détachement dans un autre corps, cadre d'emplois ou emploi de catégorie A et d'au moins un an d'ancienneté dans le 5^{ème} échelon de leur classe.* »

²⁸ Les avantages sociaux du SIEA sont constitués entre autres des tickets restaurant, des cartes sezam, de la participation à la prévoyance santé...Le nouveau directeur en fonction s'est vu par ailleurs attribuer un véhicule de service (délibération du 15 juin 2015).

²⁹ Conseil d'État du 29 décembre 2000 n° 171377 « *Considérant que si les collectivités territoriales ne peuvent attribuer à leurs agents titulaires ou non titulaires des rémunérations qui excéderaient celles auxquelles peuvent prétendre des agents de l'État occupant des fonctions et ayant des qualifications équivalentes, il appartient à l'autorité territoriale de fixer, sous le contrôle du juge, la rémunération des agents non titulaires recrutés sur des emplois pour lesquels une correspondance étroite avec la fonction publique d'État ne peut être trouvée, en prenant en compte, notamment, les fonctions occupées et la qualification de l'agent ; que cette rémunération, qui ne doit pas être manifestement disproportionnée par rapport à celle d'agents de l'État de qualification équivalente exerçant des fonctions analogues, peut comprendre des indemnités justifiées par la nature de ces fonctions ; que ces indemnités, normalement prévues dans le contrat qui lie l'agent à la collectivité, peuvent être accordées par une délibération de portée générale, sous réserve que celle-ci prévoise, soit la liste, soit les caractéristiques des fonctions donnant droit à chaque indemnité.* »

Le syndicat procède à ce réexamen tous les trois ans et, de manière automatique, à une réévaluation de la rémunération des agents contractuels concernés sur la base de l'évolution qu'aurait connue un agent titulaire progressant à la durée minimum.

4.2.6- Une procédure d'évaluation sans traçabilité

L'ordonnateur indique que « les agents font l'objet d'une évaluation dans le cadre d'un entretien annuel avec le directeur donnant lieu, après avis du responsable de service, à une notation selon une grille de 8 critères objectifs liés à la manière de servir. » Toutefois, les dossiers des agents ne contiennent aucune trace de ces évaluations et l'ordonnateur n'a pas été en mesure de fournir les feuilles d'évaluation par agent.

La chambre rappelle que la procédure d'appréciation était prévue à l'article 76 de la loi n°84-53 dans sa version en vigueur du 27 janvier 1984 au 1^{er} janvier 2015. Cet article a été ensuite modifié par la loi n° 2014-58 instaurant l'entretien professionnel annuel et son compte-rendu dont le contenu a été fixé par le décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux. L'absence de mise en place du compte-rendu d'entretien professionnel après le 1^{er} janvier 2015 a pu être relevée.

4.2.7- Les primes et indemnités

4.2.7.1- *Le régime indemnitaire*

Le régime indemnitaire lié aux grades ou filières territoriales est institué par délibération du comité syndical du 29 mars 2003. Celle-ci fixe la nature, les taux moyens et les modalités d'attribution de ces indemnités (critères de responsabilité d'encadrement, de sujétions liées à l'exercice des fonctions et de la manière de servir). Elle précise que les agents non titulaires peuvent en bénéficier.

Ce régime indemnitaire a été modifié pour la filière technique par délibérations du comité syndical des 12 mars 2005 et 27 mars 2010 afin de prendre en compte les nouvelles modalités d'octroi de la prime de rendement et de service. En 2005, le SIEA a réévalué, pour le seul grade d'ingénieur en chef, le taux moyen de la prime de service et de rendement (de 9 à 12 %) et le coefficient par grade pour l'indemnité spécifique de service (de 55 à 70 %).

L'octroi de montants le plus souvent proches des plafonds (voire excédant en 2013 légèrement le plafond pour l'indemnité spécifique de service) rend le régime indemnitaire peu évolutif notamment quant à la prise en compte de la manière de servir ; ce qui lui donne le caractère de complément de rémunération et n'en fait pas un outil de gestion active des ressources humaines.

4.2.7.2- *La nouvelle bonification indiciaire (NBI)*

Le syndicat octroie une NBI à certains agents exerçant des fonctions soit d'encadrement soit à technicité particulière dont un agent contractuel, contrevenant ainsi aux dispositions du décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 modifié qui réserve aux seuls fonctionnaires le bénéfice de la NBI. En outre cet agent contractuel - qui perçoit une NBI en qualité de maître d'apprentissage - a continué à percevoir cette prime après la fin de la période d'apprentissage (en septembre 2013) alors qu'il n'exerçait plus les fonctions éligibles (arrêté du 2 septembre 2010 portant octroi d'une NBI).

Le versement de la NBI à cet agent est donc irrégulier à double titre. Le syndicat devra veiller au respect des conditions réglementaires et opérationnelles d'octroi de primes et indemnités et de la NBI. En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur indique qu'il entend régulariser la situation de l'agent concerné.

4.2.7.3- Les astreintes

Le SIEA a mis en place des indemnités d'astreinte au titre de l'exploitation de la régie RESO-Li@in en vue de répondre aux besoins des Fournisseurs d'Accès Internet (F.A.I.) dans le cadre de la convention intervenue entre la régie et les fournisseurs d'accès internet (délibération du comité syndical du 28 mars 2009).

Ce système d'astreinte repose sur une procédure dite d'escalade qui assure différents niveaux d'astreinte en fonction de la gravité du problème : le technicien de la salle de contrôle est sollicité en première intention puis, en fonction de la gravité de l'évènement l'ingénieur responsable est appelé. Ce système vient en complément des prestations que fournissent par ailleurs les entreprises titulaires des marchés de maintenance.

En outre, par délibération du bureau syndical du 1^{er} mars 2013³⁰, des astreintes ont été mises en place pour les urgences sur le réseau d'Éclairage Public en dehors des heures d'ouverture de la collectivité.

Tableau n° 11 : Les astreintes sur la période 2009-2014

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Total astreintes	3 844	5 439	6 111	5 467	13 832	15 688	50 381
Astreinte régie RESO-LI@in	3 844	5 439	6 111	5 467	8 153	7 916	36 930
Astreinte éclairage public	-	-	-	-	5 679	7 772	13 451

Source : CRC

4.2.8- Des frais professionnels et avantages en nature irrégulièrement attribués

Les agents bénéficient dans le cadre de leurs déplacements professionnels, d'un ordre de mission permanent pour leurs déplacements autorisés, soit sur le territoire national pour les directeurs et responsables de service, soit départemental ou sur les départements limitrophes. Pour les déplacements en train, un ordre de mission ponctuel est établi. Les directeurs et responsables de service bénéficient d'une carte personnelle « abonnement fréquence 1^{ère} classe » de la SNCF. Les frais d'hébergement sont soit pris en charge par une agence de voyage, soit remboursés au réel à l'agent.

Le syndicat ne dispose pas de délibération actant les modalités de remboursement de ces frais d'hébergement. En outre, l'article 9 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 indique que « le service qui autorise le déplacement choisit le moyen de transport au tarif le moins onéreux et, lorsque l'intérêt du service l'exige, le plus adapté à la nature du déplacement ». En réponse aux observations de la chambre, l'ancien directeur avance que « les voyages en première classe permettent de loin, un travail nomade de qualité, favorisant la confidentialité des travaux. Les temps de transport effectués en cette classe, sont propices en effet à un travail efficace de par des conditions favorables, et permettent ainsi de traiter mails et dossiers divers. Afin de maîtriser la dépense, un abonnement « Fréquence » avait été pris, offrant un tarif réduit à 50 % des trajets effectués, ». Un abonnement « Fréquence » en première classe ne saurait être considéré comme le tarif le moins onéreux et le confort offert par la 1^{ère} classe ne répond pas par lui-même à la condition de l'intérêt du service posée par l'article 9 du décret précité.

³⁰ Aucune délibération du comité syndical n'a été transmise s'agissant de cette mise en place. Or l'article 9 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 modifié pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale dispose que « l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement détermine, après avis du comité technique compétent, les autres situations dans lesquelles des obligations liées au travail sont imposées aux agents sans qu'il y ait travail effectif ou astreinte. Les modalités de la rémunération ou de la compensation de ces obligations sont précisées par décret, par référence aux modalités et taux applicables aux services de l'État. »

Le directeur des services en fonction depuis le 1^{er} juillet 2015 dispose d'un véhicule de service conformément à une délibération du bureau du 19 juin 2015. Il utilise ce véhicule tant pour ses déplacements professionnels que pour effectuer les trajets entre son domicile (en Isère) et son lieu de travail (Bourg-en-Bresse). L'ordonnateur justifie ces trajets entre son domicile et son lieu de travail par le fait qu'il bénéficie d'une autorisation permanente de remisage à domicile. La circulaire de l'État n° 9 du 20 mai 1997 relative aux conditions d'utilisation des véhicules de service indique cependant que le remisage à domicile de véhicule de service par les agents constitue une possibilité exceptionnelle³¹.

En outre, cette même circulaire, dont se prévaut l'ordonnateur, indique que « *des contrôles doivent être exercés afin de veiller à ce que l'usage qui est fait des véhicules corresponde bien aux nécessités du service [...]. Afin de mieux contrôler l'utilisation qui est faite des véhicules administratifs, la tenue d'un carnet de bord-type (établi, conformément aux prescriptions de la circulaire du 14 octobre 1991) est exigée pour tous les véhicules administratifs* »³². Ces conditions ne sont pas respectées dans le cas d'espèce, le directeur des services ne remplissant pas de carnet de bord permettant de contrôler l'utilisation qu'il fait de son véhicule.

4.3- L'organisation du travail et ses modalités de gestion

4.3.1- L'organisation du temps de travail et le règlement intérieur

L'organisation du temps de travail des agents du syndicat relève d'une délibération du bureau syndical du 11 janvier 2002. Aucune décision du comité syndical adoptant cette organisation n'a été transmise par l'ordonnateur. Le protocole d'accord a été soumis à l'avis du comité technique paritaire placé auprès du centre de gestion de l'Ain réuni le 27 novembre 2001. Le règlement intérieur³³, censé retranscrire ces modalités d'organisation du travail, présente cependant des incohérences avec la délibération cadre susmentionnée.

Il ressort des dispositions du règlement intérieur quant à la gestion du temps travaillé :

- ♦ une confusion entre la durée hebdomadaire du travail effective des agents qui est de 39 heures et la durée légale de 35 heures ;
- ♦ un aménagement des jours de RTT non conforme s'agissant de jours de récupération d'heures effectives travaillées, la suppression d'une demi-journée par semaine d'absence devant s'appliquer sur toute l'année et non uniquement sur la période estivale de juin à août.

Cette confusion se traduit en pratique notamment par :

- ♦ des clauses contractuelles stipulant 35 heures de travail hebdomadaire ;

³¹ « *Sauf circonstances exceptionnelles ou autorisation expresse de remiser à domicile, les conducteurs ne conservent pas l'usage de leur véhicule au-delà du service, même pour regagner leur domicile. Cette interdiction doit s'appliquer avec rigueur à la veille du repos hebdomadaire et des jours de fête. [...] Dans le cadre de leurs missions, certains agents peuvent être exceptionnellement autorisés par leur chef de service à remiser le véhicule à leur domicile. Cette autorisation, délivrée pour une durée d'un an et renouvelable, doit faire l'objet d'un document écrit portant la signature du supérieur hiérarchique [...]. Dans le cas du remisage à domicile, l'usage privatif du véhicule est également strictement interdit. Des personnes non autorisées ne peuvent prendre place dans le véhicule. Il ne peut, par exemple, être utilisé pour déposer ses enfants à l'école.* »

³² Ce document doit mentionner quotidiennement et par mission, le kilométrage au compteur, le carburant délivré, la nature et la durée de la mission et le nom du conducteur ainsi que celui du fonctionnaire éventuellement transporté ou celui du fonctionnaire ayant commandé la mission, ces derniers attestant, sous leur responsabilité, l'exactitude des renseignements mentionnés. Le carnet de bord doit être vérifié mensuellement et l'utilisation du carburant contrôlée par le service affectataire. À cet effet, une fiche mensuelle de suivi des dépenses en carburant doit être établie.

³³ Dont la dernière version date du 1er mars 2011.

- ♦ l'octroi mensuel de 20 titres restaurant sur 11 mois (article 11 du règlement intérieur) soit 220 titres par an alors que le nombre de jours travaillés est de 205 jours du fait des jours de récupération imposés par le cycle de travail un vendredi sur deux. Cette pratique déroge aux dispositions de l'article R. 3262-7 du code du travail³⁴. L'ordonnateur s'est engagé à faire évoluer l'article 11 de son règlement intérieur pour tenir compte de cette remarque.

La chambre invite le syndicat à veiller à appliquer strictement les modalités de récupération des heures effectives travaillées et à rédiger son règlement intérieur conformément aux textes réglementaires et aux délibérations de l'assemblée délibérante en la matière.

4.3.2- Une gestion des comptes épargne-temps non réglementaire

Le dispositif du compte épargne-temps (CET) réglementé par le décret n° 2004-878 du 26 août 2004 modifié permet à l'agent d'épargner ses droits à congés en vue d'une utilisation ultérieure sous différentes modalités. Ce dispositif a été réformé par le décret n° 2010-231 du 20 mai 2010.

Dans sa partie consacrée aux congés annuels, le règlement intérieur du syndicat décrit les modalités de gestion des comptes épargne-temps des agents, sur la base des modalités fixées par une délibération du comité syndical en date du 25 mars 2006³⁵.

Le comité syndical n'a pas pris de délibération depuis et n'a donc pas intégré les nouvelles dispositions créées par le décret de 2010. Le SIEA a géré, sur la période sous revue, les comptes épargne-temps selon les anciennes modalités issues du décret de 2004, ce qui a engendré des irrégularités.

En réponse, l'ordonnateur indique son intention de mettre à jour son règlement intérieur au regard du décret n° 2010-231 du 20 mai 2010.

L'ordonnateur a transmis un tableau établissant le nombre de jours inscrits aux comptes épargne temps de chaque agent aux 1^{er} janvier 2014 et 2015 ainsi qu'un état du stock des jours épargnés au 31 décembre 2009. Ces dernières données, divergeant parfois du chiffrage présenté dans le questionnaire du bilan social 2009 permettent d'apprécier le nombre de jours épargnés par les agents au titre des anciennes modalités et conservés dans le cadre des dispositions transitoires de 2010.

A chaque fin d'année, les agents du syndicat décident de l'alimentation de leur compte épargne-temps avec des jours de congés et de RTT non pris. Pour ce faire, ils en informent par écrit l'autorité territoriale qui procède à l'inscription des jours sur le CET ouvert et les porte sur la fiche annuelle de congés remis à l'agent. Certains agents ont cumulé des jours sur la période sous revue au-delà du plafond réglementaire de 60 jours imposé par l'article 7-1 du décret de 2010.

³⁴ Article R. 3262-7 du code du Travail : « Un même salarié ne peut recevoir qu'un titre-restaurant par repas compris dans son horaire de travail journalier. Ce titre ne peut être utilisé que par le salarié auquel l'employeur l'a remis. »

³⁵ Il revenait au comité syndical de se prononcer conformément à l'article 10 du décret de 2004 modifié selon lequel « l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement, après consultation du comité technique, détermine, dans le respect de l'intérêt du service, les règles d'ouverture, de fonctionnement, de gestion et de fermeture du compte épargne-temps ainsi que les modalités de son utilisation par l'agent. »

La compensation des jours épargnés peut s'effectuer sous trois formes : des congés ultérieurs, une compensation financière ou une prise en compte au titre de la retraite additionnelle. En l'absence de décision de l'organe délibérant de la collectivité, l'agent ne peut utiliser les jours épargnés au-delà de 20 jours que sous forme de congés. Les conditions d'exercice du droit d'option et de compensation sont définies par l'article 5 du décret n° 2004-878 modifié par le décret du 20 mai 2010³⁶.

En l'espèce, sans délibération cadre de l'organe délibérant relative aux modalités de gestion du CET, le syndicat procède, au cas par cas, à l'indemnisation des jours épargnés sur décision du bureau syndical. Dans sa réponse l'ordonnateur indique son intention de régulariser la situation en prenant une délibération générale sur ce point.

En 2014, le directeur a ainsi perçu, lors de son départ de la collectivité, une indemnité compensatrice au titre de 140 jours épargnés pour un montant de 17 500 € (cf. délibération du bureau syndical du 14 novembre 2014). Cependant, aucun document n'émanant de l'autorité hiérarchique ni aucune feuille de congés 2014 ne permet d'attester le nombre de jours épargnés au 1^{er} janvier 2014 et à la date du départ de l'agent. Les seules pièces documentant les jours de congés épargnés sont les tableaux des stocks au 31 décembre 2009 et celui au 31 décembre 2011 faisant état, pour le directeur, de 17 jours épargnés. Un troisième tableau, communiqué par l'ordonnateur après l'entretien préalable à la fin de contrôle, fait état en sus du solde de 17 jours fin 2009, de 22 jours de congés épargnés de 2008 à 2013, soit un total de 149 jours³⁷.

Ce tableau appelle les observations suivantes :

- ♦ il est en contradiction avec les documents initialement fournis par l'ordonnateur au cours de l'instruction ;
- ♦ il n'est pas signé et aucune feuille de congé ni aucune demande de versement sur le CET signée de l'agent n'est susceptible d'en attester l'authenticité ;

³⁶ « Lorsqu'une collectivité ou un établissement a pris une délibération, en vertu du deuxième alinéa de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée, tendant à l'indemnisation ou à la prise en compte au sein du régime de retraite additionnelle de la fonction publique des droits ainsi épargnés sur le compte épargne-temps et dès lors qu'au terme de chaque année civile le nombre de jours inscrits sur le compte est supérieur à vingt :

I.-Les jours ainsi épargnés n'excédant pas vingt jours ne peuvent être utilisés par l'agent que sous forme de congés, pris dans les conditions mentionnées à l'article 3 du décret du 26 novembre 1985 susvisé.

II.-Les jours ainsi épargnés excédant vingt jours donnent lieu à une option exercée au plus tard le 31 janvier de l'année suivante :

1° L'agent titulaire mentionné à l'article 2 opte dans les proportions qu'il souhaite :

a) Pour une prise en compte au sein du régime de retraite additionnelle de la fonction publique dans les conditions définies à l'article 6 ;

b) Pour une indemnisation dans les conditions définies à l'article 7 ;

c) Pour un maintien sur le compte épargne-temps dans les conditions définies à l'article 7-1.

Les jours mentionnés au a et au b sont retranchés du compte épargne-temps à la date d'exercice de l'option.

En l'absence d'exercice d'une option par l'agent titulaire, les jours excédant vingt jours sont pris en compte au sein du régime de retraite additionnelle de la fonction publique.

2° L'agent non titulaire mentionné à l'article 2 opte dans les proportions qu'il souhaite :

a) Pour une indemnisation dans les conditions définies à l'article 7 ;

b) Pour un maintien sur le compte épargne-temps dans les conditions définies à l'article 7-1.

Les jours mentionnés au a sont retranchés du compte épargne-temps à la date d'exercice de l'option.

En l'absence d'exercice d'une option par l'agent non titulaire, les jours excédant vingt jours sont indemnisés dans les conditions prévues au a. »

³⁷ L'agent a consommé l'ensemble de ses congés 2014 et neuf jours de son CET du fait de son placement en congés ordinaires sur la période du 23 juillet au 30 septembre 2014.

- ♦ il fait apparaître un placement de 22 jours chaque année qui, s'il est réglementaire³⁸, est contraire au règlement intérieur du SIEA qui prévoit que « *le nombre total de jours pouvant alimenter annuellement le compte épargne-temps (congrés ordinaires + A.R.T.T.) est de 15 jours* ».

Lors de la contradiction, l'ordonnateur a indiqué que le règlement intérieur du SIEA fait apparaître la possibilité d'alimenter le compte épargne temps à hauteur de 15 jours au titre des congés ordinaires et des jours liés à la réduction du temps de travail, auxquels peuvent s'ajouter 5 jours supplémentaires au titre des repos compensateurs.

La chambre rappelle que les jours de repos compensateur correspondent, soit :

- ♦ à la récupération du temps passé à accomplir des heures supplémentaires n'ayant pas donné lieu au versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) ; cette disposition concerne les cadres B et C bénéficiant de l'IHTS pouvant aussi bénéficier de repos compensateurs au titre de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires - régime indemnitaire dont ne relève pas le directeur général.
- ♦ à la compensation de sujétions ou d'une pénibilité particulière retenue par l'organe délibérant, dans le cadre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail, pour réduire la durée annuelle de travail des agents occupant certains emplois (article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001). Le directeur général n'est donc pas concerné et aucune délibération du bureau ou de l'assemblée délibérante n'a été prise en ce sens.

Le directeur général ne pouvait donc pas épargner plus de 15 jours par an. Et en conséquence, la liquidation de l'indemnité de 17 500 € à son bénéfice est irrégulière car :

- ♦ elle inclut les 20 premiers jours épargnés ;
- ♦ elle dépasse le plafond réglementaire de 60 jours³⁹, sans reposer sur la valorisation d'un CET historique (antérieur au 31/12/2009), lequel ne totalisait que 17 jours ;
- ♦ elle ne s'appuie sur aucun document permettant d'attester le provisionnement du compte épargne-temps du directeur à cette hauteur.

Le président du syndicat a confirmé en audition l'existence physique et l'intégrité du fichier indiquant que le directeur général avait épargné 149 jours. La chambre constate cependant que le seul document fondant le paiement des jours de CET s'avère en contradiction avec les pièces préalablement transmises et ne correspond pas à l'état des droits de l'intéressé tels que figurant à son dossier au moment de son indemnisation.

À la suite des observations de la chambre, l'ordonnateur a émis un titre de recettes à l'encontre du directeur général, sans pour autant apporter la preuve de son recouvrement.

4.4- Conclusion sur la gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines du SIEA souffre d'insuffisances en termes d'outils de gestion : absence de tableau de suivi des effectifs et de la masse salariale, bilan social

³⁸ L'article 3 du décret n° 2004-878 modifié indique : « *Le compte épargne-temps est alimenté par le report de jours de réduction du temps de travail et par le report de congés annuels tels que prévus par le décret du 26 novembre 1985 susvisé, sans que le nombre de jours de congés annuels pris dans l'année puisse être inférieur à vingt.* » Les agents du SIEA bénéficiant de 30 jours de congés et 18 jours de RTT (soit 48 jours), seuls 28 peuvent être chaque année déposés sur le CET.

³⁹ L'article 7-1 du décret n° 2004-878 précise que « *Chaque jour mentionné à l'article 3-1 et au c du 1° ainsi qu'au b du 2° du II de l'article 5 est maintenu sur le compte épargne-temps, sous réserve que le nombre total de jours inscrits sur le compte n'excède pas soixante jours.* »

inexistant, absence de traçabilité des évaluations, suivi des congés non exhaustif... En outre, le comité syndical est privé de tout regard, notamment sur la gestion des effectifs, le tableau des emplois et les recrutements.

Le SIEA a favorisé le recrutement et l'avancement rapide des personnels contractuels au détriment des personnels titulaires (via des publications de vacance de postes extrêmement brèves et des révisions de contrats entraînant des revalorisations substantielles). Ces personnels contractuels ont en outre été recrutés à des niveaux hiérarchique et salariaux élevés, pour certains sans corrélation avec leurs fonctions, diplômes et qualifications.

Ces pratiques ont eu une incidence financière significative, la masse salariale du SIEA ayant cru de 56 % (+ 536 k€) sur la période sous revue alors que les effectifs progressaient de 42 %.

La chambre invite donc le syndicat à se conformer à la réglementation en matière de gestion des ressources humaines et notamment :

- ♦ d'adopter un règlement intérieur et des règles de gestion du temps de travail (cycle de travail, récupération, congés), des comptes épargne-temps et des primes conformes aux dispositions réglementaires ;
- ♦ de respecter les règles en matière de création d'emplois notamment au regard des seuils démographiques conformément aux dispositions des statuts et du décret n° 2000-954 du 22 septembre 2000 ;
- ♦ de respecter strictement les dispositions réglementaires encadrant le recrutement des personnels contractuels.

La chambre préconise enfin au syndicat de se doter d'outils de gestion des ressources humaines (bilan social, fiches de poste, fiche individuelle d'évaluation, tableaux de bord de suivi des effectifs et de la masse salariale) lui permettant de professionnaliser la gestion des ressources humaines.

5- LA COMMUNICATION ELECTRONIQUE

5.1- Le cadre de l'intervention de la collectivité

5.1.1- Le cadre européen

Dans sa communication du 19 mai 2010, la Commission européenne a lancé la « stratégie numérique pour l'Europe », une des sept initiatives phares de la stratégie Europe 2020.

Cette stratégie numérique se structure autour de sept axes :

- ♦ marché unique numérique ;
- ♦ interopérabilité et normalisation ;
- ♦ confiance et sécurité ;
- ♦ accès internet rapide et ultrarapide pour tous ;
- ♦ recherche et innovation ;
- ♦ compétences numériques et services en ligne ;
- ♦ technologie pour la société.

L'axe « Accès internet rapide et ultrarapide » définit une série d'objectifs de déploiement du haut et très haut débit. Ainsi, l'ensemble de la population européenne doit pouvoir avoir accès à une connexion internet haut débit en 2013 et à une connexion internet très haut débit (au moins 30 Mb/s) en 2020. À cette date, au moins 50 % des ménages devront disposer d'un abonnement à 100 Mb/s.

5.1.2- Les plans nationaux de déploiement du très haut débit

L'objectif gouvernemental est retranscrit par le Plan France Très Haut Débit (PFTHD) adopté en février 2013. Il vise le raccordement très haut débit de l'ensemble du territoire national d'ici 2022, avec un objectif intermédiaire de 50 % des foyers raccordés en très haut débit en 2017. Il s'appuie en majeure partie sur la technologie fibre optique à domicile (FTTH), mais n'écarte pas le recours à d'autres technologies, tant que leur emploi reste en cohérence avec l'objectif final du PFTHD.

Une attention particulière est accordée au raccordement optique dans les plus brefs délais des zones d'activités économiques et des sites d'intérêt général tels que ceux de l'éducation, la santé ou l'administration.

Le déploiement en dehors des zones où des projets crédibles sont conduits par les opérateurs privés, est laissé à l'action coordonnée des collectivités territoriales, soutenues par l'État sur les plans opérationnels et financiers.

Ces stratégies de déploiements des collectivités sont retranscrites dans les SDTAN (schéma directeurs territoriaux d'aménagement numérique), mais s'appuient également sur l'échelon régional, notamment à travers des documents tels que la stratégie de cohérence régionale pour l'aménagement numérique (SCORAN).

5.1.3- La stratégie de cohérence régionale pour l'aménagement numérique (SCORAN)

L'État a souhaité en juillet 2009 qu'avant la fin de l'année 2010, les départements élaborent pour le volet infrastructures numériques des schémas directeurs d'aménagement numérique (SDAN) et les régions des stratégies de cohérence régionale sur l'aménagement numérique (SCORAN).

La circulaire du premier ministre en date du 31 juillet 2009 définit la vocation de la SCORAN comme étant un « précadrage » pour les schémas directeurs départementaux, traduisant les orientations issues d'une concertation régionale entre l'État, la Région, les Départements, la Caisse des dépôts et consignations.

La SCORAN de la région-Rhône Alpes s'est inscrit dans cet esprit en se limitant, selon les termes mêmes du conseil économique, social et environnemental de la région Rhône-Alpes (CESER) « à présenter i) un diagnostic synthétique des infrastructures et services de télécommunication sur le territoire rhônalpin, ii) un rappel du cadre national faisant ressortir le risque d'écrémage de la clientèle par les opérateurs au détriment des capacités de péréquation entre zones denses et moins denses, iii) les intentions d'investissement très haut débit des opérateurs privés ».

En 2011, la SCORAN dressait le constat suivant sur son territoire⁴⁰ :

- ♦ Infrastructures :
 - 3 millions de lignes téléphoniques ;
 - 90 % des lignes dépendant d'un NRA opticalisé ;
 - 7 % des lignes téléphoniques dépendent de centraux téléphoniques éligibles à une offre concurrentielle (dégrouper et triple play) ;
 - un réseau optique des opérateurs alternatif d'une longueur de 8 800 km ;
 - 347 communes câblées ;
- ♦ Service de communications électroniques :
 - 62 % des foyers avec un débit supérieur à 8Mb/s ;

⁴⁰ SCORAN de Rhône-Alpes octobre 2011.

- 30 % des foyers en DSL « dégradé » (entre 2 et 8 Mb/s) ;
- 8 % des foyers en situation de fracture numérique (débit de moins de 2 Mb/s) ;
- 17 % des foyers éligibles au câble très haut débit ;
- 92 % de la population couverte en 3G ;
- ♦ Réseaux d'initiative publique (RIP) :
 - un linéaire cumulé de 7 400 km d'infrastructures télécoms ;
 - un investissement public-privé de 500 M€ ;
 - 610 NRA et 810 zones d'activités économiques desservis.

La région Rhône-Alpes évaluait en 2011 qu'équiper tous les foyers et toutes les entreprises de la région en FTTH (fiber to the home) reviendrait à un investissement de 3,4 Md€ répartis comme suit :

Tableau n° 12 : Estimation des coûts de déploiement par la SCORAN

Type de zone	Coût estimé (M€)	Coût à la prise (€/prise)	Nombre de foyers concernés	Pourcentage de la population régionale
Zone très dense	190	230	650 000	23 %
Zone conventionnée	730	870	840 000	30 %
Zone non dense	2500	1900	1 330 000	47 %

Source : SCORAN de Rhône-Alpes 2011

La SCORAN, élaborée en 2011 et non réactualisée depuis, estimait ne pas avoir vocation à afficher des priorités précises de dessertes, cet exercice étant réservé aux SDAN réalisés à l'échelle départementale. Elle se limitait à « *proposer des pistes de convergences entre territoires* » centrées sur l'équité, la complémentarité public-privé pour accélérer le déploiement et la cohérence de ces déploiements.

Au-delà des grands principes, la SCORAN énonçait deux priorités globales de déploiement en fibre optique qui « *pourraient être étudiées dans les SDAN départementaux* » :

- ♦ la desserte prioritaire en fibre optique des zones pas ou mal desservies en ADSL, où l'attente des usagers est la plus forte et permet ainsi un meilleur aménagement du territoire et un équilibre économique⁴¹ ;
- ♦ la desserte des sites des services au public et économiques, ainsi que des points hauts facilitant la diffusion de la technologie mobile 4G.

La SCORAN faisait état de projets de schémas départementaux intégrant une « montée en débit » sur le fil de cuivre dans le cadre d'une offre de référence de France Télécom et en soulignait les limites estimant qu'il s'agissait d'une solution technologique qui « ne résistera[it] pas au temps », et qui risquerait de retarder le passage au très haut débit.

Dans la continuité de l'analyse de la SCORAN, le conseil économique social et environnemental régional (CESER) Rhône-Alpes avait en 2012 préconisé la fin de « l'âge du cuivre ».

Au-delà de la SCORAN, la région Rhône-Alpes a souhaité, au cours de la période 2006-2010, mettre en place une politique d'ensemble en matière de numérique intitulée SIDERHAL (société de l'Information pour le développement de Rhône-Alpes) et se prévalait en 2012 d'être la seule région à avoir accompagné l'ensemble de ses départements dans la

⁴¹ Les objectifs de la SCORAN ciblent en priorité les zones mal desservies en triple play, ainsi que les sites des services au public et économiques du territoire tels que : les relais de services publics, les établissements de santé, les sites d'éducation et formation, les immeubles et locaux d'entreprises, les zones d'activités économiques, les mairies, les points d'échanges multimodaux de transport collectif.

mise en place de leurs réseaux ouverts d'initiative publique. Depuis lors, la Région ambitionne la couverture totale du territoire en très haut débit d'ici à 2025 dans le cadre de la politique numérique « région connectée » votée en juin 2014.

5.1.4- Le cadre juridique d'intervention

La loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN) a accru les facultés d'intervention des collectivités territoriales en leur permettant « *d'établir et d'exploiter des réseaux de communications électroniques au sens du 3° et du 15° de l'article L. 32 du code des postes et communications électroniques* ». Ces compétences sont codifiées à l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Les collectivités et leurs groupements peuvent établir des infrastructures passives, c'est-à-dire du génie civil destiné à recevoir des réseaux (fourreaux, chambres de tirage, pylônes...) et des câbles (fibres optiques principalement).

Elles peuvent également établir de véritables réseaux de communications électroniques et les exploiter, sachant qu'un réseau de communications électroniques comprend, en plus de l'infrastructure (équipement passif), les équipements actifs (équipements électroniques) permettant au réseau de fonctionner.

La collectivité peut dès lors :

- ♦ mettre son réseau à disposition d'opérateurs ou d'utilisateurs de réseaux indépendants par location. Elle agit alors en simple gestionnaire de réseau ;
- ♦ ou l'exploiter directement et en commercialiser les services :
 - aux opérateurs : dans ce cas elle se comporte comme un grossiste et vend aux opérateurs des « briques » de base (exemple : de la bande passante) à partir desquelles ceux-ci vont construire des services et les commercialiser à l'utilisateur final. Elle est alors « opérateur d'opérateurs » ;
 - à l'utilisateur final (l'abonné, entreprise ou particulier) : dans les cas où le manque de rentabilité de l'exploitation d'un tel aménagement se traduit par l'absence d'offre de la part des opérateurs, y compris en présence d'une offre de gros proposée à partir d'un réseau mis en place par la collectivité, l'article L. 1425-1 du CGCT permet aux collectivités de desservir l'utilisateur final. L'insuffisance d'initiatives privées doit, dans ce cas, avoir été constatée par une procédure formelle. La collectivité agit alors en tant qu'opérateur de services.

Intervenant dans un champ a priori concurrentiel, l'action des collectivités doit être transparente, non discriminatoire et respecter le jeu de la concurrence. Elle doit se faire en cohérence entre les réseaux d'initiative publique mis en place par les différents échelons territoriaux.

5.1.5- La préemption des zones denses de l'Ain par l'opérateur historique : la zone conventionnée.

Compte tenu du subventionnement des projets des collectivités qu'il permet, le Plan France Très Haut Débit supposait, en amont, une définition précise du périmètre d'intervention respectif de l'investissement privé et de l'investissement public dans les réseaux FttH.

Les opérateurs ont ainsi été invités à répondre en janvier 2011 à un appel à manifestation d'intention d'investissement (AMII) lancé par le gouvernement en matière de déploiements de réseaux de boucle locale à très haut débit à horizon de 5 ans en dehors des zones très denses⁴².

Ces manifestations d'intention ont valeur d'engagements pour les opérateurs de réseaux et les fournisseurs d'accès à Internet et devaient permettre d'identifier les zones où l'effort, y compris mutualisé, des opérateurs de communications électroniques, ne pouvait suffire à déployer un réseau très haut débit.

Ces engagements de déploiement ont été formalisés dans le cadre de conventions conclues entre l'opérateur impliqué, les collectivités territoriales concernées et l'État. Par ces conventions, les opérateurs se sont engagés à réaliser des déploiements de réseaux en fibre optique mutualisés, homogènes et complets à terme en conformité avec les dispositions des décisions de l'ARCEP n° 2009-1106 et n° 2010-1312 précisant les modalités de l'accès aux lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique

Dans ces « zones conventionnées », l'État et les collectivités territoriales signataires se sont engagées à ne soutenir les déploiements de réseaux d'initiative publique (RIP) concurrents que dans la mesure où les engagements de déploiement seront effectivement respectés⁴³.

Dans le département de l'Ain, Orange a fait part, en février 2011 de son souhait de déployer un réseau très haut débit en fibre optique sur les communes de Bourg-en-Bresse, Oyonnax, Saint-Laurent-sur-Saône, Viriat, Péronnas, Saint André sur Vieux Jonc, Buellas, Dompierre-sur-Veyle, Jasseron, Lent, Montcet, Montracol, Polliat, Saint-Denis-lès-Bourg, Saint-Rémy, Servas et Vandeins. Ces communes constituent l'essentiel des zones denses du département de l'Ain.

Le SIEA avait, pour sa part, souhaité à l'origine étendre son réseau sur l'ensemble du département de l'Ain.

5.2- Le réseau Li@in porté par le SIEA

5.2.1- L'historique du réseau Li@in

5.2.1.1- *Une volonté politique précoce d'aménagement du territoire par le numérique*

Le SIEA, a depuis 1996, intégré dans ses statuts la compétence optionnelle « communication électronique ». Jusqu'au début des années 2000, le syndicat n'exerçait, au titre de cette compétence, qu'une veille technologique, estimant que « *l'imprécision des textes permettant aux collectivités d'intervenir dans ce domaine et [...] la diversité des solutions [rendait] hasardeux de s'aventurer dans une réflexion plus approfondie* »⁴⁴.

Au demeurant, antérieurement à la loi du 25 juin 1999, les communes n'avaient pas la compétence pour construire des réseaux de communication électroniques, lesquels étaient alors exploités par France Télécom. Le fondement d'un transfert de compétence des

⁴² Définies par la décision n° 2009-1106 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 22 décembre 2009.

⁴³ Afin de pallier à d'éventuelles défaillances caractérisées d'un ou des opérateurs concernés, et dans les conditions prévues par le Plan France Très Haut Débit, les collectivités territoriales peuvent envisager des « déploiements conditionnels » dans les zones conventionnées. De tels projets de déploiements conditionnels pourront, le cas échéant, faire l'objet du soutien financier de l'État conformément aux dispositions du cahier des charges France Très Haut Débit.

⁴⁴ Rapport du Président repris dans la délibération n° 2002/34 du comité syndical du 16 mars 2002.

communes au SIEA en 1996 en matière d'établissement de réseaux de communication électronique était donc discutable.

En 2003, 339 communes (sur les 419 communes de l'Ain) avaient délibéré le transfert de la compétence « communication électronique » au SIEA.

Se prévalant de son expérience dans le domaine des réseaux et face au constat de la carence, notamment en zone rurale, de l'opérateur historique dans l'Ain, le SIEA a ainsi décidé de construire un réseau de communication électronique mutualisé, propriété de l'ensemble des communes de l'Ain, au même titre que les réseaux d'électricité et d'eau.

L'objectif affiché était d'établir une équité entre les zones rurales et les zones urbaines et de déployer un réseau public pour tous (particuliers, professionnels, sites publics) dans le cadre d'une démarche d'aménagement du territoire. Il s'agissait en priorité de desservir rapidement les zones non couvertes et de promouvoir le développement économique du territoire en fournissant les zones d'activité et entreprises en très haut débit puis de permettre à 80 % de la population d'accéder au très haut débit à l'horizon 2020.

5.2.1.2- Les études préalables (2002-2006)

Se fondant sur les « évolutions récentes de textes et notamment l'introduction dans le cadre du CGCT d'un article donnant aux collectivités la compétence en la matière et la stabilisation des évolutions techniques »⁴⁵ le comité syndical, par délibération n° 2002/34 du 16 mars 2002, a acté le « lancement d'une étude de faisabilité dans le cadre de la compétence communication électronique » avec comme principal objectif d'établir un état des lieux des différents réseaux déjà existants sur le département.

L'étude réalisée ayant mis en évidence la multiplicité des réseaux traversant le département, le syndicat a considéré que cela lui permettait d'envisager le déploiement simple d'un réseau haut débit via la mise en place d'un anneau fédérateur (boucle locale de télécommunication en fibres) couvrant le département avec comme objectif principal d'offrir un large accès au haut débit dans le but « de faire venir ou de créer dans le département des activités tertiaires et de télétravail »⁴⁶.

Cette étude a été menée avec pour objectif affiché « de proposer un tracé d'un réseau haut débit dans le département de l'Ain avec une préconisation de solutions techniques et une indication de budget ». L'étude repose sur le postulat d'un recours à une boucle locale de télécommunication (BLT) en fibre optique à l'exclusion de toute autre technologique.

Cette première étude, après avoir rappelé le contexte juridique, procède :

- ♦ à une identification sommaire des besoins
- ♦ à un recensement des réseaux existants :
 - opérateurs filaires :
 - Réseau LDCOM le long du Rhône et de la Saône (qui met à disposition de la fibre noire et des fourreaux pour une durée de 12 à 15 ans dans le cadre d'un droit d'usage irrévocable) ;
 - Réseau Telecom développement le long des voies ferrées (avec possibilité de louer les fourreaux mais pas les fibres optiques) ;
 - France Telecom (ne proposant pas de location d'infrastructure à proprement parler selon l'étude) ;

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ Délibération n° 2003/33 du comité syndical en date du 29 mars 2003.

- UPC : un opérateur disposant d'un réseau câblé sur dix communes du département ;
- les opérateurs de boucle locale radio ;
- les infrastructures existantes (afin de minimiser les coûts de génie civil pour le réseau) : SNCF, TRAPIL (société disposant d'un pipeline), SPSE (société de pipeline sud européen), RTE dont les réseaux couvrent une grande partie du département et qui peut mettre à disposition des fibres, SAP2R (disposant de fibres à louer le long de l'autoroute).

Cette première étude esquisse un schéma d'infrastructure pour l'anneau fédérateur et émet des préconisations techniques (dimensionnement du câble optique, nature des fibres, modalités de pose sur le réseau RTE et sous fourreaux, nature de l'équipement optique passif à retenir, des baies optiques).

L'entreprise qui a réalisé cette étude fait partie de celles qui seront retenues pour construire le réseau.

Par délibération n° 2003/33 du 29 mars 2003 le comité syndical a ensuite :

- ♦ décidé la réalisation d'une étude de détail pour la mise en œuvre d'un réseau départemental de télécommunication « Haut débit » ;
- ♦ validé la réalisation de réseaux à titre expérimental ;
- ♦ décidé l'inscription au budget primitif 2003 de 300 000 € d'études, de 1,5 M€ de travaux ou d'infrastructures à titre expérimental, de 13 M€ de travaux ou d'infrastructure ;
- ♦ décidé la création d'un poste d'ingénieur spécialisé en télécommunication et autorisé le Président à procéder au recrutement.

Outre cette première étude, le SIEA s'est appuyé sur une série d'études complémentaires :

- ♦ une étude réalisée, en 2003, par l'Observatoire Régional des Télécommunication, l'Idate et Tactis, pour « *mesurer les pratiques des entreprises vis-à-vis des télécoms et tout particulièrement de l'Internet et de la connexion permanente, apprécier les effets de la diversité technologique et de la concurrence sur le comportement des PME, mesurer l'impact des politiques publiques locales sur la pénétration des applications et des usages télécoms des PME* » ;
- ♦ une étude géomarketing réalisée par l'Association pour l'Expertise des Concessions (AEC) en 2004 ;
- ♦ une étude réalisée par le cabinet d'avocats SEBAN & Associés, portant sur le contexte juridique des communications électroniques en 2004 ;
- ♦ une étude juridique réalisée en 2006 par le cabinet d'avocats SEBAN & Associés, portant sur le projet de déploiement d'un réseau de communications électroniques très haut débit sur les territoires des communautés de communes du bassin Bellegardien et du pays de Gex ainsi que sur la commune de MIONNAY et plus précisément sur l'origine de la propriété des fourreaux situés sur certaines parties du périmètre possible du futur réseau ;
- ♦ une étude réalisée par la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR) en 2006, portant sur les possibilités d'utilisation des courants porteurs en ligne pour les réseaux haut débit en milieu rural.

La compétence communication électronique du SIEA a été adaptée en 2004 afin de prendre en compte les évolutions législatives et réglementaires⁴⁷. Par délibération n° 2005/53 du 28 juillet 2005, le bureau syndical a acté la poursuite de l'action engagée dans le domaine du haut débit sans en préciser les modalités.

5.2.1.3- Le SIEA opérateur de réseau dès 2006 : un positionnement pionnier

Le 12 janvier 2006, le SIEA s'est déclaré opérateur de réseaux auprès de l'Autorité de régulation (ARCEP) selon les dispositions de l'article L. 1425-1 du CGCT.

Dans un rapport du Président fourni à l'appui de la délibération n° 2006/23 du bureau syndical du 3 mars 2006, il est fait état :

- ♦ de la demande de plus de 30 communes recensant des besoins en termes d'ADSL sur leur territoire ;
- ♦ de l'incapacité de France Télécom à répondre à ces demandes faute d'infrastructures adaptées ;
- ♦ du fait que la demande adressée par le SIEA à France Télécom, d'un inventaire des lignes téléphoniques inéligibles à l'ADSL est restée sans réponse ;
- ♦ des limites de l'ADSL en termes de débit⁴⁸ ;
- ♦ de l'expression par diverses entreprises du département d'un besoin en très haut débit.

Sur le plan technique, ce rapport indique que « *l'architecture cible d'un réseau entièrement en fibres optiques jusqu'aux utilisateurs et dans toutes les communes est étudiée en priorité pour une mise en place à terme* » et évoque trois solutions techniques :

- ♦ la réalisation de tranchées par le SIEA pour la pose de fourreaux de fibres ; solution réalisable en toute indépendance mais onéreuse (coût alors estimé à 150 M€) ;
- ♦ la pose des câbles de fibres optiques sur les liaisons aériennes des réseaux électriques BMT (basse et moyenne tension), solution moins onéreuse et permettant un déploiement plus rapide et aisé en milieu rural ;
- ♦ le partage des fourreaux souterrains existants, solution qualifiée de réaliste, et pour laquelle le syndicat a adressé une demande formelle à France Télécom. Dans la perspective de la mise en œuvre de cette solution, un inventaire des conventions d'occupation du domaine public et d'enfouissement a été lancé sur le Pays de Gex et le Bassin Bellegardien

Cet inventaire n'a cependant pu être fourni que partiellement par le SIEA et n'a pas été étendu à l'ensemble du département.

Compte tenu des inconnues liées à ces différentes solutions de déploiement, le rapport précité conclut à la nécessité de poursuivre la phase d'expérimentation sur la fibre optique et à l'opportunité de « *comparer cette solution technologique avec le dégroupage DSL⁴⁹ et de courant porteur en ligne (CPL)⁵⁰, qui pourraient constituer des solutions intermédiaires de déploiement plus rapide, et de solutions de distribution en wifi ou en wimax, qui peuvent être complémentaires des solutions câblées en apportant la mobilité* ».

⁴⁷ Cf. les dispositions de la loi pour la confiance dans l'économie numérique (loi LEN) n° 2004-575 du 21 juin 2004 qui crée l'article L. 1425-1 du CGCT permettant aux collectivités locales de devenir opérateurs de télécommunications.

⁴⁸ L'offre de France télécom de montée en débit sur le cuivre était alors basée sur un débit de 512 Kbits/s dans le sens descendant et 128 Kbits/s dans le sens remontant.

⁴⁹ Utilisation de la paire cuivre du réseau téléphonique.

⁵⁰ Utilisation du réseau électrique comme support.

Il s'achève sur la conclusion suivante : « *il faut se rendre à l'évidence que du temps est encore nécessaire pour affiner le projet départemental et qu'il ne paraît pas sérieux de proposer à notre Comité de s'engager sur cet important projet dans les conditions actuelles* ».

5.2.1.4- *Le choix de la fibre optique dans un contexte technologique mouvant*

La comparaison avec les solutions dégroupage DSL, CPL, Wifi et WiMax n'a cependant pas été menée.

Seule la technologie fibre a fait l'objet d'une étude préalable et il n'y a pas eu d'études techniques spécifiques permettant de tester les technologies alternatives. Le SIEA indique avoir fondé le choix de la fibre sur :

- ♦ des retours d'expériences menées par ailleurs (Pays Chartrain pour le CPL, la Manche pour le Wifi...) ;
- ♦ des échanges avec des professionnels du secteur tel que Schneider Electric.

Ils ont conforté le SIEA dans son choix premier d'un réseau entièrement en fibre optique estimant que les technologies CPL et wifi ne répondaient que très partiellement à l'attente des utilisateurs tant sur les débits offerts que sur la qualité du service apporté.

Le SIEA, en concertation avec le département de l'Ain, a déployé une technologie transitoire afin de couvrir rapidement l'ensemble des « zones blanches ADSL » présentes sur le département. Ainsi a débuté, en 2007, une opération consistant en la mise en œuvre d'équipements hertziens aptes à fournir un service de base de 2 Mbps symétrique. En 2011, 155 relais avaient été installés sur le territoire départemental et 1 200 abonnés bénéficiaient du service haut débit.

Estimant que la fibre optique était l'unique solution viable et pérenne, le SIEA a fait le choix de déployer une solution fibre plus onéreuse mais qu'il estimait être la technologie d'avenir et pensant ainsi économiser les surcoûts inhérents au déploiement massif de technologies intermédiaires (montée sur la paire cuivre, Wifi, ...) qui n'auraient eu pour seule incidence, selon lui, que de repousser l'échéance de l'investissement incontournable de la fibre optique.

Les solutions alternatives à la fibre optique n'ont donc été envisagées que marginalement comme solutions « dégradées » et transitoires.

5.2.1.5- *La phase d'expérimentation*

Par délibération n° 2006/75 le comité syndical du 6 octobre 2006 a acté :

- ♦ la poursuite des actions visant à la création, entre 2007 et 2012, d'une infrastructure destinée à permettre l'accès au très haut débit des entreprises et particuliers du département ;
- ♦ le lancement du projet pilote nommé Li@in (Liaison internet de l'Ain) sur les territoires du Bassin bellegardien, du Pays de Gex et sur la commune de Mionnay.

Cela s'est traduit en 2007 par le lancement de deux projets de déploiement de réseaux de communications électroniques : un réseau Wifi de résorption des zones d'ombre ADSL et un réseau en fibre optique (Li@in).

Le déploiement du réseau Li@in a commencé par une phase pilote (2007-2010) sur le pays de Gex et sur le Bassin bellegardien avec pour objectif de tester les meilleures solutions techniques, valider les modèles économiques et préparer la généralisation à l'échelle du département. 600 km de fibres optiques permettant de couvrir 42 communes et 20 à 25 000 logements ont été déployés dans ce cadre.

En dépit du fait qu'aucun bilan formalisé des expérimentations menées sur les zones pilotes n'ait été établi le comité syndical, par délibération n° 2009/53 du 28 mars 2009, a acté le déploiement à l'échelle départementale du réseau de communication électronique Réso Li@in et plus précisément :

- ♦ la réalisation, en 2009, des artères départementales de sécurisation (300 km) qui représente un préalable à la desserte de la totalité du département pour un budget alors estimé à 15 M€ ;
- ♦ le déploiement entre 2010 et 2013 d'un réseau de desserte en fibres optiques sur l'ensemble des communes de l'Ain pour un budget évalué à 25 M€ par an⁵¹.

En 2011, le projet est ainsi passé en phase opérationnelle sans que les enseignements de la phase d'étude aient été exploités.

5.2.2- La construction du réseau par le SIEA et son exploitation par une régie autonome

5.2.2.1- Le choix de la régie

Afin d'éclairer sa décision quant au mode de gestion pour la création du réseau, le SIEA a fait réaliser, en juillet 2004, une étude juridique présentant notamment les avantages et inconvénients des différents modes de gestion.

Désirant s'assurer d'un contrôle le plus large possible tant sur la construction que sur l'exploitation du réseau, le SIEA a écarté le mode concессиif et l'affermage et a décidé de recourir à une régie afin de « *conserver la responsabilité de la construction de l'ouvrage et les possibilités d'adaptabilité du réseau en fonction de l'évolution des besoins des usagers dans un contexte technologique et législatif mouvant* ».

Le SIEA a soumis la gestion en régie à l'avis de la commission consultative des services publics locaux le 7 février 2006 puis, par délibération n° 2006-77 du comité syndical en date du 6 octobre 2006, a acté la régie comme mode de gestion du réseau de communication électronique le plus adapté à ses besoins.

Par délibération n° 2007/27 du 24 mars 2007, le comité syndical s'est prononcé en faveur de la création d'une régie autonome non personnalisée, afin de conserver un contrôle fort sur l'action de la régie. Lors de cette même séance, les statuts de la régie, nommée Réso-Li@in, ont été adoptés.

Selon les dispositions de l'article 1 de ses statuts, la régie obéit aux dispositions du code général des collectivités territoriales applicables aux régies dotées de l'autonomie financière gérant des services publics industriels et commerciaux.

Elle assure l'exploitation du réseau de communication électronique construit par le SIEA et, plus précisément elle :

- ♦ favorise la desserte en communication électronique ;
- ♦ concourt à la mise en œuvre des technologies les plus appropriées en assistant le SIEA dans les études de conception et d'optimisation et éventuellement en investissant sur ses propres ressources ;
- ♦ assure la maintenance des infrastructures et équipements (qui lui sont confiés par le SIEA ou qu'elle aura acquis ou fait réaliser par ses ressources propres) ;

⁵¹ Il est cependant précisé dans la délibération n° 2009/53 du 28 mars 2009 que « *les travaux seront effectivement mis en œuvre selon les soutiens financiers réellement obtenus et l'état d'avancement de la commercialisation du service.* »

- ♦ contractualise avec les opérateurs de télécommunications selon deux modalités :
 - soit en mettant à leur disposition les infrastructures nécessaires à la desserte de leurs abonnés ;
 - soit en assurant le transport du signal reçu ou émis par ces abonnés.

En contrepartie elle perçoit des redevances de la part des opérateurs.

5.2.2.2- *La gouvernance de la régie*

La régie Réso-Li@in n'étant pas dotée de la personnalité morale, elle dispose d'un simple conseil d'exploitation dont le rôle, selon les termes du CGCT, est résiduel.

Dans les faits, les décisions sont prises par le président du SIEA en lien avec le directeur du SIEA, également directeur de la régie RESO-LI@in depuis le 4 octobre 2007, date de sa désignation par le comité syndical sur proposition du Président et après avis du conseil d'exploitation de la régie.

Ces décisions sont ensuite validées en bureau et, parfois, en comité syndical. Le conseil d'exploitation de la régie Réso-Li@in est formellement consulté préalablement sur les questions relatives à l'exploitation du réseau. Le rôle du conseil d'exploitation de la régie reste cependant en retrait par rapport au bureau du SIEA.

5.2.3- Une bonne insertion dans la filière numérique

Le SIEA indique maintenir sa connaissance de l'évolution de la réglementation, des techniques et des usages en matière de haut et très haut débit en participant aux diverses réunions, rencontres, manifestations et groupes de travail. De par son antériorité dans le domaine des RIP, le SIEA et ses représentants sont effectivement largement impliqués dans de différentes instances⁵².

5.3- Les aléas d'un réseau fibre pionnier

5.3.1- La nature du réseau : le choix d'un réseau activé

Le réseau déployé par le SIEA est, à l'exception des quelques relais transitoires mis en place en Wifi, un réseau fibre optique activé⁵³.

⁵² ARCEP (Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes) ; AVICCA (Association des Villes et des Collectivités pour les Communications électroniques et l'Audiovisuel), dont notamment les colloques TRIP (Territoires et Réseaux d'Initiative Publique). M. Michel CHANEL, Vice-Président du SIEA délégué à la communication électronique est également Vice-Président de l'AVICCA ; FNCCR (Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies / Groupe de travail sur les communications électroniques. M. Charles de la Verpillière, Président du SIEA, est également Vice-Président de la FNCCR ; Mission Très Haut Débit (MTHD) ; Groupe Interop'Fibre : composé d'opérateurs, les travaux de ce groupe permettent d'aboutir à la normalisation des échanges entre opérateurs d'immeubles et opérateurs commerciaux tout au long des processus mis en œuvre dans le cadre de la mutualisation. Laurent HAUGEARD, Responsable du service communication électronique y participe de même qu'au GRACO (groupe d'échanges entre l'ARCEP, les collectivités territoriales et les opérateurs) ; États Généraux des RIP : participation en principe du Vice-Président délégué à la communication électronique et du Directeur ; FIRIP (Fédération des Industriels des Réseaux d'Initiative Publique) : participation en principe du Vice-Président délégué à la communication électronique et du Directeur.

⁵³ Cela signifie que la fibre optique déployé par le SIEA est activée par ses soins au moyen d'équipements actifs dont il a la propriété. Il procède également plus marginalement à la mise à disposition de fibre noire (i.e. non activée).

L'architecture du réseau Li@in repose sur la solution FTTH (Fiber To The Home) ; le déploiement de la fibre optique ainsi que la mise en œuvre d'un boîtier optique étant réalisés jusqu'à l'intérieur de l'habitation, du logement ou de l'entreprise.

Le réseau FTTH est constitué des sous-ensembles suivants :

- ♦ un réseau de collecte extérieure permettant de relier les sites des opérateurs et notamment les GIX situés à Lyon (Lyonix) et au CERN (CIXP) au réseau FTTH du SIEA. Il est constitué de trois boucles de collecte principale à 10 Gbps reliant les trois Points de Présence Opérateurs (POP) du SIEA 2 à 2 ;
- ♦ des boucles de collecte secondaire reliant à 10 Gbps les points de collecte aux nœuds de raccordement optiques (NRO) ;
- ♦ des liens de desserte point à point à 100 Mbps permettant de desservir les abonnés depuis les NRO ;
- ♦ les Points de Mutualisation au sens de la décision 2010-1312 de l'ARCEP sont hébergés au sein des NRO.

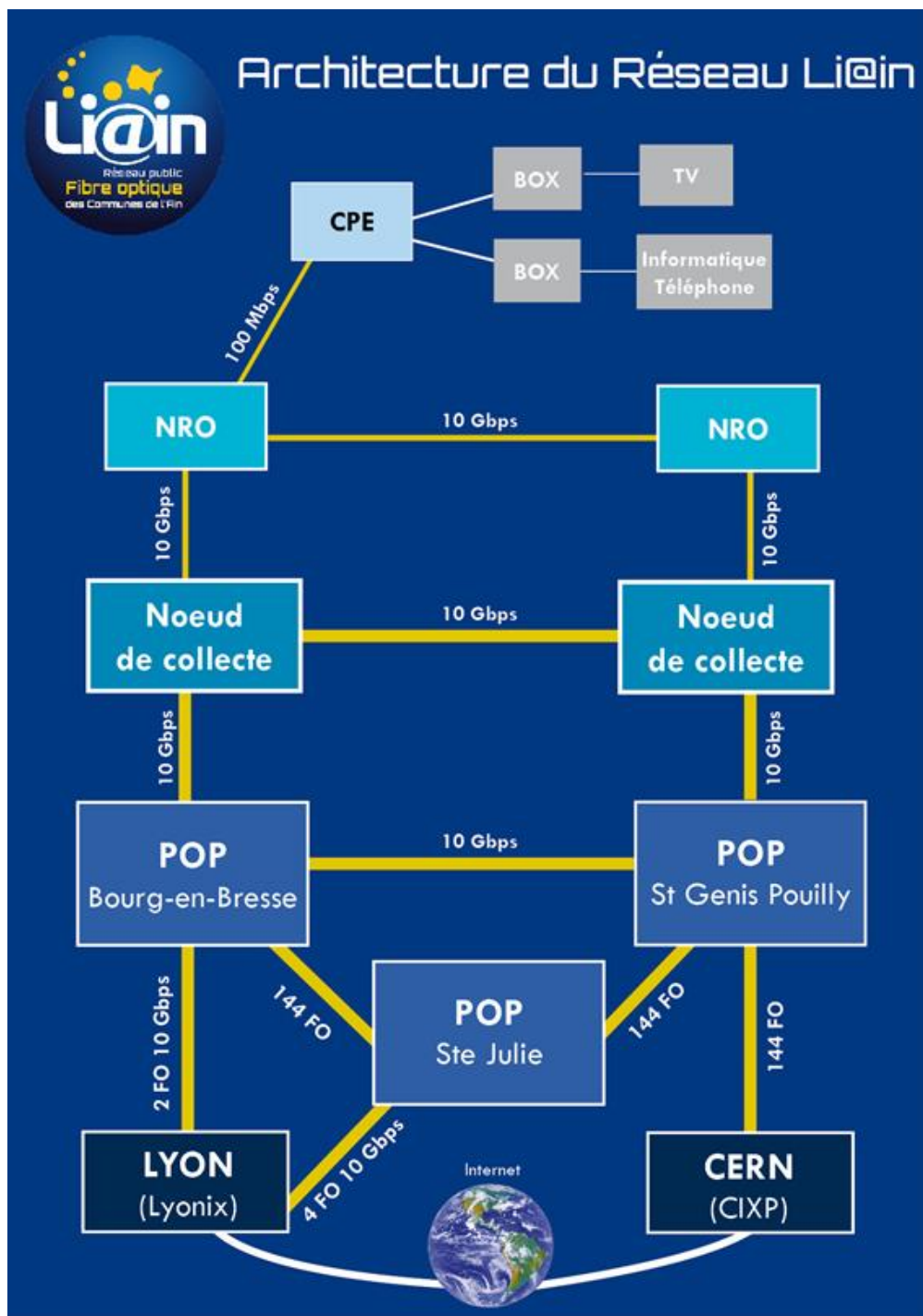
Le SIEA a initialement conçu son réseau en installant un point de mutualisation (ou nœud de raccordement optique « NRO », matérialisé par une armoire de rue) sur la base de 300 entreprises ou foyers raccordables. Au sein de ces armoires de rue se trouvent les équipements actifs et sont rassemblées les fibres optiques de desserte des abonnés rattachés à ce NRO.

Les nœuds de raccordement optiques sont reliés à des artères de liaison entre les communes. Toutes les artères remontent aux POPs (points de présence optique) : le POP de Saint Genis Pouilly (étant lui-même relié aux GIX du CERN et de Lyon), le POP central de Bourg-en-Bresse et le POP de Ste Julie.

Le réseau Li@in a donc été conçu par le SIEA de manière à permettre aux fournisseurs d'accès à Internet, de disposer à Genève ou à Lyon, d'un point d'entrée sur le réseau et d'offrir leurs services sans avoir à déployer leurs propres équipements.

Le SIEA justifie ce choix d'un réseau activé par le fait que, selon lui, aucun fournisseur d'accès à Internet n'est financièrement en mesure de déployer ses équipements actifs en zone rurale, la faible densité de population ne permettant pas un retour sur investissement suffisant.

Le SIEA a esquissé le tracé de ses artères de manière à relier les trois POP et à organiser prioritairement la desserte des zones économiques, des zones situées à proximité du réseau de collecte et des secteurs où le réseau de communication électronique était de qualité médiocre (zones blanches ADSL ou débit ADSL inférieur à 2 Mbps).



Source : SIEA

Le SDTAN de 2011 a repris ces critères de priorisation en y ajoutant :

- ♦ en premier lieu : la desserte des sites de santé, des sites d'enseignement, des entreprises de plus de vingt salariés, des sites de services départementaux d'incendie et de secours (gendarmeries, casernes de pompier) ;
- ♦ les sites de seconde priorité : établissements publics de plus de 50 salariés, établissements culturels (médiathèques, musées) et établissements touristiques.

Figure 1

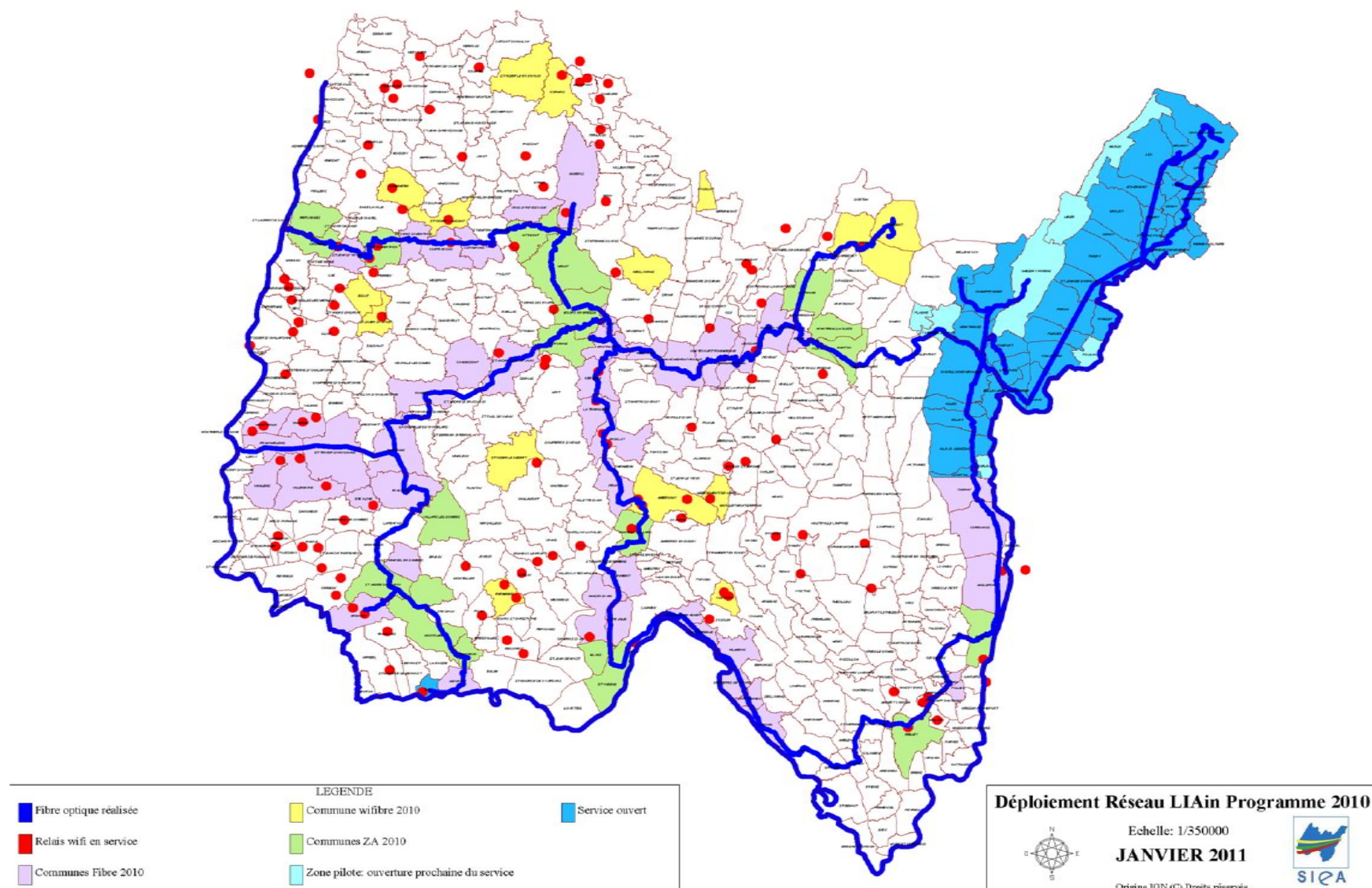
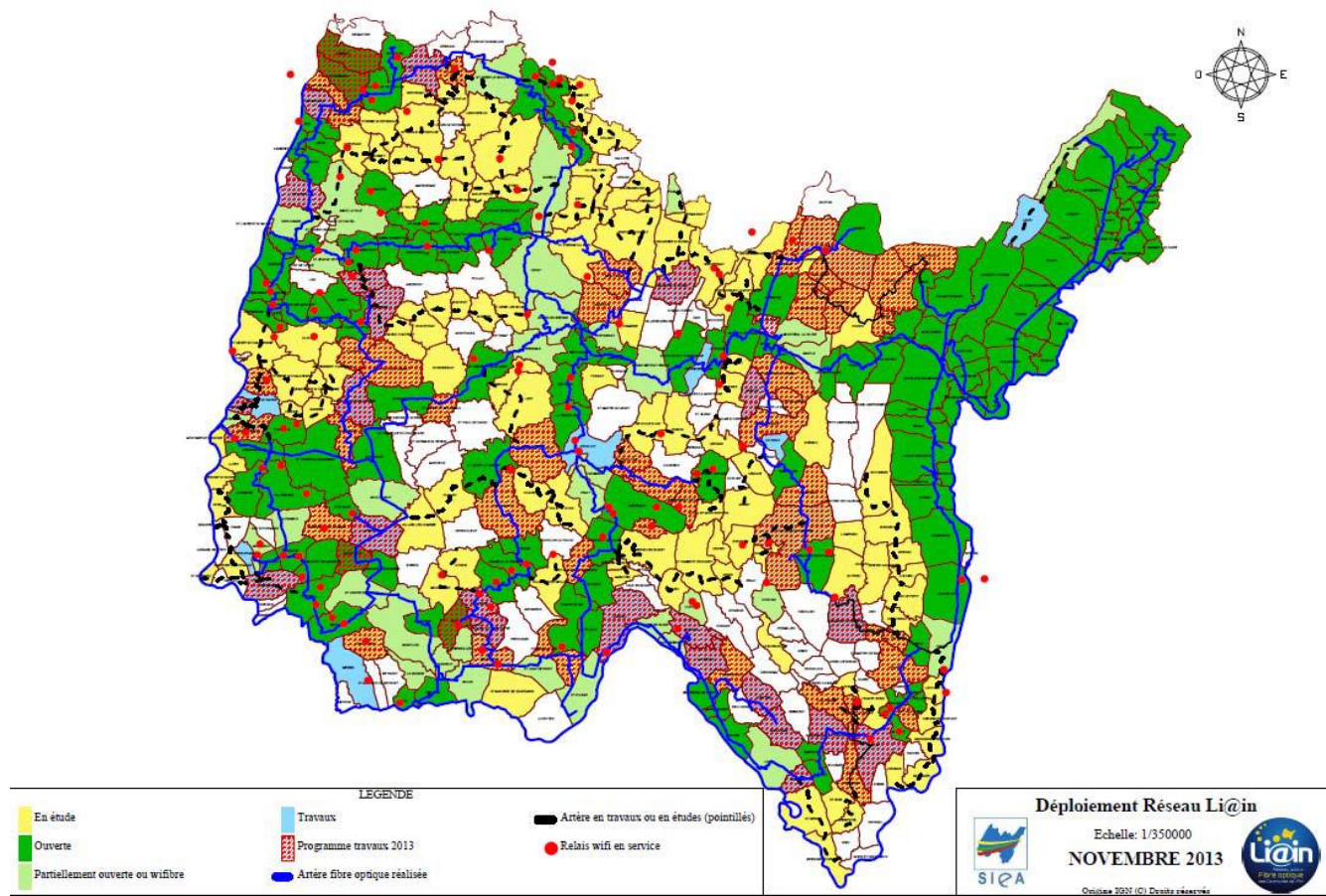


Figure 2 : Déploiement du réseau Li@in en novembre 2013



Source : SIEA

5.3.2- Le déploiement par tâtonnements d'un RIP de première génération

5.3.2.1- *La recherche d'une mutualisation des infrastructures*

Les infrastructures déployées par le SIEA l'ont été soit :

- ♦ par micro tranchées pour la majeure partie ;
- ♦ en génie civil traditionnel en coordination avec d'autres réseaux ;
- ♦ en utilisant des fourreaux déjà existants ;
- ♦ en utilisant les supports des réseaux aériens principalement basse tension du réseau électrique.

Le SIEA indique ainsi avoir déployé :

- ♦ 932 km, soit 31,5 % du réseau en technique aérienne ;
- ♦ 2 021 km soit 68,4 % du réseau en technique souterraine selon la décomposition suivante :
 - création : 1 124 km (38 %) ;
 - utilisation des infrastructures existantes : 898 km (30 %).

La volonté qu'a eu le syndicat de déployer son infrastructure en limitant les coûts de génie civil – poste qui constitue en moyenne 80 % des coûts de déploiement d'un réseau de communication électronique - l'a ainsi conduit à utiliser très largement des infrastructures existantes sans cependant s'entourer des précautions réglementaires l'autorisant à utiliser ces infrastructures.

Mis à part le génie civil faisant l'objet d'un contentieux, le SIEA a passé des conventions avec un certain nombre d'entités disposant d'infrastructures susceptibles de permettre le passage de la fibre optique. Il n'a cependant pas été en mesure de produire la liste exhaustive des conventions passées à cet effet et s'est contenté de communiquer deux exemples de conventions et deux contrats d'accès :

- ♦ une convention passée en septembre 2009 avec ERDF relative à l'usage du réseau public de distribution d'électricité en basse et haute tension pour l'établissement d'un réseau de communications électroniques en fibre optique sur support de lignes aériennes. Cette convention prévoit que :
 - la Régie réso Li@in (opérateur) verse à ERDF (distributeur) une redevance au titre du droit d'usage du réseau public de distribution d'énergie électrique (indépendant de la redevance d'occupation du domaine public) ;
 - l'Opérateur verse une redevance d'utilisation du réseau public de distribution d'énergie électrique à l'Autorité concédante, propriétaire dudit réseau, en l'espèce le SIEA.

Le Président indique que, contrairement aux dispositions contractuelles, ni la redevance ni le droit d'usage n'ont fait l'objet de versements sur la période sous revue et justifie ce non versement par le fait qu'aucun paiement n'a jamais été réclamé par ERDF.

Cela a, entre autres, pour conséquence de nuire à la sincérité des états financiers du SIEA et d'empêcher l'établissement de la réalité des coûts de fonctionnement du réseau de communication électronique. Cela contribue en outre à faire supporter de manière indirecte les coûts de déploiement du réseau de communication électronique par le budget principal du SIEA (excédentaire du fait de la perception de la taxe sur la consommation finale d'électricité).

- une convention-type passée avec les autorités organisatrices de réseaux d'eau et d'assainissement dans le cadre de l'article L. 2224-11-6 qui prévoit expressément le versement d'une redevance par l'opérateur aux autorités organisatrices précitées⁵⁴. Aucun versement de loyers pour l'utilisation de ces réseaux d'eau et d'assainissement n'a été constaté sur la période sous revue ;
- un contrat du 25 juin 2013 par lequel Numéricâble accorde au SIEA un accès à ses ouvrages de génie civil sur le territoire de 11 communes pour une durée de 40 ans en contrepartie d'une somme de 2 798 000 € HT. Cette somme a fait l'objet d'une compensation avec les droits d'accès de Numéricâble au réseau du SIEA afin de neutraliser les flux de trésorerie résultant de ces opérations croisées.

Toujours dans l'optique de minimiser ses coûts de déploiement, le SIEA a conclu un contrat avec Arteria, filiale de RTE-EDF par lequel Arteria met à disposition du SIEA deux paires de fibres optiques noires portées par une liaison optique de 68 km entre Saint-Vulbas (poste électrique RTE) et Lyon (connexion au réseau Lyonix). Par ce contrat Arteria accorde, « *irrévocablement et inconditionnellement au SIEA un droit d'usage à long terme (15 ans) et exclusif des fibres optiques noires susmentionnées* » (sous forme d'un IRU⁵⁵) et des boîtiers de raccordement mis à sa disposition contre une participation financière du SIEA de 442 195 € HT⁵⁶ pour le droit d'usage à long terme des fibres optiques noires, 42 000 € HT pour l'utilisation des boîtiers de raccordement et une participation de 0,26 € HT par mètre au titre de la maintenance, sommes dont s'est acquitté le SIEA.

Ainsi, hormis les droits d'usage acquis auprès de Numéricâble et d'Arteria, et malgré le recours du SIEA aux infrastructures appartenant ou gérées par d'autres entités, le SIEA ne s'acquitte pas de loyers ni de redevances d'utilisation à l'exception de celui versé à Orange (59,10 €/mois en 2014).

5.3.2.2- *Un marché de déploiement alloti par zone géographique et attribué avec une faible pondération du critère prix*

Le SIEA a fait réaliser les travaux de déploiement du réseau par différentes entreprises retenues dans le cadre de marchés successifs.

S'agissant de la construction des artères et études afférentes, le SIEA a lancé en 2009, en appel d'offres ouvert, un marché à bons de commande sans minimum ni maximum, pour une période de quatre ans, découpé en trois lots : Artère Ouest, Artère Nord Est et Artère Sud. Le choix des entreprises a été fait par la commission technique puis été entériné par la commission d'appel d'offres.

S'agissant du réseau de collecte, le SIEA a procédé de la même manière et les lots ont été attribués à différentes entreprises.

Dans le cadre de ces deux séries de marché, le critère de prix n'étant que faiblement pondéré (30 % de la note), le SIEA a été amené à retenir, sur le fondement de leur valeur technique et sans analyse détaillée, des entreprises qui présentaient des prix parfois substantiellement supérieurs aux moins disantes. Le montant des marchés étaient de 60 M€ pour la réalisation des artères et de 90 M€ pour la desserte.

⁵⁴ L'article L. 2224-11-6 du CGCT indique « *La pose de câbles dans lesdites infrastructures par une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération exerçant les attributions définies à l'article L. 1425-1, ou par un opérateur de communications électroniques, est subordonnée à la perception, par l'autorité organisatrice du service d'eau potable ou d'assainissement concernée, de loyers, de participations ou de subventions.* »

⁵⁵ L'IRU (indefeasible right of use) est un contrat d'usage irrévocable, constitutif d'un droit réel.

⁵⁶ L'échéancier de paiement est le suivant : 154 768 € HT (185 102 € TTC) à la date de signature, 265 317 € HT à la date de signature du procès-verbal de recette effective et sans réserve, 22 110 € HT de date de remis du dossier de recollement.

En 2014, des consultations ont été relancées après une rupture de plusieurs mois sur les marchés 2009-2013. Les modalités de sélection des entreprises sont pour l'essentiel restées identiques avec un maintien de la pondération du critère prix à 30 %. Le groupe d'entreprises retenu est sensiblement similaire à celui sélectionné dans le cadre des marchés 2009-2013.

La chambre s'interroge sur les modalités de sélection des entreprises et invite le SIEA à revoir ses critères de sélection des offres en octroyant, le cas échéant, une pondération plus importante au prix et en étayant davantage son analyse des offres sur le critère technique.

L'ordonnateur indique que, bien qu'une pondération du critère prix ne soit pas irrégulière, il a d'ores et déjà élevé la pondération du critère prix à hauteur de 40% pour les marchés de maîtrise d'œuvre. Il indique également porter désormais un soin particulier à la régularité de ses marchés. Au-delà de la régularité formelle, le SIEA doit apporter la preuve qu'il a retenu les prestataires et fournisseurs les mieux disant, sur la base de grilles d'analyse des offres précises et objectives, ce qui n'a pas été le cas sur la période sous revue.

5.3.3- Une assistance à maîtrise d'ouvrage rémunérée sur une base irrégulière

Le SIEA a initié le déploiement de son réseau sans assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO). Le 22 avril 2013 le SIEA a reçu une proposition d'assistance de la part d'un prestataire externe pour « *calculer la subvention à solliciter auprès du fonds national pour la société numérique, assister le SIEA dans la négociation avec France Télécom sur la commune de Bourg-en-Bresse et évaluer l'impact financier du réseau Très Haut débit sur le budget du syndicat* ». Le SIEA a accepté cette proposition, qui répondait à son besoin, le 17 mai 2013 et a émis, le 28 novembre 2013, une première série de mandats pour un montant de 35 880 € en contrepartie de prestations réalisées sans publicité ni mise en concurrence préalable alors qu'elles auraient dû faire l'objet d'une passation de marché en procédure adaptée.

Entre 2013 et 2015, le SIEA a de nouveau contracté par trois fois (pour des montants respectifs de 194 425 €, 192 084 € et 133 890 €) avec le même prestataire pour une mission d'accompagnement dans le montage du dossier de subvention FSN (fonds national pour la société numérique). L'attribution des marchés s'est faite sur la base de grilles succinctes faisant état des notes attribuées aux candidats sans justification ni rapport d'analyse des offres.

Le SIEA a ainsi organisé des consultations successives pour légitimer le choix qu'il avait réalisé en amont de confier à un prestataire identifié une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage. L'ordonnateur a confirmé cette analyse en indiquant que ce choix était fondé sur l'influence supposée de ce prestataire auprès des instances nationales (ARCEP et Mission Très Haut Débit).

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur a indiqué avoir passé les marchés susmentionnés sur le fondement de l'article 28 du code des marchés publics. La chambre constate toutefois que le SIEA a contracté systématiquement avec le même prestataire et a scindé les prestations relevant d'une même catégorie homogène en différents marchés, et ce en méconnaissance des dispositions de l'article 27 du code des marchés public applicable sur la période sous revue.

5.3.4- Une coordination territoriale tardive

5.3.4.1- Un premier SDTAN par et pour le SIEA

L'article 23 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique a introduit dans le code général des collectivités territoriales, un article L. 1425-2 qui prévoit l'établissement, à l'initiative des collectivités territoriales, de schémas directeurs

territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN) au niveau d'un ou plusieurs départements ou d'une région.

L'article L. 1425-2 du CGCT dispose que « *les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique recensent les infrastructures et réseaux de communications électroniques existants, identifient les zones qu'ils desservent et présentent une stratégie de développement de ces réseaux, concernant prioritairement les réseaux à très haut débit fixe et mobile, y compris satellitaire, permettant d'assurer la couverture du territoire concerné. Ces schémas, qui ont une valeur indicative, visent à favoriser la cohérence des initiatives publiques et leur bonne articulation avec l'investissement privé.* »

Sur un territoire donné, il ne peut exister qu'un seul SDTAN établi à l'initiative des collectivités territoriales par :

- ♦ le département concerné, si le périmètre ne couvre qu'un seul département ;
- ♦ les départements concernés, si le périmètre couvre plusieurs départements ;
- ♦ la région concernée, si le périmètre couvre tout le territoire d'une région ;
- ♦ un syndicat mixte ou syndicat de communes, existant ou créé à cet effet, dont le périmètre recouvre l'intégralité du périmètre du SDTAN.

Les personnes publiques qui élaborent les SDTAN y associent, à leur demande :

- ♦ les opérateurs de communications électroniques ;
et s'ils sont concernés ;
- ♦ le représentant de l'État dans les départements ou la région ;
- ♦ les autorités concédantes de la distribution publique d'électricité et de gaz (L. 2224-31 du CGCT) ;
- ♦ les autorités organisatrices du service d'eau potable ou d'assainissement (L. 2224-11-6, 2^{ème} alinéa du CGCT) ;
- ♦ et les autres collectivités territoriales ou leurs groupements.

Le SIEA maître d'ouvrage en charge du réseau d'initiative publique, a élaboré un schéma territorial d'aménagement numérique (SDTAN). Ce schéma préconise le déploiement d'un réseau de fibre optique unique dans tout le département de l'Ain, sous maîtrise d'ouvrage du SIEA.

Ce SDTAN, validé par délibération du bureau n° 2011/08 en date du 16 février 2011, a été publié en mai 2011 et figure ainsi parmi les premiers SDTAN publiés par l'ARCEP. Il n'a cependant jamais été approuvé, ni même présenté au comité syndical du SIEA.

Le SIEA n'a respecté qu'à minima l'obligation réglementaire qui lui incombait d'associer les opérateurs de communication électronique du territoire. La société Orange indique ainsi avoir « *découvert la publication d'un schéma directeur d'aménagement numérique départemental, sans qu'elle ait été consultée, notamment pour établir l'état des lieux de ses réseaux existants sur le territoire (qu'ils soient ADSL, fibre optique ou mobile)* »⁵⁷.

Le document constitutif du SDTAN de 2011, lorsqu'il fait état des concertations préalables à son élaboration, évoque une concertation :

- ♦ avec l'ensemble des communes de l'Ain (lesquelles avaient toutes, à cinq exceptions près, transféré leur compétence au SIEA à cette date) ;
- ♦ avec le département de l'Ain et avec son agence de développement économique ;
- ♦ avec le conseil régional ;

⁵⁷ Extrait du protocole d'accord transactionnel entre le SIEA et la société Orange, en date du 17 avril 2014 (p.3).

- ♦ avec les chambres consulaires ;
- ♦ avec les fournisseurs d'accès internet (dont Orange).

Toutefois, le SDTAN, élaboré par le SIEA, ne répond pas à la définition posée par l'article L. 1425-2 du CGCT susmentionné dans le sens où il ne recense pas les infrastructures et réseaux de communications électroniques existants, n'identifie pas les zones qu'ils desservent et ne présente une stratégie de développement que pour le réseau Li@in déployé par le SIEA. Le SDTAN élaboré par le SIEA n'était donc, de ce fait, pas en mesure de « *favoriser la cohérence des initiatives publiques et leur bonne articulation avec l'investissement privé* » contrairement aux exigences du CGCT.

Cette absence de prise en compte des autres réseaux et initiatives privées présents sur le territoire ainsi que le choix arrêté *ex ante* d'un réseau entièrement en fibre optique a engendré un conflit avec la société Orange dont les choix technologiques concernant le haut et très haut débit sont, de par le caractère historique de son réseau cuivre et les intérêts économiques qui en découlent, différents de ceux préconisés par le SIEA.

5.3.4.2- *Un second SDTAN porté par le département*

Lors de la réunion du 29 novembre 2012 de la commission consultative régionale pour l'aménagement numérique du territoire (CCRANT), le Préfet a préconisé que le département de l'Ain engage la révision du SDTAN afin de distinguer la collectivité territoriale chargée de la rédaction du schéma de celle chargée du réseau d'initiative publique.

Un deuxième SDTAN, réalisé par le département de l'Ain, a été adopté par l'assemblée départementale le 14 avril 2014. À la différence du premier celui-ci établit :

- ♦ un diagnostic des besoins ;
- ♦ un état des lieux de l'offre existante (que ce soit celle du réseau Li@in ou des offres privées) et du débit disponible sur les zones non couvertes.

Il décline en outre les objectifs, la stratégie de déploiement, les critères de priorisation retenus, le mode de portage du projet, le scénario financier et les modalités de suivi du SDTAN. Ce deuxième SDTAN entérine la poursuite du déploiement de la fibre optique sur l'ensemble du département, avec pour objectif, d'ici à 2020, le raccordement de l'ensemble des ménages à la fibre (à l'exception de la zone conventionnée laissée à l'initiative privée)⁵⁸.

Le suivi des ambitions du SDTAN et leur mise en œuvre est assuré par un comité de pilotage qui se réunit à minima une fois par an sous l'égide du Conseil départemental de l'Ain.

⁵⁸ « Dans la continuité des déploiements déjà réalisés au cours des sept dernières années, le projet public sera intégralement FTTH. Cette technologie permettra la mise en place d'une solution fiable et capable de supporter les évolutions des usages à venir. En effet, seule la fibre optique est capable d'assurer un débit de 100 Mb/s symétrique aux particuliers, et de 1 Gb/s pour les entreprises reliés en BLOD (boucle locale optique dédiée). Elle présente aussi des avantages en matière de durabilité et de performance intrinsèque, avec un très faible affaiblissement du signal. Elle pourra d'ailleurs supporter la hausse de la demande en débit à peu de frais, en changeant simplement les équipements situés dans les NRO (nœuds de raccordement optiques) et aux PTO (points de terminaison optique). Mettre en place aujourd'hui des solutions de montée en débit pourrait créer des disparités entre les territoires et des inégalités dans les services dispensés. En outre, les zones où il aurait pu être pertinent de recourir à la montée en débit DSL ont déjà été déployées en fibre optique entre 2007 et 2013. »

5.3.5- Des offres attractives et une politique tarifaire incitative

5.3.5.1- Les prestations

Le catalogue de services de Li@in propose à la fois des offres activées et passives, à destination des entreprises et des particuliers :

- ♦ mise à disposition de fibres activées (technologie IP ou RFOG) à destination du grand public ou des professionnels avec différents niveaux de service (ex : débit garanti, usages spécifiques, ...) ;
- ♦ mise à disposition de fibre noire à destination du grand public et des professionnels ;
- ♦ mise à disposition de fibre noire « sur artère » ou « en amont de point de mutualisation » (pour les besoins des FAI – fournisseurs d'accès internet) ;
- ♦ hébergement (par l'intermédiaire des FAI) :
 - offre d'hébergement de baies, de box privés ;
 - prestations techniques ;
 - alimentation électrique ;
 - transport de données entre un POP et un autre point ;
 - location de fibre noire non redondée ;
- ♦ offre de mutualisation passive destinée à permettre à des FAI de bénéficier d'une prestation en dehors de l'offre à la ligne.

5.3.5.2- Le catalogue et les grilles tarifaires en vigueur

La grille tarifaire du réso Li@in peut être synthétisée comme suit :

Tableau n° 13 : Grille tarifaire synthétique du SIEA

Offre	Tarifs de base	Service dispensé
Accès activé grand public	20 € /mois	100 Mb/s – 50 % des pannes réparées dans la journée
Gamme accès activé pro	30 à 450 € /mois	100 Mb/s – 75 % des pannes réparées dans la journée à garantie de temps de rétablissement de 4h (24h/24)
Accès RFOG (pour Numéricâble)	18,90 € /mois	100 Mb/s – 50 % des pannes réparées dans la journée
Accès passif grand public	18 € à 450 € /mois	100 Mb/s – 50 % des pannes réparées dans la journée à garantie de temps de rétablissement de 4h (24h/24)
Offre de cofinancement	450 à 700 € + 5 à 6 € par mois	Différenciation entre zone urbaine, zone rurale 1 et zone rurale 2

Source : SIEA

Les offres professionnelles sur accès optique du réseau Li@in (240 € de frais d'accès et 120 € en tarif mensuel) sont significativement moins coûteuses que les offres CELAN d'Orange (4 500 € de frais d'accès et 502 à 628 € en tarif mensuel selon la qualité et la zone géographique).

Le SIEA pratique des tarifs attractifs de manière à faire venir sur le Réso Li@in un nombre importants de fournisseurs d'accès internet (FAI) et développer ainsi rapidement la commercialisation du réseau et le nombre d'abonnés. Le Réso Li@in s'est appuyé jusqu'en 2013 sur des fournisseurs d'accès internet alternatif n'ayant pas la capacité de commercialisation des grands opérateurs nationaux, ce qui a pénalisé le taux de pénétration et donc la rentabilité du réseau durant les premières années. L'arrivée de Numéricâble en 2013 puis de SFR (en marque blanche de Numéricâble) en 2015 sur le réseau du SIEA a permis de considérablement augmenter le nombre d'abonnés.

Les tarifs pratiqués par le SIEA sont ainsi substantiellement inférieurs au coût de revient, ce qui est permis, sous certaines conditions par les dispositions de l'article L. 1425-1 du CGCT : « quand les conditions économiques ne permettent pas la rentabilité de l'établissement de

réseaux de communications électroniques ouverts au public ou d'une activité d'opérateur de communications électroniques, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre leurs infrastructures ou réseaux de communications électroniques à disposition des opérateurs à un prix inférieur au coût de revient, selon des modalités transparentes et non discriminatoires ».

5.3.5.3- Le risque latent de recours pour discrimination

La volonté du SIEA de rendre ses offres attractives afin d'augmenter la commercialisation de son réseau l'a conduit à instaurer un système de remise en volume qui a eu pour conséquence indirecte d'engendrer une distorsion de la concurrence entre les opérateurs selon la technologie utilisée.

Ainsi les tarifs des offres activées (IP ou RFOG) ont vocation à être plus élevés que les tarifs des offres en mode passif puisqu'elles requièrent une prestation complémentaire de la part du SIEA (l'activation de la fibre).

C'est le cas dans l'offre de base puisque l'offre passive a été définie au tarif de gros de 18 €/mois, l'offre RFOG au tarif de gros de 18,90 €/mois et l'offre activée au tarif de gros de 20 €/mois.

Les tarifs des offres activées appliqués à certains opérateurs ont cependant connu une baisse régulière en application du mécanisme tarifaire de réduction au volume. En tenant compte de ces remises en volume, l'offre activée est, en 2015, en moyenne de 15 €/mois (25 % de remise), tandis que l'offre RFOG (utilisée par Numéricâble) est, en septembre 2015, de 13,23 €/mois. Une offre passive avec le même montant de remise serait de 13,5 €/mois. L'application de la remise en volume conduit ainsi à appliquer à l'offre RFOG un tarif inférieur au mode passif.

Orange a interpellé le SIEA sur ce point en mettant en avant le fait que la prise en compte de la réalité des coûts devrait conduire la régie à facturer les offres passives à 15 €/mois et les offres activées à 25 €/mois et que faire payer un tarif sensiblement équivalent aux deux types d'offre conduit le SIEA à avantager les opérateurs intervenant en mode RFOG et bénéficiant d'une forte remise en volume, en l'espèce Numéricâble.

Le risque de recours d'Orange pour discrimination et aide d'État⁵⁹ était latent sur la période sous revue.

5.3.6- Un réseau construit avec une technologie non mature débouchant sur de nombreuses non-conformités en 2013

Le réseau a été, à l'origine, conçu sur une architecture dite AON (Active Optical Network) basée sur un réseau de collecte maillé très dense et un réseau de desserte en étoile. Il a dû être adapté en 2013 pour permettre l'introduction de la technologie RFOG (et la venue de Numéricâble qui utilise cette technologie).

⁵⁹ L'article 107 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) interdit en principe les aides octroyées par les personnes publiques aux entreprises. Ainsi, l'alinéa 1 énonce que « *sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ».

On peut, en conséquence, qualifier une aide d'aide d'État lorsque les quatre critères suivants sont remplis : une aide accordée à une entreprise, par l'État au moyen de ressources publiques, procurant un avantage sélectif, et affectant les échanges entre États membres et la concurrence.

Il demeure un réseau essentiellement activé, conformément aux besoins des premiers fournisseurs d'accès internet (FAI) venus sur le réseau. Les petits opérateurs et Numéricâble utilisent en effet Li@in en mode « activé ». Ils n'interviennent pas dans le réseau et ne raccordent pas d'utilisateur final.

Les plus grands opérateurs – Orange, SFR et Free – souhaitent cependant majoritairement une offre « passive » et la maîtrise des raccordements d'utilisateurs. Le SIEA a donc été contraint d'entreprendre des adaptations afin de pouvoir accueillir les opérateurs désirant souscrire à ce type d'offre passive.

Sur ce point, l'ARCEP s'est autosaisie le 8 juin 2012 de la question d'un éventuel non-respect des obligations en matière de mise à disposition des informations relatives aux points de mutualisation et aux zones arrières de points de mutualisation.

Après instruction, l'ARCEP a rendu une décision en date du 22 octobre 2012, dans laquelle elle fait état de manquements de la part du SIEA :

« Il ressort de l'instruction que les informations préalables mises à disposition des opérateurs par le SIEA sont incomplètes et difficiles à exploiter. De plus, les informations fournies par le SIEA ne permettent pas d'identifier de manière univoque les points de mutualisation, ainsi que les informations géographiques correspondantes, soumis à la consultation préalable prévue à l'article 5 de la décision n° 2010-1312.

En outre, il ressort de l'instruction que les informations communiquées par le SIEA souffrent de nombreuses incohérences et erreurs qui conduisent à douter globalement de la fiabilité des informations préalables fournies par le SIEA.

L'absence de certaines informations préalables, d'une part, et les incohérences et erreurs des informations préalables fournies par le SIEA, d'autre part, conduisent le SIEA à méconnaître le droit des collectivités territoriales concernées et des opérateurs inscrits sur la liste prévue à l'article R. 9-2 du CPCE d'être informés et consultés préalablement à l'établissement du réseau FttH du SIEA, et à priver les opérateurs commerciaux des informations nécessaires à l'accès, qui sont une condition sine qua non de l'exercice par ces opérateurs de leur droit d'accès aux boucles locales optiques du SIEA.

Ces pratiques constituent donc un manquement aux obligations issues des décisions n° 2009-1106 et n° 2010-1312 en matière d'informations préalable. »

Par cette même décision du 22 octobre 2012 l'ARCEP a donc mis en demeure le SIEA :

- ♦ de respecter les dispositions du III de l'article R. 9-2 du CPCE du troisième alinéa de l'article 2 de la décision n° 2009-1106 de l'ARCEP précisant les modalités de l'accès aux lignes de communication électroniques à très haut débit en fibre optique, de l'article 5 et de la dernière phrase de l'article 6 de la décision n° 2010-1312 de l'ARCEP en date du 14 décembre 2010 ;
- ♦ de justifier du respect des exigences susmentionnées avant le 10 décembre 2012.

Le SIEA a répondu à cette mise en demeure par courriers successifs du 10 décembre 2012, 4 février et 25 février 2013.

Le 17 juin 2013, l'ARCEP a estimé que « si les informations communiquées restent parfois lacunaires, le SIEA a fourni des efforts importants pour améliorer tant leur exhaustivité que leur qualité » et a conclu par une décision de non-lieu.

La commission consultative régionale pour l'aménagement numérique du territoire (CCRANT), lors de sa réunion du 29 novembre 2012, a cependant acté la réalisation d'une mission d'expertise du réseau de communication électronique du SIEA par le département de l'Ain.

Le département de l'Ain a donc mandaté un cabinet d'audit pour conduire cette expertise qui a été rendue en septembre 2013.

Le rapport d'audit relève que *« le déploiement du réseau du SIEA présente de nombreuses disparités selon principalement les périodes de construction mais aussi les intervenants »* ainsi que *« le manque d'homogénéité des données [qui] est récurrent et donne une image négative du projet aux opérateurs de services souhaitant venir sur le réseau »*.

Après une analyse détaillée (dont la synthèse figure en annexe 2), le rapport d'audit conclut :

- ♦ que les non conformités relevées sont pour la plupart observées y compris sur les zones en cours de construction et ne peuvent donc être imputées à l'ancienneté du réseau ;
- ♦ que ces non-conformités vont nécessiter des opérations de remise à niveau avec, pour certaines d'entre elles, la nécessité d'une consultation préalable d'opérateurs ;
- ♦ à la nécessaire adaptation du réseau sur différents points et notamment :
 - l'architecture technique du réseau (le brassage dans les armoires, connecteurs, existence de boîtiers dédiés aux branchements) ;
 - les processus et le système d'information pour le raccordement.

Bien que le réseau ne puisse être qualifié de fermé, tant la faible disponibilité et l'exhaustivité partielle des informations préalables relatives au réseau, que ses caractéristiques techniques ont freiné la venue d'opérateurs nationaux sur le Réso Li@in.

Ainsi Numéricâble, arrivé sur le Réso Li@in en 2013 a indiqué que *« si le SIEA a, au final, su intégrer ses attentes, des discussions bilatérales ont été nécessaires pour bien saisir l'ensemble des paramètres constitutifs du réseau »*⁶⁰.

L'opérateur historique a, pour sa part, refusé, jusqu'en 2015, de se positionner sur le réseau du SIEA, estimant que les caractéristiques techniques de ce dernier ne lui permettaient pas de le faire et a engagé un contentieux avec le SIEA⁶¹.

5.4- Des interventions juridiquement non maîtrisées

5.4.1- Les contentieux avec l'opérateur historique

5.4.1.1- Le réseau Orange dans le département de l'Ain

Orange est présent sur le territoire de l'Ain à travers son réseau cuivre (téléphonique). Ce réseau s'appuie sur 159 NRA (nœuds de raccordement d'abonnés) situés dans le département de l'Ain. Il compte 1 114 sous-répartiteurs couvrant l'ensemble du territoire à l'exception des zones montagneuses. Les infrastructures cuivre d'Orange sont principalement déployées en conduite en zones urbaines et en aérien en zones rurales.

Orange a fait part, en février 2011 de son souhait de déployer un réseau très haut débit en fibre optique sur le territoire de l'Ain en répondant à l'Appel à manifestation d'intention d'investissement (AMII) du Commissariat général à l'investissement (CGI) en qualité d'opérateur de communications électroniques au sens de l'article L. 33-1 du code des postes

⁶⁰ Extrait du rapport d'audit Qu@trec.

⁶¹ Orange affirme *« avoir pris connaissance de ce projet de déploiement du RésoLi@in via un appel à projet dans lequel les spécifications techniques faisaient apparaître que ce projet était un projet en fibre activée et que des ouvertures d'immeubles étaient intervenues sans qu'aucune communication n'ait été adressée aux différents opérateurs »*. Orange indique également avoir *« demandé à plusieurs reprises au SIEA que son projet se conforme à la réglementation ainsi qu'aux préconisations du groupe inter opérateur, afin d'offrir un réseau interopérable »*.

et communications électroniques, sur le territoire de la communauté d'agglomération de Bourg-en-Bresse et des communes d'Oyonnax et de Saint Laurent sur Saône.

Orange, à travers son offre CELAN, propose également des solutions de raccordement optique dédié aux entreprises.

5.4.1.2- *Les fondements du contentieux*

Cinq différends sont apparus dès 2010 entre Orange et le SIEA :

- ♦ la non-conformité et le caractère peu interopérable du réseau déployé par le SIEA a conduit le préfet à proposer la mise en place d'une étude cofinancée par le département et les services de l'État sur les questions de conformité et d'interopérabilité ;
- ♦ le portage et les orientations du SDTAN par le SIEA : Orange avait en effet contesté la légitimité du SIEA à être à la fois opérateur de communication électronique et porteur du SDTAN. Le préfet avait, dès lors, invité le département à entreprendre la révision du SDTAN, ce qui a été fait en 2014 ;
- ♦ la définition de la zone conventionnée et le respect de cette dernière par les deux opérateurs ;
- ♦ la gestion des permissions de voirie ;
- ♦ la propriété des réseaux de génie civil par lesquels transitaient les réseaux de communication électronique déployés par le SIEA, Orange arguant qu'ils étaient sa propriété et le SIEA faisant valoir que ces réseaux étaient la propriété des communes, lesquelles ayant transféré leur compétences dans ce domaine, l'autorisaient à utiliser ces réseaux.

Le préfet a ainsi été amené à proposer :

- ♦ le gel du déploiement du réseau du SIEA sur la zone AMII, ainsi que le gel provisoire du déploiement d'Orange sur deux quartiers de Bourg-en-Bresse ;
- ♦ la mise en place d'une étude cofinancée par le département et les services de l'État sur les questions de conformité et d'interopérabilité (cf.supra) ;
- ♦ la révision du SDTAN sous l'égide du département ;
- ♦ le partage de la zone AMII.

5.4.1.3- *Le contentieux sur le périmètre de la zone conventionnée*

Après la réalisation de son premier programme d'investissement sur le territoire « pilote » du Pays de Gex et du Bassin bellegardien⁶², le SIEA a commencé, en 2010, à étendre l'infrastructure de communication électronique à l'ensemble du département⁶³ avec un objectif de déploiement FttH dans toutes les communes du département à l'horizon 2016.

De son côté, après avoir manifesté son intention d'investir en 2011, Orange a entamé le déploiement de son réseau sur le territoire de la zone conventionnée.

Outre sa qualité d'opérateur de réseau, Orange est également fournisseur d'accès internet (FAI) et offre, en cette qualité, ses services à ses propres clients en utilisant soit sa propre boucle locale, soit diverses boucles locales FttH. À ce titre, Orange indique qu'elle avait dès 2011 « exprimé son souhait de devenir usager du réseau Li@in en dehors de la zone d'initiative privée au sein de laquelle [elle] déploie son propre réseau ».

⁶² Programme décidé en octobre 2007 (délibération n° 2007/101 comité syndical du 4 octobre 2007).

⁶³ Décision actée par le comité syndical et délibération n° 2009/53 du 28 mars 2009.

Le SIEA avait cependant entamé son déploiement sur certaines communes relevant de la zone AMII devenue zone conventionnée et a poursuivi ce déploiement postérieurement à la déclaration d'investir d'Orange.

Le préfet a préconisé un partage de la zone AMII et ce contentieux n'a été tranché que par une redéfinition du périmètre de la zone conventionnée dans le cadre du protocole d'accord transactionnel signé avec Orange en avril 2014 (cf. partie afférente).

5.4.1.4- *Le contentieux sur les permissions de voirie et l'octroi des droits d'usage*

De nombreuses permissions de voirie délivrées depuis 1998 à France Télécom/Orange pour des installations d'infrastructures de télécommunications sur le domaine public routier sont arrivées à échéance en mars 2003.

Des divergences d'interprétation entre certaines collectivités et Orange sont apparues sur la procédure de reconduction de ces permissions de voirie. Le SIEA a alors adressé (en mai et juin 2013) un courrier à l'ensemble des communes de l'Ain, leur conseillant de solliciter de la part d'Orange la communication des plans de réseaux. Orange n'a pas répondu favorablement aux demandes des communes car son analyse divergeait de celle des communes concernées.

L'accord passé au niveau national entre l'Association des maires de France et Orange le 5 avril 2013 a permis de mettre un terme à ces divergences, en prévoyant notamment la communication, à titre exceptionnel, par Orange et à toutes les communes qui en feraient la demande, de la cartographie en version numérique des infrastructures de France Télécom relatives au périmètre exclusif de la commune concernée.

Il demeure que le SIEA, aux termes de ses statuts, prévoit d'assurer : « *l'instruction des demandes de permissions de voirie, le contrôle, la perception et la gestion des redevances d'occupation du domaine public, le contrôle des redevances de location dues par les opérateurs dans le cadre de l'utilisation des fourreaux appartenant aux communes adhérentes, possibilité d'affectation du produit des redevances d'occupation du domaine public et des redevances de location à des opérations d'enfouissement des réseaux de communications électroniques sous maîtrise d'ouvrage ou co-maîtrise d'ouvrage du syndicat* ».

La chambre rappelle les dispositions de l'article L. 1425-1 indiquant qu' « *une même personne morale ne peut à la fois exercer une activité d'opérateur de communications électroniques et être chargée de l'octroi des droits de passage destinés à permettre l'établissement de réseaux de communications électroniques ouverts au public* », dispositions qui interdisent ainsi explicitement au SIEA, en tant qu'opérateur de communication électronique via sa régie Réso Li@in, d'instruire les permissions de voirie dont découlent les droits de passage susmentionnés.

5.4.1.5- *Les contentieux sur l'occupation par le SIEA des infrastructures de génie civil*

Le principal facteur de litige est constitué par le désaccord existant, depuis plusieurs années, sur les conditions d'occupation par le SIEA des infrastructures de génie civil dont France Télécom/Orange déclare être propriétaire.

Les opérateurs de télécommunications qui souhaitent déployer de nouveaux réseaux de communications électroniques doivent « tirer » des câbles reliant leurs clients à leurs propres installations et équipements. Pour ce faire, les opérateurs ont le choix entre deux techniques de déploiement : soit par voie aérienne au moyen de poteaux, soit par voie souterraine en

utilisant des infrastructures dites de génie civil. Ces infrastructures de génie civil s'entendent de l'ensemble des tuyaux – également appelés fourreaux – enfouis sous les trottoirs ou la chaussée et dans lesquels passent les réseaux de télécommunications jusqu'à desservir chaque immeuble et chaque habitation ainsi que des chambres qui sont reliées par ces fourreaux. Les « chambres » sont des cavités, accessibles depuis la surface et permettent de tirer les câbles en fibre optique ou en cuivre dans les fourreaux ou encore de procéder aux différentes opérations de maintenance indispensables.

France Télécom, considérant que le SIEA avait, sans droit ni titre, utilisé des infrastructures de génie civil dont elle estimait être propriétaire dans diverses communes du département de l'Ain a engagé diverses instances devant les juridictions judiciaires depuis 2010.

Les juridictions judiciaires successives ont majoritairement fait droit aux demandes d'Orange, sur la base de considérations développées au sein de l'annexe 3 du présent rapport.

Il ressort des différents contentieux opposant France Télécom/Orange, le SIEA et les dix communes du département de l'Ain concernées que le SIEA ne s'est pas systématiquement assuré du bien fondé de ses droits sur les fourreaux utilisés avant de procéder à la pose de fibres optiques.

Il a en effet présumé de la propriété des communes sur les infrastructures de génie civil sans vérifier :

- ♦ que les infrastructures étaient postérieures à 1996 ou avaient fait l'objet postérieurement à cette date d'un enfouissement dont la maîtrise d'ouvrage aurait été assurée par les communes⁶⁴ ;
- ♦ l'existence ou non d'une convention avec France Télécom transférant à cette dernière la propriété des dites infrastructures, ce qui lui aurait permis de demander l'annulation des dispositions de ces conventions qui étaient entachées de nullité lorsqu'elles qu'elles emportaient, sans déclassement préalable, transfert à une personne privée de biens relevant du domaine public.

France Télécom, profitant de la connaissance lacunaire du SIEA et des communes sur les origines de propriété des infrastructures de génie civil a organisé, par le biais de conventions, le transfert de propriété à son bénéfice d'un certain nombre d'infrastructures de génie civil financées en tout ou partie par les communes.

Cela a ainsi amené les juridictions judiciaires à reconnaître, le plus souvent, comme étant établie la propriété de France Télécom sur les infrastructures litigieuses et à qualifier le SIEA d'occupant sans droit ni titre alors que certaines de ces infrastructures ont été reconnues par le juge administratif comme appartenant au domaine public communal.

⁶⁴ À ce jour, pour les opérations d'enfouissement menées en maîtrise d'ouvrage par les communes, ces dernières peuvent se prévaloir de l'article n° 2224-35 du CGCT qui prévoit que « *Tout opérateur de communications électroniques autorisé par une collectivité territoriale, par un établissement public de coopération compétent pour la distribution publique d'électricité, ou par un gestionnaire de réseau public de distribution d'électricité à installer un ouvrage aérien non radioélectrique sur un support de ligne aérienne d'un réseau public de distribution d'électricité procède, en cas de remplacement de cette ligne aérienne par une ligne souterraine à l'initiative de la collectivité ou de l'établissement précité, au remplacement de la totalité de sa ligne aérienne en utilisant la partie aménagée à cet effet dans l'ouvrage souterrain construit en remplacement de l'ouvrage aérien commun. Les infrastructures communes de génie civil créées par la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération leur appartiennent.* » Dès lors que la collectivité a assuré la maîtrise d'ouvrage des infrastructures de génie civil concernées, elle en est propriétaire et France Télécom ne reste propriétaire que des câbles de télécommunications qu'il enfouit dans les infrastructures de la commune à cette occasion.

5.4.1.6- Un protocole d'accord transactionnel non respecté

5.4.1.6.1- Les termes du protocole d'accord transactionnel du 17 avril 2014

En avril 2014, le SIEA et Orange ont décidé de mettre un terme aux différents contentieux qui les opposaient et ont signé à cette fin un protocole d'accord transactionnel emportant les éléments suivants :

- ♦ « *Reconnaissance par le SIEA, sans aucune réserve [...] de la pleine propriété d'Orange [...] sauf, le cas échéant, sur les parties des infrastructures de génie civil pour lesquelles le SIEA apporterait les preuves contraires* » ;
- ♦ « *Mise en conformité par le SIEA de toutes les implantations de son réseau dans les infrastructures de génie civil d'Orange* ». Le SIEA s'est ainsi engagé à ne contester ni la validité, ni le format des informations communiquées par Orange sur son infrastructure de génie civil ;
- ♦ « *Mise à niveau de l'ensemble du réseau du SIEA et de son offre de mutualisation passive pour permettre la présence d'Opérateurs de services nationaux en mode passif* » : « *le SIEA s'engage auprès de la Mission très haut débit [...] à mettre à niveau l'intégralité de son réseau et son offre de mutualisation passive pour les rendre conformes à la réglementation et compatibles avec le raccordement des clients des Opérateurs de service nationaux ayant recours à une offre de mutualisation passive⁶⁵* ». « *La mise à niveau de l'ingénierie est appréciée dans le respect de la réglementation et des besoins des opérateurs de service par un cabinet indépendant choisi et rémunéré par le SIEA* ».
- ♦ « *Respect des déploiements FttH d'Orange sur la zone d'initiative privée (ZIP)* » telle que redéfinie par le protocole⁶⁶ : « *le SIEA reconnaît le périmètre de déploiement du réseau FttH d'Orange sur la Zone d'initiative privée et ne réalise aucune nouveau déploiement FttH sur ladite zone. Compte tenu des caractéristiques du réseau déployé et dans l'intérêt des clients du SIEA, le SIEA conserve la responsabilité de la gestion et de l'exploitation du réseau ainsi déployé. [...] le SIEA ne raccorde plus aucun nouveau client final FttH sur le réseau qu'il a déployé en ZIP avant la signature du présent accord.* »

En contrepartie, Orange s'était engagée :

- ♦ à se désister des différentes instances engagées contre le SIEA ;
- ♦ à traiter avec diligence toute demande de mise en conformité de ses infrastructures de génie civil présentées par le SIEA ;
- ♦ à traiter conformément aux dispositions de ses offres d'accès à son génie civil, les nouvelles demandes d'occupation ;
- ♦ à déployer sa boucle locale FttH sur la ZIP mise à jour.

Le protocole d'accord a également instauré un comité de suivi ayant vocation à s'assurer du respect des échéances et se réunissant sur simple demande de l'une des parties.

⁶⁵ Ces mises à niveau concernent les fonctions centrales du réseau (notamment le système d'information, les processus opérationnels et l'offre de mutualisation passive) et l'ingénierie du réseau FttH au niveau des différentes zones géographiques du réseau (telle que définie en annexe 6 du protocole d'accord).

⁶⁶ La ZIP était initialement constitué de l'ensemble des communes sur lesquelles Orange, en qualité d'Opérateur de réseau avait déclaré son intention d'investissement dans le cadre de l'AMII. Le SIEA ayant déployé son réseau sur certaines communes de cette ZIP, Orange et le SIEA ont convenu du retrait de la ZIP des communes de Viriat, Péronnas et Saint André sur Vieux Jonc. En contrepartie la commune d'Ambérieu-en-Bugey est intégrée dans la ZIP. La ZIP révisée suite au Protocole d'accord est donc composée des communes suivantes : Ambérieu, Bourg-en-Bresse, Buellas, Dompiere-sur-Veyle, Jasseron, Lent, Montcet, Montracol, Oyonnax, Polliat, Saint-Denis-lès-Bourg, Saint-Laurent-sur-Saône, Saint-Rémy, Servas et Vandeins.

La chambre relève que, si le principe de la signature d'un protocole transactionnel entre Orange et le SIEA a fait l'objet d'une autorisation préalable du comité syndical, les termes de ce protocole d'accord n'ont en revanche pas fait l'objet d'une approbation par l'assemblée délibérante.

5.4.1.6.2- L'échec de la solution transactionnelle

Le 26 janvier 2015, Orange a adressé un courrier en recommandé au SIEA par lequel elle constatait que le SIEA n'avait « *pas exécuté certaines de ses obligations et n'avait pas attiré l'attention d'Orange sur une quelconque difficulté dans l'exécution de celles-ci malgré les diverses réunions entre les parties* ».

Orange reprochait en particulier au SIEA :

- de n'avoir notifié la mise à niveau d'aucun point de mutualisation (PM) ni point de branchement (PB) sur la zone prioritaire du Pays de Gex, du Bassin bellegardien et des deux communes de Viriat et Saint-André-sur-Vieux-Jonc alors que le calendrier prévu par le Protocole transactionnel prévoyait que la mise à niveau soit achevée sur ces zones à T0 + 9 mois (soit le 17 janvier 2015) ;
- de ne pas avoir respecté les engagements pris lors du comité de suivi du 19 novembre 2014 concernant la mise à niveau de la zone prioritaire ;
- de ne pas avoir respecté la priorisation de ses investissements (ayant continué à étendre la couverture de son service activé RfOG) ;
- d'avoir mis à niveau son offre de gros de manière non conforme aux obligations contractuelles, ce qui ne permet pas de garantir le respect du principe de non-discrimination à l'égard de l'ensemble des opérateurs de services (qu'ils accèdent au réseau du SIEA selon une offre de gros en mode activé ou en mode passif) ;
- de ne pas avoir respecté le processus de mise en conformité de toutes les implantations du réseau du SIEA dans les infrastructures de génie civil d'Orange (nombre de commandes inférieur aux engagements initiaux) ;

Orange estimait que le non-respect de ses obligations contractuelles par le SIEA occasionnait un préjudice financier pour elle.

Le SIEA par courrier du 30 janvier 2015 a réaffirmé sa bonne foi et son intention de respecter ses engagements – sans contester le défaut d'exécution - et indiqué qu'il ferait des propositions concrètes dans ce sens lors d'une réunion fixée le 5 février 2015 et s'inscrivant dans la procédure prévue au protocole permettant de constater l'inexécution des obligations des parties (article 5).

Par courrier du 12 février 2015, Orange constate, au terme de la réunion susmentionnée, que « *le SIEA n'a proposé aucune correction à ses manquements* » et « *n'a pas présenté un plan d'action crédible assorti d'échéances* » puis indique qu'elle « *se réserve la possibilité de faire respecter ses droits par tous les moyens procéduraux possibles* ».

Le SIEA a répondu le 2 mars 2015 en fournissant un nouvel échéancier qui repoussait la réalisation de la mise à niveau sur le pays de Gex et le Bassin bellegardien au dernier trimestre 2015 (alors qu'elle était initialement prévue pour janvier 2015) et ne prévoyait pas la mise à niveau sur les communes de Viriat et Saint André sur Vieux Jonc.

Orange, estimant ne pouvoir se satisfaire de ce nouvel échéancier a, le 4 mars 2015, assigné le SIEA en référé devant le Tribunal d'instance de Bourg-en-Bresse pour non-respect du protocole d'accord transactionnel en demandant qu'il soit enjoint, sous astreinte de 10 000 euros par jour de retard, au SIEA d'exécuter ses obligations contractuelles.

Le SIEA a, pour sa part :

- ♦ plaidé l'incompétence du juge judiciaire pour trancher un litige relatif à un marché de travaux publics ;
- ♦ invoqué l'absence d'urgence démontrée ;
- ♦ justifié le retard pris dans l'exécution des travaux par des événements techniques complexes non connus au moment de la signature du protocole ;
- ♦ demandé la mise en place d'un nouvel échancier et la désignation d'un expert pour constater les difficultés techniques invoquées et évaluer les délais

Le tribunal de grande instance, estimant que les contestations du SIEA n'étaient pas sérieuses, a fait droit aux demandes d'Orange et l'a condamné à exécuter le protocole sous peine de 3 000 euros d'astreinte par jour de retard.

5.4.2- Une mise à niveau et mise en conformité coûteuse et non maîtrisée

5.4.2.1- *La gestion défailante de la mise à niveau et mise en conformité*

Le SIEA a donc accepté, dans le cadre du protocole d'accord transactionnel, un calendrier de mise à niveau et mise en conformité⁶⁷ qu'il n'a pas été en capacité de respecter car il n'avait pas, préalablement :

- ♦ dressé d'état des lieux précis ;
- ♦ procédé aux études de faisabilité idoines ;
- ♦ exigé d'Orange les précisions techniques lui permettant de s'engager dans ce chantier en toute connaissance de cause.

L'ordonnateur justifie cela par la conjugaison de différents facteurs dont :

- ♦ la vacance de la direction du SIEA dès juillet 2014 ;
- ♦ une rupture dans les marchés de travaux de deux mois au printemps de cette même année qui a limité sa capacité à évaluer l'ampleur de la mise à niveau ;
- ♦ la nécessité de faire droit aux demandes d'Orange pour préserver une relation contractuelle favorable à un futur partenariat, indispensable à l'équilibre économique du réso Li@in.

Le 15 septembre 2015, le SIEA a fourni un bilan au 15 juillet faisant état d'un retard important dans la réalisation de la mise à niveau.

⁶⁷ Le protocole d'accord exige en effet une mise à niveau qui consiste pour le SIEA à opérer des modifications sur le réso Li@in pour assurer l'interopérabilité de ce dernier et le rendre conforme à ce qui est préconisé par l'ARCEP et la Mission très haut Débit. La mise en conformité concerne le Génie Civil et consiste pour le SIEA à utiliser le Génie Civil d'Orange en se conformant à l'offre de location GC IBLo d'Orange. Cette mise en conformité doit, dans le cadre du protocole, être réalisée dans des délais brefs et systématiquement sur tout le GC qui leur appartient.

Tableau n° 14 : Avancement de la mise à niveau

plaques	secteurs	NRO-PM		PBO		date objectif	coût total (k€)
		Nombre	Coût (k€)	Nombre	Coût (k€)		
Pays de Gex et Bellegarde	gex	25	4 963,60	1593	545,00	août-15	8 825
	divonne	8		698	234,00	oct-15	
	Ferney voltaire	19		1322	441,00	sept-15	
	Saint genis	20		1639	560,00	déc-15	
	greny	6		493	170,00	déc-15	
	Mijoux	1		39	14,00	déc-15	
	Bellegarde	19	964,00	777	786,00	nov-15	
	Champfromier	2				nov-15	
	Injoux	4		192	147,80	août-15	
PORT		30	1 355,00	941	987,80	déc-15	2 343
SANDRANS		46	2 290,00	3300	1 547,00		3 837
Ste JULIE		34	1 369,00	1882	1 918,00	mai-16	3 287
VIRIAT	viriat	7	282,30	219	176,50	août-15	3 902
	Saint André sur Vieux Jonc	1	49,00	81	39,00	juil-15	
	Peronnas	2	154,00	206	62,00	juil-14	
	reste	41	1 859,00	2639	1 280,00		
BEON		18	772,00	700	389,30	sept-16	1 161
	total	283	14057,9	16721	9297,4		23 355

Légende : CRMAD Mise à niveau faite Mise à niveau lancée
Source : SIEA

Tableau n° 15 : Avancement de la mise à niveau

	NRO-PM		PBO	
	Nombre	%	Nombre	%
Non amorcé	18	6 %	8090	48 %
Travaux amorcés	75	27 %	2263	14 %
Réalisation achevée mais non validée par un CR de MAD	144	51 %	6162	37 %
Livraison validée par un CR de MAD	46	16 %	206	1 %
Total	283	100 %	16721	100 %

Source : CRC à partir des données du SIEA

En juillet 2015, la mise à niveau n'avait donc été réalisée que pour 67 % des nœuds de raccordement optiques (NRO) et points de mutualisation et 38 % des points de branchement optiques. Le SIEA précise qu'elle sera achevée pour la première partie (Pays de Gex, le Pays Bellegardien, Viriat et Saint André sur Vieux Jonc) en décembre 2015, soit avec un retard de onze mois par rapport au e protocole d'accord transactionnel et le reste en septembre 2016 (soit près d'un an de retard).

En outre, en septembre 2015, le SIEA n'avait toujours pas défini précisément ce qu'il devait réaliser dans le cadre de la mise en conformité. Le SIEA reconnaît ce retard en indiquant qu'il a priorisé la mise à niveau au détriment de la mise en conformité. Il justifie par ailleurs l'absence de définition précise du périmètre de la mise en conformité par le fait que le jugement du Tribunal administratif de Lyon (Orange/commune de Versonnex) avait fait évoluer le périmètre du Génie civil sur lequel la propriété d'Orange n'était pas contestable. Si ce point est exact, il n'en demeure qu'aucun chiffrage initial de la mise en conformité n'avait été réalisé lorsque le SIEA a signé le protocole d'accord transactionnel.

5.4.2.2- Une mise à niveau onéreuse

Le coût de la mise à niveau, estimée par le SIEA à 4 M€⁶⁸ en 2013, devrait à terme avoisiner 23 M€ TTC⁶⁹. Quinze millions d'euros avaient déjà été dépensés à ce titre en 2014.

S'agissant de la mise en conformité, cette dernière n'avait toujours pas été évaluée par le syndicat en septembre 2015. Ce dernier estimait cependant qu'elle devrait s'élever à 20 M€, tout en soulignant l'absence de visibilité dont il disposait sur ce point tant que la question de la propriété des infrastructures de génie civil n'aurait pas été tranchée pour chacune des chambres de tirage⁷⁰.

5.4.3- Des contentieux nombreux et coûteux

Le SIEA a également été engagé dans des contentieux qui l'ont opposé à :

- ♦ la SNCF ;
- ♦ EDF ;
- ♦ ERDF ;
- ♦ CEGELEC.

Ces contentieux ont fait ressortir à chaque fois l'absence de précaution et d'étude préalable dont aurait dû s'entourer le SIEA avant d'entreprendre le déploiement de son réseau. Ils ont engendré des frais importants puisque les frais d'actes et de contentieux se sont élevés à 540 246 euros sur la période sous revue⁷¹ dont 125 000 euros d'astreinte pour retard d'exécution en 2012 au titre du contentieux avec Orange.

5.5- La participation de la Région : un montage juridique incertain

5.5.1- Une convention de participation et un contrat de vente à terme

Le 11 avril 2015, le SIEA et la Région Rhône-Alpes ont signé une convention générale de participation de la Région Rhône Alpes au développement du réseau de communication fibre optique sur l'ensemble du département de l'Ain (hors zones conventionnées), pour une durée de cinquante ans.

⁶⁸ « La mise à niveau de Li@in permettrait d'assurer son interopérabilité avec l'ensemble des opérateurs, pour un coût de l'ordre de 4 M€ » (Extrait du SDTAN 2014 p. 26).

⁶⁹ Cf. tableau relatif à la mise à niveau : 14 M€ pour la mise à niveau des NRO et PM et 9,2 M€ pour la mise à niveau des PBO.

⁷⁰ « Le raisonnement des 9 M€ pour la mise en conformité provient du fait que la mise à niveau avait été dimensionnée à 32 M€. Or, il apparait que la mise à niveau ne va nous coûter « que » 23 M€. Pour ne pas modifier le plan d'affaires, j'avais identifié que la mise en conformité pourrait nous coûter 9 M€. Cependant comme nous commençons à nous pencher sur cette mise en conformité et vu l'ampleur a priori des travaux à réaliser, le coût de cette mise en conformité s'approche plus de 20 M€, mais cela pourrait être 15 ou 25 M€. Il y a en effet 18 300 chambres dont la propriété n'est pas encore avérée et selon le nombre de chambres appartenant à Orange, le travail n'est pas le même. Par ailleurs, le coût serait peut être encore plus élevé si on devait respecter à la lettre l'offre GCIBLO. Je cherche à trouver une mise en conformité assouplie avec Orange pour faire les travaux lorsque le terrain le justifie plutôt que respecter des normes inadaptées dans nombre de chambres. Pour savoir le travail à faire dans chaque chambre, il faut ouvrir la chambre et identifier les écarts avec l'offre IBLO puis planifier des travaux qui peuvent être très importants (retirage de fibre, déplacement de la chambre, voire faire du GC en cas de saturation de notre fait...). » Mail du Directeur du SIEA en date du 17/09/2015.

⁷¹ Les frais d'actes et de contentieux (compte 6227) se sont élevés à 51 290 en 2009, 16 584 en 2010, 49 044 en 2011, 297 424 en 2012, 85 639 en 2013 et 40 263 en 2014.

Dans le cadre de sa politique de développement numérique « Région connectée », la Région Rhône-Alpes conventionne avec l'ensemble des RIP de la région afin d'intervenir en cohérence avec eux conformément aux exigences de l'article L. 1425-1 du CGCT⁷².

Dans le cas d'espèce le SIEA et la Région disposent tous deux de la compétence communication électronique et la nécessaire coordination des compétences des collectivités territoriales est en outre inscrite dans le schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN).

Par cette convention, la région et le SIEA, « s'engagent à conclure [dans un délai de trois mois à compter de la signature de la convention] un contrat de vente à terme, qui constitue l'annexe 4 de la présente convention, en application des dispositions de l'article L. 3112-1 du CGPPP⁷³, d'une partie du Réseau d'Initiative Publique (ci-après nommée la Part du Réseau), crée sous l'égide du SIEA, affectée au service des communications électroniques et appartenant au domaine public du SIEA (ci-après dénommé le Réseau) ».

Par cette convention, la Région s'engage :

- ♦ à signer le contrat de vente à terme prévoyant le transfert de propriété à la livraison du réseau⁷⁴ et à verser, en contrepartie de ce transfert de propriété, un montant de 38 081 100 € (versés de manière échelonnée entre 2015 et 2025 après remise annuelle par le SIEA d'une attestation mentionnant le nombre de prises réalisées au cours de l'année écoulée) ;

Tableau n° 16 : Versements prévisionnels de la Région au SIEA en contrepartie de la vente

Total achat Région Rhône-Alpes	Versements Région Rhône-Alpes (en Euros)										
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
38 081 100	7 134 260	5 951 390	4 951 390	4 518 590	2 451 390	2 451 390	2 451 390	2 451 390	2 451 390	2 451 390	817 130

Source : contrat de vente à terme à la Région

- ♦ à affecter la part du réseau à sa compétence communication électronique ;
- ♦ à transférer la gestion (le jour du transfert de propriété) de la part du réseau acquise auprès du SIEA à ce même SIEA ;

Le SIEA s'engage pour sa part à :

- ♦ réaliser les investissements jusqu'à couverture en fibre optique de l'ensemble du territoire à l'exception des zones conventionnées⁷⁵ (253 874 prises cibles à l'horizon 2020) ;
- ♦ garantir la Région contre toute dévalorisation du réseau et du résultat de son exploitation qui trouverait son origine dans le non-respect du cadre légal et réglementaire applicable en telle matière et notamment :
 - le SIEA garantit la Région des conséquences juridiques et financières découlant

⁷² L'article L. 1425-1 du CGCT et de leurs groupements se fait en cohérence avec les réseaux d'initiatives publique, garantit l'utilisation partagée des infrastructures établies ou acquises e application du présent article et respecte le principe d'égalité et de libre concurrence sur les marchés des communications électroniques.

⁷³ « Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent de leur domaine public, peuvent être cédés à l'amiable, sans déclassement préalable, entre ces personnes publiques, lorsqu'ils sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert et relèveront de son domaine public ».

⁷⁴ Le contrat de vente à terme (en son point 2.2.2) prévoit « Le vendeur s'oblige à poursuivre les travaux de telle manière que les ouvrages et les éléments objet de la présente vente, définis ci-dessus, soient achevés dans le courant du dernier trimestre de l'année 2021 et livrés au 31 décembre 2026. »

⁷⁵ « en cas de non réalisation des investissements dont le calendrier est fixé à l'annexe 2, la Région suspendra les versements correspondants aux prises non construites et définies dans la même annexe » (art. 5.4.1.) et « à défaut de réalisation de manière substantielle des obligations de construction à la charge du SIEA et après mise en demeure par la Région du SIEA, la présente convention pourra être résiliée par la Région » (art. 5.4.3.).

- du non-respect de la réglementation portant sur l'architecture des réseaux FTTH définie par l'ARCEP ou du non-respect du cadre réglementaire européen relatif aux aides d'État ;
- le SIEA garantit la bonne exécution du protocole transactionnel conclu avec Orange le 17 avril 2014.
- ♦ verser une redevance à la Région pour l'utilisation de la part du Réseau qu'il aura cédé ;
- ♦ respecter l'obligation de publicité en informant le public de l'accompagnement de la Région pour la réalisation de l'infrastructure.

Les deux parties s'engagent mutuellement à « *accorder leur action en faveur du développement des réseaux de communication électronique de manière cohérente, objective, transparente et proportionnée* » (article 4.1. de la convention).

Le contrat de vente à terme décrit la part de l'infrastructure de communication électronique objet de la vente comme étant « *constituée d'une fraction du réseau passif de desserte FTTx du SIEA comprenant des shelters ou des armoires de rue hébergeant les points de mutualisation, des boîtiers contenant les points de branchement optique et des fibres optiques entre ces points de mutualisation et ces points de branchement optique. Concernant les armoires, seuls la dalle, l'enveloppe, les tiroirs optiques et les câbles propriété du SIEA font l'objet de la vente. Sont exclus les équipements appartenant à des tiers (opérateurs clients notamment). Les autres éléments tels que collecte, POP, liaisons longue distance, équipements activés, les équipements d'énergie, ne font pas partie de l'infrastructure objet de la vente* » (article 1.3 du contrat de vente à terme).

Le taux de propriété de la Région « sera égal au quotient entre :

- ♦ la valeur actualisée en 2007⁷⁶ des flux de versement de la contribution régionale ;
- ♦ et la valeur historique des actifs acquis, déduction faite des amortissements cumulés à la date du 31 décembre 2026, inflatée à cette même date, et enfin actualisée en 2007 »⁷⁷.

Le contrat précise en outre, au titre de la nature des droits concernés par la cession (art. 1.4.), que « *le vendeur concède une part de la propriété de l'infrastructure ci-dessus décrite, qui lui appartient en totalité et en pleine propriété* ». Il établit également que « *le transfert de propriété pourra être réalisé, au choix de la Région, sous forme divisée ou indivise.* »

Cette convention et ce contrat de vente à terme suscitent un certain nombre de remarques :

- ♦ sur la forme, cette convention a été signée par le président de la Région et le Président du SIEA au cours du comité syndical du 11 avril 2015, sans présentation préalable détaillée des incidences de cette convention et notamment du contrat de vente à terme, et sans que le comité syndical n'ait adopté de délibération autorisant le président du SIEA à signer ladite convention. Seule une délibération du bureau en date 13 mars 2015 autorise le président à signer cette convention alors qu'elle emporte des incidences budgétaires et patrimoniales substantielles ;
- ♦ sur le fond, ce contrat suscite des interrogations quant à la licéité d'une telle cession du réseau et aux conditions de réalisation de cette cession.

⁷⁶ Date de début de déploiement du réseau.

⁷⁷ Les investissements éligibles à la Région ont été estimés à 179,7 M€ actualisés à 122,5 M€, portant ainsi le taux de propriété provisoire de la région à 23,5 % (en considérant que la valeur actualisée des 38 M€ d'apports de la Région serait de 22 M€).

5.5.2- Sur le principe de la vente d'un bien relevant du domaine public

Le réseau d'initiative publique (RIP) stricto sensu, propriété du SIEA est affecté au service public des communications électroniques⁷⁸, tel que consacré par l'article L. 1425-1 du CGCT.

En outre, le réseau établi par le SIEA a été créé spécifiquement pour les besoins de ce service et il s'accompagne nécessairement des aménagements indispensables à cette affectation.

Il découle de ce qui précède que le réseau appartient, en vertu des dispositions de l'article L. 2111-1 du CG3P, au domaine public du SIEA⁷⁹.

L'article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) dispose que le domaine public d'une collectivité territoriale est en principe inaliénable et imprescriptible ce qui implique une propriété exclusive et la nullité de toute vente si le bien n'a pas fait l'objet d'une désaffectation de fait et d'un déclassement de droit.

L'article L. 3112-1 du CG3P prévoit cependant une dérogation en autorisant la cession entre personnes publiques sans déclassement : *« Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 (i.e. biens et aux droits, à caractère mobilier ou immobilier, appartenant à l'État, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi qu'aux établissements publics), qui relèvent de leur domaine public, peuvent être cédés à l'amiable, sans déclassement préalable, entre ces personnes publiques, lorsqu'ils sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert et relèveront de son domaine public. »*

La cession du réseau à la Région n'est donc envisageable que si les conditions suivantes sont réunies :

- ♦ les biens faisant l'objet de la cession doivent appartenir au domaine public du SIEA ;
- ♦ les biens doivent être destinés à l'exercice de la compétence « communication électronique » de la Région.

5.5.3- Le périmètre de la propriété du SIEA en matière de réseau de communication électronique

Nonobstant la validation du principe énoncé ci-dessus, le SIEA ne peut vendre qu'un bien dont il a la pleine propriété. A cet égard, il convient de rappeler que le SIEA, en tant que syndicat de communes, dispose de la compétence « communication électronique » par transfert des communes. Dès lors les biens nécessaires à l'exercice de cette compétence et existant au moment du transfert sont mis à disposition du SIEA par les communes⁸⁰.

⁷⁸ L'article L. 32-1 II 1°) du code des postes et des communications électroniques prévoit notamment que le ministre chargé des communications électroniques et l'Autorité de régulation des télécommunications veillent : *« A la fourniture et au financement de l'ensemble des composantes du service public des communications électroniques »*.

⁷⁹ L'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques dispose en effet que : *« le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L.1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public. »*. Telle a d'ailleurs été la position de la Cour administrative d'appel de Bordeaux dans son arrêt du 9 mars 2006 relatif aux fourreaux réalisés par les aménageurs (CAA de Bordeaux, 9 mars 2006, Commune de Toulouse c/ France Telecom, req. n° 02BX02121).

⁸⁰ L'article L. 1321-1 du CGCT précise : *« Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence. Cette mise à disposition est constatée par un procès-verbal établi*

Bien que bénéficiant alors de prérogatives de gestion importantes allant jusqu'à lui conférer un droit réel sur les biens mis à disposition, le SIEA demeure un simple affectataire de ces biens et ne peut se voir reconnaître la qualité de propriétaire.

Ainsi, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-25 du CGCT, *« en cas de retrait de la compétence transférée à un établissement public de coopération intercommunale les biens meubles et immeubles mis à la disposition de l'établissement bénéficiaire du transfert de compétences sont restitués aux communes antérieurement compétentes et réintégrés dans leur patrimoine pour leur valeur nette comptable, avec les adjonctions effectuées sur ces biens liquidées sur les mêmes bases. Le solde de l'encours de la dette transférée afférente à ces biens est également restituée à la commune propriétaire »*.

Il découle de ce qui précède que les réseaux mis à disposition par les communes dans le cadre des transferts de compétences effectués au profit du SIEA doivent être exclus du périmètre des biens vendus - sauf à ce que des cessions à l'amiable sur le fondement de l'article L. 3112-1 du code général de la propriété des personnes publiques aient été effectuées, ce qui n'est pas avancé en l'espèce.

Il conviendrait qu'une clause du contrat de vente exclue explicitement les biens mis à disposition par les communes dans le cadre du transfert de compétences. Or la restriction apportée au périmètre des biens vendus (art. 1.3. du contrat de vente) indiquant que « sont exclus les équipements appartenant à des tiers (opérateurs clients notamment) » reste imprécise. En outre, le SIEA n'ayant le plus souvent pas procédé à un inventaire des biens mis à disposition par les communes lors du transfert de la compétence « communication électronique », la délimitation du périmètre des biens éligibles à la vente est fragile. L'ordonnateur indique que l'absence d'inventaire des biens mis à disposition à la faveur du transfert de compétence n'entache pas de nullité ledit transfert et que l'établissement d'un tel inventaire n'a pas de caractère urgent. La chambre rappelle toutefois que l'établissement d'un inventaire physique est imposé par l'article L. 1321-1 du CGCT.

5.5.4- La vente d'infrastructures ayant fait l'objet d'un cofinancement

En application de la décision ARCEP n° 09-1106 et de la décision ARCEP n° 2010-1312⁸¹, le SIEA (Régie RESO-Li@in) a publié une offre de cofinancement *« qui détaille les principes techniques, opérationnels, tarifaires et juridiques qu'il propose aux opérateurs souhaitant obtenir un accès aux lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique déployées par le SIEA (Régie RESO-Li@in) dans certaines communes du département de l'Ain, dans les immeubles bâtis résidentiels, entreprises ou mixtes comportant des logements ou locaux à usage professionnel en vue de desservir un client final. »*⁸²

L'article 1 du contrat de cofinancement du SIEA indique que : *« Le cofinancement consiste :*

contradictoirement entre les représentants de la collectivité antérieurement compétente et de la collectivité bénéficiaire. Le procès-verbal précise la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de ceux-ci. »

⁸¹ « Conformément à l'article 4 de la décision n° 2009-1106 de l'Autorité, l'opérateur d'immeuble public, antérieurement à l'installation du point de mutualisation, des offres de cofinancement ab initio et a posteriori ainsi qu'une offre de location permettant un accès passif à la ligne. Ces offres définissent notamment les conditions d'accès aux lignes, au niveau du point de mutualisation, et aux ressources associées. Elles précisent en outre les conditions d'hébergement d'équipements passifs et actifs au niveau du point de mutualisation, les conditions d'accès au lien de raccordement distant ainsi que les conditions de construction des raccordements finaux pour l'ensemble des logements et locaux à usage professionnel de la zone arrière du point de mutualisation ». (Décision ARCEP n° 2010-1312).

⁸² Préambule des conditions générales de l'offre de cofinancement pour l'accès aux lignes FTTH en zone moins dense.

- ♦ en un engagement ferme par lequel l'opérateur s'oblige, sur la Zone de cofinancement et pendant une durée déterminée, à acquérir des droits d'accès sur l'ensemble des Infrastructures de réseau FTTH du SIEA (Régie RESO-Li@in) et
- ♦ en contrepartie de l'engagement précité, la cession à l'opérateur par le SIEA (Régie RESO-Li@in) d'un droit d'usage de longue durée sur les Infrastructures de réseau FTTH objet de l'engagement de l'Opérateur exerçable à concurrence du niveau de son engagement. »

L'article 5.1.1 de ce même contrat de cofinancement précise : « L'opérateur qui souscrit l'offre de cofinancement sur la Zone de cofinancement s'oblige, à acquérir définitivement et irrévocablement, à hauteur de son niveau d'engagement tel que défini aux articles 5.1.3 et 5.1.4, pendant une durée de 20 ans à compter de la date d'envoi de l'information d'intention de déploiement, le Droit Réel temporaire lui donnant l'usage des Infrastructures de réseau FTTH dépendant des points de mutualisation qui ont été ou seront installés pendant cette période. »

L'article 5.2 précise : « Lorsque l'Opérateur s'engage au titre du cofinancement, le SIEA (Régie RESO-Li@in) cède temporairement à l'Opérateur, pour une durée déterminée, un Droit Réel Temporaire de la propriété de chacune des fibres rattachées à un même Point de Mutualisation, dans la limite d'une fibre par Logement Raccordable. L'utilisation de cette fibre est partagée entre les Opérateurs Commerciaux. Le Droit Réel Temporaire consiste en un droit réel de jouissance spécifique dont les caractéristiques sont les suivantes :

- ♦ Le droit d'usage de chacune des fibres objet du démembrement est scindé en deux parties distinctes :
 - Le droit réel de jouissance spécifique donne un droit permanent, définitif et irrévocable d'usage passif de chacune des fibres objet du démembrement ; ce droit est partagé avec l'ensemble des opérateurs ayant participé au cofinancement des fibres objet du démembrement ; ce droit d'usage passif est assorti d'une faculté de transfert vers l'usage actif de chacune des fibres objet du démembrement sous condition de fournir, directement ou indirectement, des services de communications électroniques à très haut débit à un Client Final ;
 - Le droit réel de jouissance spécifique donne un droit temporaire et exclusif d'usage actif des fibres objet du démembrement qui permet à l'Opérateur l'exploitation, directe ou indirecte, de la fibre pendant toute la période de fourniture de services de communications électroniques à très haut débit à un Client Final ; il est mis fin à l'usage actif lorsqu'un opérateur ayant participé au cofinancement, qui n'est pas l'Opérateur, demande à bénéficier de l'usage actif en vue de fournir, directement ou indirectement, des services de communications électroniques à un Client Final ou lorsque l'Opérateur restitue la Ligne FTTH ou lorsqu'un Opérateur Commercial demande une mise à disposition au titre de l'offre d'accès à la Ligne FTTH ; conformément à l'article 5.1.3, le bénéfice de l'usage actif des fibres est strictement proportionné au niveau d'engagement de l'Opérateur sur l'Infrastructure de Réseau FTTH sur la Zone de cofinancement ; l'Opérateur ne peut donc demander à bénéficier de l'usage actif des fibres qu'à concurrence de son droit d'utilisation des Lignes FTTH calculé en application de son niveau d'engagement dont le mécanisme est décrit au 5.1.3.
- ♦ Le droit réel de jouissance spécifique donne le droit à l'Opérateur de retirer les fruits de l'exploitation de chacune des fibres objet du démembrement ; ce droit aux fruits est directement lié à l'exercice du droit d'usage actif des fibres objet du démembrement ; ce droit suit donc les changements de titulaire du droit d'usage actif afin d'être systématiquement affecté au bénéfice du titulaire de l'usage actif ;
- ♦ La nue-propriété de chacune des fibres objet du démembrement appartient en tout état de cause au SIEA (Régie RESO-Li@in) ».

Par ce contrat de cofinancement, le SIEA cède un droit de jouissance spécifique à l'opérateur, ce qui conférerait à ce dernier un droit réel sur les infrastructures cofinancées. Ce droit de jouissance spécifique a été, dans le cas d'espèce, traité contractuellement comme un droit réel assimilable à un usufruit (assurant l'usus et le fructus à son bénéficiaire), mais dont la durée pourrait excéder la durée de 30 ans à laquelle se limite l'usufruit accordé à une personne morale⁸³. La jurisprudence a reconnu la validité de droits réels sui generis, formés pour la durée prévue dans la convention, et que, contrairement au régime que l'usufruit, de tels droits réels peuvent excéder trente ans.⁸⁴

Le SIEA ne conserve ainsi que la nue-propriété des infrastructures concernées. Il s'agit donc d'un démembrement de propriété privant le SIEA de la pleine propriété sur les fibres ayant fait l'objet d'un cofinancement (l'usus et le fructus ayant été cédés).

L'article 5.2.2 du contrat de financement prévoit que *« en sa qualité de nu-propiétaire, le SIEA (Régie RESO-Li@in) conserve le droit de disposer, à titre gratuit ou onéreux, des Infrastructures de réseau FTTH sur lesquelles l'Opérateur est titulaire d'un Droit Réel Temporaire. Dans ce cas, l'Opérateur est informé par le SIEA (Régie RESO-Li@in) de l'identité du nouveau propriétaire au plus tard au moment de la cession du droit de nue-propriété par le SIEA (Régie RESO-Li@in) »*.

Cette disposition, réglementaire au demeurant, est conforme à une jurisprudence constante⁸⁵.

L'article 1.4 du contrat de vente à terme à la Région prévoit que *« le vendeur concède une part de la propriété de l'infrastructure ci-dessus décrite, qui lui appartient en totalité et en pleine propriété »*.

Il découle de la lecture croisée des dispositions du contrat de cofinancement et du contrat de vente à terme à la Région que les infrastructures de réseau FTTH ayant fait l'objet d'un cofinancement devraient être exclues du périmètre des biens vendus à la Région.

Néanmoins, l'article 2.2.6.1 du contrat de vente, nonobstant le fait qu'il prévoie que *« le vendeur [le SIEA] sera tenu de délivrer à l'acquéreur [la Région] un ouvrage libre de toutes charges réelles ou hypothécaires »* indique également que *« les parties conviennent que les accords de cofinancement au titre du contrat de mutualisation passive du SIEA conclus en application des dispositions de la décision ARCEP n° 2010-1312 ne constituent pas une charge réelle au titre du présent contrat. »*

Le contrat de vente conclu par le SIEA et la Région, intègre donc dans le périmètre des biens vendus les infrastructures ayant fait l'objet d'un cofinancement et vend ainsi en pleine propriété (i.e. nue-propriété et usufruit), à la Région, des infrastructures dont il a déjà cédé l'usufruit (via le droit de jouissance spécifique) à un opérateur pour une durée indéterminée.

Il apparaît donc une contradiction entre :

- d'une part les contrats de cofinancement qui confèrent un droit réel sur la fibre optique aux opérateurs signataires du contrat de cofinancement (*« Le droit réel de jouissance spécifique donne le droit à l'Opérateur de retirer les fruits de l'exploitation*

⁸³ « L'usufruit qui n'est pas accordé à des particuliers ne dure que trente ans » (article 619 du code civil).

⁸⁴ Dans un arrêt du 31 octobre 2012, la Cour de cassation énonce que *« le propriétaire peut consentir, sous réserve des règles d'ordre public, un droit réel conférant le bénéfice d'une jouissance spéciale de son bien qui s'exercera pendant toute la durée d'existence de son bénéficiaire »*.

⁸⁵ La jurisprudence considère en effet que *« le nu-propiétaire peut disposer de l'immeuble indépendamment du droit réel d'usufruit dont il est grevé qui peut s'exercer en quelques mains que la chose se trouve »* (Cass.Com. 22 janvier 2008, n° 06-20766), solution conforme à l'article 621 du code civil.

de chacune des fibres objet du démembrement – article 5.2 du contrat de cofinancement) et acte un véritable démembrement de propriété puisqu'ils ne reconnaissent plus au SIEA que la qualité de nu-propriétaire (« *La nue-propriété de chacune des fibres objet du démembrement appartient en tout état de cause au SIEA (Régie RESO-Li@in)* ») ;

- d'autre part le contrat de vente à terme à la Région qui prévoit une cession en pleine propriété à la Région et dénie le droit réel pourtant accordé contractuellement aux opérateurs cofinanceurs : « *les parties conviennent que les accords de cofinancement au titre du contrat de mutualisation passive du SIEA conclus en application des dispositions de la décision ARCEP n° 2010-1312 ne constituent pas une charge réelle au titre du présent contrat.* »

Cette contradiction entre les contrats de cofinancement et le contrat de vente à terme réside en la qualification juridique de l'IRU qui relèverait d'un droit sui generis (cf. annexe).

Ainsi, l'IRU n'ayant pas été institué en droit positif national, il a été, dans le cas d'espèce, aménagé par les parties (le SIEA et l'opérateur cofinanceur) qui ont entendu conférer un droit réel au cofinanceur et ont procédé à un démembrement de propriété sur la fibre, le SIEA ne conservant que la qualité de nu-propriétaire. Ce faisant, ils ont aménagé un régime d'usufruit contra legem au regard des dispositions législatives en vigueur (notamment celles du code général de la propriété des personnes publiques).

Dès lors, le SIEA ne peut prétendre vendre en pleine propriété des fibres optiques ayant fait l'objet d'un démembrement et sur lesquelles il ne dispose plus que de la nue-propriété aux termes mêmes du contrat de co-financement. La part du réseau vendu étant de 23,5 %⁸⁶, le risque que les fibres ayant fait l'objet d'un cofinancement intègrent les biens éligibles à la vente n'est pas hypothétique.

En conclusion, la chambre invite le SIEA et la Région à revoir les contrats de co-financement et/ou le contrat de vente à terme afin de lever les contradictions qui existent en ces deux contrats et s'interroge sur la légalité d'un aménagement conventionnel du régime de la propriété publique.

5.5.5- La vente en indivision d'un bien relevant du domaine public.

Le contrat de vente prévoit en outre que « *le transfert de propriété pourra être réalisé, au choix de la Région, sous forme divise ou indivise* » (art. 1.4.).

Un bien du domaine public ne pouvant faire l'objet d'une indivision⁸⁷, en l'état actuel du droit, seule une propriété divise est envisageable consistant pour la Région à acquérir une portion physique du réseau.

Cela supposera une identification préalable et précise des biens cédés, en veillant à s'assurer systématiquement de la pleine propriété du SIEA sur les biens éligibles à cette cession.

À ce jour, le SIEA ne disposant d'aucun recensement précis et exhaustif des biens mis à disposition par les communes lors du transfert de la compétence communication

⁸⁶ Les investissements éligibles à la Région ont été estimés à 179,7 M€ actualisés à 122,5 M€, portant ainsi le taux de propriété provisoire de la région à 23,5 % (en considérant que la valeur actualisée des 38 M€ d'apports de la Région serait de 22 M€).

⁸⁷ E. Fatôme, la consistance du domaine public immobilier général sept ans après le CG3P, AJDA 2013, à propos de l'arrêt du Conseil d'Etat du 27 mai 2012, SCP Mercadier et Krantz, req. n° 342107).

électronique, il n'est pas en capacité d'établir un inventaire des biens susceptibles d'être éligibles à la vente de manière non contestable.

En définitive, la Région s'est ainsi engagée à verser jusqu'à 38 M€ en contrepartie de l'acquisition d'une part du réseau, sur laquelle sa propriété ne serait potentiellement pas pleinement établie et, dont elle confiera la gestion au SIEA qui n'a pas prévu en contrepartie de lui verser de redevance⁸⁸. Dès lors les éléments qui caractérisent une vente en pleine propriété, à savoir le paiement d'un prix en contrepartie de la propriété d'un bien (constituée par la faculté d'en disposer, d'en jouir et d'en retirer les fruits), ne sont pas ici réunis.

Appelée à la contradiction, la Région n'a pas été en mesure de démontrer l'intérêt de ce dispositif complexe et juridiquement risqué qui s'apparente à un subventionnement.

5.6- Le bilan de déploiement du réseau

5.6.1- Un déploiement retardé

L'opération Li@in a fait l'objet d'un découpage en quatre programmes de travaux (2010, 2011, 2012 et 2013).

Dans les faits, tant pour des raisons contentieuses évoquées précédemment (et dont a découlé la nécessité d'une mise à niveau du réseau) que pour des motifs financiers résultant d'arbitrages internes au SIEA, le déploiement a été suspendu en 2014 et 2015. L'objectif initialement affiché d'achever les travaux en 2020 a ainsi été repoussé à 2022.

Un redémarrage du déploiement du réseau a été prévu par le SIEA en 2016, mais sur un rythme plus lent que celui initialement envisagé.

S'agissant des infrastructures de collecte, elles étaient réalisées en 2015 à 78 % en termes de longueur de réseau, mais à seulement 47 % s'agissant des nœuds de raccordement optiques (NRO) et des points de mutualisation (PM).

Tableau n° 17 : Déploiement prévisionnel du réseau

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020	2046
Réseau construit en année N (km)	0	115	185	700	900	642	658	36	0	0	0
Réseau construit cumul en km	0	115	300	1 000	1 900	2 542	3 200	3 236	3 236	4 136	4 136
NRO/PM année N	0	18	18	70	50	61	71	7	0	0	0
Cumul NRO/PM	0	18	36	106	156	217	288	295	295	627	627

Source : CRC à partir du business plan V24

À cela viennent s'ajouter trois POP (deux en 2008 et un en 2010) et dix points de collecte (réalisés entre 2008 et 2011). Les Hub RFOG avaient été réalisés pour moitié en 2015.

S'agissant de la desserte, au 30 juin 2015, 91 207 foyers étaient éligibles aux services FTTH qu'offre le réseau Li@in⁸⁹ sur un potentiel de 170 089 lignes raccordables (tel qu'estimé en 2015)⁹⁰. Le taux de couverture en fibre optique (FTTH) théorique⁹¹ s'élevait donc, selon le

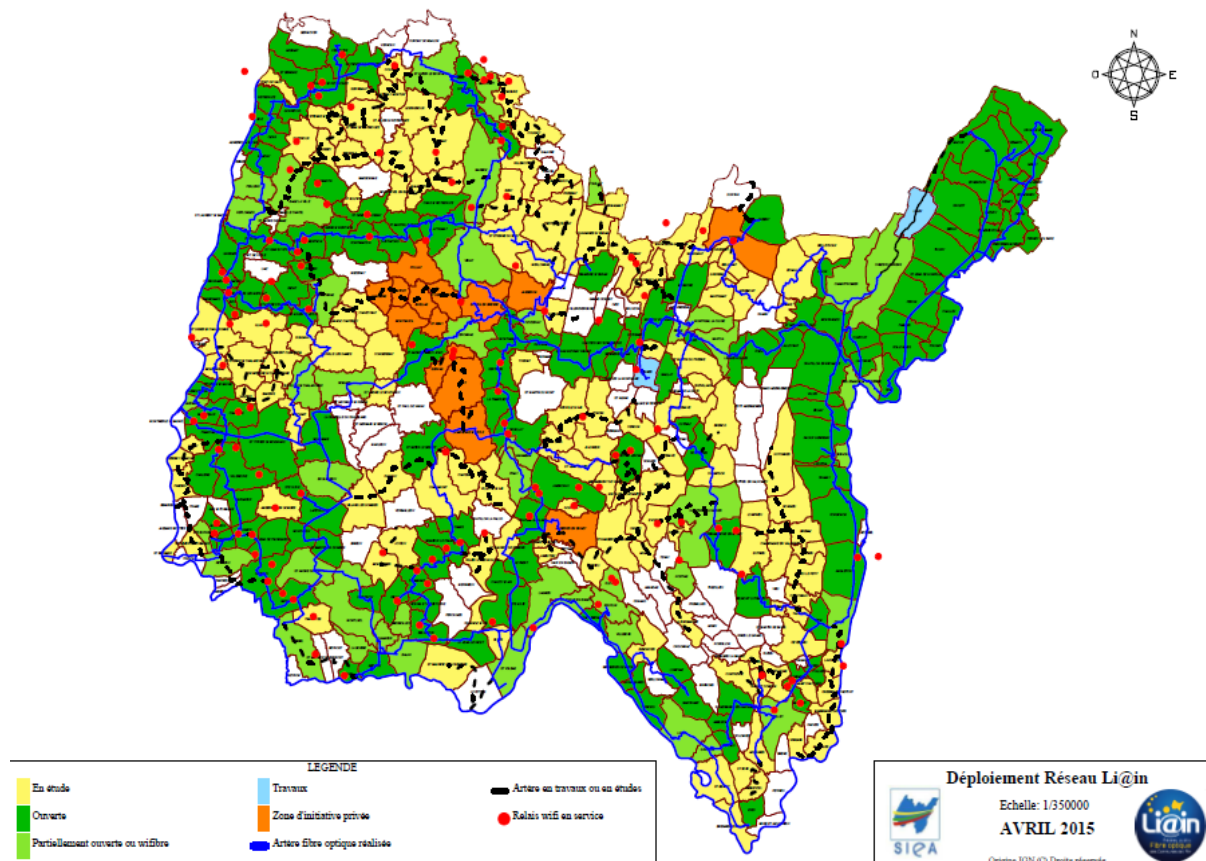
⁸⁸ Le versement de cette redevance est prévu au contrat de vente à terme dans le cas où le réseau dégagerait un excédent. Le plan d'affaires établi par le SIEA n'intègre d'ailleurs pas le versement de cette redevance (cf. partie afférente).

⁸⁹ Nombre de lignes raccordables déployées.

⁹⁰ Ce chiffre a été revu à la baisse par le SIEA en cours d'instruction puisqu'il était de 210 743 au 31/03/2015 et a ensuite été ramené à 170 089 en septembre 2015 dans le document « tableau de bord Li@in communes au 30/06/2015 ». Il s'agit du potentiel tel qu'estimé en 2015.

SIEA à 54 %. En considérant le potentiel de lignes raccordables à terme, qui serait de 307 562 lignes, le taux de pénétration théorique n'est cependant plus que de 29 %.

À cette même date, le réseau comptait 18 531 abonnés FTTH activés⁹² (particuliers, professionnels, secteur public) soit un taux de pénétration⁹³ de près de 20 %.



Source : SIEA

Sur la carte ci-dessus figurent :

- ♦ en vert foncé, les communes ouvertes en FTTH sur plus de 50 % du territoire communal soit un total de 148 communes ;
- ♦ en vert clair les communes ouvertes en FTTH sur moins de 50 % du territoire communal, dites partiellement ouvertes (ou couvertes en Wi-fibre) soit 43 communes ;
- ♦ en jaune, les communes en études : 124 communes ;
- ♦ en orange, les communes relevant de la zones d'initiative privée (15 communes zone AMII Appel à Manifestation d'Intention d'Investissement où le déploiement est effectué par Orange) ;
- ♦ en blanc, les communes non ouvertes : 85 communes.

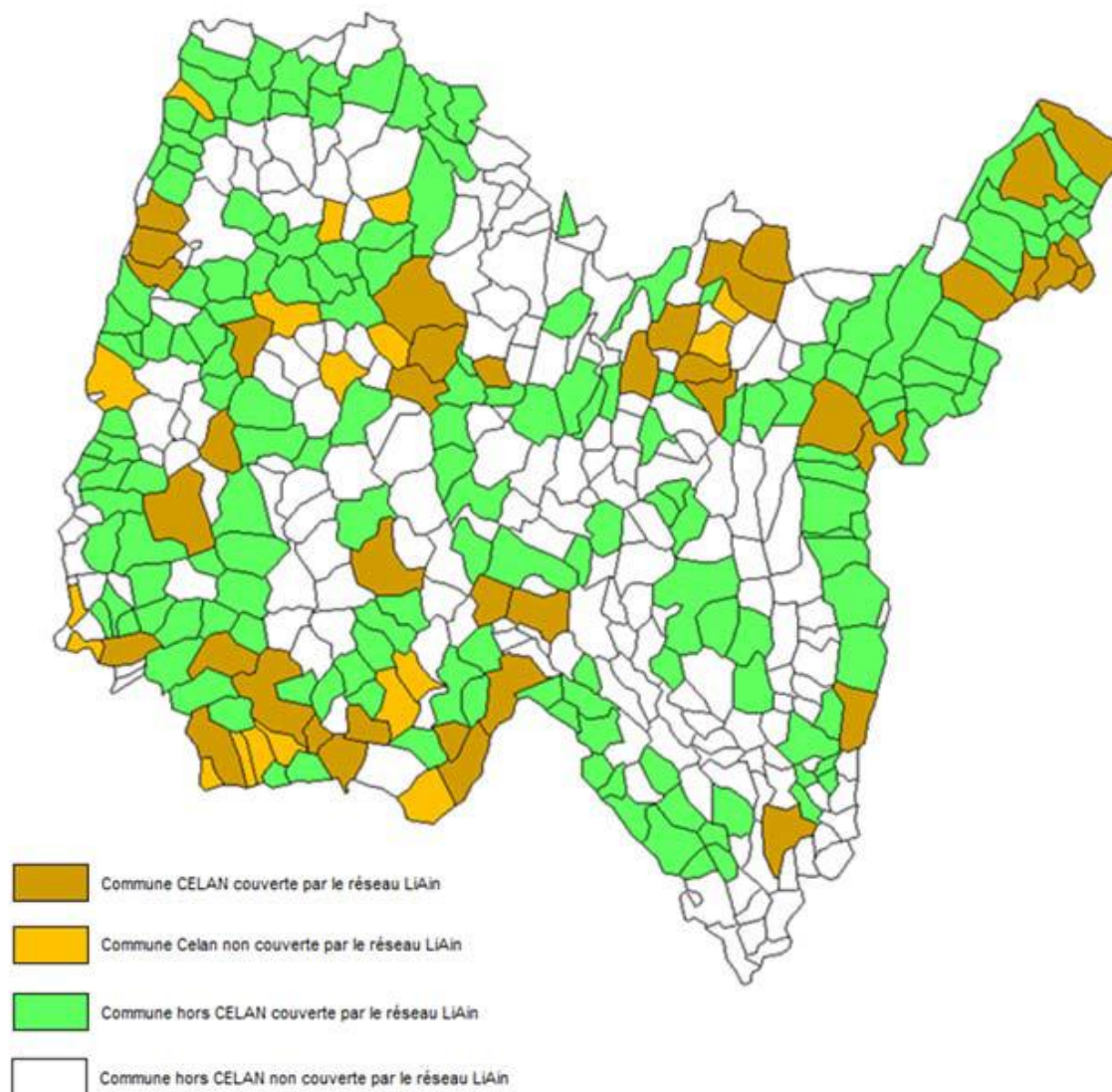
⁹¹ Le taux de couverture théorique FTTH correspond au nombre de lignes raccordables déployées Li@in rapporté au potentiel de lignes raccordables total.

⁹² Le nombre d'abonnés serait porté à 22 000 fin septembre 2015.

⁹³ Le taux de pénétration est ici calculé en rapportant le nombre d'abonnés activés au nombre de lignes raccordables déployées.

5.6.2- Le développement économique et l'attractivité du territoire : la couverture des zones d'activité en très haut débit et la tarification pour les entreprises, la commercialisation

En 2014, sur les 3 354 entreprises de plus des 10 salariés que compte l'Ain, 2 418 étaient situées dans une Commune où Orange propose son offre CELAN (anciennement CE20). Ainsi, 72 % des entreprises de plus de 10 salariés étaient, à cette date, couvertes par cette offre. Pour sa part, le réseau Li@in couvrait 31 % des entreprises du département. En 2014, 15 % des établissements de plus de 10 salariés étaient dépourvus des offres FTTO dédiées d'Orange et des offres de Li@in.

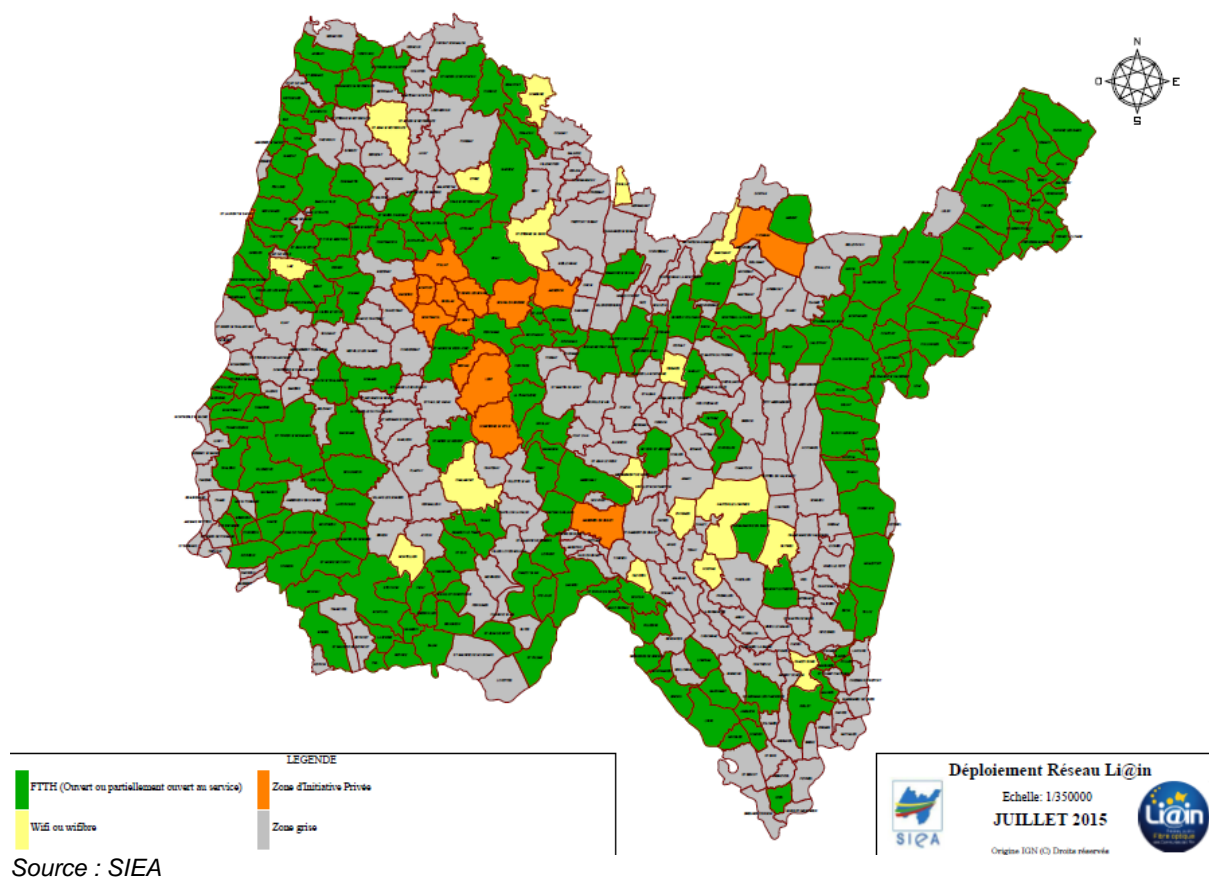


Source : SDTAN 2014

5.6.3- La couverture des zones d'ombre et des zones grises

Le département de l'Ain comptait 71 NRA dégroupés sur ses 159 NRA, ce qui correspond à un total de 239 662 lignes dégroupées (données Orange 2011). En se basant sur les données fournies par Orange, le taux de dégroupage du département de l'Ain serait de l'ordre de 82 %.

S'agissant des zones grises, non couvertes par le réseau FTTH, elles occupent encore près de la moitié du département de l'Ain.



Début 2014, 38 % des communes restant à desservir avaient un débit inférieur à 4 Mb/s sur 70 % de leurs lignes (données du SDTAN 2014)⁹⁴.

5.6.4- Les utilisateurs du réseau

5.6.4.1- Les clients directs

Les clients directs du SIEA (location de fibre noire, hébergement et location de baies) ne représentent qu'une faible part de l'activité du SIEA tant en volume qu'en termes de recettes (13 % en 2014).

5.6.4.2- Les fournisseurs d'accès internet

L'essentiel de l'activité du SIEA réside en la commercialisation de son réseau auprès de différents fournisseurs d'accès internet :

- ♦ 6 FAI dédiés aux particuliers : ADELI, KIWI, K-net, Tel&Go, Wi-Box et Numéricable ;
- ♦ 29 FAI dédiés aux professionnels dont Orange et SFR.

Différents facteurs sont venus entraver la montée en charge de cette activité :

- ♦ sur le plan technique : le manque de stabilisation des technologies et les contentieux liés à l'utilisation des fourreaux dont l'opérateur historique réclamait la propriété ;
- ♦ en termes de commercialisation : le syndicat a initialement travaillé avec des

⁹⁴ Le SIEA n'a pas été en mesure de fournir les chiffres actualisés à septembre 2015.

opérateurs alternatifs qui ont permis d'amorcer la commercialisation. En revanche, ces petits opérateurs ne disposaient que d'une faible capacité de commercialisation. L'arrivée de l'opérateur national Numéricable sur le réseau en 2013, a permis de considérablement développer le nombre d'abonnés.

5.6.5- Les usages, le raccordement, la tarification et la commercialisation des services publics clients

Les usages identifiés sont les suivants :

- ♦ pour les particuliers : le triple Play offrant l'Internet Très Haut Débit, la télévision haute définition 3D (un ou plusieurs postes, bouquet de chaînes TV – jusqu'à 250 chaînes) et la téléphonie illimitée vers les fixes et mobiles pour différents pays). Sont ainsi permis les loisirs numériques (vidéo à la demande – VOD, le contrôle du direct, les jeux en ligne, la radio...), des services associés tels que achats à distance, échanges de vidéos et de photos, télétravail, domotique, services publics en ligne et e-administration, soutien scolaire, téléenseignement, hospitalisation à domicile, télésanté, téléassistance à domicile pour personnes âgées et handicapées... ;
- ♦ pour les entreprises / services publics : l'Internet Très Haut Débit jusqu'à 1 Gbp/s, la téléphonie sur IP, sur la base de débits garantis et de garanties de temps de rétablissement. Sont ainsi possibles les usages tels que : transmission de fichiers lourds (plans, imagerie médicale, 3D), sauvegarde de données, circulation d'informations accélérée, partage de connexions (débit élevé sur chacun des postes connectés), interconnexion de sites distants sans limite de débit, services filières en ligne (catalogue, vente par correspondance...), télétravail et formation en ligne, vidéo et visio conférence haut débit, télésurveillance...

Le SIEA n'a pas été en mesure de quantifier ces usages, mais indique que l'évolution des courbes de consommation de débit démontre une évolution constante des besoins des différents types d'utilisateurs.

Le Réso Li@in a connu un certain nombre de problèmes techniques en termes d'usage, notamment sur la partie télévision. Ainsi le procès-verbal du comité syndical 2015 précise : *« Nous avons régulièrement des plaintes d'abonnés en termes de télévision. Cela se traduit par des désagréments tels que des figes des images et du son, de la pixellisation, des bandes de couleurs... Des expertises ont été conduites tant au niveau du réseau que des FAI. Il en est ressorti des difficultés de deux origines :*

- ♦ *d'une part, nous avons diagnostiqué des pertes de paquets de signalisation sur les équipements des plaques Alcatel ; d'où la nécessité de procéder à des mises à jour qui sont en cours ;*
- ♦ *d'autre part, des FAI rencontrent des problèmes de synchronisation des paquets de signalisation entre nos équipements et les leurs. Certains ont aussi des « bugs » sur leur box. Des actions ont été engagées par les FAI concernés pour qu'il soit remédié à ces défauts. »*

Le SIEA indique qu'il travaille à la résolution de ces problèmes.

5.6.6- Des indicateurs de qualité inexistants

Tout en disposant des moyens techniques nécessaires, le SIEA n'utilise ni tableaux de bord, ni d'indicateurs de qualité.

5.6.7- Un financement essentiellement par emprunt et des subventions tardives

De 2006 à 2014, le déploiement du réseau du SIEA a engendré 183 M€ de travaux. Les sources de financement du réseau sur cette période sont les suivantes :

Tableau n° 18 : Financements du réseau Li@in

Exercice	Travaux payés	Subv Région	FEDER	Subv Conseil Général	Emprunts	Avance CG
2006	78 961	0	0	0	0	0
2007	59 933	1 008 000	0	0		0
2008	8 827 743	480 000	1 836 500	120 000	700 000	0
2009	7 961 934	2 016 000	0	780 000	4 000 000	0
2010	26 650 903	3 388 747	2 569 230	0	20 083 000	0
2011	45 782 282	5 178 914	4 359 109	0	24 000 000	2 450 000
2012	31 877 973	0	0	0	32 000 000	2 550 000
2013	30 506 521	0	0	0	27 000 000	0
2014	31 645 773	0	0	0	30 000 000	0
Totaux	183 392 022	12 071 661	8 764 839	900 000	137 783 000	5 000 000

Source : SIEA

S'agissant des financements prévisionnels, les principaux identifiés (hors emprunts) sont :

- l'engagement de la Région à verser 38 M€ sur 11 ans à compter de 2015 en contrepartie du contrat de vente à terme ;
- les subventions du fonds national pour la société numérique (FSN).

Le financement aura donc, sur la période sous revue, été constitué à 75 % par l'emprunt, les subventions les plus importantes (FSN et Région) n'arrivant qu'à compter de 2015 tandis que le réseau aura été payé à près d'un tiers.

5.6.8- Un résultat déséquilibré

Les charges se sont établies de la manière suivante sur la période sous revue :

Tableau n° 19 : Les charges du réseau

Libellés	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Budget REOSLi@in (HT)						
Eau, Electricité, Fournitures bureau	11 416	24 721	63 440	170 075	173 118	227 184
Services extérieurs	24 616	141 613	304 880	497 703	1 345 117	2 027 661
Autres services extérieurs	521	1 450	49 536	29 424	1 810	0
Redevance versée au budget annexe	0	0	554 253	1 219 570	562 700	1 411 678
Personnel affecté par le Syndicat d'énergie	20 000	100 000	160 000	200 000	250 000	250 000
Autres salaires et charges	0	0	0	0	0	
Autres droits (taxe due à l'ARCEP)	0	2 789	0	60	10 000	10 000
Charges financières	531	1 556	8 503	4 157	11 281	36 501
Charges exceptionnelles et de gestion courante	0	0	0	0	3 692	1 084

Budget annexe "Communication Electronique" (TTC)						
Charges à caractère général	52 443	45 800	0	0	0	0
Intérêts des emprunts réglés à l'échéance	29 252	270 077	930 188	1 921 375	3 072 523	3 842 595
ICNE (Intérêts courus non échus)	-150	9 724	69 519	128 599	187 690	620 991
Autres charges financières	0	2 802	11 102	51 600	30 000	30 000
	138 630	600 530	2 151 421	4 222 564	5 647 932	8 457 693

Source : SIEA

Le principal poste de charge hors intérêts d'emprunt est constitué par la maintenance (imputée en services extérieurs).

Les charges de maintenance sont ventilées de la manière suivante :

Tableau n° 20 : Principale charge d'exploitation du réseau : la maintenance

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Maintenance collecte	26 798	26 798	51 798	129 798	244 486	427 669
Maintenance desserte FTTH	0	0	21 000	100 000	308 420	651 623
Maintenance desserte FTTO	0	0	0	0	0	2 748
Maintenance Wifi	0	0	0	0	0	2 960
Maintenance équipements FTTH	48 000	150 000	247 500	285 625	330 000	367 708
Total maintenance et surcoûts vieillissement	74 798	176 798	320 298	515 423	882 906	1 452 708

Source : SIEA

Outre le fait que les charges présentées dans le tableau ne représentent pas la totalité de celles qui sont mobilisées pour le fonctionnement de la communication électronique - de par l'absence de dotations aux amortissements et du fait également de personnels, véhicules et bâtiments mis à disposition sans contrepartie par le budget principal et non comptabilisé dans les charges du budget Réso Li@in (cf. partie fiabilité et analyse financière) - elles ne sont que très partiellement couvertes par les recettes retirées de l'exploitation du réseau :

Tableau n° 21 : Recettes d'exploitation du réseau Li@in

Chiffre d'affaires issu des comptes administratifs (en €)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Frais Accès Réseau (FAS)	43 045	74 388	179 440	324 970	373 795	1 037 132
Location Fibre Optique Noire (FON)		0	7 200	818 116	308 541	320 877
Location Baies		0	9 600	19 720	68 670	147 860
Abonnements (FAI)	94 827	186 238	504 131	1 028 977	1 624 217	2 400 935
WIFI		0	0	0	5 785	0
Abonnements Transfert de données		0	0	0	0	30 868
Réseau Câblé		139 366	13 922	12 886	8 058	5 367
Alim électrique pour baie d'hébergement		0		0	0	31 646
Total recettes d'exploitation (HT)	137 872	399 993	714 293	2 204 668	2 389 065	3 974 685

Source : SIEA d'après les comptes administratifs

Après retraitement des charges et recettes visant à rétablir la fiabilité des comptes (affectation au bon exercice, réimputation des charges liées à la communication électronique supportées par le budget principal, réintégration des dotations aux amortissements), le résultat du réseau s'établit comme suit.

Tableau n° 22 : Résultat théorique de l'activité communication électronique

En €	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Chiffres d'affaires	0	39 476	114 893	333 327	595 246	1 837 224	1 990 888	3 312 238
Charges d'exploitation	71 717	147 190	157 352	587 366	874 159	1 217 896	1 947 849	2 819 705
EBE	- 71 717	- 107 714	- 42 459	- 254 039	- 278 913	619 328	43 039	492 533
Dotation aux amortissements	26 130	696 482	1 175 328	2 337 821	3 759 458	4 528 099	5 548 864	6 622 544
Affectations aux ventes	0	0	0	0	0	0	0	0
Résultat d'exploitation	- 97 847	- 804 196	- 1 217 787	- 2 591 860	- 4 038 370	- 3 908 770	- 5 505 824	-6 130 011
- Intérêts de la dette	0	15 199	29 252	270 076	930 187	2 127 192	3 129 395	4 098 154
- Intérêt ligne de trésorerie		0	190 042	182 574	0	164 651	0	0
Résultat net	- 97 847	- 819 395	- 1 437 081	- 3 044 510	- 4 968 557	- 6 200 613	- 8 635 219	- 10 228 165
Résultat net cumulé	- 97 847	- 917 242	- 2 354 323	- 5 398 833	- 10 367 391	- 16 568 004	- 25 203 224	- 35 431 389

Source : CRC d'après le business plan V24

Sur la période 2007-2014, le déficit net cumulé se serait élevé à 35,4 M€ si le SIEA avait comptabilisé ses amortissements.

La lenteur de la montée en charge en termes de nombre d'abonnés conjuguée à une politique tarifaire se voulant attractive a dégradé la rentabilité du réseau en termes d'exploitation sur ses sept premières années.

5.7- La rentabilité prévisionnelle du réseau

Le SIEA a élaboré un plan d'affaires en 2013 en vue du dépôt du dossier de demande de subvention au FSN. Il l'a ensuite remis à jour périodiquement. Toutefois, le plan d'affaires tel que fourni en début d'instruction ne permettait pas d'appréhender l'équilibre économique du réseau en ce qu'un certain nombre de charges (personnels, véhicules et bâtiments mis à disposition du budget principal sans contrepartie) n'étaient pas incluses. Le SIEA a donc remis son plan d'affaires à jour une première fois mi-septembre⁹⁵ afin d'intégrer ces charges et de revoir certaines hypothèses de construction puis une deuxième fois fin septembre 2015⁹⁶.

5.7.1- Des hypothèses mouvantes

5.7.1.1- Une montée en charge des raccordements revue à la baisse

La mise à niveau a entraîné de facto une pause dans le déploiement du réseau en 2014-2015. Suite aux remarques de la chambre, le SIEA a intégré ce ralentissement de la montée en charge dans le plan d'affaires, avec un redémarrage en 2016 plus lent qu'initialement prévu et un étalement du déploiement jusqu'à 2022 pour compenser cette pause de deux ans.

En mars 2015, 92 140⁹⁷ prises étaient déployées (raccordables) et seules 1 500 prises seront rendues raccordables en 2015 (correspondant à des travaux en colonnes montantes suite à l'obtention de conventions d'immeuble). Le SIEA prévoit, dans la dernière mouture de son plan d'affaires, une reprise du déploiement à un rythme plus soutenu : 20 000 prises en

⁹⁵ Business plan V23.

⁹⁶ Business plan V24.

⁹⁷ Il s'agit du chiffre communiqué dans le tableau de bord Li@in au 31/03/2015. Ce chiffre n'était plus que de 91 207 dans le tableau de bord Li@in au 30/06/2015.

2016 puis 35 000 prises par an entre 2017 et 2020⁹⁸. Le syndicat a également intégré dans ses hypothèses le déploiement de 0,75 % de prises supplémentaires par an à compter de 2023 correspondant à l'évolution naturelle des logements dans l'Ain selon les projections INSEE.

5.7.1.2- Les hypothèses de coûts

Les hypothèses de coûts sur lesquelles repose son plan d'affaires prévisionnel sont fondées sur les coûts constatés telles que découlant des marchés conclus avec les entreprises prestataires tant pour le déploiement de l'infrastructure que pour la maintenance.

Le SIEA intègre cependant une économie de 200 € par prise pour la partie desserte et de 50 € par prise sur la construction du raccordement, et ce sur 50 % des prises restant à déployer. Il indique que cela correspond à l'économie effective réalisée sur le génie civil qu'il n'a pas à réaliser (pose de fourreaux ou de poteaux) lorsqu'il loue le génie civil d'Orange.

Malgré l'absence de visibilité sur le périmètre des infrastructures de génie civil appartenant à Orange, le SIEA a donc adopté le postulat selon lequel 50 % des prises déployées auraient recours au génie civil d'Orange⁹⁹.

Cette hypothèse engendre une économie chiffrée à 27,2 M€ sur la durée du plan d'affaires (jusqu'en 2046) dont 19,4 M€ générés entre 2016 et 2022.

La chambre s'interroge sur le bien-fondé de cette hypothèse qui génère des économies substantielles de déploiement.

5.7.1.3- Des hypothèses de commercialisation volontaristes : le pari de l'arrivée massive d'Orange

Le syndicat a fondé ses prévisions de recettes sur les hypothèses suivantes¹⁰⁰ :

- ♦ le nombre de kilomètres de réseau de fibre noire loué passerait de 4 269 en 2015 à 9 056 en 2022 ;
- ♦ le nombre d'emplacements passifs loués s'établirait à 2 653 en 2022 contre 84 en 2015 ;
- ♦ le parc FTTH commercialisé passerait de 28 488 en 2015 à 138 956 en 2022 et le parc FTTO de 1 709 à 8 337.

Cette forte hausse prévisionnelle de la commercialisation repose sur une hypothèse de croissance rapide du taux de pénétration, ce dernier devant passer de 17 % en 2015 à 32 % en 2016. L'ordonnateur justifie cette hypothèse par la dynamique de commercialisation de Numéricâble et par l'arrivée prochaine d'Orange sur son réseau.

⁹⁸ Il s'agit ici des hypothèses de déploiement retenues dans la V24 du business plan, fournie à l'équipe de contrôle en réponse aux remarques adressées lors de l'entretien préalable. Ces hypothèses de déploiement ont été extrêmement mouvantes au cours de l'instruction et la précédente hypothèse de déploiement retenue dans la version V23 du business plan prévoyait 20 000 prises en 2016 puis 25 000 prises par an entre 2017 et 2021 et 20 700 prises en 2022.

⁹⁹ « Les 50 % représentent la part de l'ensemble du GC qu'on utilisera à terme et qui appartiendra à Orange, tout en étant utilisable. Cela aurait pu être 30, comme 70. Partir sur 50 % ne me paraît pas aberrant ». Mail du Directeur du 29/09/2015.

¹⁰⁰ Chiffres tels que présentés dans le business plan V24 fourni par le SIEA.

Tableau n° 23 : Évolution du taux de pénétration

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2020	2030	2046
Prises raccordables en année N	7 281	25 942	30 327	12 991	7 333	6 574	1 500	20 000	35 000	1 904	2 289
Cumul prises raccordables	7 281	33 223	63 550	76 541	83 874	90 448	91 948	111 948	251 948	272 914	307 562
Prises raccordées en année N	39	617	2 146	3 098	2 113	6 763	437	20 389	21 102	4 445	1 690
Cumul prises raccordées	39	656	2 802	5 900	8 013	14 776	15 213	35 602	105 400	193 442	228 849
Taux de pénétration	1 %	2 %	4 %	8 %	10 %	16 %	17 %	32 %	42 %	71 %	74 %

Source : CRC d'après le plan d'affaires du SIEA V24

L'hypothèse d'un taux de pénétration de 74 % à terme semble également optimiste mais justifiée de la même manière par l'ordonnateur qui avance la force de commercialisation des opérateurs nationaux.

Cette arrivée des opérateurs nationaux sur le réseau du SIEA se traduit dans les projections du syndicat par un renversement des proportions entre clients en mode passif et clients en mode activé au bénéfice du mode passif.

Tableau n° 24 : Répartition des clients mode passif/ mode activé

Clients	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2030	2046
actif	12 535	14 269	20 564	25 339	31 447	38 618	43 400	47 939	68 705	81 042
passif	2 678	21 333	28 570	40 744	52 851	66 782	76 137	84 902	124 737	147 807
total	15 213	35 602	49 134	66 083	84 298	105 400	119 538	132 841	193 442	228 849

Source : business plan SIEA V24

Le SIEA, a par ailleurs prévu, dans son plan d'affaires, une arrivée massive d'Orange en cofinancement sur son réseau dès 2016. Toutefois, fin juin 2016, aucun engagement d'Orange en ce sens n'a pu être établi. De surcroît la part des prises réalisées en cofinancement avec Orange est estimée à 47 % du total des prises commercialisées à compter de 2015¹⁰¹. Ce cofinancement rapporterait ainsi 29 % des recettes prévisionnelles sur la durée du plan d'affaires.

Tableau n° 25 : Répartition des recettes prévisionnelles

	2007-2046 (en €)	%
Revenus des cofinancements (IRU)	273 549 280	29,0 %
Revenus desserte hors cofinancements	465 968 712	49,4 %
Revenus collecte	29 570 981	3,1 %
Revenus FttO	174 278 814	18,5 %
Total	943 367 787	100 %

Source : business plan V24.

La chambre doute de la solidité d'une telle hypothèse en l'absence d'engagement formalisé et quantifié d'Orange.

¹⁰¹ « Il est prévu qu'Orange intervienne principalement en cofinancement. En 2016, il est prévu qu'il prenne 4 tranches de 5 %, soit 20 % en cofinancement du nombre prises existantes, soit 20 % de 92 000 = 18 400 prises. En 2017, nous aurons déployé 20 000 prises supplémentaires. Orange devra payer en 2017 20 % de ces 20 000 prises = 4 000. Par ailleurs, ils vont cofinancer 15 % supplémentaires, soit 15 % de 112 000 prises en plus = 16 800 ... À la fin du projet, ils auront cofinancé 40% des 250 000 prises plus 7 % en location ». Mail du Directeur du SIEA du 29/09.

5.7.1.4- Une participation des établissements publics de coopération intercommunale

Le SIEA a invité les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à lui octroyer une participation afin d'accélérer le déploiement du réseau dans les zones d'activité. Le SIEA a inclus une participation à ce titre à hauteur de 2 M€ entre 2016 et 2017.

Là encore, cette participation n'est pas établie en l'absence d'engagement des EPCI en ce sens.

5.7.1.5- L'intégration des subventions de la Région et du Fonds national pour la société numérique

Le plan d'affaires intègre les 38 M€ de subvention de la Région dont le versement est cependant conditionné au déploiement d'un nombre déterminé de prises chaque année. Or le déploiement prévisionnel du nombre de prises raccordables est chaque année en deçà de ce qui est attendu par la Région, de manière plus ou moins importante selon les versions du business plan communiqué à la chambre.

Tableau n° 26 : Écart de déploiement par rapport à la convention SIEA/ Région

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de prises raccordables prévues par la convention avec la Région	110 448	135 448	165 448	200 448	235 448	253 874
Nombre de prises raccordables dont le déploiement est prévu par le SIEA V24	91 948	111 948	146 948	181 948	216 948	251 948
Nombre de prises raccordables dont le déploiement est prévu par le SIEA V23	91 948	111 948	136 948	161 948	186 948	211 948
Écart nb de prises hypothèse V24	- 18 500	- 23 500	- 18 500	- 18 500	- 18 500	- 1 926
Écart nb de prises hypothèse V23	- 18 500	- 23 500	- 28 500	- 38 500	- 48 500	- 41 926

Source : CRC à partir des données SIEA

Le versement des 38 M€ de subvention reste hypothétique¹⁰² à compter de 2020 et pourrait être inférieur (jusqu'à 13 M€)¹⁰³ aux montants prévus dans les projections du SIEA.

Le plan d'affaires intègre également les deux subventions du fonds national pour la société numérique (67 M€ et 9,8 M€). À ce jour, seul un accord de principe a été donné par la mission très haut débit pour la subvention de 9,8 M€ relative à la mise à niveau. En outre le versement de ces subventions FSN est conditionné à l'achèvement de la mise à niveau.

¹⁰² « En cas de non réalisation des investissements dont le calendrier est fixé à l'annexe 2, la Région suspendra les versements correspondant aux prises non construites et définies dans la même annexe. » Art.5.4.1 de la convention avec la Région. En outre, le contrat de vente à terme prévoit (point 4.2.) : « La contribution régionale sera versée après remise annuellement d'une attestation mentionnant le nombre de prises réalisées pendant l'année passée et signée par une personne habilitée, selon le rythme suivant :

- de 2015 à 2019 : versements de montants forfaitaires mentionnés dans le tableau ci-après. Le point d'étape quinquennal visé à l'article 7 de la convention générale sera alors l'occasion, le cas échéant, d'actualiser le périmètre de prises et le calendrier de déploiement ;
- à partir de 2020, le montant des annuités régionales est conditionné par l'atteinte des objectifs de construction des prises raccordables. Pour une année N, [...] si le nombre total depuis l'origine de prises raccordables au 31/12/N-1 est inférieur au nombre total de prises prévisionnel au 31/12/N-1 tel qu'indiqué en annexe 2 de la convention générale, la Région calculera son annuité par différence entre le prorata de sa participation financière totale prévue au paragraphe 4.1 cette annexe au regard du taux d'avancement du volume de prises raccordables » et « les sommes déjà versées par la Région depuis la signature de la convention générale ».

¹⁰³ Les montants forfaitaires versés entre 2015 et 2019 s'élèvent en cumul à 25 M€ et les 13 M€ restants (2 451 M€ par an jusqu'en 2025) constituent des montants maximum qui ne peuvent être versés qu'en partie en fonction des réalisations du SIEA.

En juin 2016, seule une « subvention d'un montant maximal de 17 160 000 euros » avait été allouée par décision du Premier ministre en date du 13 avril 2016, mais le SIEA ne disposait d'aucune visibilité quant au montant de subvention du FSN dont il serait susceptible de bénéficier au titre de la deuxième phase.

5.7.1.6- *La redevance à la Région*

En dépit des dispositions du contrat de vente à terme qui prévoit le versement d'une redevance du SIEA à la Région calculée sur la base du résultat d'exploitation, aucun montant n'a été intégré à ce titre dans le plan d'affaire du SIEA.

5.7.1.7- *Une forte participation du budget principal*

Le SIEA a également intégré dans son plan d'affaires une double contribution du budget principal à l'équilibre du réseau :

- ♦ une participation indirecte, via la mise à disposition sans contrepartie de bâtiments, de personnels et de véhicules oscillant entre 400 k€ et 1,9 M€ (et en moyenne de 700 k€ par an) avec un total de 28,3 M€ entre 2007 et 2046 ;
- ♦ un apport de fonds du budget principal au budget communication électronique à hauteur de 3 M€ en 2015, 2 M€ en 2016 et 1 M€ en 2017, soit un apport de plus de 14 M€ entre 2007 et 2017.

5.7.1.8- *Le renoncement au cofinancement en zone AMII*

Le SIEA envisageait initialement de cofinancer des prises d'Orange en zone AMII, pour ensuite pouvoir les activer et ainsi proposer une offre globale à l'échelle du département aux opérateurs ayant recours aux offres IP ou RFoG. Ce projet avait été intégré au plan d'affaires. Le SIEA a renoncé à cette option coûteuse en indiquant qu'« avec le rachat de SFR par Numéricâble, ce dernier possède maintenant la capacité de cofinancer lui-même les prises d'Orange en zone AMII. Or, sans la part de marché de Numéricâble, l'opération est beaucoup moins intéressante. »

5.7.1.9- *L'intégration des coûts de mise en conformité*

L'ordonnateur indique que les travaux pour la mise en conformité « risquent d'être très importants ». L'ordonnateur a donc décidé de prévoir un montant de 20 M€ pour ces travaux sur l'année 2016, sans pour autant être en mesure de quantifier précisément ce coût prévisionnel.

5.7.2- *Un équilibre tardif*

L'excédent brut d'exploitation est très largement positif, mais ne suffit pas à couvrir les dotations aux amortissements jusqu'en 2020, si bien que le résultat d'exploitation est négatif jusqu'en 2021. Ce résultat d'exploitation ne couvre les intérêts de la dette qu'à compter de 2031, première année où le résultat net devient positif.

Le déficit net cumulé à cette date s'élèvera à 144,8 M€ en 2031 et sera de près 50 M€ sur la période du plan d'affaires.

Sur la période, il est ainsi prévu :

- ♦ 669 M€ d'investissements ;
- ♦ 460 M€ d'emprunts : 337,3 M€ d'emprunts classiques mobilisés entre 2008 et 2034 et 123,2 M€ d'emprunts auprès de la CDC mobilisé entre 2016 et 2022 ;
- ♦ 131,5 M€ de subventions (non acquises)
- ♦ 14 M€ de participation du budget principal.

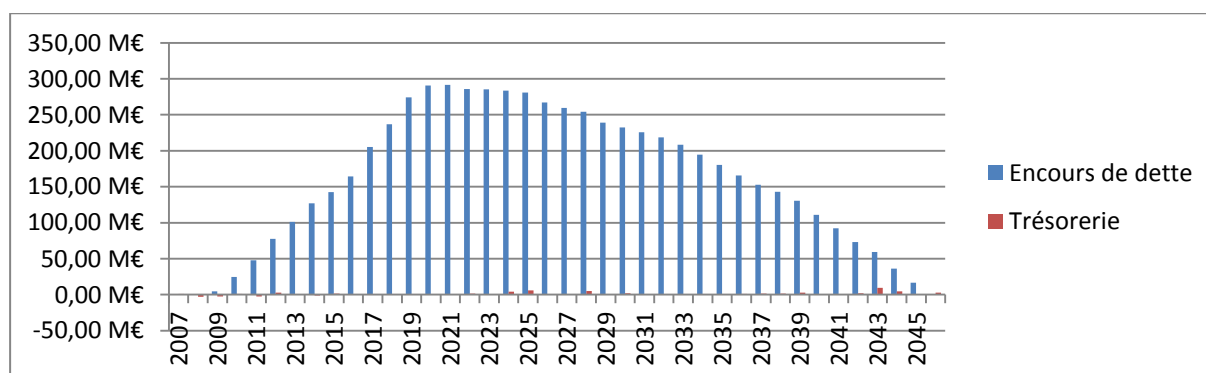
Tableau n° 27 : Résultat prévisionnel

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2022	2030	2046
Chiffres d'affaires	5 008 676	11 062 237	11 241 437	14 796 162	17 349 336	20 748 081	22 976 241	30 065 250	34 424 792
Charges d'exploitation	2 879 168	3 321 759	4 073 642	4 744 343	5 387 683	6 002 051	6 282 387	7 615 960	8 433 834
EBE	2 129 508	7 740 477	7 167 795	10 051 820	11 961 653	14 746 030	16 693 853	22 449 290	25 990 958
Dotation aux amortissements	6 780 955	8 711 854	11 338 271	13 387 711	15 202 205	16 090 575	16 427 925	15 965 088	14 771 751
Affectations aux ventes	0	287 482	287 482	674 015	690 222	873 680	1 014 160	1 521 508	1 715 643
Résultat d'exploitation	-4 651 446	-683 894	-3 882 993	-2 661 876	-2 550 330	-470 865	1 280 088	8 005 711	12 934 850
- Intérêts de la dette	6 055 988	6 705 880	7 870 566	8 721 713	9 874 208	10 305 282	10 132 243	8 159 274	0
- Intérêt ligne de trésorerie	63 799	0	0	0	0	0	0	0	0
Résultat net	-10 771 233	-7 389 774	-11 753 559	-11 383 589	-12 424 538	-10 776 147	-8 852 155	-153 564	12 934 850
Résultat net cumulé	-46 202 622	-53 592 396	-65 345 955	-76 729 544	-89 154 081	-99 930 229	-119 411 020	-144 814 881	-49 947 968

Source : business plan SIEA V24

Le pic d'endettement prévisionnel serait de 291 M€ en 2021.

Figure 3 : Encours de dette et trésorerie prévisionnels



Source : business plan SIEA V24

La trésorerie générée sur la durée du plan d'affaires (2007-2046) est de 3 M€ et ce malgré l'apport du budget principal à hauteur de plus de 14 M€. La trésorerie générée est donc négative et le réseau perd 11 M€ sur la durée du plan en dépit des 131 M€ de subventions prévisionnelles valorisées.

5.8- Conclusion sur l'exercice par le syndicat de sa compétence communication électronique

Le SIEA, qui dispose de la compétence optionnelle « communication électronique » depuis 1996, a décidé dès le début des années 2000 de se saisir du haut et très haut débit comme outils d'aménagement du territoire. Il s'est déclaré opérateur de réseaux (au sens de l'article L. 1425-1 du CGCT) auprès de l'ARCEP en 2006. Partant du postulat de la supériorité technologique de la fibre optique, il a fait le choix d'un réseau entièrement en fibre optique à l'exception de quelques zones rurales non ou mal desservies en ADSL dans lesquelles il a mis en place une solution temporaire en Wifi.

Dans un contexte technologique et réglementaire mouvant, le SIEA, a amorcé le déploiement d'un réseau en fibre optique à partir de la zone pilote du pays de Gex en 2008 avant de l'étendre progressivement à l'ensemble du département de l'Ain. Le SIEA (via son budget annexe « communication électronique ») assure la construction du réseau et a

souhaité confier son exploitation à sa régie non personnalisée (Réso Li@in) afin d'en conserver le contrôle.

Ce déploiement a été opéré dans un premier temps sans réelle coordination territoriale, le SDTAN ayant été porté jusqu'en 2013 par le SIEA lui-même sans articulation forte avec les autres opérateurs, ce qui a nui à « *la cohérence des initiatives publiques et leur bonne articulation avec l'investissement privé* » que se doit de favoriser le SDTAN selon l'article L. 1425-2 du CGCT. Cette absence de prise en compte des autres réseaux et initiatives privées présents sur le territoire ainsi que le choix arrêté *ex ante* d'un réseau entièrement en fibre optique a engendré un conflit avec la société Orange dont les choix technologiques concernant le haut et très haut débit sont, de par le caractère historique de son réseau cuivre, les contraintes techniques et les intérêts économiques qui en découlent, différents de ceux retenus par la SIEA.

Le SIEA a privilégié l'utilisation d'infrastructures existantes en présumant de la propriété des communes membres sur les infrastructures de génie civil qu'il entendait utiliser sans s'assurer du bien fondé de ses droits avant de procéder à la pose de fibres optiques. Cela a occasionné de nombreux contentieux, notamment avec France Télécom/Orange, qui, profitant de la connaissance lacunaire du SIEA et des communes sur la propriété des infrastructures de génie civil, avait organisé, par le biais de conventions, le transfert de propriété à son bénéfice d'un certain nombre d'infrastructures de génie civil dont la maîtrise d'ouvrage avait pourtant été assurée et financée en tout ou partie par les communes.

De surcroît, le SIEA a déployé son réseau sur la base d'une technologie non mature engendrant de nombreuses non conformités qui ont conduit l'ARCEP, en octobre 2012, à constater les manquements du syndicat (dont le système d'information lacunaire prive les opérateurs commerciaux des informations nécessaires à l'accès au réseau) et à le mettre en demeure d'y remédier. D'autres non-conformités, pour la plupart non imputables à l'ancienneté du réseau, ont également été constatées en 2013 par un audit indépendant qui a mis en évidence la taille non conforme d'un tiers des zones arrières des points de mutualisation (ZAPM), les points de mutualisation non conformes en termes d'accès aux lignes, les distances trop importantes entre certains points de raccordement distants mutualisés (PRDM) et l'absence d'ingénierie globale sur l'ensemble du territoire couvert.

Ainsi, tant la disponibilité et l'exhaustivité des informations préalables relatives au réseau que les caractéristiques techniques inadaptées du réseau ont freiné la venue d'opérateurs nationaux. L'arrivée de Numéricâble en 2013 n'a pu se faire qu'au prix d'une adaptation préalable importante et l'opérateur historique a, pour sa part, refusé, jusqu'en 2015, de se positionner, estimant que les caractéristiques techniques du réseau ne le permettaient pas. Il a engagé une série de contentieux avec le SIEA tant sur la propriété des infrastructures de génie civil que sur la non-conformité du réseau.

Ces contentieux, majoritairement défavorables au SIEA, ont conduit ce dernier à conclure, le 17 avril 2014, un protocole d'accord transactionnel avec Orange, dans lequel il reconnaît une présomption de propriété des infrastructures de génie civil à Orange et s'engage à procéder à la mise à niveau et à la mise en conformité de son réseau selon un calendrier qu'il n'a, par la suite, pas été en mesure de respecter. Le SIEA a dépensé 23 M€ au titre de la mise à niveau et a prévu de provisionner 20 M€ au titre de la mise en conformité, sans être capable d'en estimer l'importance.

Le déploiement de son réseau fibre optique par le SIEA, sans ingénierie globale et selon une technologie ne répondant que partiellement aux exigences normatives et réglementaires a ainsi engendré des surcoûts substantiels pour le syndicat tout en retardant le déploiement commercial.

Ces surcoûts, conjugués à une absence de rentabilité du réseau et au versement tardif des subventions les plus importantes, ont pesé lourdement sur la situation financière du SIEA.

La volonté du SIEA de refinancer son dispositif, corrélée au souhait de la Région Rhône-Alpes d'investir sa compétence « communication électronique » en nourrissant l'espoir d'un retour sur investissement, a conduit ces deux collectivités à signer, en avril 2015, un contrat de vente à terme d'une partie du réseau du SIEA à la Région en contrepartie d'un versement par cette dernière d'un prix prévisionnel maximum de 38 M€. Cette vente à terme soulève de fortes interrogations car si la cession d'un bien relevant du domaine public est autorisée entre deux personnes publiques, elle est assortie de conditions définies par l'article L. 3112-1 du CG3P qui ne sont pas respectées en l'espèce.

Malgré l'intégration des apports de la Région et des subventions du FSN, les projections d'exploitation, pourtant très volontaristes du SIEA (taux de pénétration de 74 % à terme) et dont le fondement paraît fragile pour certaines d'entre elles (ampleur des prises financées en cofinancement), font ressortir l'absence de profitabilité à long terme du réseau.

La trésorerie générée sur la période 2007-2046, nette des apports du budget principal, reste négative, et ce, malgré un recours prévisionnel à 460 M€ d'emprunts. La rentabilité tant rétrospective que prospective est elle-même très dégradée le résultat d'exploitation étant négatif jusqu'en 2021 et ne couvrant les intérêts de la dette qu'à compter de 2031, première année où le résultat net prévisionnel devient positif. Le déficit net cumulé devrait s'élever à 144,8 M€ en 2031 et l'encours de dette devrait culminer à 291 M€ en 2021.

6- LA FIABILITE DES COMPTES

Dans son dernier rapport d'observations définitives, la chambre constatait en matière de fiabilité :

- ♦ l'absence de tenue d'une comptabilité d'engagement conforme aux dispositions de l'article L. 2342.2 du CGCT ;
- ♦ l'absence de réalisme des prévisions budgétaires ;
- ♦ des taux de réalisation insuffisants au regard des prévisions de dépenses ;
- ♦ l'absence d'autorisation de programme et crédits de paiement.

Ces observations restent d'actualité.

Par ailleurs, le SIEA ne possède ni de procédures écrites organisant et documentant son activité budgétaire et comptable, ni de règlement budgétaire et financier. Il n'a pas mis en place de contrôle interne. En réponse, l'ordonnateur indique qu'il va procéder au « recrutement d'un contrôleur de gestion afin de pallier cette problématique ».

6.1- Des activités suivies au sein de trois budgets intégrant des financements croisés

6.1.1- L'organisation budgétaire et financière

Le budget principal retrace toutes les activités exercées par le syndicat au titre des compétences transférées ou des différentes prestations à l'exception de celle relative à la communication électronique.

S'agissant de l'activité du service public local de réseaux et services de communications électroniques définis par l'article L. 1425-1 du CGCT, le syndicat a mis en place une régie directe.

À cet effet, il a créé deux budgets annexes organisant ce service public :

- ♦ l'établissement des réseaux de communications électroniques est géré sous forme d'un service public administratif individualisé au sein d'un budget annexe¹⁰⁴ « communications électroniques » créé le 29 mars 2003 auquel s'appliquent les règles de la comptabilité communale (nomenclature comptable M14) ;
- ♦ l'exploitation des réseaux est retracée dans un budget « régie d'exploitation du service optique » (régie RESO-Li@in) créé par délibération du comité syndical du 24 mars 2007 et auquel s'applique la nomenclature comptable M4 relative aux services publics industriels et commerciaux (SPIC).

La régie qui fournit le service de communications électroniques aux fournisseurs d'accès à internet (FAI) verse une redevance d'exploitation au budget annexe communication électronique qui lui met à disposition ses réseaux en vertu d'une délibération du comité syndical du 9 avril 2011 instituant la redevance annuelle.

Cette redevance étant trop faible pour équilibrer le budget annexe « communication électronique », le budget principal verse à ce dernier une subvention annuelle d'équilibre :

Tableau n° 28 : Subvention d'équilibre versée par le budget principal au budget annexe « communications électroniques »

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Prise en charge du déficit du budget annexe à caractère administratif par le budget principal	85 312	332 169	372 051	859 276	2 711 648	3 068 473	7 428 930
En % des produits de gestion du budget annexe	100 %	100 %	40 %	41 %	83 %	68 %	42 %

Source : Comptes de gestion du SIEA.

En 2015, la subvention d'équilibre inscrite au budget primitif est de 6,5 M€, soit le double de celle perçue en 2014 et représente 100 % des recettes prévisionnelles de fonctionnement.

¹⁰⁴ Selon l'ancien article L. 1511-6 abrogé en 2004 du CGCT organisant le service public de communications électroniques créé par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 - article 17 : « Les collectivités territoriales, ou les établissements publics de coopération locale ayant bénéficié d'un transfert de compétence à cet effet, peuvent, après une consultation publique destinée à recenser les besoins des opérateurs ou utilisateurs, créer des infrastructures destinées à supporter des réseaux de télécommunications. (...) Les dépenses et les recettes relatives à la construction, à l'entretien et à la location des infrastructures mentionnées au premier alinéa sont retracées au sein d'une comptabilité distincte. »

Ces modalités de financement conjuguées au mode de fonctionnement du service sous forme de régie directe permettent ainsi de qualifier le budget annexe « communications électroniques » de service public à caractère administratif¹⁰⁵. En revanche, lorsque le réseau aura achevé sa phase de déploiement et que les revenus qu'il génère (via les redevances des FAI notamment) deviendront prépondérants, ce service public pourra être qualifié d'industriel et commercial.

La régie RESO-Li@in est, par ailleurs, le redevable de la TVA pour les deux budgets relatifs à l'activité communication électronique. Cet assujettissement est effectif depuis le 1^{er} janvier 2008. Le budget annexe « communication électronique » a ainsi transféré son droit à déduction de TVA à la régie qui lui reverse la part liée à la réalisation des travaux par opération de trésorerie.

Tableau n° 29 : Montant de la TVA perçue au titre de l'activité communication électronique et transféré au budget annexe

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Montant de la TVA totale	1 926 197	3 826 578	7 076 366	7 484 177	5 513 740	5 052 099	28 633 346
Montant de la TVA reversé au budget annexe	1 554 527	3 777 639	6 484 126	6 861 128	4 912 153	5 043 773	30 879 157

Source : Comptes de gestion du SIEA.

6.1.2- Une présentation budgétaire incomplète nécessitant la mise en œuvre d'une comptabilité analytique

L'article R. 5212-1-1 du CGCT précise les modalités de présentation budgétaire des syndicats à la carte : « *Le budget du syndicat à vocation unique est voté par nature, sans présentation fonctionnelle. [...] La présentation du budget est complétée par un tableau récapitulatif croisant les comptes par nature et les compétences déléguées par les communes adhérentes, faisant l'objet s'il y a lieu, de budgets annexes au budget principal. Les dépenses d'administration générale sont réparties à l'intérieur de chaque budget annexe ou subdivision correspondant à ces compétences.* »

¹⁰⁵ Cf. réponse ministérielle à la question n° 8478 publiée au JO le 27/01/2004 : « L'article L. 1511-6 du CGCT permet aux collectivités territoriales de créer et gérer des infrastructures de télécommunications en vue de leur mise à disposition à des opérateurs ou utilisateurs. Aucune disposition législative ne qualifie ces activités de service public industriel et commercial (SPIC) ou de service public administratif (SPA). Dans le silence de la loi, il convient donc de se reporter à la jurisprudence administrative selon laquelle la qualification de SPIC ou de SPA dépend de l'objet du service, de l'origine des ressources et des modalités de fonctionnement du service (CE 16 novembre 1956 union des industries aéronautiques). Un service ne sera reconnu comme industriel et commercial que si les trois critères précités, l'objet du service (nature commerciale de l'activité), le mode de fonctionnement et l'origine des ressources (financement du service assuré par les opérateurs et les utilisateurs en l'espèce) peuvent être assimilés à des activités industrielles et commerciales. Lorsque l'un de ces critères n'est pas rempli, le service est considéré en principe comme administratif. En ce qui concerne la création et la gestion des infrastructures de télécommunications les modes de fonctionnement (délégation de service public, régie) ainsi que l'origine des ressources (redevances perçues en contrepartie des prestations fournies, aides accordées sous forme de rabais) sont diversifiés et ne permettent pas de qualifier a priori le service d'administratif ou d'industriel et de commercial. Il appartient à chaque collectivité territoriale d'identifier en fonction des critères précités la nature du service. Par exemple le fait que les ressources du service proviennent, au moins principalement, des redevances perçues sur les usagers en contrepartie de prestations fournies va dans le sens du caractère industriel et commercial du service (CE 1988 SCI la Colline). Cependant si le tarif des redevances est tel que toute possibilité de bénéfices est délibérément exclue, le service fonctionnant à prix coûtant, la qualification de SPA devra être retenue (CE 30 juin 1950 Merrain) ».

Le syndicat ne respecte que partiellement ces obligations car s'il présente un budget par nature de comptes et voté par chapitres budgétaires (présentation croisée avec une présentation par fonction), il ne dispose pas d'une comptabilité analytique¹⁰⁶ lui permettant de satisfaire aux exigences de l'article précité (annexe identifiant les coûts et recettes par compétence).

Outre la méconnaissance des dispositions réglementaires, cette absence de comptabilité analytique le prive d'un outil de pilotage budgétaire.

6.2- Le processus budgétaire

Le syndicat vote au cours d'une même séance et pour chacun des trois budgets, le compte de gestion et administratif de l'exercice précédent et le budget primitif de l'exercice en cours. Le résultat comptable de l'exercice antérieur est ainsi repris, dès le budget primitif, selon la décision d'affectation prise suite au vote du compte administratif.

6.2.1- Des dépenses imprévues conséquentes nuisant à la lisibilité budgétaire

Pour chaque exercice, le comité syndical autorise l'ordonnateur à déroger à l'interdiction de virement entre deux chapitres budgétaires par inscription de crédits en dépenses imprévues¹⁰⁷ pour chacun des trois budgets primitifs. Ainsi en 2015 ont été inscrits au budget principal, des crédits de 1 188 362,41 € en section de fonctionnement - soit 6 % des dépenses prévisionnelles de cette section - et de 1,5 M€ en investissement - soit 4,6 % des dépenses réelles prévisionnelles de cette section.

En 2015, le montant autorisé par le comité syndical pour la section de fonctionnement est dévolu à d'éventuelles dépenses de personnel. La précision de son montant au centime près permet de douter de son caractère imprévu et de le considérer comme une variable d'ajustement budgétaire.

6.2.2- Une gestion pluriannuelle des investissements insatisfaisante

Le SIEA gère un volume important de travaux en matière de réseaux secs, d'éclairage public et de communication électronique (91,44 M€ d'investissement prévisionnel consolidé en 2015). Depuis 2008, il gère ces travaux sous forme d'autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP) afin de prendre en compte le caractère pluriannuel de leur réalisation. Ces autorisations concernent à la fois les investissements directs, ceux réalisés sous mandat et les subventions d'équipement accordées aux communes pour les travaux d'éclairage public et de génie civil de télécommunication.

Les autorisations de programme initiales votées par le comité syndical n'établissent pas une répartition pluriannuelle prévisionnelle par exercice des crédits de paiement (cf. délibération du 11 avril 2015)¹⁰⁸ en respectant une permanence des méthodes. En outre, des défaillances dans le lissage des crédits de paiement et d'importants écarts entre les

¹⁰⁶ Certaines catégories de dépenses et de recettes font l'objet d'une ventilation : pour les dépenses d'investissement, les travaux sont ventilés par nature et par type de financements associés ; pour les dépenses de fonctionnement, une distinction est réalisée en matière de maintenance curative ou préventive pour les installations d'éclairage public. Cela ne peut être assimilé à une comptabilité analytique.

¹⁰⁷ Inscrits dans la limite de 7,5 % des dépenses réelles prévisionnelles de la section concernée, ces crédits doivent permettre à l'ordonnateur de faire face à des dépenses auxquelles aucune dotation n'est inscrite au budget.

¹⁰⁸ Article R. 2311-9 : « En application de l'article L. 2311-3, la section d'investissement du budget peut comprendre des autorisations de programme et la section de fonctionnement des autorisations d'engagement. Chaque autorisation de programme ou d'engagement comporte la répartition prévisionnelle par exercice des crédits de paiement correspondants ».

prévisions et les réalisations sont régulièrement constatées, reflétant ainsi les difficultés d'anticipation et de gestion de sa programmation de travaux par le syndicat.

Afin d'améliorer la lisibilité budgétaire et les taux de réalisation des AP/CP, la chambre invite le SIEA à établir un échéancier pluriannuel répartissant précisément les crédits de paiements par exercice et à mettre en place un règlement budgétaire et financier précisant les modalités de gestion (reports et caducité) de ces crédits.

6.2.3- Des restes à réaliser erronés

Pendant la période sous revue, le SIEA a établi des restes à réaliser (RAR) calculés par différence arithmétique entre les montants prévus au budget et les montants réalisés. Par ailleurs, des restes à réaliser ont été constitués à tort en 2014 pour des opérations d'ordre et des remboursements d'emprunts. Enfin, les pièces justificatives n'ont pu être fournies par l'ordonnateur pour fonder la réalité des restes à réaliser.

L'article R. 2311-11 du CGCT dispose que « *les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre* ». Par déduction, les dépenses d'investissement non engagées et les recettes non notifiées sur l'exercice sont soit annulées, soit inscrites à nouveau au budget de l'exercice suivant en mesures nouvelles. Les opérations d'ordre ou les dépenses annuelles obligatoires telles que les remboursements d'emprunt ne peuvent constituer, de par leur objet, des restes à réaliser.

S'agissant du budget annexe « communications électroniques », l'ordonnateur émet un certificat au titre de restes à réaliser significatifs sur la période sous revue.

Tableau n° 30 : Restes à réaliser du budget annexe « communications électroniques »

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dépenses	7 M€	21,6 M€	2,6 M€	5,6 M€	2,7 M€	3,3 M€
<i>Dont restes à réaliser en emprunts</i>	245 k€	638 k€	498 k€	445 k€	937 k€	
Recettes	9,5 M€	20,5 M€	2,1 M€	5,6 M€	2,7 M€	3,3 M€
<i>Dont restes à réaliser en emprunts</i>	4,6 M€					
<i>Dont restes à réaliser en subventions</i>	7,5 M€	13 M€				

Source : Comptes administratifs du SIEA

Comme indiqué *supra*, des dépenses d'ordre et des charges d'emprunts ne peuvent constituer des restes à réaliser, elles ne sont d'ailleurs pas prises en compte dans le calcul du résultat de clôture de la section d'investissement, ni reprises dans le budget de l'exercice suivant.

S'agissant du budget de la régie, il enregistre également des restes à réaliser en dépenses, calculés par différence entre les montants prévus au budget primitif et les montants réalisés.

Tableau n° 31 : Résultat corrigé des restes à réaliser du budget de la régie RESO-Li@in

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Résultat d'investissement	- 159 k€	- 118 k€	+ 191 k€	- 10 k€	+ 15 k€	+ 24 k€
Résultat d'investissement corrigé des RAR	+ 89 k€	+ 208 k€	+ 191 k€	- 183 €	+ 188 k€	+ 227 k€
Résultat cumulé*	+ 437 k€	+ 440 k€	+ 191 k€	- 10 €	+ 15 k€	+ 24 k€
Résultat cumulé* corrigé des RAR	+ 686 k€	+ 1,45 M€	+ 1,81 M€	+ 1,99 M€	+ 2,17 M€	+ 2,39 M€

Source : CRC à partir des données des comptes administratifs du SIEA

*le résultat cumulé agrège le résultat des deux sections du budget (fonctionnement et investissement)

Le résultat cumulé corrigé de restes à réaliser du budget de la régie diffère ainsi sensiblement du résultat comptable (+ 2,39 M€ au lieu de + 24 k€ en 2014). En 2009 et 2010, le syndicat a ainsi couvert un déficit de la section d'investissement artificiellement créé par une mauvaise quantification des restes à réaliser, par l'affectation d'une part de l'excédent de fonctionnement.

La chambre constate que les états des restes à réaliser établis pour les exercices examinés ne satisfont ainsi pas aux exigences réglementaires et faussent les résultats de clôture.

6.3- L'exécution budgétaire

Le service des finances du syndicat effectue un suivi de la réalisation budgétaire par le biais de deux principaux tableaux de bord qui sont actualisés mensuellement : un tableau de suivi des dépenses par année de programmation et type de travaux (électrification rurale, gaz, éclairage public, génie civil télécom, économie d'énergie) et un tableau de synthèse des dépenses et recettes pour chaque budget permettant le suivi des résultats budgétaires.

6.3.1- La fiabilité de l'exécution des dépenses

6.3.1.1- L'absence de comptabilité d'engagement

Dans sa réponse à une précédente observation de la chambre sur l'absence de tenue d'une comptabilité d'engagement, l'ordonnateur en fonction indiquait qu'un « suivi par le service comptabilité sera[it] mis en place dès 2008 ».

Selon l'ordonnateur, au cours de la période sous revue « *la comptabilité d'engagement est tenue par les services techniques du syndicat en relation constante avec la comptabilité* » et « *des rapprochements réguliers sont faits entre le suivi financier des services techniques et celui de la comptabilité* ». Un « tableau des engagements » au titre des travaux 2011-2014 a été transmis, mais il correspond à un tableau de suivi financier des travaux programmés.

À ce jour, aucune comptabilité d'engagement¹⁰⁹ n'est par conséquent tenue et la chambre renouvelle sa recommandation de mettre en œuvre une comptabilité d'engagement conformément aux dispositions de l'article L. 2342-2 du CGCT. En réponse, l'ordonnateur indique que ce manquement est en cours de régularisation.

6.3.1.2- Des modalités de liquidation et d'ordonnancement à parfaire

Deux observations peuvent être émises quant à ces modalités :

- le caractère non systématique de la vérification du service fait qui a engendré, notamment dans le cadre de la réalisation de travaux, la constatation de trop perçus au bénéfice des entreprises prestataires et a conduit le SIEA à émettre des titres de recettes pour se faire rembourser ces paiements (165 k€ en 2014) ;
- l'absence de caractère libératoire de certains mandats émis au nom des trésoriers publics et non du tiers créancier à titre d'exemple de la redevance d'occupation du domaine public que le syndicat perçoit auprès du concessionnaire du réseau public de distribution d'électricité ErDF et qu'il reverse aux communes.

¹⁰⁹ L'engagement est l'acte par lequel l'organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Il doit rester dans la limite des autorisations budgétaires données par l'assemblée et demeurer subordonné aux autorisations, avis et visas prévus par les lois et règlements propres à chaque catégorie d'organismes publics.

6.3.2- La comptabilisation de certaines ressources

6.3.2.1- Les modalités de liquidation de la TCFE

Le syndicat perçoit la taxe sur la consommation finale d'électricité reversée chaque trimestre civil par les redevables (fournisseurs d'électricité). Ces fournisseurs perçoivent cette taxe auprès des consommateurs et la reversent au syndicat nette des frais de gestion¹¹⁰.

Le syndicat émet deux titres de recettes : l'un pour enregistrer le montant net de la taxe, l'autre pour le montant des frais de gestion. Ce titre est par ailleurs compensé par l'émission d'un mandat ayant vocation à représenter le reversement fictif des frais de gestion du syndicat aux fournisseurs en les imputant en frais financiers (article comptable 668).

Cette pratique, sans être irrégulière, s'avère néanmoins peu efficiente :

- ♦ les montants comptabilisés au titre des frais de gestion (titre et mandat) ne correspondant à aucun flux financiers ;
- ♦ le montant enregistré au titre de la TCFE ne correspond pas au montant effectivement perçu par le SIEA ;
- ♦ cette pratique engendre en outre la gestion de nombreux mandats et titres dont un grand nombre pour des sommes inférieures à cinq euros, ce qui rend la procédure comptable lourde.

Tableau n° 32 : TCFE perçue par le syndicat sur la période sous revue

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Montants TCFE (compte administratif)	6 423 301	6 267 939	6 954 960	7 517 729	8 266 551	8 109 329
Montants des frais de gestion des redevables	0	0	63 110	102 252	82 688	81 107
Total TCFE nette des frais de gestion	6 423 301	6 267 939	6 891 850	7 273 058	8 183 863	8 028 222

Source : comptes administratifs du SIEA

6.3.2.2- La mauvaise imputation des ressources de la régie

Les recettes d'exploitation perçue par la régie RESO-Li@in sont comptabilisées en qualité « d'autres produits de gestion courante » (article 758). Cependant, il s'agit de ressources liées à l'activité principale qu'est l'exploitation du réseau par la régie et sont donc imputables à l'article 706 « prestations de services ».

6.3.2.3- Les subventions d'investissement perçues par le syndicat sont irrégulièrement comptabilisées

Le syndicat perçoit diverses subventions d'investissement pour financer son budget principal à l'exemple des aides du FACé (fonds d'amortissement des charges d'électrification) en vue de financer les travaux d'électrification rurale. Les montants de ces aides sont imputés sur l'article comptable 1317 « subventions d'investissement transférables du budget communautaire et fonds structurels » alors qu'il s'agit de fonds perçus auprès d'un fonds national imputable à l'article 1316.

¹¹⁰ L'article L. 5212-24-1 du CGCT relatif aux modalités de versement par les redevables de la Taxe sur la consommation finale d'électricité précise que « les redevables prélèvent à leur profit, pour les frais de déclaration et de versement, 2 % du montant de la taxe qu'ils versent aux syndicats et aux départements. Ce montant est ramené à 1 % à compter du 1er janvier 2012 ».

S'agissant des subventions en matière de très haut débit, le budget annexe « communications électroniques » a bénéficié de subventions d'investissement de la part de divers organismes (FEDER, Région Rhône Alpes, département de l'Ain) mais aussi de fonds de concours de la part des communes-membres. Les subventions perçues devraient être imputées sur le compte des subventions transférables (compte 1312) puisqu'elles financent un réseau amortissable. La subvention de la Région perçue en 2007 (1 M€) a ainsi été imputée à tort sur le compte 1322.

6.4- La gestion patrimoniale

6.4.1- Un inventaire partiel et un état de l'actif non exhaustif

Le SIEA ne dispose pas d'un inventaire exhaustif de son patrimoine. Il recense par commune et pour chaque compétence la longueur de réseau correspondante¹¹¹, sans valorisation, mais ne dispose pas d'inventaire du reste de son patrimoine.

L'état de l'actif répertorie, quant à lui, les seules immobilisations réalisées sous sa maîtrise d'ouvrage. Il n'intègre pas les réseaux mis à disposition par les communes à l'occasion des transferts de compétences, ce qui pourrait rendre problématique la gestion de la reprise éventuelle de sa compétence par une commune.

Il n'existe donc aucune corrélation entre l'inventaire et l'état de l'actif. Par ailleurs, il n'y a pas de concordance entre la valeur des réseaux concédés tels qu'ils apparaissent dans les CRAC (compte rendu annuels de concessions) et la valeur renseignée dans le bilan du SIEA.

Cette connaissance patrimoniale lacunaire est susceptible de pénaliser le SIEA lors du renouvellement des concessions. La chambre recommande au syndicat de parachever son inventaire et de revoir son état de l'actif afin que ce dernier reflète la réalité patrimoniale du syndicat.

6.4.2- Les imputations des immobilisations

L'étude de l'état de l'actif par budget permet de constater certaines erreurs d'imputation entre budgets. A titre d'exemple, le POP de Bourg en Bresse et son terrain sont imputés à l'état de l'actif du budget principal alors qu'ils relèvent du budget annexe communication électronique. Il en est de même pour le mobilier du POP de Viriat.

En outre, le SIEA comptabilise dans son actif des travaux qu'il réalise en matière de maîtrise d'énergie sur des bâtiments communaux, alors que ces réalisations auraient dû être réalisées dans le cadre d'opérations sous mandat et, à ce titre, figurer à l'état de l'actif des communes.

S'agissant de la communication électronique, le SIEA a acquis en 2013 un droit d'usage à long terme et exclusif de fibres optiques noires mises à disposition par Arteria. Ce droit d'usage a été initialement comptabilisé au compte 2317 « immobilisations en cours reçues au titre des mises à disposition ». En 2015, ce droit a été comptabilisé au 6137 « redevances, droit de passage et servitudes diverses ». Cette imputation est erronée puisque ce droit, assimilable à un IRU (Indefeasible Right of Use) lequel est « considéré par l'administration fiscale et les organismes de normalisation comptable comme un actif

¹¹¹ Au titre de l'éclairage public : nombre de points lumineux et longueur des réseaux ; communication électronique : longueur de fibre en mètre linéaire par commune ; électricité : longueur des réseaux exploités par commune.

immobilisable et amortissable »¹¹². Il convient donc d'imputer cet IRU sur un compte d'immobilisation et de l'amortir sur la durée du droit d'usage (15 ans en l'espèce).

6.4.3- L'intégration tardive des immobilisations achevées

L'instruction M14 prévoit que *« lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 231 et 232 sont virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire »*. Dans le cas d'un projet réalisé par tranche, les travaux en cours peuvent être intégrés progressivement au compte définitif d'immobilisation avec un numéro d'inventaire différent.

Le processus décrit ci-dessus n'est pas mis en œuvre par le SIEA qui ne procède que ponctuellement à des intégrations de travaux. Suite au précédent rapport de la chambre seul le réseau d'électricité a été intégré, en 2012, au compte 241 « immobilisations concédées » pour un montant de 227 M€. En 2014, 7 M€ ont également été intégrés au titre du réseau d'éclairage public.

Pendant la période examinée, le SIEA n'a pas produit de certificats pour le transfert des immobilisations achevées vers les comptes de bilan définitifs (budget principal et communication électronique).

6.5- L'équilibre budgétaire réel

Aux termes de l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales, *« le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice »*.

Le volume I, tome II de l'instruction M14 précise par ailleurs que *« les dépenses et les recettes doivent être évaluées de façon sincère, sans omission, majoration ni minoration. Il convient en effet que les dépenses et les recettes inscrites au budget soient estimées de la façon la plus exacte possible. Elles ne doivent être volontairement ni surévaluées, ni sous-évaluées (Conseil d'État, 23 décembre 1988, Département du Tarn c/Barbut) »*.

Les constats suivants affectent l'équilibre réel, au sens de l'article L. 1612-5 du CGCT, du budget du SIEA, cet équilibre devant s'apprécier pour chaque budget, qu'il soit principal ou annexe.

6.5.1- La répartition des charges par budget n'est pas fiable

L'individualisation des activités du budget annexe « communications électroniques » et de la régie RESO-Li@in doit permettre d'établir les véritables coûts des services dans des conditions transparentes et objectives. Pour cela, les inscriptions budgétaires doivent être retracées de manière sincère au sein de chacun des budgets ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

¹¹² Extrait de « l'étude des caractéristiques de l' indefeasible right of use », ARCEP, mars 2011.

En premier lieu, le budget principal prend en charge les frais généraux d'administration¹¹³ qui ne sont pas répercutés pour leur quote-part respective au sein des deux budgets communication électronique et RESO-Li@in.

Le budget principal prend également en charge des dépenses directes imputables sur ces budgets tels que, sur l'exercice 2014, et à titre d'exemples :

- ♦ la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le projet très haut débit à hauteur de 222 k€ ;
- ♦ les cotisations auprès de tiers en lien avec l'activité très haut débit (15 k€) ;
- ♦ le loyer versé en contrepartie de l'hébergement de matériel par le CERN pour le compte régie (18 k€) ;
- ♦ la réalisation du point de présence optique (POP) situé à Bourg-en-Bresse (acquisition du terrain pour 275 k€ et 1 M€ TTC de travaux).

A contrario, le budget principal perçoit en lieu et place du budget annexe communication électronique directement les contributions des communes au titre de l'exercice de la compétence « communications électroniques » (86 k€ en 2014).

D'autre part, certains coûts mutualisés sont pris en charge par le budget principal et remboursés à celui-ci. Ainsi, une convention de partage des moyens et des personnels entre le budget principal et le budget annexe RESO-Li@in a été mise en place à compter du 1^{er} décembre 2008.

Tableau n° 33 : Comparaison des remboursements de frais réels et théoriques au budget principal par la régie RESO-Li@in et le budget annexe communication électronique

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Remboursements remboursés au BP de frais au titre de la convention de partage	20 000	100 000	160 000	200 000	250 000	250 000
Total des frais ayant vocation à être remboursés au BP par la régie et le BA (selon plan d'affaires V24)	73 136	335 896	460 089	603 143	576 918	879 988
dont personnel « communication électronique » payé par le budget principal et non remboursé	60 000	300 000	340 000	375 000	387 500	450 000
dont fais divers pris en charge par le BP	521	12 688	60 637	81 084	40 000	n.r.
dont énergie	9 513	20 601	52 867	141 730	144 265	426 329
dont véhicules payés par le budget général et mis à disposition de la régie	3 102	2 607	6 586	5 330	5 153	3 659
Écart	53 136	235 896	300 089	403 143	326 918	629 988

Source : comptes de gestion et plan d'affaires du SIEA Version 24

Les remboursements de frais du budget annexe « communication électronique » et la régie Réso-Li@in au budget principal sont nettement sous-évalués par rapport à la réalité des coûts réellement pris en charge par le budget principal.

Le SIEA reconnaît cette sous-évaluation mais indique ne pas être en mesure d'identifier précisément la répartition du temps de travail des agents entre ses trois budgets et n'avoir pu procéder, à la demande de la chambre, qu'à une estimation sommaire des charges aujourd'hui prises en charge par le budget principal et ayant vocation à être supportées par la régie et le budget annexe communication électronique.

¹¹³ Article R. 2221-81 : « Lorsque le fonctionnement du service nécessite l'affectation d'immeubles appartenant à la commune, le loyer de ces immeubles, fixé par le conseil municipal suivant leur valeur locative réelle, est porté en dépense au budget de la régie et en recette au budget de la commune. Le montant des rémunérations du Personnel communal mis à la disposition de la régie est remboursé à la commune. Il est porté en dépense au budget de la régie et en recette au budget de la commune. »

Par ailleurs, la juste évaluation et imputation des coûts par budget doit permettre au syndicat :

- ♦ d'établir sa grille tarifaire afin de financer l'activité industrielle et commerciale de la régie¹¹⁴ (SPIC) ;
- ♦ de déterminer la subvention d'équilibre à destination du budget annexe communication électronique (SPA).

À ce jour, les tarifs pratiqués par la régie permettent au syndicat de respecter comptablement l'exigence d'équilibre du SPIC édictée par l'article R. 2221-38 du CGCT¹¹⁵. Toutefois, cet équilibre comptable est obtenu au prix de la sous comptabilisation d'une partie des charges relatives à l'activité de la régie.

6.5.2- Des prévisions irréalistes et imprécises engendrent des taux de réalisation insatisfaisants

Le budget principal bénéficie d'une nette amélioration des taux de réalisation budgétaire en section de fonctionnement à partir de l'exercice 2013. En revanche, malgré la mise en œuvre des autorisations de programme et crédits de paiement, les taux de réalisation des investissements du budget principal demeurent insuffisants (taux de réalisation de 42 % en dépenses et 40 % en recettes pour 2014).

Tableau n° 34 : Taux de réalisation du budget principal sur la période sous revue

Exercice	Section de fonctionnement		Section d'investissement	
	dépenses	Recettes	dépenses	recettes
Taux de réalisation	% Prévu au budget	% Prévu au budget	% Prévu au budget	% Prévu au budget
2009	67 %	115 %	37 %	43 %
2010	52 %	103 %	45 %	57 %
2011	50 %	108 %	46 %	61 %
2012	55 %	98 %	37 %	42 %
2013	87 %	107 %	37 %	50 %
2014	89 %	102 %	42 %	40 %

Source : comptes administratifs du SIEA

S'agissant du budget communication électronique les taux de réalisation, bien qu'en nette amélioration sur la période, demeurent insatisfaisants, et ce d'autant qu'en recettes de fonctionnement la subvention d'équilibre sert de variable d'ajustement.

¹¹⁴ Selon l'article L. 2224-1 du CGCT, « les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses ».

¹¹⁵ Selon l'article R. 2221-38 du CGCT les taux des redevances dues par les usagers sont « établis de manière à assurer l'équilibre financier de la régie dans les conditions prévues aux articles L. 2224-1, L. 2224-2 et L. 2224-4 du CGCT ».

Tableau n° 35 : Taux de réalisation du budget annexe « communications électroniques »

Exercice	Section de fonctionnement		Section d'investissement	
	dépenses	recettes	recettes	dépenses
Taux de réalisation	% Prévu au budget	% Prévu au budget	% Prévu au budget	% Prévu au budget
2009	14 %	4 %	58 %	50 %
2010	35 %	11 %	60 %	64 %
2011	97 %	21 %	96 %	93 %
2012	93 %	38 %	78 %	92 %
2013	73 %	71 %	67 %	66 %
2014	88 %	73 %	60 %	53 %

Source : données des comptes administratifs du SIEA

Concernant le budget de la régie, les taux de réalisation se sont fortement améliorés en fonctionnement et la section d'investissement, qui présente des taux de réalisation très dégradés, ne concerne que des montants marginaux.

Tableau n° 36 : Taux de réalisation du budget régie RESO-Li@in

Exercice	Section de fonctionnement		Section d'investissement	
	dépenses	Recettes	recettes	dépenses
Taux de réalisation	% Prévu au budget	% Prévu au budget	% Prévu au budget	% Prévu au budget
2009	13 %	113 %	1 %	n.s.
2010	26 %	52 %	11 %	100 %
2011	45 %	34 %	44 %	100 %
2012	75 %	76 %	32 %	n.s.
2013	74 %	75 %	36 %	n.s.
2014	93 %	93 %	4 %	5 %

Source : données des comptes administratifs du SIEA

6.5.3- L'absence d'amortissement du réseau de communication électronique

L'article R. 2321-1 du CGCT impose aux groupements de communes de plus de 3 500 habitants d'amortir leurs immobilisations pour refléter comptablement leur utilisation et anticiper leur renouvellement. Les dotations passées à cette fin constituent des dépenses obligatoires. Ces charges d'amortissement non comptabilisées représentent un montant cumulé de 31,4 M€ entre 2007 et 2015 (6,7 M€ pour le seul exercice 2015).

Toutefois, les immobilisations affectées à un service public administratif ne sont pas amortissables¹¹⁶.

À ce jour, les immobilisations du budget annexe SPA « communications électroniques » ne sont, en vertu de ce principe, pas amorties comptablement. Lorsque les modalités de financement de ce budget permettront de le requalifier en SPIC¹¹⁷, le SIEA devra procéder à son amortissement comptable.

¹¹⁶ « Sont également amortissables par les collectivités les biens immeubles productifs de revenus, y compris les immobilisations remises en location ou mises à disposition d'un tiers privé contre paiement d'un droit d'usage sous réserve qu'ils ne soient pas affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif » (instruction comptable).

¹¹⁷ Dès lors que la part des revenus générés par le réseau seront devenus prépondérants par rapport à la subvention d'équilibre.

Ces amortissements, bien que non enregistrés comptablement, sont d'ailleurs intégrés dans le plan d'affaires¹¹⁸ et dans le contrat de vente avec la Région selon des modalités différentes.

La chambre recommande au SIEA de déterminer la durée et le mode d'amortissement qu'il conviendra d'adopter pour le réseau dès lors que les revenus qu'il génère permettront de lui conférer un caractère industriel et commercial.

6.5.4- L'absence de provisions obligatoires

Le SIEA n'effectue aucune dotation aux provisions malgré les nombreux contentieux engagés sur la période devant les juridictions judiciaires et administratives.

A titre d'exemple, en 2009, le SIEA a dû payer 2 077 110 € à l'entreprise CEGELEC Pays de Savoie suite à une condamnation par le Tribunal administratif de Lyon au titre d'une annulation de marché. Le SIEA n'avait effectué aucune dotation aux provisions lors de l'engagement de ce contentieux.

Il en a été de même dans le cadre des multiples contentieux avec France Télécom / Orange pour lesquels le SIEA a été condamné à plusieurs reprises.

La chambre rappelle qu'aux termes de l'article R. 2321-2 du CGCT « *dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, une provision est constituée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru* ».

6.6- Conclusion sur la fiabilité des comptes

Les importantes carences en matière d'exécution budgétaire et d'imputation comptable (absence de comptabilité d'engagement, restes à réaliser non réglementaires, imputations erronées entre budgets, rattachement de charges lacunaires, absence de provisions, absence de dotations aux amortissements pour le réseau communication électronique), affectent la sincérité budgétaire et comptable du SIEA.

Le SIEA est tenu de respecter la réglementation notamment en mettant en place une comptabilité d'engagement, en se dotant d'une comptabilité analytique permettant la juste affectation des charges et des produits par budget, en effectuant des dotations aux provisions dans le cadre des procédures contentieuses et en se dotant d'un état de l'actif reflétant sa réalité patrimoniale. Les charges et les produits du budget annexe et de la régie devront être évalués et inscrits de manière à respecter les dispositions de l'article L. 1612-4 du CGCT.

La chambre invite par ailleurs le syndicat à se doter d'outils de suivi et de pilotage budgétaire et financier lui permettant d'améliorer la qualité de ses prévisions budgétaires et le suivi de l'exécution du budget.

¹¹⁸ Le contrat de vente à terme à la région prévoit un amortissement progressif tandis que le plan d'affaires du SIEA prévoit un amortissement linéaire sur la base de 40 années pour les infrastructures passives et les IRU et de cinq années pour les équipements actifs.

7- L'ANALYSE FINANCIERE

Les comptes du SIEA sont structurés autour de trois budgets entre lesquels existent d'importants financements croisés :

- ♦ un budget principal retraçant l'intégralité de l'activité du SIEA à l'exclusion de celles relevant de la communication électronique (haut et très haut débit) ;
- ♦ deux budgets retraçant l'activité relative au haut et très haut débit :
 - un budget annexe communication électronique relatif à l'investissement (construction du réseau) ;
 - un budget en régie autonome non personnalisée (dit budget Reso-Li@in) retraçant l'exploitation et l'entretien de ce réseau.

Les performances financières sont présentées par budget puis de manière consolidée pour les budgets relatifs à la communication électronique.

7.1- Le budget principal

7.1.1- Une capacité d'autofinancement brute importante mais en dégradation

La capacité d'autofinancement brute a fortement progressé entre 2009 et 2012 passant de 6,69 M€ à 8,40 M€ (soit + 25 %) avant de se contracter fortement (- 4 M€) pour s'établir à 4,52 M€ en 2014 (- 32,41 % par rapport à 2009). Malgré cette dégradation, la CAF brute du budget principal, exprimée en pourcentage des produits de gestion demeure à un niveau satisfaisant (25,6 % des produits de gestion en 2014).

Tableau n° 37 : Formation de la capacité d'autofinancement brute

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Taux d'évolution
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)*	6 423 301	6 267 939	6 891 850	7 273 058	8 012 341	7 824 512	21,81 %
+ Ressources d'exploitation	3 755 859	4 003 696	4 234 713	3 625 843	4 146 429	4 256 156	13,32 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	14 505	14 729	14 943	4 462 283	5 111 038	5 602 728	25,56 %*
= Produits de gestion (A)	10 193 665	10 286 364	11 141 506	15 361 184	17 269 808	17 683 396	73,47 %
Charges à caractère général	685 064	689 925	665 793	3 712 029	6 292 876	7 695 038	1023,26 %
+ Charges de personnel	1 453 371	1 604 506	1 762 186	1 872 914	2 170 557	2 301 120	58,33 %
+ Subventions de fonctionnement	794 793	515 794	293 501	262 436	87 788	21 241	- 97,33 %
+ Autres charges de gestion	426 829	573 136	644 819	1 122 710	2 999 964	3 351 701	685,26 %
= Charges de gestion (B)	3 360 057	3 383 361	3 366 299	6 970 090	11 551 185	13 369 100	297,88 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	6 833 608	6 903 002	7 775 208	8 391 095	5 718 624	4 314 296	- 36,87 %
+/- Résultat financier (réel seulement)**	-78 126	-69 528	-82 115	-84 778	-61 575	-55 072	- 29,51 %
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	200 000	0	0	0	0	0	N.C.
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	137 703	159 173	18 140	103 366	263 806	264 876	92,35 %
= CAF brute	6 693 185	6 992 647	7 711 232	8 409 683	5 920 854	4 524 100	- 32,41 %
en % des produits de gestion	65,7 %	68,0 %	69,2 %	54,7 %	34,3 %	25,6 %	

* TCFE nette des frais de gestion titrés à tort

** Frais financiers retraités des frais financiers fictifs enregistrés au titre de la gestion de la TCFE

Source : CRC

La capacité d'autofinancement brute qui représentait 65,66 % des produits de gestion en 2009¹¹⁹ s'établit à 25,6 % en 2014, soit à un niveau encore très satisfaisant puisqu'au-delà des 20 %.

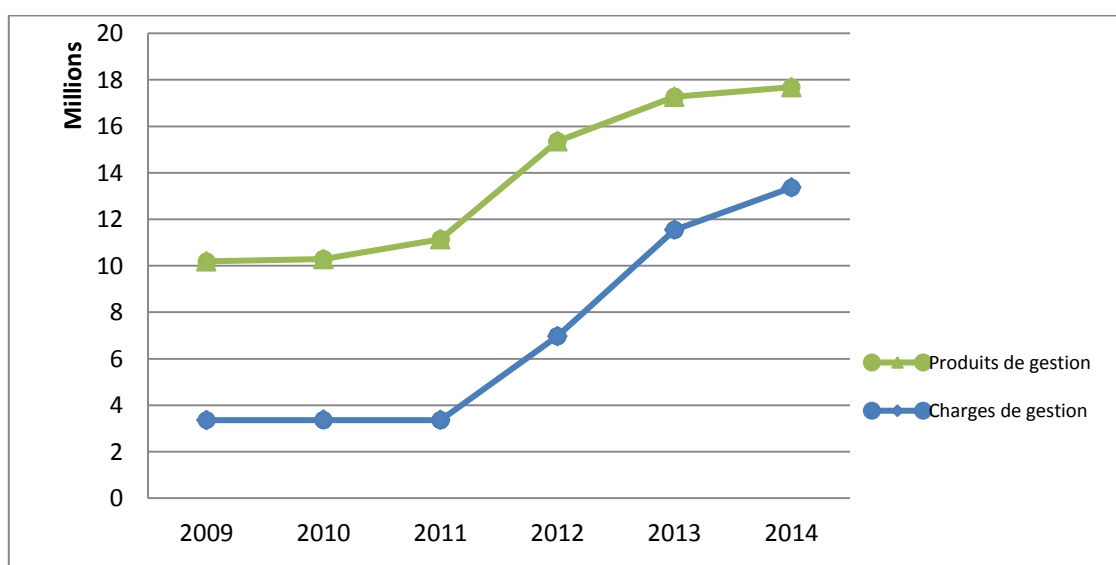
Le budget principal du SIEA a connu une modification structurelle significative suivant trois étapes durant la période sous revue :

- ♦ jusque fin 2011 : légère hausse des produits et stabilité des charges ;
- ♦ en 2012, le syndicat a connu une hausse des produits supérieure à celle des charges qui s'explique par un phénomène transitoire de montée en charge dans le cadre de la mise en œuvre de nouvelles compétences (notamment éclairage public et haut débit) et des nouvelles modalités contributives afférentes, sans que les dépenses correspondantes n'aient été complètement engagées ;
- ♦ depuis 2013, le syndicat connaît une hausse des charges très significative et supérieure à celle des produits.

7.1.2- Des charges et produits de fonctionnement en forte hausse

Cette modification structurelle débutée en 2012, associée à une forte progression des charges et produits, s'explique par la mise en œuvre de nouvelles compétences et modalités de gestion et financières.

Figure 4 : Évolution des charges et produits de gestion



Source : CRC

Sur la période, les produits de gestion ont cru de 73,47 % et les charges de gestion de 10 M€ avec une évolution tendanciellement plus rapide des charges que des produits à compter de 2012.

7.1.3- Des ressources dynamiques conférant des marges de manœuvre au budget principal

Les produits de gestion du SIEA ont cru de 73,47 % sur la période sous revue passant de 10,19 M€ à 17,68 M€. L'ensemble des ressources a connu une évolution dynamique (+ 73,47 %) à l'exception des redevances de concessions et d'occupation du domaine public perçues des concessionnaires, lesquelles enregistrent une légère diminution sur la période.

¹¹⁹ La CAF brute 2009 est diminuée en 2009 du fait du versement d'une subvention exceptionnelle de 200 000 € au bénéfice de la régie RESO-Li@in.

Tableau n° 38 : Les ressources de gestion

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Taux d'évolution
TCFE nette des reversements *	6 423 301	6 267 939	6 891 850	7 273 058	8 012 341	7 824 512	21,81 %
Contributions communales	14 491	14 720	14 943	4 462 283	5 111 038	5 602 728	25,55 % **
= Sous total	6 437 792	6 282 659	6 906 793	5 189 641	13 123 379	13 427 240	108,56 %
Redevances de concession et d'occupation du domaine public	3 665 042	3 448 709	3 558 045	3 293 086	3 705 140	3 551 368	- 3,10 %
= Sous total	10 102 834	9 731 368	10 464 838	15 028 427	16 828 519	16 978 608	68,06 %
Prestations de services	41 662	423 325	284 185	93 368	134 664	336 254	707,10 %
Remboursement frais de personnel par la régie RESO-Li@in	20 000	100 000	160 000	200 000	250 000	250 000	1150,00 %
Produits divers de gestion courante et revenus locatifs	29 156	31 662	232 483	39 389	56 625	118 535	306,56 %
= Produits de gestion	10 193 665	10 286 364	11 141 506	15 361 184	17 269 808	17 683 396	73,47 %
TCFE en % des produits de gestion	63,01 %	60,93 %	61,86 %	47,35 %	46,40 %	44,25 %	
Contributions des communes en % des produits de gestion	0,14 %	0,14 %	0,13 %	29,05 %	29,60 %	31,68 %	
Redevances perçues des concessionnaires en % des produits de gestion	35,95 %	33,53 %	31,94 %	21,44 %	21,45 %	20,08 %	
Total en % des produits de gestion	99,11 %	94,60 %	93,92 %	97,83 %	97,44 %	96,01 %	

*Montants retraités selon fiabilité (montant de la TCFE défalqué des frais de gestion)

** Évolution 2012-2014

Source : CRC

Le SIEA dispose de trois principales ressources de fonctionnement pour le financement du budget principal :

- ♦ la taxe sur la consommation finale d'électricité : malgré une progression constante en valeur absolue sur la période, la TCFE ne représente plus que 44 % des produits de gestion en 2014 (contre 63 % en 2009) ;
- ♦ les contributions communales : quasi nulles en 2009, ces dernières s'élèvent à plus de 5,6 M€ en 2014 et représentent désormais 31 % des produits de gestion ;
- ♦ les redevances versées par les concessionnaires : étales en valeur absolue, leur part dans les produits de gestion n'est que de 20 % en 2014 (contre 35 % en 2009).

Ces trois ressources constituent un financement dynamique pour le SIEA (+ 68,06 % entre 2009 et 2014 soit + 6,87 M€).

7.1.3.1- La principale ressource fiscale : la TCFE

Le SIEA perçoit, en lieu et place des 366 communes rurales, le montant de la TCFE qu'il conserve à fin de financer la compétence « électricité » exercée aux termes de l'article L. 2224-31 du CGCT.

Depuis le 1^{er} janvier 2012¹²⁰, le SIEA perçoit en outre la TCFE pour le compte des 7 communes urbaines du département ayant une population de moins de 2 000 habitants ; montant qu'il reverse ensuite à ces communes.

¹²⁰ La Loi NOME n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant organisation du marché de l'électricité a modifié les modalités relatives à la taxe sur l'électricité devenant la TCFE : la taxation porte désormais sur la consommation d'énergie et les autorités organisatrices votent annuellement un coefficient d'évolution du taux appliqué sur cette consommation. Par ailleurs, la loi réforme le régime de reversement de la taxe aux autorités organisatrices par les communes-membres de moins de 2 000 habitants dites rurales au sens de la loi électrification.

En revanche, le SIEA ne perçoit pas la TCFE des communes urbaines.

Pour l'année 2011, et en vertu des dispositions de la loi NOME, le coefficient unique appliqué sur le territoire des communes où le SIEA perçoit de plein droit la taxe, a été fixé à 8 (conversion automatique du taux de l'ancienne taxe en coefficient). Depuis et chaque année, le principe d'actualisation et la valeur du coefficient sont soumis au vote du comité syndical. Ce dernier a décidé de voter chaque année le coefficient plafond (8,12 en 2012, 8,28 en 2013 et 8,44 en 2014).

La progression de la TCFE (+ 21,81 % soit + 1,4 M€) sur la période sous revue s'explique par le dynamisme de l'assiette conjuguée à l'évolution de son taux.

Tableau n° 39 : La TCFE

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Taux d'évolution
Impôts locaux nets des restitutions	0	0	0	0	0	12 632	N.C.
+ Taxes sur activités industrielles (TCFE)	6 423 301	6 267 939	6 891 850	7 415 477	8 183 863	8 028 222	24,99 %
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	0	0	0	- 142 419	- 171 522	- 216 342	N.C.
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	6 423 301	6 267 939	6 891 850	7 273 058	8 012 341	7 824 512	21,81 %

Source : CRC

7.1.3.2- Les ressources d'exploitation : les redevances de concessions et les prestations de service

Les ressources d'exploitation représentent 24,07 % du total des produits de gestion en 2014 (36 % en 2009). Elles ont progressé de 13,32 % (+ 391 k€) sur la période sous revue.

Tableau n° 40 : Les ressources d'exploitation

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Travaux, études et prestations de services	41 662	423 325	284 185	93 368	134 664	336 254
+ Mise à disposition de personnel facturée	20 000	100 000	160 000	200 000	250 000	250 000
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	61 662	523 325	444 185	293 368	384 664	586 254
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	29 156	31 662	232 483	39 389	56 625	118 535
+ Redevances des concessionnaires sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	3 665 042	3 448 709	3 558 045	3 293 086	3 705 140	3 551 368
<i>Dont redevance de fonctionnement (électricité et gaz)</i>	<i>702 498</i>	<i>707 979</i>	<i>725 721</i>	<i>913 079</i>	<i>801 855</i>	<i>809 705</i>
<i>Dont redevance d'investissement</i>	<i>1 812 336</i>	<i>1 525 235</i>	<i>950 049</i>	<i>1 063 736</i>	<i>1 500 726</i>	<i>1 184 471</i>
<i>Dont redevance article 5</i>	<i>874 673</i>	<i>1 036 602</i>	<i>1 044 478</i>	<i>1 116 277</i>	<i>1 107 639</i>	<i>1 347 189</i>
<i>Dont redevance d'occupation du domaine public</i>	<i>275 534</i>	<i>178 893</i>	<i>183 634</i>	<i>199 995</i>	<i>205 779</i>	<i>210 003</i>
<i>Dont compensation de la part couverte par le tarif perçu du concessionnaire au titre des années 2010 et 2011</i>			<i>654 162</i>		<i>89 141</i>	
= Autres produits de gestion courante (b)	3 694 197	3 480 371	3 790 528	3 332 476	3 761 766	3 669 903
= Ressources d'exploitation (a+b)	3 755 859	4 003 696	4 234 713	3 625 843	4 146 429	4 256 156

Source : CRC

Les ressources d'exploitation du SIEA sont essentiellement constituées (à 83 % en 2014 ; 97 % en 2009) par les redevances perçues auprès des concessionnaires du réseau d'électricité et de gaz, principalement ErDF et GrDF, au titre des contrats de concession et de l'occupation du domaine public par ces réseaux. Les redevances d'occupation du domaine public sont intégralement reversées aux communes membres.

Les prestations de services ont connu une évolution erratique. Elles concernent les frais de gestion prélevés à hauteur de 1 % par le syndicat sur les travaux réalisés en qualité de mandataire ou prestataire de service pour les communes-membres. Ces frais, qui ont vocation à disparaître à mesure que les communes transfèrent leur compétence, sont compensés par la mise en place des nouvelles contributions communales à compter de l'année 2012. Sont inclus dans les produits de gestion les remboursements des frais de personnel mis à disposition auprès de la régie à autonomie financière RESO-Li@in, lesquels passent de 20 k€ en 2009 à 250 k€ en 2014, sans pour autant que ce moment ne suffise à couvrir l'intégralité des frais de personnels mis à disposition.

7.1.3.3- Une unique ressource institutionnelle : les contributions communales appelées au titre du financement des compétences

Les ressources institutionnelles représentent 31,68 % des produits de gestion et sont constituées des contributions appelées auprès des communes-membres.

Tableau n° 41 : Les ressources institutionnelles : les contributions communales

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Taux d'évolution 2012-2014
Participations et contributions	14 491	14 720	14 943	4 462 283	5 111 038	5 602 728	25,56 %
<i>Dont communes : cotisations annuelles</i>	14 491	14 720	14 943	4 462 283	5 111 038	5 602 728	25,56 %
<i>Dont électrification</i>			10 000	187 827	190 443	192 540	N.C.
<i>Dont gaz</i>				17 412	17 593	17 593	
<i>Dont éclairage public</i>			5 000	4 069 419	4 713 926	5 201 337	N.C.
<i>Dont communication électronique</i>				84 825	85 250	86 643	N.C.
<i>Dont SIG</i>				102 800	103 826	104 616	
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	14 505	14 729	14 943	4 462 283	5 111 038	5 602 728	25,56 %

Source : CRC

Les cotisations s'appliquant sur la période 2009 à 2011 sont prélevées auprès des communes-membres au titre des frais de fonctionnement du syndicat. La décision du 16 mars 2002 les fixe à 1 centime par habitant pour les communes urbaines et 4 centimes pour les communes rurales.

Conséquence des modifications des statuts du syndicat, les modalités contributives ont été profondément modifiées et revalorisées en 2012 (délibération syndicale du 9 avril 2011), année financièrement transitoire. Ces contributions ont pour objet le financement des dépenses d'administration générale et des dépenses correspondant aux compétences transférées au syndicat notamment l'éclairage public (cf. partie compétences exercées par le syndicat). Elles atteignent 5,6 M€ en 2014.

Au total, les produits de gestion du syndicat ont progressé de 7,5 M€ (+ 73,47 %) sur la période sous revue.

7.1.4- Des charges en forte progression

Les charges de gestion courante ont connu une forte augmentation, passant de 3,43 M€ à 13,50 M€ entre 2009 et 2014. La hausse des charges courantes s'explique principalement par la progression des charges à caractère général (+ 7 M€) et des autres charges de gestion (+ 2 M€).

La mise en place des compétences éclairage public et communication électronique a fortement modifié la structure des charges courantes. Les charges à caractère général deviennent ainsi prépondérantes à partir de l'année 2012 (56,98 % des charges courantes en 2014) devant les autres charges de gestion (24,82 % sur cette même année). Les charges de personnel, qui constituaient les principales dépenses en matière de charges courantes entre 2009 et 2011 (51,4 %), n'en représentent plus que 17 % en 2014.

Tableau n° 42 : Les charges courantes

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Taux d'évolution
Charges à caractère général	685 064	689 925	665 793	3 712 029	6 292 876	7 695 038	1023,3 %
<i>Dont charges de maintenance et d'énergie au titre de l'éclairage public</i>				2 637 552	5 221 885	6 501 797	N.S.
<i>Dont autres charges à caractère général</i>	685 064	689 925	665 793	1 074 477	1 070 991	1 193 241	74 %
+ Charges de personnel	1 453 371	1 604 506	1 762 186	1 872 914	2 170 557	2 301 120	58,3 %
+ Subventions de fonctionnement	794 793	515 794	293 501	262 436	87 788	21 241	- 97,3 %
+ Autres charges de gestion	426 829	573 136	644 819	1 122 710	2 999 964	3 351 701	685,3 %
+ Charges d'intérêt*	78 126	69 528	63 111	84 778	61 575	55 072	- 29,5 %
= Charges courantes	3 438 183	3 452 889	3 429 409	7 054 868	11 612 760	13 424 172	290,4 %
<i>Charges à caractère général / charges courantes</i>	19,93 %	19,98 %	18,96 %	51,86 %	53,81 %	57,32 %	
<i>Dont charges d'éclairage public / charges courantes</i>				38,27 %	45,64 %	48,43 %	
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	42,3 %	46,5 %	51,4 %	26,5 %	18,7 %	17,1 %	
<i>Subventions de fonctionnement / charges courantes</i>	23,12 %	14,94 %	8,56 %	3,72 %	0,76 %	0,16 %	
<i>Autres charges de gestion / charges courantes</i>	12,41 %	16,60 %	18,80 %	15,91 %	25,83 %	24,97 %	
<i>Intérêts / charges courantes</i>	2,3 %	2,0 %	1,8 %	1,2 %	0,5 %	0,4 %	

*retraité selon le § fiabilité

Source : CRC

Les dépenses relatives aux subventions de fonctionnement ont fortement diminué jusqu'à ne plus représenter que 0,16 % en 2014 (contre 23,12 % en 2009).

Tableau n° 43 : Les subventions de fonctionnement

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Subventions de fonctionnement	794 793	515 794	293 501	262 436	87 788	21 241
<i>Dont subventions autres établissements publics</i>	789 793	510 794	288 501	249 936	67 788	0
<i>Dont subventions aux personnes de droit privé</i>	5 000	5 000	5 000	12 500	20 000	21 241

Source : CRC

Les subventions versées aux autres établissements publics correspondaient à des subventions versées aux communes-membres dans le cadre des interventions du SIEA en matière d'éclairage public.

Depuis 2014, les subventions ne sont plus versées qu'à deux associations : Énergie Coopération développement (ex association électriciens sans frontières) et Hélianthe (dont la subvention est passé de 7 500 € à 15 000 € entre 2013 et 2014).

7.1.4.1- Des charges à caractère général devenues prépondérantes

Les charges à caractère général représentent 57,32 % des charges courantes en 2014. Elles ont explosé sur la période sous revue passant de 685 k€ à 7,69 M€ (+ 1 023,26 %). Cette hausse doit s'analyser au regard des modifications de compétences et de l'évolution des activités exercées par le SIEA à partir de 2012 notamment au titre de l'éclairage public.

Tableau n° 44 : Les charges à caractère général

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Taux d'évolution
Charges à caractère général	685 064	689 925	665 793	3 712 029	6 292 876	7 695 038	1023,26 %
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	42 764	25 648	28 897	33 652	53 151	45 462	6,31 %
<i>achat énergie électrique</i>	17 773	16 252	14 897	2 491 394	3 897 733	4 466 002	N.S.
<i>locations et charges de copropriétés</i>	12 208	6 507	5 018	9 117	7 696	8 759	- 28,25 %
<i>entretien et réparation</i>	35 488	19 342	42 237	32 134	25 586	46 554	31,18 %
<i>maintenance</i>	104 107	108 325	117 910	304 400	1 500 454	2 056 039	N.S.
<i>assurances et frais bancaires</i>	19 208	18 424	19 773	41 869	36 135	47 764	148,66 %
<i>autres services extérieurs</i>	261 454	202 202	226 411	335 700	460 628	762 990	191,83 %
<i>honoraires, études et recherches</i>	60 527	21 102	53 018	299 548	92 200	47 864	- 20,92 %
<i>publicité, publications et relations publiques</i>	25 367	102 477	32 999	48 743	78 659	69 414	173,64 %
<i>déplacements et missions</i>	43 632	45 161	47 163	34 308	53 671	47 229	8,24 %
<i>frais postaux et télécommunications</i>	45 219	52 086	55 076	57 762	60 124	65 423	44,68 %
<i>impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	17 318	72 399	22 395	23 403	26 839	31 539	82,12 %

Source : CRC

Les achats (chapitre 60) deviennent les premières dépenses à caractère général (58 % en 2014) du fait des achats d'énergie électrique et des frais de maintenance engagés au titre de la compétence éclairage public ; lesquels s'élèvent à 6,6 M€ en 2014 soit 85 % des charges à caractère général. Les dépenses liées aux prestations de services extérieurs ont fortement cru sur la période sous revue (+ 191 %), notamment du fait de la rémunération de l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la communication électronique.

7.1.4.2- Des charges de personnel en forte croissance

Après déduction des remboursements de personnel mis à disposition, les charges nettes de personnel représentent 17 % des charges courantes de gestion (contre 42,5 % en 2009). Leur poids a donc diminué alors qu'elles ont connu une nette progression sur la période sous revue (+ 43,1 % soit + 600 k€, ce qui représente une hausse moyenne annuelle de + 7,5 %).

Tableau n° 45 : Les charges de personnel

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Taux d'évolution
Rémunérations du personnel	970 587	1 064 972	1 168 929	1 230 070	1 391 742	1 507 672	55,34 %
+ Charges sociales	426 783	473 025	510 936	535 097	669 288	681 169	59,61 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	21 622	26 367	33 941	35 203	42 505	45 521	110,53 %
+ Autres charges de personnel	34 379	40 141	45 540	57 676	61 114	63 975	86,09 %
= Charges de personnel interne	1 453 371	1 604 506	1 759 347	1 858 046	2 164 649	2 298 337	58,14 %
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	29,4 %	29,5 %	29,0 %	28,8 %	30,9 %	29,6 %	
+ Charges de personnel externe	0	0	2 840	14 868	5 908	2 783	N.C.
= Charges totales de personnel	1 453 371	1 604 506	1 762 186	1 872 914	2 170 557	2 301 120	9,6 %
Charges totales de personnel	1 453 371	1 604 506	1 762 186	1 872 914	2 170 557	2 301 120	58,33 %
- Remboursement de personnel mis à disposition*	20 000	100 000	160 000	200 000	250 000	250 000	1150,00 %
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	1 433 371	1 504 506	1 602 186	1 672 914	1 920 557	2 051 120	43,10 %
<i>en % des produits de gestion</i>	14,1 %	14,6 %	14,4 %	10,9 %	11,1 %	11,6 %	

Source : CRC , * Montants retraités selon fiabilité

La hausse des charges de personnel s'explique par la modification des champs de compétences du SIEA et notamment la mise en œuvre de la compétence communication

électronique. La structure des rémunérations s'est strictement inversée sur la période sous revue dès l'année 2010 : le personnel non titulaire représente plus de la moitié de dépenses à partir de 2010 pour atteindre 54 % en 2014.

Tableau n° 46 : Les rémunérations des personnels titulaires et non titulaires

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Taux d'évolution
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	530 319	527 203	493 587	558 812	628 186	687 253	29,59 %
% des rémunérations du personnel*	54,6%	48,3%	42,0%	45,3%	44,7%	45,6%	
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	441 651	562 156	669 971	660 849	766 151	817 570	85,12 %
% des rémunérations du personnel*	45,4%	51,4%	57,0%	53,5%	54,5%	54,2%	
Autres rémunérations (c)	0	3 287	12 400	14 873	12 273	3 939	N.C.
Atténuations de charges	1 383	27 673	7 029	4 464	14 868	1 090	- 21,19 %
= Rémunérations du personnel	970 587	1 064 972	1 168 929	1 230 070	1 391 742	1 507 672	55,34 %

Source : CRC

7.1.4.3- Les autres charges de gestion liées au financement du très haut débit

Les autres charges de gestion représentent 24,97 % des charges courantes en 2014 (contre 12,41 % en 2009) et sont en forte augmentation sur la période sous revue passant de 426 k€ à 3,35 M€ (+ 685,26 %). Cette hausse s'explique principalement par le versement d'une subvention d'équilibre au budget annexe « communication électronique » qui est passée de 85 k€ en 2009 à 3 M€ en 2014.

Tableau n° 47 : Les autres charges de gestion

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Taux d'évolution
Autres charges de gestion	426 829	573 136	644 819	1 122 710	2 999 964	3 351 701	N.S.
<i>Dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes à caractère administratif</i>	85 312	332 169	372 051	859 276	2 711 648	3 068 473	N.S.
<i>charges diverses de gestion courantes</i>	275 534	178 892	205 471	199 863	215 275	210 003	
<i>indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	61 632	62 048	62 239	61 670	70 940	71 049	15,28 %
<i>autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	4 351	0	5 028	1 901	2 101	2 176	- 49,98 %

Source : CRC

7.1.5- Un résultat de fonctionnement en dégradation

Le résultat de la section de fonctionnement s'est contracté de 46,08 % sur la période sous revue (- 2,76 M€) pour s'établir à 3,24 M€ en 2014.

Tableau n° 48 : Le passage de la capacité d'autofinancement brute au résultat

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Taux d'évolution
CAF brute	6 693 185	6 992 647	7 711 232	8 409 683	5 920 854	4 524 100	- 32,41 %
- Dotations nettes aux amortissements	683 523	636 853	778 207	854 181	1 177 109	1 283 647	87,80 %
= Résultat section de fonctionnement	6 009 662	6 355 794	6 933 025	7 555 502	4 743 745	3 240 453	- 46,08 %

Source : CRC

Les dotations nettes aux amortissements ont évolué de + 87,8 % sur la période sous revue passant de 10 % à 28 % de la CAF brute (+ 600 k€) notamment du fait de l'amortissement des fonds de concours (+ 200 k€ entre 2012 et 2013). Cette évolution à la hausse des dotations aux amortissements conjuguée à une diminution de la CAF brute (- 2,16 M€) explique la forte diminution du résultat de la section de fonctionnement à compter de l'année 2012.

7.1.6- Un investissement dynamique porté par les communes générant un besoin de financement

La faiblesse des annuités en capital de la dette (2 % de la CAF brute) permet au budget principal de dégager une CAF nette qui bien qu'en diminution s'élève à plus de 39 M€ en cumul sur la période sous revue et représente 24,65 % des produits de gestion en 2014.

Tableau n° 49 : L'investissement et la capacité de financement

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Cumul sur les années
CAF brute	6 693 185	6 992 647	7 711 232	8 409 683	5 920 854	4 524 100	40 251 702
- Annuité en capital de la dette	160 053	162 937	89 718	157 024	160 340	163 778	893 851
= CAF nette ou disponible (C)	6 533 132	6 829 710	7 621 514	8 252 659	5 760 514	4 360 322	39 357 851
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	106 494	43 024	1 198 072	493 818	452 762	648 147	2 942 317
+ Subventions d'investissement reçues	10 538 060	7 399 972	10 678 623	6 689 183	10 558 314	11 682 739	57 546 891
<i>Dont fonds de concours perçus des communes-membres</i>	<i>4 055 423</i>	<i>1 999 053</i>	<i>4 074 255</i>	<i>3 590 362</i>	<i>2 898 941</i>	<i>8 513 381</i>	<i>25 131 415</i>
FACE	4 164 932	3 044 354	3 001 392	1 335 572	5 706 950	671 054	18 924 254
<i>subventions tickets bleus ERDF et part couverte par le tarif (PCT) versée par ERDF</i>	<i>1 472 417</i>	<i>696 269</i>	<i>1 868 475</i>	<i>694 965</i>	<i>1 952 423</i>	<i>2 536 801</i>	<i>9 221 350</i>
<i>autres subventions (Département)</i>	<i>845 286</i>	<i>1 660 294</i>	<i>1 734 502</i>	<i>1 068 282</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>5 308 364</i>
+ Produits de cession	0	4 600	4 900	0	4 491	1 560	15 551
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	10 644 554	7 447 596	11 881 595	7 183 001	11 015 567	12 332 446	60 504 758
= Financement propre disponible (C+D)	17 177 686	14 277 306	19 503 109	15 435 660	16 776 081	16 692 768	99 862 609
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>112,7 %</i>	<i>86,3 %</i>	<i>96,4 %</i>	<i>95,4 %</i>	<i>87,1 %</i>	<i>66,5 %</i>	<i>88,74 %</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	15 246 696	16 534 455	20 226 155	16 185 193	19 257 695	25 087 107	112 537 300
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	1 781 986	2 815 854	2 492 851	1 424 447	1 889 888	687 827	11 092 851
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	- 2 361 148	- 2 037 724	- 3 767 052	- 2 491 463	- 2 654 841	- 2 779 107	- 16 091 336
- Participations et inv. financiers nets	-74	-24 686	0	0	0	0	- 24 760
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	0	-2 000	0	- 2 000
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	2 510 227	-3 010 593	551 155	317 484	-1 714 660	-6 303 060	- 7 649 447
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	21 833	877 959	2 394 179	1 112 927	3 150 358	-439 676	7 117 580
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	2 532 060	-2 132 633	2 945 334	1 430 411	1 435 698	-6 742 736	- 531 867
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	2 532 060	-2 132 633	2 945 334	1 430 411	1 435 698	-6 742 736	-531 867

Source : CRC

A la CAF nette viennent s'ajouter d'importantes subventions d'investissement dont, en cumul sur la période :

- ♦ 25 M€ de fonds de concours perçus des communes-membres au titre des travaux réalisés pour leur compte. Ces fonds de concours ont pris une place prépondérante au sein des ressources propres du syndicat (69 % des ressources hors emprunt en 2014 contre 38 % en 2009) en raison du surcroît de travaux réalisés mais aussi des modifications des modalités de financement du SIEA ;

- ♦ 18,9 M€ au titre du Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACé)¹²¹, versé par l'État qui le perçoit auprès d'ERDF et GRDF, opérateurs historiques, et le reverse au syndicat pour aider au financement des travaux de gaz et d'électrification rurale¹²² ;
- ♦ 9,2 M€ de part couverte par le tarif (PCT) versée depuis janvier 2010 directement par ERDF et non plus par le biais de la part R2 investissement de la redevance de concession pour certains investissements (1,3 M€ en 2013 et 2 M€ en 2012).

Le financement propre disponible oscille sur la période entre 14,2 M€ et 19,5 M€ (99,8 M€ en cumul), permettant ainsi de couvrir en moyenne 88,7 % des dépenses d'équipements.

S'ajoute à ces dépenses d'équipement (112,53 M€ sur la période sous revue), le versement de fonds de concours par le syndicat aux communes-membres pour la réalisation de travaux.

En 2014, le syndicat présente ainsi un besoin de financement propre non couvert par la mobilisation d'emprunts nouveaux, qui l'oblige à prélever sur son fonds de roulement à hauteur de 6,7 M€ sur cet exercice. Le prélèvement sur le fonds de roulement reste cependant modéré en cumul sur la période (531 k€).

Ainsi malgré la dégradation observée sur les derniers exercices, le budget principal conserve une relative aisance financière.

7.2- L'activité très haut débit

L'activité très haut débit exercée par le SIEA est retracée au sein de deux budgets :

- ♦ un budget annexe communication électronique créé en 2003 : ayant la qualité de SPA, soumis à la nomenclature M14, il retrace essentiellement les investissements en matière de réseaux haut et très haut débit ;
- ♦ un budget propre RESO-Li@in créé en 2007 qui retrace l'exploitation du réseau très haut débit (RIP). En sa qualité de SPIC, il est soumis à la nomenclature M4 et assujetti à la TVA.

Cette activité a connu une montée en charge progressive dès 2010 en lien avec les investissements en matière de réseaux de fibre optique. L'approche financière de cette activité nécessite la consolidation de ces deux budgets.

7.2.1- Un budget annexe « communication électronique » consacré à l'investissement et porté financièrement par le budget principal

7.2.1.1- *L'absence de CAF du budget annexe communication électronique*

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) a fortement crû sur la période sous revue, et plus particulièrement à compter de 2011, passant de 32 k€ en 2009 à 4,48 M€ en 2014.

¹²¹ Le FACé (Fonds d'amortissement des charges d'électrification) apporte des financements aux communes rurales dans le cadre des aides aux travaux d'électrification rurale. Régis par les dispositions du I bis de l'article L. 2224-34 du CGCT, ces financements proviennent d'une contribution annuelle versée par les gestionnaires des réseaux publics de distribution et assise sur le nombre de kilowattheures distribués à partir des ouvrages exploités en basse tension.

¹²² En 2012, il voit ses modalités de versement modifiées devenant une recette octroyée a priori et non plus à posteriori.

Tableau n° 50 : Constitution de la capacité d'autofinancement

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
+ Ressources d'exploitation	85 312	332 169	926 305	2 078 846	3 274 348	4 480 151
<i>Dont redevance budget annexe RESO-LI@in</i>	0	0	554 253	1 219 570	562 700	1 411 678
<i>Dont subvention du budget principal</i>	85 312	332 169	372 051	859 276	2 711 648	3 068 473
= Produits de gestion (A)	85 312	332 169	926 305	2 078 846	3 274 348	4 480 151
= Charges de gestion (B)	52 443	45 800	0	0	0	0
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	32 869	286 370	926 305	2 078 846	3 274 348	4 480 151
+/- Résultat financier (réel seulement)	- 29 102	- 282 602	- 1 010 809	- 2 101 574	- 3 290 213	- 4 493 586
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	0	0	84 504	22 729	15 866	13 436
= CAF brute	3 767	3 767	0	0	0	0
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>4,4 %</i>	<i>1,1 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>
- Dotations nettes aux amortissements	3 767	3 767	0	0	0	0
= Résultat section de fonctionnement	0	0	0	0	0	0

Source : CRC

L'EBF représente 100 % des produits de gestion du fait d'un budget portant sur l'unique activité d'investissement en réseaux de communication haut et très haut débit et caractérisé par l'absence de charges de gestion.

Les dépenses de la section de fonctionnement concernent ainsi uniquement le remboursement des intérêts d'emprunts mobilisés pour financer le développement des réseaux de communication électronique. Ceux-ci croissent fortement passant de 1 M€ en 2011 - année de montée en charge des investissements - à 4,48 M€ en 2014.

Les produits de gestion reposent sur les apports de deux autres budgets du SIEA :

- ♦ la redevance annuelle versée par la régie RESO-Li@in sur la base des recettes perçues au titre des locations du réseau de fibre optique aux fournisseurs d'accès internet (cf. Régie RESO-Li@in) ;
- ♦ une subvention d'équilibre versée par le budget principal ajustée pour couvrir le solde du remboursement des intérêts d'emprunts. Fonction du montant annuel de la redevance versée par la régie et des remboursements d'intérêts, cette subvention croît fortement sur la période atteignant 3 M€ en 2014 contre 859 k€ en 2012 année des premiers amortissements des emprunts contractés suite à la montée en charge des investissements en 2011.

Il en découle une capacité d'autofinancement brute et un résultat nuls (le SIEA n'amortissant pas son réseau).

7.2.1.2- Un besoin de financement des investissements couvert par l'emprunt

La CAF brute étant nulle et l'annuité en capital de la dette ayant fortement progressé entre 2009 et 2014 (passant de 35 k€ à 4,1 M€) du fait de la mobilisation d'emprunts pour la réalisation de la première phase d'investissements, la CAF nette devient fortement négative sur la période (- 4,12 M€ en 2014).

Tableau n° 51 : Le financement des investissements

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Cumul
CAF brute	3 767	3 767	0	0	0	0	7 535
- Annuité en capital de la dette	35 000	161 325	801 100	2 055 180	3 463 204	4 124 558	10 640 367
= CAF nette ou disponible (C)	- 31 233	- 157 558	- 801 100	- 2 055 180	- 3 463 204	- 4 124 558	- 10 632 833
+ Subventions d'investissement reçues	2 847 000	5 957 976	9 538 024	0	0	0	18 343 000
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	2 847 000	5 957 976	9 538 024	0	0	0	18 343 000
= Financement propre disponible (C+D)	2 815 767	5 800 419	8 736 923	-2 055 180	-3 463 204	-4 124 558	7 710 167
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	35,4%	21,8%	19,1%	-6,4%	-11,1%	-13,0%	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	7 961 934	26 650 903	45 782 282	31 877 973	31 085 618	31 645 773	175 004 483
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés (récupération TVA auprès du concessionnaire)	- 1 554 527	- 3 777 639	- 6 484 126	- 6 861 128	- 4 912 153	- 5 043 773	- 28 633 345
+/- Variation autres dettes et cautionnements	160 000	0	- 2 450 000	- 2 550 000	0	0	- 4 840 000
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 3 751 640	- 17 072 845	- 28 111 233	- 24 522 024	- 29 636 670	- 30 726 558	- 133 820 971
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	4 000 000	20 083 000	24 000 000	32 000 000	27 000 000	30 000 000	137 083 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	248 360	3 010 155	- 4 111 233	7 477 976	- 2 636 670	- 726 558	3 262 029

Source : CRC

Les recettes d'investissement hors emprunt sont des subventions européennes (FEDER) (2,5 M€ en 2010 et 4,35 M€ en 2011), de la région Rhône-Alpes (2 M€ en 2009, 3,38 M€ en 2010 et 5,17 M€ en 2011) et du département de l'Ain (780 k€ en 2009 et 160 k€ d'avance perçue en 2009 et convertie en subvention). Concentrées sur les trois premières années de vie du réseau, elles s'élèvent en cumul à 18,34 M€ et couvrent 10,5 % des dépenses d'équipement sur la période. À partir de 2012, l'absence de subventions corrélée à une CAF nette fortement négative fait apparaître un financement propre négatif.

En cumul sur la période, le financement propre disponible s'établit à 7,7 M€ et ne couvre donc que 4,4 % des dépenses d'équipement qui s'élèvent à 175 M€.

Après récupération de la TVA et comptabilisation des avances remboursables reçues du département de l'Ain en 2011 (2,45 M€) et 2012 (2,55 M€), le besoin de financement cumulé est donc de 133 M€ ; besoin entièrement couvert par les emprunts contractés sur la période (137 M€).

7.2.2- La fragilité financière de la régie RESO-Li@in

Malgré une hausse des produits de la régie de plus de 3,8 M€ sur la période sous revue, la valeur ajoutée n'augmente que faiblement (+ 238 k€), du fait d'une augmentation des consommations intermédiaires relativement parallèle à celle des produits. La valeur ajoutée a connu une évolution erratique et représente en moyenne sur la période 11 % des produits totaux.

L'excédent brut d'exploitation représente 1 % des produits en moyenne sur la période et serait négatif si tous les personnels travaillant effectivement pour le compte de la régie étaient imputés sur ce budget ainsi qu'ils devraient l'être (cf. partie fiabilité).

Hormis en 2009 où elle a été abondée par une subvention exceptionnelle du budget principal, la capacité d'autofinancement est négative ou faiblement positive. En moyenne sur la période, elle représente 2,4 % des produits. Bien que ce niveau soit faible, il se justifie par le fait que le budget de la régie ne supporte pas d'investissements.

Tableau n° 52 : La section d'exploitation

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
+ Ressources d'exploitation*	137 872	399 993	714 295	2 209 668	2 470 806	4 016 208
<i>dont abonnements FAI, locations et hébergement</i>	137 872	399 993	714 295	2 204 668	2 389 065	3 974 685
= Produit total	137 872	399 993	714 295	2 209 668	2 470 806	4 016 208
- Consommations intermédiaires	36 552	167 784	972 109	1 916 772	2 082 745	3 666 522
<i>dont redevance au budget annexe communication électronique</i>	0	0	554 253	1 219 570	562 700	1 411 678
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	0	2 789	0	60	10 000	10 000
= Valeur ajoutée	101 320	229 420	- 257 814	292 837	378 062	339 686
<i>en % du produit total</i>	<i>73,49 %</i>	<i>57,36 %</i>	<i>- 36,09 %</i>	<i>13,25 %</i>	<i>15,30 %</i>	<i>8,46 %</i>
- Charges de personnel	20 000	100 000	160 000	200 000	250 000	250 000
= Excédent brut d'exploitation	81 320	129 420	- 417 814	92 837	128 062	89 686
<i>en % du produit total</i>	<i>59 %</i>	<i>32 %</i>	<i>- 58 %</i>	<i>4 %</i>	<i>5 %</i>	<i>2 %</i>
+ Résultat financier (réel seulement)	- 531	- 1 556	- 8 503	- 4 157	- 11 281	- 36 501
+ Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	201 878	0	307	0	- 3 692	- 1 083
= CAF brute avant impôts sur les bénéfices	282 667	127 864	-426 010	88 679	113 088	52 102
<i>en % du produit total</i>	<i>205,02 %</i>	<i>31,97 %</i>	<i>- 59,64 %</i>	<i>4,01 %</i>	<i>4,58 %</i>	<i>1,30 %</i>

*retraité selon fiabilité : les recettes perçues des FAI imputées par le SIEA en autres produits de gestion courante sont ici transférées en ressource d'exploitation.

Source : CRC

7.2.2.1- Les ressources d'exploitation de la régie

Les ressources d'exploitation sur la période se décomposent de la manière suivante :

Tableau n° 53 : Détail des recettes d'exploitation

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total recettes d'exploitation du réseau communication électronique par la régie RESO-Li@in	137 872	399 993	714 295	2 204 668	2 389 065	3 974 685
<i>Frais d'accès au réseau</i>	43 045	74 388	179 440	324 970	373 795	1 037 132
<i>Location fibre noire</i>		-	7 200	818 115	308 540	320 877
<i>Location baies</i>			9 600	19 720	68 670	147 860
<i>Abonnements FAI</i>	94 826	186 238	504 130	1 028 976	1 624 217	2 400 934
<i>WIFI</i>					5 784	
<i>Abonnements transferts de données</i>						30 868
<i>Réseau câblé</i>		139 366	13 922	12 885	8 057	5 367

Source : CRC

Les ressources d'exploitation sont ainsi constituées à plus de 85 % par les frais d'accès au réseau et par les abonnements versés par les fournisseurs d'accès internet.

7.2.2.2- Les charges d'exploitation de la régie

Les charges courantes sont essentiellement constituées par les charges de maintenance (47 % en 2014) et par la redevance versée au budget annexe communication électronique (35 %).

Tableau n° 54 : Les charges d'exploitation

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Charges à caractère général	36 552	170 573	972 109	1 916 832	2 092 745	3 676 522
Dont redevance budget annexe communication électronique	0	0	554 253	1 219 570	562 700	1 411 678
Dont entretien, réparations, maintenance	7 146	95 179	268 492	310 776	1 266 117	1 873 407
+ Charges de personnel	20 000	100 000	160 000	200 000	250 000	250 000
+ Charges d'intérêt et pertes de change (réelles)	531	1 556	8 503	4 157	11 281	36 501
= Charges courantes	57 083	272 129	1 140 612	2 120 989	2 354 026	3 963 023

Source : CRC

La redevance versée est plafonnée au montant du résultat d'exploitation de l'exercice et calculée selon les modalités suivantes:

- ♦ une part fixe égale à 50 % des recettes de la régie ;
- ♦ une part variable calculée sur la base de :
 - 7 € par mois par clients particuliers et par mois soit 84 € annuels par client ;
 - 22 € par mois par clients professionnels et par mois soit 264 € annuels par client professionnel ;
 - 1 500 € par km de réseau fibre optique déployé ;
 - 1 700 € par nœud de raccordement en fibre optique équipé.

Tableau n° 55 : L'activité d'exploitation annuelle du très haut débit en chiffres

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Clients particuliers				3 772	6 723	9 724	15 265
Clients professionnels				123	218	454	843
réseau fibre optique construit (en km)	115	300	1 000	1 900	2 542	3 240	3 459
location nœuds de raccordement	15	30	100	160	211	263	288

Source : CRC

Tableau n° 56 : La redevance d'exploitation versée par la régie RESO-Li@in au budget annexe communication électronique

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Cumul 2009-2014
Part fixe (50% des recettes)	0	0	357 146	1 102 334	1 194 532	1 987 343	4 641 355
Part variable	0	0	3 471 320	4 793 984	6 243 471	7 182 912	21 691 687
Dont clients particuliers			316 848	564 732	816 816	1 282 260	2 980 656
Dont clients professionnels			32 472	57 552	119 856	222 552	432 432
Dont location réseau fibre optique			2 850 000	3 813 000	4 859 700	5 188 500	16 711 200
Dont location nœuds de raccordement			272 000	358 700	447 100	489 600	1 567 400
Redevance avant plafonnement	0	0	3 828 466	5 896 318	7 438 004	9 170 255	26 333 043
Redevance perçue plafonnée sur résultat d'exploitation	0	0	554 253	1 219 569	562 699	1 411 678	3 748 199
Écart redevance réelle et redevance plafonnée	0	0	-3 274 213	-4 676 749	-6 875 305	-7 758 577	-22 584 844

Source : CRC

Le résultat d'exploitation étant modeste, le plafonnement de la redevance engendre un manque à gagner pour le budget communication électronique de plus de 22,5 M€ sur la période sous revue, ce qui oblige le budget principal à venir abonder le budget annexe communication électronique (à hauteur de 7,42 M€ sur la période) sans permettre pour autant à ce dernier de générer une CAF nette positive.

Tableau n° 57 : Mise en perspective écart redevance réelle/théorique et montants financiers budget annexe communication électronique

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Cumul 2009-2014
Écart redevance réelle et redevance plafonnée	0	0	- 2 954 003	- 4 676 749	- 6 875 305	- 7 758 578	- 22 264 634
Subvention d'équilibre versée par le budget principal au budget annexe communication électronique	85 312	332 169	372 051	859 276	2 711 648	3 068 473	7 428 929
CAF nette du budget annexe communication électronique	- 31 233	- 157 558	- 801 100	- 2 055 180	- 3 463 204	- 4 124 558	- 10 632 833

Source : CRC

7.2.2.3- Un résultat d'exploitation dégradé

Tableau n° 58 : Le résultat d'exploitation du budget autonome RESO-Li@in

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Capacité d'autofinancement brute	282 667	127 864	- 426 010	88 679	113 088	52 102
- Dotations nettes aux amortissements	4 237	3 909	18 048	88 679	113 088	52 101
= Résultat section d'exploitation	278 430	123 956	- 444 058	0	0	0
<i>en % du produit total</i>	<i>201,9 %</i>	<i>31,0 %</i>	<i>- 62,2 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>0,0 %</i>

Source : CRC

Le résultat de la section d'exploitation est nul depuis 2012 après avoir été fortement négatif en 2011 (- 444 k€). Les recettes découlant à la fois de tarifs peu élevés et d'un taux de pénétration encore modeste (taux de commercialisation des prises) ne permettent pas à la régie de générer un résultat positif après versement de la redevance au budget annexe communication électronique.

7.2.2.4- L'absence d'investissement du budget RESO-Li@in

Le budget Reso-Li@in finance peu d'investissements, les principaux investissements que sont les réseaux de fibre optique étant portés par le budget communication électronique.

Tableau n° 59 : Le besoin de financement du budget autonome RESO-Li@in

en €	2009	2 010	2 011	2 012	2 013	2 014	Cumul
Capacité d'autofinancement brute	282 667	127 864	- 426 010	88 679	113 088	52 102	238 390
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	0	0	0	0	0	0	0
= Capacité d'autofinancement nette ou disponible (C)	282 667	127 864	- 426 010	88 679	113 088	52 102	238 390
- Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie et dons en nature)	1 527	44 028	152 808	97 210	163 336	12 770	471 680
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	281 140	83 836	- 578 818	- 8 531	- 50 248	39 332	- 233 290
Nouveaux emprunts de l'année (y c. pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	281 140	83 836	- 578 818	- 8 531	- 50 248	39 332	- 233 290

Source : CRC

Les dépenses d'équipement de ce budget concernent ainsi principalement des frais de logiciels et d'acquisition de matériel informatique, le reste concernant l'équipement en mobilier. Ils se cumulent à 471 k€ sur la période sous revue.

Ces dépenses sont financées exclusivement par la capacité d'autofinancement nette et par prélèvement sur le fonds de roulement, la régie n'ayant contracté aucun emprunt.

7.2.3- La consolidation financière de l'activité très haut débit : une dépendance par rapport au budget principal

L'activité relative au haut et très haut débit retracée dans les budgets annexe « communication électronique » et régie autonome RESO-Li@in a fait l'objet d'une consolidation financière au sein d'un budget unique de type SPIC afin de pouvoir l'appréhender financièrement dans sa globalité. Dans le cadre de cette consolidation ont été neutralisés les flux constitués par :

- ♦ la subvention annuelle d'équilibre versée par le budget principal au budget annexe « communication électronique » ;
- ♦ la subvention exceptionnelle versée en 2009 par le budget principal à la régie Réso Li@in ;
- ♦ la redevance annuelle versée par la régie au budget annexe.

Tableau n° 60 : L'exploitation consolidée de l'activité haut et très haut débit

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
+ Ressources d'exploitation*	137 872	399 993	714 295	2 209 668	2 470 806	4 016 208
<i>dont frais d'accès et abonnements versés par les fournisseurs d'accès à internet</i>	137 872	399 993	714 295	2 204 668	2 389 065	3 974 685
= Produit total	137 872	399 993	714 295	2 209 668	2 470 806	4 016 208
- Consommations intermédiaires**	88 995	213 583	417 856	697 202	1 520 045	2 254 844
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	0	2789	0	60	10 000	10 000
= Valeur ajoutée	48 877	183 621	296 439	1 512 406	940 761	1 751 364
<i>en % du produit total</i>	<i>35,45 %</i>	<i>45,91 %</i>	<i>41,50 %</i>	<i>68,44 %</i>	<i>38,08 %</i>	<i>43,61 %</i>
- Charges de personnel	20 000	100 000	160 000	200 000	250 000	250 000
= Excédent brut d'exploitation	28 877	83 621	136 439	1 312 406	690 761	1 501 364
<i>en % du produit total</i>	<i>21 %</i>	<i>21 %</i>	<i>19 %</i>	<i>59%</i>	<i>28%</i>	<i>37 %</i>
+ Résultat financier (réel seulement)	- 29 633	- 284 158	- 1 019 312	- 2 105 732	- 3 301 495	- 4 530 087
+ Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)****	1 878****	0	84 812	22 729	12 173	12 353
= CAF brute avant impôts sur les bénéfices	1 122	-200 538	- 798 062	- 770 597	- 2 598 560	- 3 016 371
<i>en % du produit total</i>	<i>0,8 1%</i>	<i>- 50,14 %</i>	<i>- 111,73 %</i>	<i>- 34,87 %</i>	<i>- 105,17 %</i>	<i>- 75,10 %</i>

*Montants retraités par transfert du compte 758 au compte 706 : recettes de la régie réso Li@in imputées en autre charges de gestion courantes sont retraitées en ressources d'exploitation.

** Montants retraités pour la consolidation par suppression de la redevance versée au budget annexe « communications électroniques »

***Montants retraités pour la consolidation avec suppression de la subvention d'équilibre versée par le budget principal au budget « communications électroniques »

**** Montants retraités pour la consolidation avec suppression de la subvention exceptionnelle de 200k€ versée en 2009 par le budget principal au budget régie RESO-LI@in

Source : CRC

La valeur ajoutée et l'excédent brut d'exploitation sont en hausse sur la période sous revue, respectivement de 1,7 M€ et 1,47 M€.

L'EBE ne couvre cependant que très partiellement les intérêts d'emprunts (moins d'un tiers en 2014), ce qui engendre une insuffisance d'autofinancement de 7,3 M€ sur la période sous revue et un déficit d'exploitation cumulé de - 7,6 M€.

Tableau n° 61 : Capacité d'autofinancement et résultat d'exploitation

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Capacité d'autofinancement brute	1 122	- 200 538	- 798 062	- 770 597	- 2 598 560	- 3 016 371
- Dotations nettes aux amortissements	8 004	7 676	18 048	88 679	113 088	52 101
= Résultat section d'exploitation	- 6 882	- 208 213	- 816 109	- 859 276	- 2 711 648	- 3 068 472
<i>en % du produit total</i>	<i>- 5,0 %</i>	<i>- 52,1 %</i>	<i>- 114,3 %</i>	<i>- 38,9 %</i>	<i>- 109,7 %</i>	<i>- 76,4 %</i>

Source : CRC

L'insuffisance d'autofinancement brute conjuguée à des annuités en capital de la dette en forte croissance génère une insuffisance d'autofinancement nette à hauteur de 18 M€ sur la période.

Tableau n° 62 : L'investissement consolidé de l'activité haut et très haut débit

en €	2009	2 010	2 011	2 012	2 013	2 014	Cumul
Capacité d'autofinancement brute	1 122	- 200 538	- 798 062	- 770 597	- 2 598 560	- 3 016 371	- 7 383 006
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	35 000	161 325	801 100	2 055 180	3 463 204	4 124 558	10 640 367
= Capacité d'autofinancement nette ou disponible (C)	- 33 878	- 361 862	- 1 599 162	- 2 825 777	- 6 061 765	- 7 140 929	- 18 023 373
<i>en % du produit total</i>	<i>- 25%</i>	<i>- 90%</i>	<i>- 224 %</i>	<i>- 128 %</i>	<i>- 245 %</i>	<i>- 178 %</i>	
+ Subventions d'investissement	2 847 000	5 957 976	9 538 024	0	0	0	18 343 000
= Financement propre disponible (C+D)	2 813 122	5 596 114	7 938 862	- 2 825 777	- 6 061 765	- 7 140 929	319 627
<i>Fi. propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	<i>35,3 %</i>	<i>21,0 %</i>	<i>17,3 %</i>	<i>- 8,8 %</i>	<i>- 19,4 %</i>	<i>- 22,6 %</i>	<i>0</i>
- Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie et dons en nature)	7 963 461	26 694 931	45 935 090	31 975 183	31 193 380	31 658 543	175 420 587
- Participations et inv. financiers nets	- 1 554 527	- 3 777 639	- 6 484 126	- 6 861 128	- 4 912 153	- 5 043 773	- 28 633 345
+/- Var. autres dettes et cautionnements	160 000	0	- 2 450 000	- 2 550 000	0	0	- 4 840 000
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 3 755 813	- 17 321 179	- 29 062 102	- 25 389 831	- 32 342 992	- 33 755 699	- 141 627 616
Nouveaux emprunts de l'année (y c. pénalités de réaménagement)	4 000 000	20 083 000	24 000 000	32 000 000	27 000 000	30 000 000	137 083 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	244 187	2 761 821	- 5 062 102	6 610 169	- 5 342 992	- 3 755 699	- 4 544 616

Source : CRC

Le SIEA a perçu 18,3 M€ de subventions d'investissement auprès du FEDER, du département de l'Ain et de la région Rhône-Alpes pour financer ses investissements en matière de réseaux qui se sont élevés à 146 M€ sur la période (nets de TVA). Les subventions d'investissement perçues par le syndicat en début de période permettent de dégager sur les trois premiers exercices un financement propre disponible positif, lequel devient négatif à compter de 2012 pour s'établir à - 7,8 M€ en 2014. Cumulées sur la période, les recettes d'investissement permettent tout juste de couvrir le déficit d'autofinancement et participent au remboursement des annuités en capital de la dette, lesquelles devraient être couverts par la CAF brute.

Le besoin de financement s'établit à 141,6 M€ sur la période et a été couvert par la mobilisation de 137 M€ d'emprunts et par un prélèvement sur le fonds de roulement à hauteur de 4,5 M€.

La consolidation financière des deux budgets dédiés aux activités très haut débit démontre la fragilité financière de l'activité, son absence de rentabilité sur la période sous revue et l'importance de la participation du budget principal à la fois par le versement d'une subvention annuelle d'équilibre et par la mise à disposition de personnels, de véhicules, de bâtiments sans contrepartie (ou contrepartie partielle dans le cas des personnels).

7.3- La situation financière consolidée du syndicat

7.3.1- Un excédent brut d'exploitation et une CAF en diminution depuis 2012

Les tableaux relatifs à la situation financière consolidée qui figurent en annexe font apparaître les constats suivants. Du fait d'une progression des charges de gestion plus de deux fois et demie plus rapide que celle des produits de gestion, l'excédent brut d'exploitation (EBE) diminue depuis 2012, ne représentant plus que 41,4 % des produits de gestion en 2014 contre 70,8 % en 2012. Cette contraction de l'EBE corrélée à une dégradation du résultat financier (- 4,4 M€ sur la période et - 3,4 M€ depuis 2012), entraîne une diminution de CAF brute (- 4,3 M€ depuis 2012).

La capacité d'autofinancement demeure cependant à un niveau correct, s'établissant à 21 % des produits de gestion en 2014.

7.3.2- Un résultat demeurant largement excédentaire grâce aux reports des années antérieures

Le SIEA présente un résultat net consolidé solide du fait d'importants reports antérieurs avec un pic à 18 M€ en 2012. Les reports permettent ainsi de limiter la dégradation du résultat comptable sur la période sous revue (- 4,29 % au lieu de - 48,47 % hors reports).

7.3.3- Le financement des investissements du syndicat

La capacité d'autofinancement brute du SIEA est en diminution de plus d'un tiers sur la période sous revue et s'établit à un niveau à peine supérieur aux annuités en capital de la dette en 2014. Cette contraction de la CAF brute corrélée à une forte croissance des annuités en capital de la dette atrophie la CAF nette, laquelle n'est plus que de 238 k€ en 2014.

L'importance des subventions d'investissement reçues (75,88 M€) et le FCTVA reçu (2,9 M€) permettent cependant au SIEA de dégager un financement propre s'élevant à 107,8 M€ en cumul sur la période et couvrant en moyenne 37 % des dépenses d'équipement.

Le SIEA présente ainsi un besoin de financement propre croissant sur la période au rythme de la progression des investissements en matière de haut débit (+ 36,2 M€) et s'élevant à 141 M€ en cumul. Après comptabilisation des opérations pour compte de tiers, le besoin de financement consolidé cumulé est de 134 M€. Afin de financer ce besoin, le SIEA a contracté pour 137 M€ de nouveaux emprunts sur la période sous revue, abondant par là même son fonds de roulement de près de 3 M€.

7.3.4- Une situation bilancielle demeurant solide

Le bilan consolidé reflète celui des budgets principaux et annexe communication électronique, la régie RESO-Li@in portant peu d'investissements et ayant un résultat d'exploitation quasi nul sur la période sous revue. Le bilan du SIEA voit sa structure et son équilibre profondément modifiés avec la mise en œuvre de la compétence communication électronique.

7.3.4.1- *Un fonds de roulement important au prix d'un fort endettement*

Les ressources propres élargies ont cru d'un tiers sur la période sous revue (+ 113 M€) soit à un rythme inférieur à la croissance des emplois immobilisés qui ont doublé (+ 240 M€) notamment sous l'effet du déploiement du réseau de communication électronique (+ 140 M€ d'immobilisations à ce titre). Ainsi, dès 2010 les ressources propres élargies ne couvrent plus les emplois immobilisés. Le différentiel a été intégralement couvert par les dettes

financières dont l'encours a progressé de 126 M€ sur la période. La part de la dette dans les ressources stables¹²³ est ainsi passée de 3 % à 28 % entre 2009 et 2014.

Cette mobilisation conséquente d'emprunts conjuguée à la dégradation de la CAF brute consolidée - passée de 6,97 M€ à 4,57 M€ entre 2009 et 2014 - porte la capacité de désendettement du syndicat à plus de 29 années en 2014 (contre moins d'un an en 2009). Cet indicateur de capacité de désendettement se situe dans l'absolu à un niveau critique mais doit s'apprécier au regard de la phase de déploiement du réseau dans laquelle se situe actuellement le SIEA.

L'encours de dette est constitué de :

- ♦ deux emprunts contractés en 2006 et 2008 sur le budget principal pour des montants respectifs de 1,5 M€ et 1 M€ afin de financer des travaux d'électrification rurale avec un taux basé sur l'Euribor s'établissant à 3,67 % entre 2011 et 2014 pour l'emprunt de 2006 et un taux fixe de 4,26 % pour l'emprunt de 2009 ;
- ♦ une vingtaine d'emprunts au titre du financement du haut et très haut débit dont plus de la moitié à taux fixe et le reste à taux variable basé soit sur le taux du livret A soit sur l'Euribor.

L'ensemble de la dette du syndicat est classé 1A selon la charte Gissler et ne présente donc aucun facteur de risque. Le taux apparent de la dette, en forte croissance sur la période (1,6 % en 2009 ; 3,5 % en 2014), demeure cependant raisonnable.

Les ressources ont permis de couvrir chaque année les emplois immobilisés et de générer un fonds de roulement qui a oscillé entre 8,4 M€ en 2009 et 17,1 M€ en 2012 avant de se contracter à nouveau pour s'établir à 8,5 M€ en 2014.

7.3.4.2- Une trésorerie excédentaire jusque fin 2014

Du fait de l'importance des emprunts contractés, le niveau de trésorerie s'avère important sur la période sous revue. Toutefois, un retard dans la mobilisation des emprunts au printemps 2015 a engendré une situation de trésorerie extrêmement tendue, mettant en difficulté l'exploitation du syndicat.

7.4- Conclusion sur la situation financière

Le SIEA bénéficiait, jusqu'en 2012, d'une situation financière extrêmement confortable lui ayant permis d'accumuler d'importants excédents d'exploitation. Le déploiement du réseau de fibre optique a engendré une forte hausse des charges de gestion - plus particulièrement de la masse salariale et des frais de maintenance - et entraîné, de ce fait, une dégradation sensible de la capacité d'autofinancement du syndicat.

Les faibles performances financières de la régie Réso-Li@in dans cette phase de déploiement du réseau, combinées à un mécanisme de plafonnement de la redevance versée par la régie au budget communication électronique, occasionne un manque à gagner de plus de 22 M€ sur la période pour ce budget annexe qui porte la construction du réseau. Cette ressource ne permettant pas au budget annexe de faire face à ses seules charges financières, ces dernières sont couvertes à plus de deux tiers par une subvention d'équilibre versée chaque année par le budget principal. Cette subvention est financée par la Taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE) prélevée sur les consommateurs d'électricité et affectée en droit aux investissements d'électrification.

¹²³ La part de la dette dans les ressources stables exprime le taux d'indépendance financière. Plus celui-ci est élevé, plus la dépendance de la structure à l'égard des organismes bancaires est forte.

Cet important subventionnement du budget « communication électronique » par le budget principal (7,8 M€ sur la période) a pesé sur la CAF brute du budget principal laquelle conserve cependant un niveau correct grâce notamment à d'importants fonds de concours des communes (25 M€ sur la période) lui permettant d'assumer les investissements afférents aux activités du syndicat hors communication électronique.

Malgré les contributions de la régie et du budget principal, le budget annexe communication électronique accumule une insuffisance d'autofinancement à hauteur des annuités en capital de sa dette. Les subventions d'investissement reçues entre 2009 et 2011 (18 M€) ne couvrent qu'un dixième des dépenses d'équipements engagées sur la période pour construire le réseau (175 M€). Le budget annexe communication électronique génère ainsi un important besoin de financement (133 M€ en cumul) représentant la quasi-totalité du besoin de financement consolidé du syndicat (134 M€).

Au cours de la période, 137 M€ de nouveaux emprunts ont donc été contractés pour financer le déploiement du réseau de fibre optique. La forte croissance de l'encours de dette corrélée à une dégradation de la capacité d'autofinancement consolidée porte, fin 2014, la capacité de désendettement à plus de 29 ans. Cela constitue un niveau non soutenable sur la durée et ce, alors même que la TCFE, qui n'a pas vocation à financer le réseau de communication électronique, n'est plus affectée aux emplois que la loi lui réserve.

8- ANNEXES

8.1- Annexe 1 : analyse financière consolidée

Tableau n° 63 : La CAF nette et le résultat net consolidés

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Taux d'évolution
Produits de gestion	10 416 849	11 018 526	12 763 101	19 649 698	23 014 962	26 179 755	151,32 %
- Produits réciproques	305 312	432 169	1 086 305	2 278 846	3 524 348	4 730 151	1449,28 %
= Produits de gestion consolidés	10 111 537	10 586 357	11 676 797	17 370 853	19 490 614	21 449 604	112,13 %
Charges de gestion	3 469 052	3 699 733	4 498 408	9 086 921	13 893 929	17 295 622	398,57 %
- Charges réciproques	305 312	432 169	1 086 305	2 278 846	3 524 348	4 730 151	1449,28 %
= Charges de gestion consolidées	3 163 739	3 267 564	3 412 103	6 808 076	10 369 581	12 565 472	297,17 %
Excédent brut de fonctionnement consolidé	6 947 798	7 318 792	8 264 693	10 562 777	9 121 033	8 884 133	27,87 %
<i>en % des produits de gestion consolidés</i>	68,7 %	69,1 %	70,8 %	60,8 %	46,8 %	41,4 %	
+ Résultat financier consolidé (réel)	- 107 759	- 353 686	- 1 082 423	- 2 190 510	- 3 363 070	- 4 585 159	4155,02 %
+ Résultat exceptionnel consolidé (réel, hors cessions)	139 581	159 173	102 951	126 095	275 979	277 228	98,62 %
= CAF brute consolidée tous budgets	6 979 619	7 124 279	7 285 222	8 498 362	6 033 942	4 576 202	- 34,43 %
<i>en % des produits de gestion consolidés</i>	69,0 %	67,3 %	62,4 %	48,9 %	31,0 %	21,3 %	

Source : CRC

Tableau n° 64 : Le résultat net consolidé du syndicat

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Taux d'évolution
= CAF brute consolidée	6 979 619	7 124 279	7 285 222	8 498 362	6 033 942	4 576 202	- 34,43 %
+/- Opérations d'ordre	- 691 527	- 644 529	- 796 255	- 942 860	- 1 290 197	- 1 335 748	93,16 %
Résultat consolidé, tous budgets, de l'exercice	6 288 092	6 479 750	6 488 967	7 555 503	4 743 745	3 240 454	- 48,47 %
+ Report	9 162 776	8 668 421	8 124 503	11 074 597	12 227 707	11 524 326	25,77 %
= Résultat consolidé de l'exercice, tous budgets	15 036 992	14 455 869	13 797 213	18 257 901	16 599 253	14 392 580	- 4,29 %

Source : CRC

Tableau n° 65 : Les investissements consolidés du SIEA

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Cumul
CAF brute consolidée*	6 979 619	7 124 279	7 285 222	8 498 362	6 033 942	4 576 202	40 497 627
- Annuité en capital de la dette	195 053	324 262	890 818	2 212 204	3 623 545	4 288 336	11 534 218
= CAF nette ou disponible consolidée, tous budgets (C)	6 784 566	6 800 017	6 394 403	6 286 159	2 410 397	287 866	28 963 409
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	106 494	43 024	1 198 072	493 818	452 762	648 147	2 942 317
+ Subventions d'investissement reçues	13 385 060	13 357 948	20 216 647	6 689 183	10 558 314	11 682 739	75 889 891
+ Produits de cession	0	4 600	4 900	0	4 491	1 560	15 551
= Recettes d'inv. hors emprunts (D)	13 491 554	13 405 572	21 419 619	7 183 001	11 015 567	12 332 446	78 847 758
= Financement propre disponible consolidé, tous budgets (C+D)	20 276 120	20 205 589	27 814 022	13 469 160	13 425 964	12 620 312	107 811 167
<i>Financement propre dispo/Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>114,5 %</i>	<i>46,5 %</i>	<i>42,8 %</i>	<i>27,8 %</i>	<i>26,4 %</i>	<i>22,2 %</i>	37,43 %
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	23 210 157	43 229 386	66 161 245	48 160 376	50 506 649	56 745 650	288 013 463
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	1 781 986	2 815 854	2 492 851	1 424 447	1 889 888	687 827	11 092 851
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	- 3 915 675	- 5 815 363	- 10 251 178	- 9 352 591	- 7 566 994	- 7 822 879	- 44 724 680
- Participations et inv. financiers nets	- 74	- 24 686	0	0	0	0	- 24 760
+/- Variations autres dettes et cautionnements	441 140	83 836	-3 028 818	- 2 558 531	- 52 248	39 332	- 5 075 290
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre consolidé	- 1 241 413	- 20 083 438	- 27 560 078	- 24 204 540	- 31 351 330	- 37 029 618	- 141 470 417
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	21 833	877 959	2 394 179	1 112 927	3 150 358	- 439 676	7 117 580
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement consolidé	- 1 219 580	- 19 205 478	- 25 165 900	- 23 091 613	- 28 200 972	- 37 469 294	- 134 352 837
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	4 000 000	20 083 000	24 000 000	32 000 000	27 000 000	30 000 000	137 083 000
Mobilisation(-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global consolidé	2 780 420	877 522	-1 165 900	8 908 387	- 1 200 972	- 7 469 294	2 730 163

* CAF retraitée pour la consolidation avec suppression des flux réciproques entre les trois budgets : subventions d'équilibre et exceptionnelle versées par le budget principal aux budgets annexes, redevance versée par la régie RESO-LI@in au budget annexe communications électroniques, remboursement de frais de personnel de la régie RESO-LI@in au budget principal.

Source : CRC

Tableau n° 66 : Le bilan consolidé

au 31 décembre en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dotations, réserves et affectations	74 979 133	93 248 248	100 926 069	107 908 854	115 917 119	129 193 691
<i>dont dotations, réserves et affectations budget principal</i>	74 474 073	92 464 760	100 018 626	107 445 469	115 453 733	128 730 306
<i>dont dotations, réserves et affectations budget annexe</i>	91 186	91 186	91 186	91 186	91 186	91 186
<i>dont dotations, réserves et affectations régie</i>	505 060	783 488	907 444	463 386	463 386	463 386
+/- Différences sur réalisations	- 629 069	- 661 298	- 656 398	- 656 398	- 653 849	- 652 289
+/- Résultat (fonctionnement)*	6 288 090	6 479 750	6 488 967	7 555 502	4 743 745	3 240 453
+ Subventions	144 021 728	157 382 431	177 599 078	184 288 261	194 846 576	206 529 314
<i>dont subventions transférables budget principal</i>	18 314 382	25 714 354	36 392 977	43 082 160	53 640 474	65 323 213
<i>dont subventions transférables budget annexe communication électronique</i>	5 454 500	11 412 476	20 950 500	20 950 500	20 950 500	20 950 500
<i>dont subventions non transférables budget principal</i>	119 244 846	119 247 601	119 247 601	119 247 601	119 247 601	119 247 601
<i>dont subventions non transférables budget annexe communication électronique</i>	1 008 000	1 008 000	1 008 000	1 008 000	1 008 000	1 008 000
+ Provisions pour risques et charges	0	0	0	0	0	0
= Ressources propres élargies	224 659 883	256 449 131	284 357 717	299 096 220	314 853 590	338 311 169
+ Dettes financières (hors obligations)	6 735 207	26 493 945	52 053 127	84 390 923	107 769 378	133 481 042
= Ressources stables (E)	231 395 090	282 943 076	336 410 843	383 487 143	422 622 968	471 792 211
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	173 012 238	186 697 976	188 884 169	20 644 602	21 433 735	21 142 977
<i>dont subventions d'équipement versées</i>	7 602 169	9 869 787	11 694 493	12 449 028	13 358 326	12 915 789
<i>dont immobilisations incorporelles</i>	1 498 706	1 588 137	1 892 098	2 299 655	2 155 096	2 138 656
<i>dont immobilisations corporelles budget principal</i>	162 527 309	174 618 358	174 672 853	5 231 974	5 230 317	5 411 191
<i>dont immobilisations corporelles budget annexe communication électronique</i>	558 742	558 742	558 742	558 742	498 809	498 809
<i>dont immobilisations corporelles régie RESO-Li@in</i>	7 775	27 688	30 718	69 939	155 923	142 997
<i>dont immobilisations financières</i>	821 304	35 265	35 265	35 265	35 265	35 265
+ Immobilisations en cours	42 517 392	79 686 141	135 106 612	114 714 405	156 828 004	205 393 881
<i>dont immobilisations corporelles budget principal</i>	28 183 712	42 479 196	58 601 511	13 192 459	29 651 757	51 615 634
<i>dont immobilisations corporelles budget annexe communication électronique</i>	14 333 681	37 206 945	76 505 101	101 521 946	127 176 247	153 778 247
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition (réseaux budget principal)	0	0	0	227 921 145	227 921 145	227 921 145
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	0	0	0	0	579 097	8 463 777
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors BA, CCAS et caisse des écoles)	7 413 077	6 535 117	4 140 939	3 028 012	-122 346	317 330
= Emplois immobilisés (F)	222 942 707	272 919 234	328 131 720	366 308 164	406 639 634	463 239 110
= Fonds de roulement net global consolidé, tous budgets (E-F)	8 452 383	10 023 842	8 279 124	17 178 980	15 983 334	8 553 101
<i>en nbre de jours de charges courantes</i>	975	1120	886	922	567	249

*Résultat corrigé des flux croisés entre les trois budgets

Source : CRC

Tableau n° 67 : L'endettement consolidé du syndicat

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Encours de la dette agrégée, tous budgets	6 735 207	26 493 945	52 053 127	84 390 923	107 769 378	133 481 042
= Encours de la dette consolidée, tous budgets	6 735 207	26 493 945	52 053 127	84 390 923	107 769 378	133 481 042
/ CAF brute consolidée, tous budgets	6 979 619	7 124 279	7 285 222	8 498 362	6 033 942	4 576 202
= Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute)	1	4	7	10	18	29

Source : CRC

Tableau n° 68 : Taux apparent de la dette

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Taux d'évolution
Intérêts des emprunts et dettes	107 228	352 130	1 073 920	2 186 352	3 351 789	4 548 658	112,3 %
/ Encours de la dette consolidée, tous budgets	6 735 207	26 493 945	52 053 127	84 390 923	107 769 378	133 481 042	81,7 %
= Taux apparent de la dette consolidée, tous budgets	1,6 %	1,3 %	2,2 %	2,7 %	3,2 %	3,5 %	

Source : CRC

Tableau n° 69 : Besoin en fonds de roulement et trésorerie nette consolidés du syndicat

au 31 décembre en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Fonds de roulement net global*	8 452 383	10 023 842	8 279 124	17 178 980	15 983 334	8 553 101
- Besoin en fonds de roulement global*	2 917 888	2 154 424	4 999 593	3 677 610	5 094 615	5 500 800
= Trésorerie nette consolidée, tous budgets*	5 534 495	7 869 418	3 279 530	13 501 369	10 888 719	3 052 300
Dont trésorerie active	- 5 534 495	- 7 659 418	- 1 919 530	- 13 501 369	- 9 888 719	- 1 252 300
Dont trésorerie passive	0	210 000	1 360 000	0	1 000 000	1 800 000

*Montants corrigés des flux croisés entre les trois budgets

Source : CRC

8.2- Annexe 2 : synthèse de l'audit menée en 2013 sur le réseau fibre optique du SIEA

Le rapport d'audit rendu en septembre 2013 relève que « le déploiement du réseau du SIEA présente de nombreuses disparités selon principalement les périodes de construction mais aussi les intervenants » ainsi que « le manque d'homogénéité des données [qui] est récurrent et donne une image négative du projet aux opérateurs de services souhaitant venir sur le réseau ».

Il soulève également « plusieurs points de non-conformité par rapport à la réglementation » :

- ♦ « Environ 1/3 des zones arrières des points de mutualisation (ZAPM) recensées (construites et en cours d'étude) ont une taille inférieure à 300 lignes (seuil minimal indiqué dans la décision 2010-1312 de l'ARCEP). Cette taille de moins de 300 locaux se constate, dans la même proportion, sur les zones non encore construites (en cours d'étude). Des exceptions sont prévues mais dans ces cas (ZAPM < 300 lignes) doivent suivre une procédure spécifique.
- ♦ Les points de mutualisation les plus anciens (notamment sur la zone pilote du Pays de Gex) ne présentent pas les caractéristiques demandées en termes d'accès aux lignes en particulier en termes de facilité voire même de possibilité de brassage, voire, dans certains cas, de possibilité d'hébergement. Ayant conscience de ces points, le SIEA a engagé une campagne de remise à niveau (sans toutefois modifier la taille des ZAPM).
- ♦ Certains points de raccordement distants mutualisés (PRDM) proposés présentent des distances trop importantes par rapport aux valeurs résumées dans la note éditée par l'ARCEP en septembre 2012. Le SIEA peut cependant proposer des PRDM plus proches en réalisant des calculs conformes à ces prescriptions. Pour mener à bien cette tâche, il conviendrait également que le SIEA définisse une ingénierie globale sur l'ensemble du territoire, ce qui n'a pas été le cas jusqu'à aujourd'hui »
 Une problématique liée à la précédente concerne le seuil des 1000 locaux par PRDM non toujours atteints avec des distances « raisonnables », compte tenu en particulier de la politique de phasage de déploiement retenu (fibrage de zones discontinues de petite taille et très éparpillées). Par ailleurs, ce seuil doit être visible au moment de la déclaration d'accueil à co-investissement, c'est-à-dire que la découpe devrait être réalisée à une maille géographique regroupant au moins 1000 lignes et assortie d'un planning de déploiement respectant le délai prévu par la complétude de déploiement.
 En corollaire également, la capacité des liens de raccordement distant n'est pas toujours suffisante pour un raccordement à 100% des abonnés (dont une part importante en offre passive G-PON). Soulignons que les règles de calcul ne sont pas définies précisément par la réglementation et que, pour les premières commandes d'opérateurs souscrivant à une offre passive, les besoins pourraient globalement être honorés. Il conviendrait que ce dimensionnement soit adapté ab initio pour les zones en cours et futures et que, sur les zones déployées, le SIEA mette en place une documentation efficace et un plan d'anticipation permettant une réactivité concrète par rapport à une demande effective.
 L'accessibilité aux PRDM, en termes de « proximité immédiate du segment de transport du réseau d'infrastructures de génie civil de France Télécom, ou d'une infrastructure de génie civil alternative offrant des conditions d'accès équivalentes » restera à valider au regard de la possibilité de la fourniture par le SIEA d'une offre sur sa propre infrastructure de transport.
- ♦ Des informations manquantes (conventionnement d'immeubles, date d'ouverture commerciale, ...)
- ♦ Des adresses de logements et informations associées imprécises ou incomplètes (ex : contenu du fichier IPE ne contenant pas une ligne par adresse).
- ♦ Concernant les points de branchement optiques, plusieurs solutions ont été mises en œuvres, dont les loves de câbles autour des boîtiers, mais également, plus récemment, une solution qui devrait être proche de celle prévue par Orange sur ses propres déploiements.
- ♦ Par rapport aux types de connecteurs (aussi bien points de mutualisation que points de raccordement distants mutualisés), ceux-ci sont non identiques à ceux préconisés par le Comité d'Expert Fibre. De même pour le type de PTO (point de terminaison optique) qui n'est pas celui utilisé habituellement par les opérateurs. »

8.3- Annexe 3 : synthèse des principaux contentieux entre le SIEA et Orange

1) Le contentieux sur les communes de Billiat et Versonnex

La société France Télécom, après avoir vainement demandé au SIEA de retirer ses câbles de fibre optique passés dans des infrastructures de génie civil dont elle estime être propriétaire sur le territoire des communes de Versonnex et Billiat, a assigné ce dernier devant le Tribunal de Grande Instance de Bourg-en-Bresse sur le fondement de la voie de fait, le 13 octobre 2010.

A l'appui de sa demande France Telecom avance :

- ♦ qu'elle peut prouver sa propriété sur les infrastructures de génie civil objet du litige par divers documents dont deux conventions (respectivement en date du 10 décembre 2001 et du 23 juillet 2003) par lesquelles les communes de Versonnex et Billiat renoncent à leur propriété sur ces infrastructures de génie civil au profit de France Telecom ;
- ♦ que les dispositions de la loi n° 96-660 du 26 juillet 1996 transformant France Telecom en société anonyme a intégré dans le patrimoine de cette nouvelle société, après déclassement, les biens de l'ancien établissement public¹²⁴ ;
- ♦ qu'en tout état de cause la propriété de ces infrastructures de génie civil ne pourrait être réclamée que par les communes et non par le SIEA qui est une entité juridique distincte ;
- ♦ que le SIEA occupe ces infrastructures sans avoir souscrit à l'offre de location de fourreaux de France Telecom ;
- ♦ que des procès-verbaux d'huissier établissent l'implantation illicite du SIEA dans les chambres de tirage et les préjudices que les installations de France Telecom auraient subies à cette occasion au point de présenter un danger pour la continuité de l'exploitation du réseau.

Le SIEA avait pour sa part :

- ♦ demandé le sursis à statuer dans l'attente du jugement du Tribunal administratif de Lyon saisi de la légalité des conventions conclues entre les communes de Billiat et Versonnex et la société France Télécom – estimant que le juge administratif est seul compétent pour déterminer le périmètre du domaine public et connaître du contentieux des contrats relevant du domaine public ;
- ♦ fait valoir qu'il exerçait la compétence communication électronique en lieu et place des communes ;
- ♦ expliqué qu'il s'est consacré au développement d'un réseau de communication électronique et que, dans ce cadre, de nombreuses communes, dont celles de Versonnex et Billiat ont construit et financé, avec une participation de France Telecom, des ouvrages de génie civil dans le cadre d'opération d'enfouissement des lignes de télécommunication ;
- ♦ indiqué que, en dépit des dispositions conventionnelles susmentionnées, les infrastructures objet du litige appartiennent au domaine public et étaient par conséquent inaliénables sauf à faire l'objet d'une désaffectation ou d'un déclassement, ce qui n'est pas vérifié dans le cas d'espèce.

Le Tribunal de Grande instance, par jugement du 30 mai 2011 a :

- ♦ écarté le sursis à statuer estimant qu'il ne s'imposait, lorsqu'une question préjudicielle est posée, que si l'exception de défense présente un caractère sérieux et porte sur une question dont la solution est nécessaire au litige. Dans le cas d'espèce, il a estimé que la propriété de France Telecom ne souffrait aucune discussion (se fondant en cela sur les dispositions de la loi n° 96-660 du 26 juillet 1996) sans qu'il soit nécessaire de statuer sur la validité des conventions ;
- ♦ jugé que le SIEA avait implanté sans droit ni titre ses câbles et fibres optiques dans les chambres de tirage et fourreaux propriété de France Telecom ;

¹²⁴ La loi du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications a mis un terme au monopole qui était celui de l'État puis de France Telecom pour l'établissement de réseaux de télécommunication et a transformée la personne morale de droit public France Télécom en une entreprise nationale à forme de société anonyme. L'article 1^{er} de cette loi prévoit que « les biens, droits et obligations de la personne morale de droit public France Télécom sont transférés de plein droit, au 31 décembre 1996, à l'entreprise nationale France Télécom à l'exception de ceux mentionnés à l'alinéa suivant. Les biens de la personne morale de droit public France Telecom relevant du domaine public sont déclassés à la même date ».

- ♦ condamné le SIEA à retirer ses câbles et fibres des dits chambres de tirages et fourreaux dans les deux mois suivant la signification du jugement (à peine, passé ce délai, d'une astreinte de 500 euros par jour de retard) et à verser 24 845,38 euros à France Telecom en réparation des préjudices subis ainsi que 1 500 euros au titre de l'article 700 du Code de procédure civile.

Par un arrêt du 29 février 2012, la Cour d'appel de Lyon a confirmé le jugement de première instance.

Le SIEA ayant tardé à exécuter la décision, l'astreinte a été liquidée à 125 000 euros.

Le 19 juin 2013, la Cour de cassation a estimé :

- ♦ que la cour d'appel avait jugé par des motifs inopérants et privé sa décision de base légale au regard des articles 49 et 378 du code de procédure civile et L. 1311-1 du code général des collectivités territoriales¹²⁵ ;
- ♦ qu'elle avait cependant légalement fondé sa décision en déduisant des dispositions de la loi n° 96-660 du 26 juillet 1996 que les conventions objet de la question préjudicielles étaient sans effet sur la propriété des infrastructures de télécommunications qui revenait à France Télécom.

Sur ces bases le pourvoi en cassation du SIEA a été rejeté.

Parallèlement, le 24 juillet 2012, la commune de Versonnex a déposé une requête auprès du Tribunal administratif de Lyon demandant l'annulation des conventions conclues le 10 décembre 2001 et le 23 juillet 2003 avec la société France Télécom.

A l'appui de sa requête la commune de Versonnex avait fait valoir l'illégalité des conventions susmentionnées en ce qu'elles emportaient le transfert de propriété de biens relevant du domaine public, lequel est inaliénable. La commune avait mis en avant que les fourreaux et chambres de tirage n'appartenaient pas à France télécom car ils ne pouvaient être considérés comme des composantes du réseau public de télécommunication. La commune avait avancé que ces biens pouvaient être qualifiés de biens de retour relevant de la domanialité publique de la commune en ce qu'ils sont affectés au service public des télécommunications et ont fait l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution de ce service public.

En réponse la société France télécom avait fait valoir :

- ♦ l'incompétence du juge administratif en la matière ;
- ♦ le fait que le juge administratif avait déjà statué sur la propriété des infrastructures litigieuse, reconnue à France Télécom ;
- ♦ que les critères de la domanialité publique n'étaient pas remplis.

Par décision du 30 juin 2015, le Tribunal administratif de Lyon a notamment considéré :

- ♦ qu'il était compétent en ce que les conventions en question visent « à fixer les modalités techniques et financières de travaux d'enfouissement des lignes de communications électroniques de France Telecom ; que ces travaux, qui consistent essentiellement en des travaux de génie civil [...] ont été sollicités par la commune dans le cadre d'un programme d'amélioration esthétique lancé par le SIEA et la société France Télécom et sont réalisés,

¹²⁵ « en se bornant à relever que la société France Télécom se fondait sur des conventions lui transférant la propriété des infrastructures litigieuses, sans se prononcer sur la question de savoir si l'appréciation de la légalité de ces conventions devait être renvoyée au juge administratif, dès lors qu'il était soutenu qu'elles emportaient cession du domaine public » et « en se référant, sans plus de précision, au fait que les conventions avaient fait l'objet d'une délibération du conseil municipal, sans donner la moindre précision sur leur objet », « la cour d'appel a privé sa décision de base légale au regard des articles 49 et 378 du code de procédure civile et L. 1311-1 du code général des collectivités territoriales » et qu'elle a en outre jugé par des motifs inopérants « en se fondant exclusivement sur la propriété des lignes aériennes par l'État, puis sur leur transfert à l'établissement public France Télécom puis à la société du même nom, sans montrer en quoi la propriété des installations aériennes par l'État pouvait avoir une quelconque influence sur l'appartenance au domaine public des communes des installations souterraines distinctes constituées par les chambres de tirage et les fourreaux litigieux ».

sous la maîtrise d'ouvrage de la commune, dans un but d'intérêt général » et que ces conventions relatives à l'exécution de travaux publics présentent donc le caractère de contrats administratifs » ;

- ♦ que le monopole légal - dont se prévaut France Télécom pour justifier de sa propriété sur les ouvrages litigieux (réalisés à partir de fourreaux et chambres de tirage) – **ne concernait que les installations de télécommunications elles-mêmes** et non les infrastructures destinées à les accueillir (lesquelles ne constituent pas des réseaux de communication au sens des dispositions du code des postes et télécommunications¹²⁶) et que par ailleurs les ouvrages litigieux ont été construits **postérieurement** à l'entrée en vigueur de la loi du 26 juillet 1996 et ne peuvent donc pas relever des biens de la personne morale de droit public France Télécom transférés au 31 décembre 1996 à l'entreprise nationale France Télécom ;
- ♦ que les infrastructures de génie civil en question ne sont pas de biens de retour en ce que les conventions litigieuses n'ont pas pour objet la délégation d'un service public des communications électroniques ;
- ♦ que la convention du 10 décembre 2001 prévoit cependant que la commune de Versonnex assure la maîtrise d'ouvrage des travaux de génie civil dont elle assure le financement tandis que France Télécom finance et assure la maîtrise d'ouvrage des seuls travaux de câblage ;
- ♦ que les ouvrages de génie civil dont la commune de Versonnex revendique la propriété ont été établis à son initiative, sur des terrains lui appartenant et sous sa maîtrise d'ouvrage et doivent être regardés, dès leur achèvement, comme appartenant au patrimoine immobilier de la commune ;
- ♦ que les ouvrages de génie civil abritant les câbles sont affectés à l'usage du service public des télécommunications en vue duquel ils ont été spécialement aménagés et constituent dès lors des dépendances du domaine public routier ;
- ♦ qu'aux termes de l'article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques, les biens relevant du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles ;
- ♦ que les stipulations de l'article VII de la convention du 10 décembre 2001 et du deuxième alinéa du l'article V de la convention du 23 juillet 2003 qui portent transfert à France Télécom (personne privée), sans désaffectation ni déclassement préalables, de la propriété d'ouvrages de génie civil appartenant au domaine public de la commune sont entachées de nullité.

L'annulation des articles susmentionnés a donc été décidée par le Tribunal administratif de Lyon.

2) *Le contentieux sur les communes de Chatillon en Michaille, Crozet, Divonne, Gex, Giron, L'hôpital, Vesancy.*

Sur les mêmes motifs que dans le cadre du contentieux précédent, par requête en date du 23 décembre 2011 déposée auprès du Tribunal de Grande instance de Bourg-en-Bresse, la Société France Télécom a assigné le SIEA afin d'obtenir la dépose des câbles de fibre optiques installés par le SIEA dans les infrastructures de génie civil faisant l'objet du litige sur le territoire des communes de Giron, Vesancy, L'hôpital, Collonges, Crozet, Gex, Divonne et Chatillon en Michaille.

France Télécom, à l'appui de sa requête, s'était prévalu, pour justifier son appropriation privative des infrastructures de génie civil :

- ♦ des dispositions des lois n° 90-568 du 2 juillet 1990 et de la loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 lui conférant la propriété des infrastructures de télécommunications établies antérieurement à 1996 ;
- ♦ des dispositions de différentes conventions signées avec les communes.

France Télécom avait ainsi mis en avant les éléments suivants :

- Commune de Crozet : convention du 5 janvier 2001 dont l'article 4 précise que « *France Télécom demeure propriétaire des installations de télécommunications (ouvrage de génie*

¹²⁶ L'article L. 32 du code des postes et télécommunications définit le réseau de télécommunications comme « *toute installation ou tout ensemble d'installations assurant soit la transmission, soit la transmission et l'acheminement de signaux de télécommunications ainsi que l'échange des informations de commande et de gestion qui y est associé, entre les points de terminaison de ce réseau* ».

- civil) exécutés sur le domaine public ainsi que du câblage réalisé. » ;*
- Commune de Gex : infrastructures construites avant 1996 et déjà enterrées ;
 - Commune de Giron : une partie du village a fait l'objet d'une dissimulation des réseaux postérieurement à 1998. Par convention en date du 5 août 1998, dans le cadre de travaux de dissimulation des ouvrages de France Télécom : « *France télécom demeurera propriétaire des installations réalisées* » (cf. article 4). Le reste de la commune : réseau antérieur à 1996 ;
 - Commune de Lhopital : entièrement couverte par la convention du 22 décembre 1999 signée par France Télécom et la commune : « *France Télécom demeurera propriétaire des installations de télécommunications (ouvrage de génie civil) exécutés sur le domaine public ainsi que du câblage réalisé* » ;
 - Commune de Vesancy : convention du 8 juillet 1998, dans le cadre de travaux de dissimulation précisant que « *France télécom demeurera propriétaire des installations réalisées* ».

Le Tribunal de grande instance de Bourg-en-Bresse, a, en son jugement du 28 juin 2012, estimé :

- ♦ soit en vertu de l'antériorité des infrastructures dont la propriété a été transférée à France Télécom en application des dispositions des lois n° 90-568 du 2 juillet 1990 et de la loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 ;
- ♦ soit en vertu des dispositions des conventions susmentionnées ;

que la propriété de France Télécom sur les infrastructures de génie civil était établie (à l'exception de la commune de Chatillon en Michaille où il a sursis à statuer) et que le SIEA était occupant sans droit ni titre.

Le Tribunal a en outre :

- ♦ ordonné au SIEA de retirer ses câbles et fibres optiques des infrastructures concernées ;
- ♦ condamné le SIEA à payer la somme de 40 275,43 euros à titre de dommages et intérêts et 5000 euros en application des dispositions de l'article 700 du code de procédure civile.

La cour d'appel de Lyon, par arrêt du 5 février 2013, a confirmé la décision de première instance. La cour de cassation a fait droit aux demandes de France Télécom et rejeté le pourvoi le 9 avril 2014.

3) *Le contentieux sur les communes de Chezery Forens et Champfromier*

Par requête en date de 2012, France Télécom a assigné en référé le SIEA devant le TGI de Bourg-en-Bresse pour voie de fait suite à l'occupation qu'elle estimait être sans droit ni titre d'infrastructures situées sur le territoire des communes de Chezery Forens et Champfromier.

Par ordonnance de référé du 8 janvier 2013 le Tribunal de Grande instance de Bourg-en-Bresse :

- ♦ a considéré :
 - que les infrastructures litigieuses existaient avant 1996 ;
 - que ces infrastructures n'ont cependant pas fait l'objet de transfert de propriété lors des opérations d'enfouissement ;
 - que France Télécom n'a pas procédé à une déclaration auprès de l'autorité gestionnaire du domaine, contrairement à ce qui est prévu par les dispositions croisées des articles L. 47 et L. 48 du code des postes et des communications électroniques et du décret n° 97-683 du 30 mai 1997¹²⁷ relatif aux droits de passage sur le domaine public routier et aux servitudes ;
- ♦ a reconnu que « *la contestation de la propriété de la SA France Télécom sur les réseaux souterrains des communes de Chezery Forens et Champfromier, qui ne peut être tranchée que par le juge administratif, apparaît sérieuse et constitue une question préjudicielle à la solution du présent litige* ».
- ♦ a sursis à statuer.

¹²⁷ « *France Télécom déclare à l'autorité gestionnaire du domaine, avant le 1er janvier 1998, les installations établies avant la publication du présent décret et joint à sa déclaration les informations mentionnées au 1° de l'article R. 20-47. Cette déclaration vaut titre d'occupation du domaine public. Elle sert de base au calcul de la redevance due à la collectivité concernée.* »

Par un arrêt du 3 septembre 2013, la Cour d'appel de Lyon a cependant réformé l'ordonnance du TGI rendu le 8 janvier 2013 estimant qu'il n'y avait pas lieu à question préjudicielle devant le juge administratif et constatant « *l'existence d'un trouble manifestement illicite et d'un dommage imminent en ce que le SIEA a implanté sans droit ni titre ses câbles de fibres optiques dans les infrastructures de génie civil de la SA France Telecom situées sur les communes de Chezery Forens et Champfromier* »

La cour d'appel a ainsi ordonné au SIEA de retirer ses câbles de fibres optiques des dites infrastructures sous astreinte de 1 000 € par jour de retard passé le délai d'un mois.

Après s'être pourvu en Cassation, le SIEA, conformément aux dispositions du protocole d'accord transactionnel conclu avec Orange en avril 2014, a sollicité le retrait de l'affaire en association avec Orange.

8.4- Annexe 4 : le régime de l'indefeasible right of use (IRU)

L'étude juridique réalisée à la demande de l'ARCEP et reprise par la Région lors de la contradiction indique : « L'IRU emprunte son régime juridique à différents contrats. Il possède et combine toutefois des caractéristiques propres. Le caractère sui generis de l'IRU est de nature à soulever des questions d'interprétation pour lesquelles on ne dispose pas de précédents, les contentieux relatifs à ce type de contrat étant rares »¹²⁸.

Cette même étude publiée par l'ARCEP conclut de la manière suivante sur le régime de l'IRU :

« En résumé, les caractéristiques essentielles de l'IRU sont les suivantes :

- un contrat concédant un droit d'usage permanent et complet, transférant, un droit personnel (bien que certains y voient un droit quasi-réel, droit dont les contours et les effets, au demeurant, ne sont pas bien définis) ;
- un contrat concédant un droit exclusif, de longue durée et irrévocable,
- le bénéficiaire de l'IRU dispose d'une liberté large d'exploitation du droit d'usage qui lui est concédé, il peut en général sous-louer ou sous concéder l'usage de tout ou partie du bien et des installations qui lui sont concédées par l'opérateur propriétaire,
- le bénéficiaire doit respecter les conditions d'utilisation et l'intégrité du bien et des installations de l'opérateur propriétaire. Il ne peut abuser de son droit d'usage ;
- le bénéficiaire exploite et tire les fruits du bien concédé à ses risques et périls.

Conséquences du caractère sui generis de l'IRU :

- Conséquences en matière de responsabilité et de transfert des risques :

Le partage des responsabilités sera réglé par le droit commun des contrats et par les dispositions prévues à la convention. Les parties pourront donc aménager largement leurs obligations et le partage des risques et responsabilités au sein du contrat.

- Conséquences sur la cessibilité du contrat

Les modalités de cession du contrat d'IRU sont organisées selon la volonté des parties. Il conviendra donc de déterminer avec soin les modes de cession à prévoir et les conditions et garanties à y attacher.

- Conséquences en matière d'opposabilité du contrat :

La question de l'opposabilité du contrat d'IRU est intimement liée à la qualité des prérogatives reconnues au bénéficiaire de l'IRU sur le bien objet de l'IRU et à la reconnaissance ou non du transfert d'un droit quasi-réel ou de prérogatives qui vont au-delà d'un simple droit personnel. La question n'est pas tranchée en jurisprudence mais si l'IRU n'a pas d'autre caractère qu'un simple droit personnel, son statut sera précaire dans toutes les circonstances où le titulaire devra opposer son droit à celui du propriétaire ou des créanciers du propriétaire. Si l'on soutient que le contrat d'IRU ne transfère pas de droit quasi réel au titulaire d'IRU, mais uniquement un droit d'usage (au demeurant très fort car exclusif, irrévocable et consenti pour une longue durée), les conséquences en matière d'opposabilité du droit seraient, selon nous, les mêmes que pour le contrat de bail.

[...]

A ce jour, la question de la nature du droit d'IRU a été très peu, voire pas du tout, débattue en France. Seule une lettre du Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'emploi a tenté de donner une qualification à l'IRU dans les termes suivants : « L'IRU est un droit quasi-réel sur la FON, le bénéficiaire du droit d'usage assurant l'intégralité des obligations incombant à un acheteur. Il peut dès lors être comptablement traité comme une immobilisation ».

Cette analyse du Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'emploi semble avoir été proposée en considération des nécessités de traitement comptable de l'IRU et ne trouve pas d'écho en jurisprudence ou dans la doctrine.

Il est généralement admis que les droits réels sont créés par la loi. Dès lors, pour que le droit né du contrat d'IRU soit qualifié de droit réel, il faudra qu'il se rattache à l'un des droits réels existant. Ainsi, seule la qualification d'usufruit pourrait permettre de reconnaître que l'IRU transfère un véritable droit réel.

¹²⁸ Etude des caractéristiques de « l'indefeasible right of use », commandée par l'ARCEP et réalisée par le cabinet baker et McKenzie, mars 2011.

Cette conception ne nous paraît toutefois pas refléter les attributs spécifiques de l'IRU. Elle ne prend pas en compte l'originalité et l'étendue des droits conférés par l'IRU à son titulaire.

En effet, si l'on reconnaît, [...] que le bénéficiaire d'un IRU est investi, sur le bien objet de l'IRU, « d'un pouvoir immédiat et direct », il répond à la définition du droit réel. Or, la jouissance dont bénéficie le titulaire de l'IRU va au-delà d'un simple droit de créance, d'un droit purement personnel. Il s'apparente à un droit quasi-réel. L'IRU confère à son bénéficiaire un droit d'usage complet et irrévocable. Le bénéficiaire exerce des prérogatives très larges directement sur le bien objet de l'IRU, certes sans pouvoir l'aliéner, mais de manière totalement autonome sans avoir à en référer au propriétaire. En outre, le titulaire de l'IRU exploite la chose à ses risques et périls et ne peut obtenir aucun dédommagement du propriétaire en cas de perte ou de détérioration de la chose l'empêchant d'en percevoir les fruits. Il assume dans les faits une grande partie des privilèges et obligations du propriétaire.

Pour autant, contrairement à l'usufruitier, le bénéficiaire d'IRU n'est pas protégé par une action réelle qui lui permettrait d'agir en revendication contre les usurpations des tiers. De même l'opposabilité de son droit en toutes circonstances, notamment dans le cadre d'une procédure collective affectant le propriétaire du bien, ne lui est pas acquise.

[...]

Dès lors, si en dépit des caractéristiques intrinsèques de l'IRU, construites par la pratique, il n'est pas possible de lui reconnaître le caractère d'un droit quasi-réel, la sécurité juridique de son régime appelle sans doute une consécration d'un tel droit par la voie législative. Il est aussi possible d'imaginer que les règles de répartition des droits et obligations du nu-propriétaire et de l'usufruitier puissent être aménagées conventionnellement, permettant ainsi à l'IRU d'entrer plus pleinement dans le régime de l'usufruit. »

8.5- Annexe 5 : Glossaire

AMII : Appel à manifestation d'intention d'investissement

AON : active optical network

ARCEP : Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes

AVICCA Association des Villes et des Collectivités pour les Communications électroniques et l'Audiovisuel

BLT boucle locale de télécommunication

BMT : basse et moyenne tension

CCRANT : commission consultative régionale pour l'aménagement numérique du territoire

CRAC : compte rendu annuels de concessions

FNCCR : Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et des Régies

FAI : fournisseurs d'accès internet

FACé : fonds d'amortissement des charges d'électrification

FSN : fonds national pour la société numérique

FTTH : fiber to the home : technologie fibre optique à domicile

FTTO fiber to the office : technologie fibre optique à destination des entreprises

GIX : Global Internet eXchange (ou GIX), est une infrastructure physique permettant aux différents fournisseurs d'accès Internet (ou FAI ou ISP) d'échanger du trafic Internet entre leurs réseaux de systèmes autonomes grâce à des accords mutuels dits de «peering».

GPON: gigabit passive optical network. Technologie fibre optique utilisée par Orange

IRU: Indefeasible Right of Use

Mission Très Haut Débit (MTHD).

NRO : nœud de raccordement optique

PFTHD : Plan France Très Haut Débit

PM : points de mutualisation

PRDM : points de raccordement distant mutualisé

POP : point de présence opérateur

RFOG : radio frequency over glass (RFoG) : radio fréquence sur fibre optique(technologie utilisée notamment par Numéricâble).

RIP : réseau d'initiative publique

SCORAN : stratégie de cohérence régionale pour l'aménagement numérique

SDTAN : schéma directeurs territoriaux d'aménagement numérique

THD : très haut débit

TCFE : taxe sur la consommation finale d'électricité

Triple play : offre commerciale dans laquelle un opérateur propose à ses abonnés (à l'ADSL, au câble, ou plus récemment à la fibre optique) un ensemble de trois services dans le cadre d'un contrat unique :

1) l'accès à l'Internet à haut voire très haut débit,

2) la téléphonie fixe (de nos jours le plus souvent sous forme de voix sur IP)

3) la télévision (par ADSL ou par câble) avec parfois des services de vidéo à la demande.