Date de télétransmission : 29 septembre 2026
Date de retour de l'acte : 29 septembre 2026
Identifiant de l'acte : 001-210102497-20260924-869-DE-1-1

Miribel
LE MAS RILLIER . LES ECHETS

République Française – Liberté • Egalité • Fraternité

DÉLIBÉRATION DU CONSEIL MUNICIPAL

Séance du 24 septembre 2026

Date de convocation et d'affichage : 18 septembre 2024

DL-20260924-113

L'an deux mille vingt-six et le vingt-quatre septembre, le Conseil municipal de cette Commune, régulièrement convoqué s'est réuni au nombre prescrit par la loi, dans la Salle du Conseil de la Communauté de Communes de Miribel et du Plateau située 238 rue des Brotteaux à Miribel, sous la présidence de Sylvie VIRICEL, Maire.

Présents
Sylvie VIRICEL, Pierre LAIGLE, Angélique MERLE, Marc BORJON, Patricia DRAI, Georges BAULMONT, Alain IRVAZIAN, Anne LAIGLE, Nathalie DESCOURS, Guy MONNIN, Fatima-Zahra BARRAGO, Aline BEL, Kedidja BERRE, Adrien DE MESTER, Mélanie DENIZOT, Sandra ECK, Christian LÉ, Alain MICHNIK, Philippe PUEYO, Charlotte RENOUF, Thomas ROUSSEL, Edouard SALZE, Zelika SASSI, Lionel THOLON, Nicolas VANEL, Sandrine VITTET, Daniel GOSTANIAN.

Absents	Pouvoir à
Marie-Chantal JOLIVET	Angélique MERLE
Guylène MATILE	Sylvie VIRICEL
Tanguy NAZARET	Guy MONNIN
Jérôme BOYET	Zelika SASSI
Benjamin PAYET	Sandrine VITTET
Charlène AUZANNE	

Secrétaire de séance	Taux de présence	En exercice	Présents	Votants
Monsieur SALZE Edouard	82 %	33	27	32

INSTITUTIONS ET VIE POLITIQUE

Présentation du Rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes (CRC) à l'issue du contrôle des comptes et de la gestion du Syndicat Intercommunal d'Energie et d'e-communication de l'Ain (SIEA)

Sylvie VIRICEL, Maire, indique à l'Assemblée que le SIEA, créé en 1950, est un syndicat intercommunal à la carte dont les compétences se sont élargies en cohérence avec l'apparition de nouveaux besoins sur le territoire aindinois : électrification rurale, distribution de gaz, éclairage public, système d'information géographique ou encore développement de

la fibre optique. Aujourd'hui, l'intégralité des Communes du Département adhère au Syndicat et lui a confié au moins une compétence.

Elle explique que la Chambre Régionale des Comptes (CRC) a procédé, au cours de l'année 2025, au contrôle des comptes et de la gestion du Syndicat intercommunal d'énergie et de e-communication de l'Ain (SIEA), ainsi qu'à l'examen des conditions de déploiement du réseau Très Haut Débit sur la période 2018-2025.

À l'issue de ce contrôle, la CRC a arrêté un Rapport d'observations définitives rendu public le 16 décembre 2025. Conformément aux dispositions de l'article L.243-6 du Code des juridictions financières, ce rapport a été présenté à l'assemblée délibérante du SIEA réunie le 12 décembre 2025.

Le Rapport met notamment en évidence plusieurs enjeux relatifs à la gouvernance et au pilotage des activités du syndicat, à la situation financière et à la soutenabilité de certains investissements, ainsi qu'aux modalités de déploiement du réseau Très Haut Débit et à son modèle économique. La Chambre formule également six recommandations destinées à renforcer la sécurisation juridique et financière des actions conduites par le Syndicat, à savoir :

- Recommandations en matière de ressources humaines :
    - Mettre un terme au détachement de l'agente titulaire employée à la Régie,
    - Respecter lors des recrutements de personnels non titulaires la cohérence entre profil, grade et classement indiciaire,
    - Adopter des lignes directrices de gestion conformément au décret du 29 mai 2019,
    - Attribuer le complément indemnitaire annuel en tenant compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir, conformément aux articles L. 714-4 et L. 714-5 du Code général de la fonction publique territoriale,
- Recommandations relatives aux compétences ayant une incidence directe pour les Communes :
    - Eclairage public : Assumer le pilotage et le financement de sa compétence éclairage public, notamment en révisant le niveau de cotisation des Communes et en limitant les recours aux fonds de concours aux seuls cas prévus par l'article L. 5212-26 du Code général des collectivités territoriales,
    - IRVE : Acquérir juridiquement la compétence IRVE et se conformer aux objectifs fixés par la Loi climat et résilience du 22 août 2021.

Vu le Rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes relatif au contrôle des comptes et de la gestion du Syndicat intercommunal d'énergie et de e-communication de l'Ain (SIEA), annexé à la présente délibération,

Vu l'article L.243-8 du Code des juridictions financières prévoyant que ce rapport est transmis aux communes membres du syndicat afin d'être présenté à leur assemblée délibérante,

Considérant qu'il appartient au Conseil municipal de prendre connaissance de ce rapport,

Il est proposé à l'Assemblée de prendre acte de la présentation du Rapport de la CRC réalisé à l'issue du contrôle sur les comptes et la gestion du SIEA ainsi que de la réponse apportée par le SIEA.

Le Maire invite le Conseil municipal à délibérer.

Le Conseil municipal, après en avoir délibéré :

PREND acte de la présentation du Rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes relatif au contrôle des comptes et de la gestion du Syndicat Intercommunal d'Energie et de e-communication de l'Ain (SIEA) ainsi que de la réponse apportée par le SIEA.

Voix pour	32
Voix contre	0
Abstention	0
Ne prend pas part au vote	0

Fait à Miribel, le 24 septembre 2026

Le secrétaire de séance,

Monsieur SALZE Edouard

Le Maire,

Sylvie VIRICEL

MAIRIE DE MIRIBEL (AIN)

La Maire certifie sous sa responsabilité le caractère exécutoire de cet acte, informe que la présente délibération peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Tribunal Administratif dans un délai de deux mois à compter de la présente notification (Décret n°83-1025 du 28/11/1983).
Le Tribunal Administratif peut être sais par l'application informatique « Télérecours citoyen » accessible par le site internet www.telerecours.fr.

Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'ÉNERGIE ET D'E-COMMUNICATION DE L'AIN (Ain)

Exercices 2018 et suivants

Synthèse

Décembre 2025

124-126 boulevard Vivier Merle - CS 23624 - 69503 LYON cedex 03 - T +33 4 72 60 12 12 - auvergnerhonealpes@ccomptes.fr

AVERTISSEMENT

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes, délibérées le 9 septembre 2025.

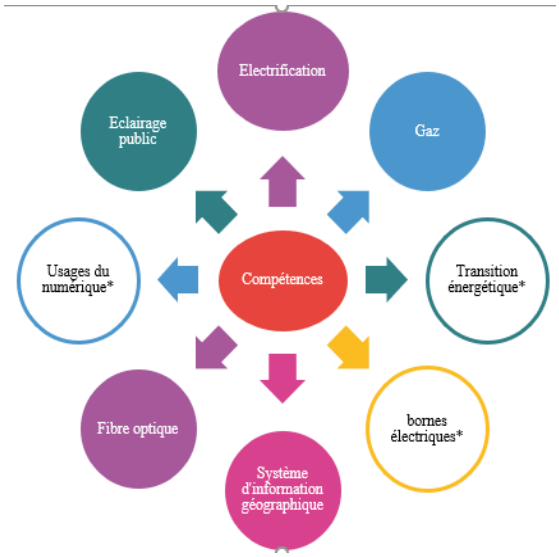
Seul le rapport engage la chambre.

La réponse au rapport est publiée à la suite du rapport, dans l'espace réservé

SYNTHÈSE

Créé en 1950, le SIEA est un syndicat intercommunal à la carte dont les compétences se sont élargies au fur et à mesure de l'apparition de nouveaux besoins sur le territoire aindinois : électrification rurale, distribution de gaz, éclairage public, système d'information géographique ou encore développement de la fibre optique. La totalité des communes du département adhère au syndicat et lui a confié au moins une compétence.

Une intégration intercommunale insuffisante pour certaines compétences



Toutes les compétences statutaires du SIEA ne sont pas exercées avec le même degré d'intégration. Le déploiement de la fibre ou l'électrification rurale relèvent bien d'une logique de coopération intercommunale : les communes ont confié en la matière au syndicat un rôle de stratège et de pilote de leur développement. À l'inverse, la mise en œuvre de la compétence relative à l'éclairage public apparaît davantage comme une réponse aux souhaits divers des communes, sans véritable pouvoir stratégique du syndicat à l'échelon départemental. Ce dernier joue alors le rôle de co-financeur vis-à-vis des communes, non conforme à l'esprit de la construction intercommunale et au principe d'exclusivité. La chambre recommande au syndicat d'assumer pleinement sa compétence, en revoyant notamment les modalités de cotisation des communes et en limitant le recours aux fonds de concours aux cas prévus par la réglementation.

Acteur bien identifié sur le territoire départemental, du fait de son ancrage et de sa capacité à conduire des projets d'envergure, le SIEA est également fréquemment sollicité par les collectivités locales pour prendre en charge de nouvelles politiques publiques. C'est notamment le cas du déploiement des infrastructures de recharges pour véhicules électriques (IRVE). Le syndicat s'est engagé à doter l'ensemble des communes du département d'une borne et à rédiger le schéma directeur départemental. Toutefois, alors qu'il en avait la possibilité, le syndicat n'en a pas pris formellement la compétence et a fondé son action sur une interprétation très extensive de la réglementation. Au surplus, il s'est exonéré des objectifs définis par la loi en laissant peser la responsabilité aux communes, qui en ont toujours la compétence. La chambre recommande au SIEA de s'engager dans un réel transfert de compétence pour les IRVE et de se conformer aux objectifs posés par le législateur.

Une organisation et un fonctionnement qui se sont professionnalisés

Depuis le dernier contrôle de la chambre, portant sur le début des années 2010, le SIEA a professionnalisé son organisation et son fonctionnement. Les procédures en matière de

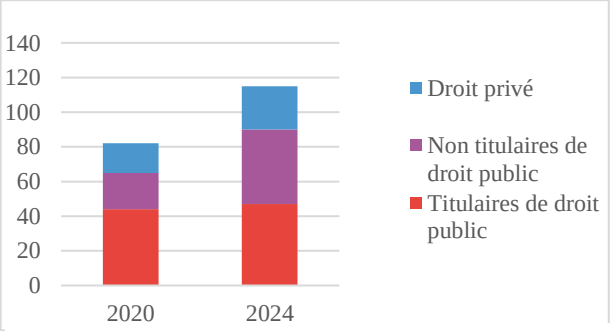
commande publique sont bien suivies. Le service des ressources humaines a été substantiellement renforcé à mesure que les effectifs (notamment contractuels) ont augmenté. Le pilotage de la gouvernance s'est amélioré.

La fiabilité budgétaire et comptable a également progressé même si des efforts doivent être poursuivis, notamment en matière de sincérité budgétaire, que ce soit au regard des taux de réalisation des différents budgets ou du périmètre des refacturations de personnels à la régie. La chambre invite également le syndicat à améliorer le suivi et la concordance de ses inventaires physiques et comptables, comme déjà recommandé dans le précédent rapport.

La persistance d'irrégularités en matière de recrutement et de rémunération

Dans son dernier rapport, la chambre avait recommandé au syndicat de mettre ses procédures de recrutement de personnels non titulaires en conformité avec la réglementation. En dépit d'une certaine professionnalisation du recrutement, des anomalies persistent et doivent être corrigées.

En matière de rémunérations, le SIEA, à plusieurs occasions, a contourné la réglementation pour offrir des niveaux de rémunération irréguliers arguant de l'existence d'un marché de l'emploi très concurrentiel, en particulier s'agissant des profils techniques. Le complément indemnitaire annuel doit par ailleurs être fondé sur la manière de servir et l'engagement professionnel des agents.



Effectifs rémunérés, décembre 2020 et décembre 2024

Une situation financière sous contrôle, un modèle économique en transition

La situation financière du syndicat est saine. Ses ressources sont stables, sa trésorerie est importante (72 M€) et son endettement, bien que très volumineux (410 M€) et en forte progression sur la période de contrôle, est maîtrisé.

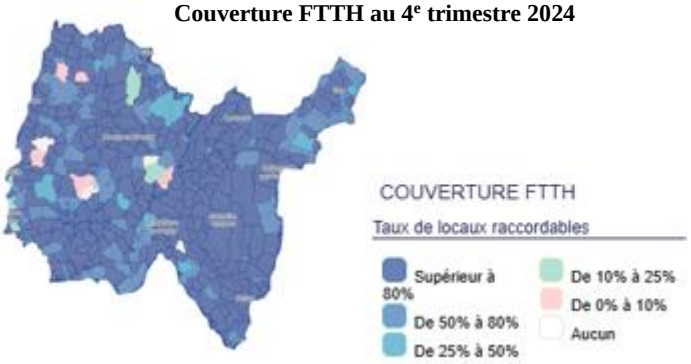
Cette santé financière est cependant très fortement corrélée au développement du très haut débit. Les plans d'affaires sont fondés sur des bases prudentes et actualisés régulièrement. Toutefois, le SIEA, qui doit achever le déploiement de son réseau fibre à la fin de l'année 2025, s'apprête à s'engager dans une transition de son modèle économique. Si des investissements et des travaux d'extension du réseau seront toujours nécessaires pour répondre à la croissance démographique du département, le SIEA va désormais s'orienter davantage vers l'exploitation, la commercialisation et la maintenance de son réseau plutôt que sur son déploiement, qui l'a occupé depuis environ 15 ans. Le principal enjeu est celui de la commercialisation de ses lignes et de la montée en puissance des raccordements de prises. De ces volumes dépendent les redevances versées par les opérateurs et, par conséquent, sa capacité à rembourser ses emprunts.

En cours de réalisation, cette transition ne laisse pas apparaître de risque pour la situation financière et la solvabilité de l'organisme à court et moyen termes.

L'achèvement du déploiement du très haut débit

Le SIEA s'est engagé très tôt, dès 2008, dans le déploiement de la fibre. Cette action précoce lui a permis d'acquérir une expérience robuste et de développer un modèle unique en France, fondé sur une régie à l'échelle départementale, chargée de l'exploitation et de la maintenance du réseau. Toutefois, elle a également nécessité des ajustements à mesure que l'échelon national s'est emparé du sujet et que la technologie est arrivée à maturité. Les difficultés observées lors du contentieux avec Orange, désormais soldé, ont notamment engendré des investissements supplémentaires et des retards dans l'atteinte des objectifs de déploiement.

Couverture FTTH au 4e trimestre 2024



Source : ARCEP, retraitement chambre régionale des comptes.

Aujourd'hui, le syndicat est propriétaire d'un réseau de qualité et résilient. Plus de 330 000 lignes ont été déployées pour un coût total de près de 750 M€ TTC. Ce réseau doit permettre le développement de nouveaux usages numériques dans le département. Le SIEA est d'ailleurs pionnier en matière de concentration du pilotage des données publiques et de télégestion de services avec son projet « d'hyperviseur » dont les contours continueront d'évoluer à court et moyen termes.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. Acquérir juridiquement la compétence IRVE et se conformer aux objectifs fixés par la loi climat et résilience du 22 août 2021

Recommandation n° 2. Assumer le pilotage et le financement de sa compétence éclairage public, notamment en révisant le niveau de cotisation des communes et en limitant les recours aux fonds de concours aux seuls cas prévus par l'article L. 5212-26 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 3. Adopter des lignes directrices de gestion conformément au décret du 29 mai 2019

Recommandation n° 4. Attribuer le complément indemnitaire annuel en tenant compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir, conformément aux articles L. 714-4 et L. 714-5 du code général de la fonction publique territoriale.

Recommandation n° 5. Respecter lors des recrutements de personnels non titulaires la cohérence entre profil, grade et classement indiciaire.

Recommandation n° 6. Mettre un terme au détachement de l'agente titulaire employée à la régie.

.

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

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

https://www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes

Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

SYNDICAT INTERCOMMUNAL D'ÉNERGIE ET D'E-COMMUNICATION DE L'AIN (Ain)

Exercices 2018 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 9 septembre 2025.

124-126 boulevard Vivier Merle - CS 23624 - 69503 LYON cedex 03 - T +33 4 72 60 12 12 - auvergnerhonealpes@ccomptes.fr

AVANT-PROPOS

Dans le cadre de la programmation de ses travaux pour 2025, la chambre régionale des comptes Auvergne Rhône-Alpes a décidé de contrôler les comptes et la gestion du syndicat intercommunal d'énergie et d'e-communication de l'Ain (SIEA). Outre un contrôle classique de l'organisme, une partie thématique porte sur le déploiement du très haut-débit dans l'Ain.

Le contrôle du SIEA a été ouvert par courrier du 8 janvier 2025 adressé à M. Walter Martin, son président.

L'entretien d'ouverture avec M. Martin s'est déroulé le 17 janvier 2025. À l'issue et compte tenu des besoins de l'enquête nationale, la période de contrôle a été étendue aux années 2018 et 2019. Un courrier en ce sens lui a été adressé le 22 janvier 2025.

L'entretien de fin de contrôle, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 13 mai 2025 avec M. Martin.

Le rapport d'observations provisoires, délibéré par la chambre le 3 juin 2025, a été adressé à M. Martin, ordonnateur en fonction, par courrier du 25 juin 2025. Des extraits ont également été adressés aux tiers mis en cause.

Lors de sa séance du 9 septembre 2025, la chambre a procédé à l'audition d'une des personnes mises en cause, examiné l'ensemble des réponses reçues et a arrêté les observations définitives énoncées ci-après.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS 2
SYNTHÈSE 6
RECOMMANDATIONS 9
INTRODUCTION 10
1 LES COMPÉTENCES ET LA GOUVERNANCE 11
1.1 Les compétences 11
1.1.1 Une compétence historique et obligatoire en matière de distribution publique d'électricité 11
1.1.2 Des compétences optionnelles statutaires largement confiées au syndicat 11
1.1.3 L'exercice de compétences non prévues par les statuts 13
1.1.4 L'exercice des compétences transférées au SIEA et le principe d'exclusivité : l'exemple de l'éclairage public 15
1.2 Les organes de gouvernance 17
1.2.1 Le comité syndical 17
1.2.2 Le bureau syndical 18
1.2.3 Le bureau exécutif et les commissions 19
2 LES RESSOURCES HUMAINES 20
2.1 L'organisation et le pilotage 20
2.1.1 L'organisation du service 20
2.1.2 Le pilotage de la gestion des ressources humaines 20
2.2 Les effectifs 21
2.2.1 La structure des effectifs 21
2.2.2 Les créations d'emplois 22
2.2.3 La situation de la régie Réso-Li@in 22
2.2.4 Le recrutement 24
2.3 La masse salariale 25
2.3.1 L'évolution de la masse salariale 25
2.3.2 Le régime indemnitaire 25
2.3.3 La persistance de quelques irrégularités dans la rémunération des agents contractuels 27
2.3.4 Les frais de mission des agents et les avantages en nature 28
2.3.5 Les dépenses en matière d'action sociale 29
2.4 L'organisation du temps de travail et ses modalités de gestion 29
2.4.1 L'organisation du travail 29
2.4.2 Les comptes épargnes temps 30
2.4.3 Les heures supplémentaires et les astreintes 30
2.5 Des recrutements et des trajectoires professionnelles atypiques 30
2.5.1 La situation de la précédente DGS 30

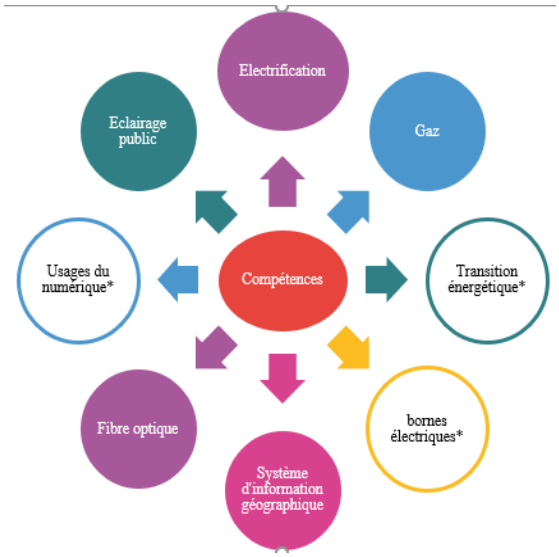
2.5.2 La situation de la responsable des relations institutionnelles 33
3 LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIÈRE 35
3.1 La fiabilité des comptes 35
3.1.1 L'organisation budgétaire et comptable du SIEA 35
3.1.2 Le suivi des observations émises dans les précédents rapports de la chambre 36
3.2 La situation financière 40
3.2.1 Présentation et évolution des charges et recettes des différents budgets 40
3.2.2 L'endettement 43
3.2.3 La trésorerie 43
3.2.4 Analyse et perspectives 44
4 LA COMMANDE PUBLIQUE 45
4.1 L'organisation de la fonction 45
4.1.1 Le pilotage et la stratégie 45
4.1.2 De larges délégations au président assorties d'un compte-rendu systématique 46
4.1.3 Le recours à la commission d'appel d'offres 46
4.1.4 La transparence des données essentielles des marchés publics 47
4.2 Les mutualisations 47
4.2.1 La coordination de groupements de commande 47
4.2.2 La réalisation de prestations de services 47
4.2.3 La réalisation d'opérations sous mandat 48
4.3 La préparation des marchés 48
4.4 L'exécution des marchés 48
4.5 Le contrôle des marchés 49
5 LE TRÈS HAUT DÉBIT : DÉPLOIEMENT, RÉSILIENCE ET USAGES 50
5.1 L'état du déploiement de la fibre dans l'Ain 50
5.2 L'organisation technique et institutionnelle du réseau 53
5.2.1 L'organisation technique du réseau 53
5.2.2 L'organisation institutionnelle 56
5.3 La gouvernance du déploiement du très haut débit 58
5.3.1 Le plan France très haut débit 58
5.3.2 Les instances de la gouvernance du déploiement du THD 58
5.3.3 La stratégie d'aménagement numérique dans l'Ain 59
5.4 Les relations avec les acteurs privés 60
5.4.1 Le raccordement final à l'usager 60
5.4.2 Les modalités de commercialisation du réseau 61
5.4.3 Les relations avec les opérateurs nationaux 61
5.5 Les difficultés rencontrées dans l'atteinte des objectifs du PFTHD 64
5.5.1 Une distorsion entre le périmètre de financement initial et les besoins réels 64

5.5.2 Les difficultés techniques de déploiement 65
5.5.3 Le « New Deal mobile » 65
5.6 La qualité et la résilience de la couverture numérique 65
5.6.1 Le suivi qualité du réseau très haut débit 65
5.6.2 Les mesures en faveur de la résilience du réseau 66
5.7 Les usages du très haut débit 69
5.7.1 Pour les élus et les collectivités, des attentes en matière de pilotage des équipements et de sécurisation du territoire 69
5.7.2 Pour les entreprises et les particuliers, un incontournable notamment en raison du développement du télétravail 71
ANNEXES 73
Annexe n° 1. Glossaire 74
Annexe n° 2. Ressources humaines 76
Annexe n° 3. Une assimilation contestable du SIEA à une commune de plus de 80 000 habitants 77
Annexe n° 4. Classement indiciaire d'un ingénieur en chef territorial doté de 11 ans d'expérience, comparé au classement de Mme A. lors de son recrutement par le SIEA 79

SYNTHÈSE

Créé en 1950, le SIEA est un syndicat intercommunal à la carte dont les compétences se sont élargies au fur et à mesure de l'apparition de nouveaux besoins sur le territoire aindinois : électrification rurale, distribution de gaz, éclairage public, système d'information géographique ou encore développement de la fibre optique. La totalité des communes du département adhère au syndicat et lui a confié au moins une compétence.

Une intégration intercommunale insuffisante pour certaines compétences



Toutes les compétences statutaires du SIEA ne sont pas exercées avec le même degré d'intégration. Le déploiement de la fibre ou l'électrification rurale relèvent bien d'une logique de coopération intercommunale : les communes ont confié en la matière au syndicat un rôle de stratège et de pilote de leur développement. À l'inverse, la mise en œuvre de la compétence relative à l'éclairage public apparaît davantage comme une réponse aux souhaits divers des communes, sans véritable pouvoir stratégique du syndicat à l'échelon départemental. Ce dernier joue alors le rôle de co-financeur vis-à-vis des communes, non conforme à l'esprit de la construction intercommunale et au principe d'exclusivité. La chambre recommande au syndicat d'assumer pleinement sa compétence, en revoyant notamment les modalités de cotisation des communes et en limitant le recours aux fonds de concours aux cas prévus par la réglementation.

Acteur bien identifié sur le territoire départemental, du fait de son ancrage et de sa capacité à conduire des projets d'envergure, le SIEA est également fréquemment sollicité par les collectivités locales pour prendre en charge de nouvelles politiques publiques. C'est notamment le cas du déploiement des infrastructures de recharges pour véhicules électriques (IRVE). Le syndicat s'est engagé à doter l'ensemble des communes du département d'une borne et à rédiger le schéma directeur départemental. Toutefois, alors qu'il en avait la possibilité, le syndicat n'en a pas pris formellement la compétence et a fondé son action sur une interprétation très extensive de la réglementation. Au surplus, il s'est exonéré des objectifs définis par la loi en laissant peser la responsabilité aux communes, qui en ont toujours la compétence. La chambre recommande au SIEA de s'engager dans un réel transfert de compétence pour les IRVE et de se conformer aux objectifs posés par le législateur.

Une organisation et un fonctionnement qui se sont professionnalisés

Depuis le dernier contrôle de la chambre, portant sur le début des années 2010, le SIEA a professionnalisé son organisation et son fonctionnement. Les procédures en matière de

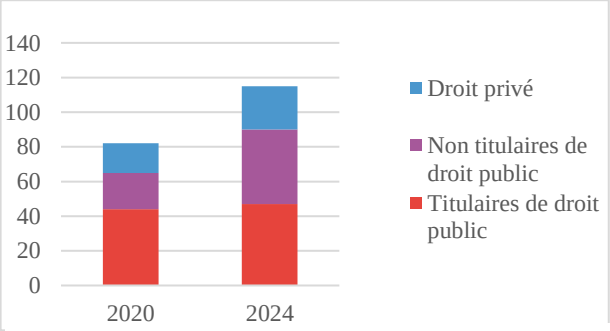
commande publique sont bien suivies. Le service des ressources humaines a été substantiellement renforcé à mesure que les effectifs (notamment contractuels) ont augmenté. Le pilotage de la gouvernance s'est amélioré.

La fiabilité budgétaire et comptable a également progressé même si des efforts doivent être poursuivis, notamment en matière de sincérité budgétaire, que ce soit au regard des taux de réalisation des différents budgets ou du périmètre des refacturations de personnels à la régie. La chambre invite également le syndicat à améliorer le suivi et la concordance de ses inventaires physiques et comptables, comme déjà recommandé dans le précédent rapport.

La persistance d'irrégularités en matière de recrutement et de rémunération

Dans son dernier rapport, la chambre avait recommandé au syndicat de mettre ses procédures de recrutement de personnels non titulaires en conformité avec la réglementation. En dépit d'une certaine professionnalisation du recrutement, des anomalies persistent et doivent être corrigées.

En matière de rémunérations, le SIEA, à plusieurs occasions, a contourné la réglementation pour offrir des niveaux de rémunération irréguliers arguant de l'existence d'un marché de l'emploi très concurrentiel, en particulier s'agissant des profils techniques. Le complément indemnitaire annuel doit par ailleurs être fondé sur la manière de servir et l'engagement professionnel des agents.



Effectifs rémunérés, décembre 2020 et décembre 2024

Une situation financière sous contrôle, un modèle économique en transition

La situation financière du syndicat est saine. Ses ressources sont stables, sa trésorerie est importante (72 M€) et son endettement, bien que très volumineux (410 M€) et en forte progression sur la période de contrôle, est maîtrisé.

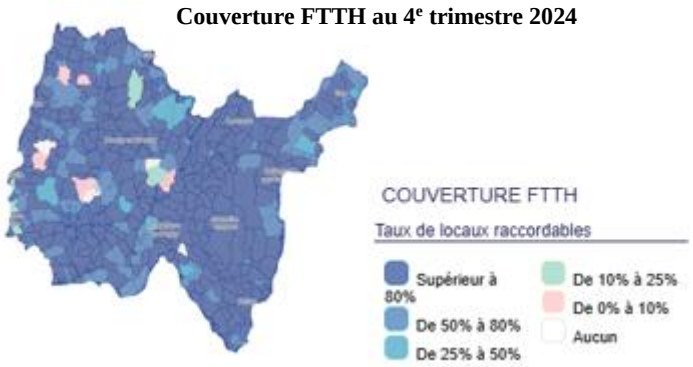
Cette santé financière est cependant très fortement corrélée au développement du très haut débit. Les plans d'affaires sont fondés sur des bases prudentes et actualisés régulièrement. Toutefois, le SIEA, qui doit achever le déploiement de son réseau fibre à la fin de l'année 2025, s'apprête à s'engager dans une transition de son modèle économique. Si des investissements et des travaux d'extension du réseau seront toujours nécessaires pour répondre à la croissance démographique du département, le SIEA va désormais s'orienter davantage vers l'exploitation, la commercialisation et la maintenance de son réseau plutôt que sur son déploiement, qui l'a occupé depuis environ 15 ans. Le principal enjeu est celui de la commercialisation de ses lignes et de la montée en puissance des raccordements de prises. De ces volumes dépendent les redevances versées par les opérateurs et, par conséquent, sa capacité à rembourser ses emprunts.

En cours de réalisation, cette transition ne laisse pas apparaître de risque pour la situation financière et la solvabilité de l'organisme à court et moyen termes.

L'achèvement du déploiement du très haut débit

Le SIEA s'est engagé très tôt, dès 2008, dans le déploiement de la fibre. Cette action précoce lui a permis d'acquérir une expérience robuste et de développer un modèle unique en France, fondé sur une régie à l'échelle départementale, chargée de l'exploitation et de la maintenance du réseau. Toutefois, elle a également nécessité des ajustements à mesure que l'échelon national s'est emparé du sujet et que la technologie est arrivée à maturité. Les difficultés observées lors du contentieux avec Orange, désormais soldé, ont notamment engendré des investissements supplémentaires et des retards dans l'atteinte des objectifs de déploiement.

Couverture FTTH au 4e trimestre 2024



Source : ARCEP, retraitement chambre régionale des comptes.

Aujourd'hui, le syndicat est propriétaire d'un réseau de qualité et résilient. Plus de 330 000 lignes ont été déployées pour un coût total de près de 750 M€ TTC. Ce réseau doit permettre le développement de nouveaux usages numériques dans le département. Le SIEA est d'ailleurs pionnier en matière de concentration du pilotage des données publiques et de télégestion de services avec son projet « d'hyperviseur » dont les contours continueront d'évoluer à court et moyen termes.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. Acquérir juridiquement la compétence IRVE et se conformer aux objectifs fixés par la loi climat et résilience du 22 août 2021

Recommandation n° 2. Assumer le pilotage et le financement de sa compétence éclairage public, notamment en révisant le niveau de cotisation des communes et en limitant les recours aux fonds de concours aux seuls cas prévus par l'article L. 5212-26 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 3. Adopter des lignes directrices de gestion conformément au décret du 29 mai 2019

Recommandation n° 4. Attribuer le complément indemnitaire annuel en tenant compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir, conformément aux articles L. 714-4 et L. 714-5 du code général de la fonction publique territoriale.

Recommandation n° 5. Respecter lors des recrutements de personnels non titulaires la cohérence entre profil, grade et classement indiciaire.

Recommandation n° 6. Mettre un terme au détachement de l'agente titulaire employée à la régie.

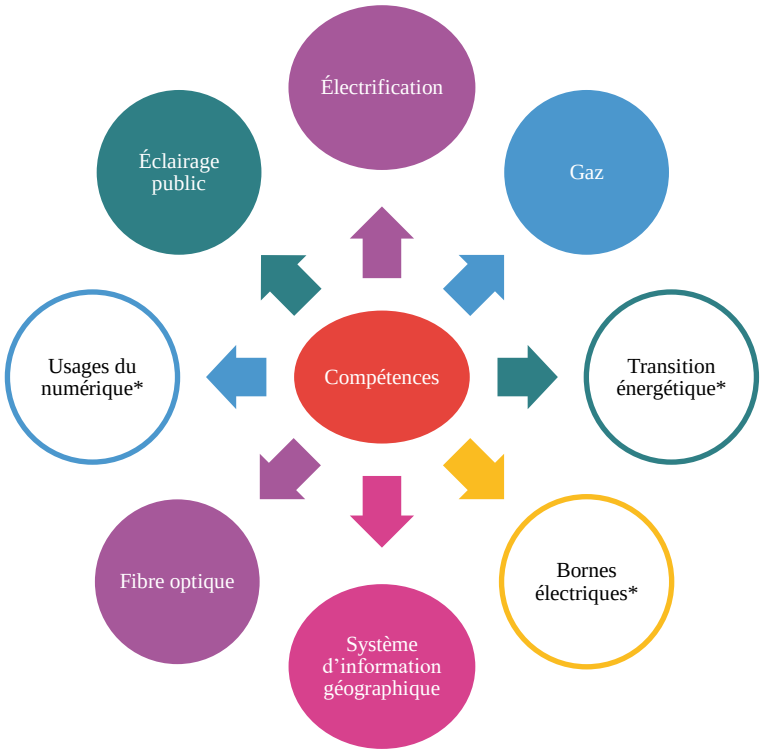
INTRODUCTION

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 ». Ses compétences se sont élargies au gré de plusieurs révisions de ses statuts.

Il regroupe la totalité des 391 communes du département de l'Ain. Constitué sous forme de syndicat « à la carte »[1] il dispose de compétences obligatoires exercées pour toutes ses communes membres (électrification) et de compétences optionnelles que les communes peuvent individuellement choisir de lui transférer.

Ses principales missions consistent à « apporter des conseils techniques, des groupements, des participations financières et surtout la réalisation, l'exploitation et la maintenance d'infrastructures liées à l'aménagement du territoire[2] ». En 2025, il œuvre à ce titre dans de nombreux domaines :

Schéma n° 1 : Compétences exercées en 2025



*Source : SIEA, retraitement chambre régionale des comptes – * compétences rattachées à d'autres compétences statutaires.*

[1] Article L. 5212-16 du CGCT.
[2] SIEA, comité de pilotage des financeurs 2024.

1 LES COMPÉTENCES ET LA GOUVERNANCE

1.1 Les compétences

Les compétences du SIEA sont définies dans ses statuts, actualisés en 2016, puis complétés par arrêté préfectoral du 6 novembre 2024 ajoutant la possibilité de réaliser des prestations de services.

Les 391 communes du département de l'Ain en sont aujourd'hui adhérentes. Au-delà de la compétence obligatoire relative à l'électrification, la majorité des communes a choisi de bénéficier de compétences optionnelles, ce qui marque son ancrage dans le paysage institutionnel aindinois.

1.1.1 Une compétence historique et obligatoire en matière de distribution publique d'électricité

Conformément à ses statuts le SIEA est l'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité sur le territoire de ses communes membres.

Première mission du syndicat, exercée depuis 1950, l'électrification du territoire a reposé sur la création et l'entretien du réseau électrique. En 2025, le syndicat est principalement concerné par l'organisation et le contrôle de la délégation de service public confiée à Enedis pour la distribution et la fourniture d'électricité au tarif règlementé pour 373 communes. À ce titre, il se concentre sur le pilotage du plan pluriannuel d'investissement, notamment dans les négociations de fléchage des investissements prioritaires dans les zones moins bien desservies ou défaillantes. Il agit également en maître d'ouvrage sur les travaux d'enfouissement sur l'ensemble du territoire et sur les travaux d'extension et de renforcement pour les communes rurales ; cette partie étant confiée à Enedis sur les zones urbaines. La compétence électricité couvre plus de 378 000 usagers, avec 8 598 kms de réseau basse tension et 7 283 kms de lignes moyenne tension.

En complément, 18 communes de la Dombes, dans le sud-ouest du département, continuent de reposer, quant à elles, sur une régie (Régie Service Énergies - RSE) rattachée juridiquement au syndicat. Le SIEA envisage de transformer la régie RSE en société d'économie mixte. Par délibération du 29 novembre 2024, le comité syndical en a approuvé le principe, à condition de limiter la participation des acteurs privés à 20 %, et a chargé ses services de rédiger les documents juridiques et financiers nécessaires. La délibération indique que cette transformation serait possible au vu de l'article L. 111-54 du code de l'énergie. Toutefois cet article n'évoque que les différentes formes juridiques que recouvrent les entreprises locales de distribution (ELD) et non les possibilités de transformation de l'une à l'autre. La chambre rappelle qu'une transformation d'une régie en société n'est pas possible : seule est admise la dissolution suivie de la création d'une entité distincte.

1.1.2 Des compétences optionnelles statutaires largement confiées au syndicat

Le SIEA est organisé sous forme de syndicat « à la carte » relevant de l'article L. 5212- 16 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Ses statuts autorisent ses communes membres à lui transférer, si elles le décident, des compétences à caractère optionnel. Les transferts ont été largement consentis par les communes du département.

Tableau n° 1 : Nombre de communes adhérentes aux compétences optionnelles au 1er janvier 2025

Compétences	En 2025
Service public de distribution de gaz	375
Service de l'éclairage public	359
Service de la communication électronique	391
Systèmes d'informations géographiques (SIG)	391

Source : SIEA.

Depuis le 1er janvier 2020, cinq communes ont décidé de transférer la compétence en matière d'éclairage public et une commune a transféré sa compétence en matière de gaz. Le syndicat assure un suivi détaillé des délibérations prises par les communes, ce qui constitue un élément de progression par rapport au précédent contrôle des comptes et de la gestion.

1.1.2.1 La formalisation des conditions de transfert

Contrairement aux usages observés lors du précédent contrôle de la chambre, le syndicat dresse désormais des procès-verbaux précisant, pour les communes ayant décidé de transférer une compétence optionnelle, les modalités précises de ce transfert notamment en matière de mise à disposition des biens nécessaires à l'exercice de la compétence.

Le transfert est décidé par délibération du conseil municipal et prend effet le mois suivant. Le transfert de compétence est notifié au président du syndicat, qui en informe l'exécutif des autres communes membres.

1.1.2.2 La procédure de retrait de compétences

L'article L. 5212-16 du CGCT prévoit que dans le cas d'un syndicat à la carte, la décision d'institution détermine « les conditions dans lesquelles chaque commune membre transfère au syndicat tout ou partie des compétences que celui-ci est habilité à exercer ». L'article 4 des statuts prévoit un délai de dix ans suivant le transfert de la compétence avant de pouvoir la retirer.

Sur la période contrôlée, deux communes ont décidé de reprendre leur compétence « éclairage public ». Pour l'une, il s'agissait de mieux piloter les investissements réalisés (déploiement de l'éclairage LED), de maîtriser les coûts et d'imputer la dépense sur un budget d'investissement (et non de fonctionnement, au titre du versement d'une contribution au SIEA). L'autre, dans le cadre d'une fusion de communes, a souhaité harmoniser sur son territoire l'exercice de la compétence « éclairage public » qui était exercée de façon différenciée dans les communes fusionnées, en le reprenant en régie à compter d'avril 2022.

La chambre relève qu'alors que l'article L. 5211-25-1 du CGCT prévoit, pour les biens construits ou acquis par le syndicat après le transfert de compétence, une répartition des biens au cas par cas avec la commune qui reprend sa compétence, l'article 4 des statuts stipule que « *la commune membre reprenant une compétence au SIEA supportera les contributions relatives aux travaux effectués par le SIEA jusqu'à l'amortissement financier complet* ». Le syndicat demande donc aux communes concernées de lui rembourser les investissements qu'il a effectués sur de nouveaux biens dans l'intervalle entre le transfert de la compétence à son profit et le retrait de celle-ci. Une commune pourrait ainsi être amenée à rembourser des

investissements qui ont pu profiter à d'autres entités ou s'intègrent dans un réseau plus vaste d'acteurs. La chambre invite le SIEA à prévoir explicitement dans ses statuts une analyse individualisée en cas de demande de retrait, ce à quoi le président de l'établissement public s'est engagé.

1.1.2.3 Présentation des compétences statutaires optionnelles

S'agissant du gaz, le SIEA est propriétaire des installations en assurant la distribution. Il est chargé de l'organisation de la distribution de gaz sur 137 communes dans le cadre d'une concession à GRDF et contrôle les engagements de maintenance à la charge de l'opérateur. Cette mission concerne près de 65 000 aindinois et repose sur plus de 2 000 kms de réseau. Une renégociation de la concession est prévue en 2026 mais pourrait finalement être reportée en raison des élections municipales et du renouvellement du comité syndical.

En matière d'éclairage public, si l'enjeu était initialement de développer le réseau de points de lumière sur le département, depuis le début des années 2010, le syndicat s'est spécialisé dans le conseil en efficacité énergétique et en pilotage intelligent. Il gère près de 95 000 points lumineux, dont 25 000 à LED, pour le compte de 350 communes.

Un service d'information géographique (SIG) est proposé aux communes adhérentes, notamment pour répondre à leurs obligations réglementaires en matière d'urbanisme : numérisation du cadastre, plan des réseaux, aide au respect du plan local d'urbanisme.

La compétence e-communication est au cœur des enjeux stratégiques du SIEA. Depuis 2008, le syndicat est chargé du déploiement de la fibre optique, de l'exploitation et de la supervision du réseau ainsi que de sa maintenance et de sa commercialisation. Cette compétence fait l'objet de développements approfondis dans la dernière partie de ce rapport.

La chambre note que, malgré la mention dans ses statuts, le syndicat n'exerce pas la compétence portant sur les réseaux de chaleur. Celui-ci indique que le besoin des communes n'a pas été formalisé pour l'heure et que la société d'économie mixte Les Énergies de l'Ain (SEM Léa), dans le cadre de certains de ses projets, pourrait être amenée à s'y engager.

1.1.3 L'exercice de compétences non prévues par les statuts

1.1.3.1 La transition énergétique

Le syndicat a diversifié son action pour proposer des prestations de conseils et d'accompagnement en matière de maîtrise de la demande en énergie (deux économes de flux à disposition des adhérents), d'énergies renouvelables (études, construction et exploitation de dix petites centrales photovoltaïques) ou encore d'achats groupés d'énergie (suivi des consommations, 120 GWh d'achat groupé en 2024, aidé par un assistant à maîtrise d'ouvrage spécialisé).

S'agissant des centrales photovoltaïques, il s'est lancé à la fin des années 2010 dans la construction de 10 centrales de faible envergure. Toutefois, pour répondre aux nombreux projets envisagés par les collectivités de l'Ain, le développement des unités de productions d'énergies renouvelables a été confié à la SEM Léa.

En complément le syndicat a créé une association dédiée à la promotion du photovoltaïque en tant qu'outil d'autoconsommation collective (l'ADACCA) afin d'accompagner les communes dans leurs projets.

1.1.3.2 Les usages du numérique

Récemment, le SIEA a développé sa compétence en matière de conseil. À ce titre, il abrite en son sein les conseillers numériques accueillis dans les Maisons France Service. Il dispense également des conseils en matière de vidéoprotection, fondés sur sa connaissance et sur l'exploitation du réseau de fibre.

La transition énergétique et les usages numériques sont rattachés à des compétences statutaires préexistantes (électrification, e-communication).

1.1.3.3 Le développement des infrastructures de recharge pour véhicules électriques (IRVE) sans en avoir acquis la compétence

La « *création et l'entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables* » est une compétence spécifique qui n'est pas l'accessoire obligatoire de la compétence du syndicat en matière de distribution d'électricité[3]. Dans ce domaine, la loi climat et résilience[4] prévoit l'obligation de création d'une borne de recharge pour chaque lot de 20 places de stationnement et la couverture de l'ensemble des communes, y compris les plus petites.

Le syndicat s'est emparé du projet de déploiement des bornes de recharge électriques en se fixant l'objectif d'équiper chacune des communes du département. Toutefois, il n'a pas souhaité en acquérir formellement la compétence pour ne pas avoir à supporter les coûts induits par la loi. L'absence de prise de compétence IRVE s'est traduite par un montage juridique et financier complexe, validé par les services de l'État, pour justifier ses interventions techniques et financières en la matière.

Une modification statutaire est intervenue pour autoriser le syndicat à réaliser des prestations de service au profit de ses membres, spécifiquement pour lui permettre de porter la réalisation du schéma directeur des infrastructures de recharge pour véhicules électriques (SDIRVE). Celui élaboré par le SIEA ne prévoit toutefois d'installer, d'ici 2030, que 529 bornes de recharges normales et semi rapides, contre 1 543 nécessaires pour se conformer aux obligations réglementaires. Le coût envisagé est estimé à 13 M€ (8 M€ subventions déduites) au lieu de 36 M€ (22 M€ subventions déduites) si les obligations précitées étaient satisfaites.

Cette initiative engendre deux remarques de la chambre :

- d'une part, la loi prévoit un volume important de bornes déployées afin d'anticiper autant que d'encourager la croissance du secteur automobile électrique dans les prochaines années. La présence de bornes doit en effet avoir un effet favorable sur le recours aux véhicules électriques. En limitant le nombre de bornes, au regard de considérations économiques (projets coûteux mais qui auraient pu être prises en charge par des cotisations spécifiques) et des usages escomptés (certaines bornes seraient inutilisées ou peu utilisées), le syndicat s'exonère de la pleine application des objectifs poursuivis par la loi. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du syndicat indique qu'il a évalué les besoins en bornes de façon à s'adapter aux caractéristiques du territoire. Cependant, celui-ci

[3] Article L. 2224-37 du CGCT et arrêt n°19LY01487 de la CAA de Lyon du 14 janvier 2021.
[4] Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

ne dispose pas du pouvoir réglementaire pour adapter ces obligations, le législateur ayant fixé des obligations minimales contraignantes, et non indicatives ;
- d'autre part, l'absence de prise de compétence dilue les responsabilités, le syndicat chargé de l'élaboration du schéma directeur n'étant pas détenteur de la compétence en matière de création de bornes, qui demeure celle des communes.

Le syndicat coordonne ensuite le groupement de commandes pour la création et l'entretien des IRVE en s'appuyant sur le fait qu'il a des besoins propres de bornes. Celui-ci en effet porte sur des infrastructures de recharge de véhicules électriques à des fins d'usages tant publics (bornes accessibles à tous) que privés (borne à l'usage « privé » des membres).

Le SIEA n'apparaît pas comme membre du lot 1, ni comme membre du lot 2, pour les deux marchés subséquents passés en novembre 2024 à la suite de la conclusion de l'accord-cadre. Dans sa réponse aux observations provisoires, le syndicat a précisé que la commande de deux bornes est envisagée dans le cadre d'un marché subséquent qui devrait être passé fin 2025, l'une sur le site de Viriat et l'autre au siège du syndicat. Ces deux bornes, encore non commandées, représentent ainsi une part ténue des commandes prévues dans le volume global du marché.

Le SIEA a opté par ailleurs pour le mécanisme du fonds de concours afin de participer à un financement équivalent à une IRVE dite « semi rapide » pour chaque commune membre du groupement de commandes. Ce choix, en l'absence d'acquisition de la compétence, est fondé sur une interprétation extensive du droit, notamment de l'article L. 5212-26 du CGCT.

Le syndicat emploie enfin, depuis février 2022, un ingénieur contractuel chargé du déploiement d'un réseau d'IRVE, au sein du service Énergie. Cet agent a donc été recruté deux ans avant la mise en place du groupement de commandes et la prestation de services, et sans que le syndicat ne dispose de la compétence pour laquelle il a été recruté.

Le syndicat est conscient de la singularité du montage juridique lui permettant d'œuvrer en matière d'IRVE. Il considère qu'en l'absence d'autre solution, et notamment de l'absence de prise de compétence des EPCI du département de l'Ain d'exercer la compétence IRVE, ce montage permet tout de même aux communes de s'équiper. La chambre recommande au syndicat de se mettre en conformité avec la réglementation et de se voir transférer la compétence relative aux IRVE. Dans sa réponse aux observations provisoires, le président du syndicat a indiqué poursuivre sa réflexion sur la démarche de transfert de compétence, celle-ci reposant toutefois sur la seule volonté des communes.

Recommandation n° 1. Acquérir juridiquement la compétence IRVE et se conformer aux objectifs fixés par la loi climat et résilience du 22 août 2021

1.1.4 L'exercice des compétences transférées au SIEA et le principe d'exclusivité : l'exemple de l'éclairage public

Le SIEA s'est vu confier la compétence relative à l'éclairage public par 359 communes. À ce titre, il est chargé, selon ses statuts, de :

- « *la maîtrise d'ouvrage des installations nouvelles et des renouvellements d'installation ;*
- *la maintenance préventive et curative des installations ;*
- *la passation et l'exécution des contrats d'accès au réseau de distribution d'électricité et de fourniture d'énergie électrique ;*

- *tous contrats afférents au développement, au renouvellement et à l'exploitation de ces installations et réseaux* ».

Une délibération détaille les modalités de cotisation relatives à l'éclairage public.

Depuis 2011, les cotisations pour l'éclairage public comprennent une part fixe liée à l'exploitation (maintenance et entretien) et une part variable liée à l'énergie consommée (consommation de l'année et coût d'abonnement). Elles ne prévoient ainsi pas une marge permettant d'anticiper des investissements à l'échelle départementale.

En pratique, lorsque les communes souhaitent développer ou moderniser leur éclairage public, elles en font la demande au syndicat, en sollicitant éventuellement un financement au titre du fonds vert. Celui-ci est chargé de la préparation et du dépôt des dossiers auprès de la préfecture, uniquement pour ceux éligibles. Un plan de financement, avec ou sans subvention, est présenté aux communes qui donnent leur accord. Les travaux sont réalisés sous maîtrise d'ouvrage syndicale.

À l'issue, et en fonction des montants définitifs et du solde ou non des subventions du fonds vert, le syndicat récupère la TVA *via* le FCTVA et sollicite la commune pour régler le solde de l'opération sous la forme d'une subvention d'équipement *via* un fonds de concours.

Le syndicat a redéfini en décembre 2023 les aides relatives à l'éclairage public. Il a précisé le montant des dépenses subventionnables et le taux de participation du SIEA – alors qu'il devrait en assurer directement le financement.

Dans son précédent rapport, la chambre soulignait que ces modalités constituaient une entorse au principe d'exclusivité et observait que le mécanisme du fonds de concours n'était pas applicable aux travaux d'éclairage public. Dans ce cadre, la préfecture de l'Ain a par ailleurs attiré l'attention du syndicat sur le respect des principes de spécialité et d'exclusivité, sans que la situation ne soit corrigée. Depuis, une modification législative est intervenue permettant de recourir aux fonds de concours pour des travaux d'amélioration énergétique[5].

Toutefois, plusieurs écueils persistent dans l'organisation de la compétence :

- l'initiative des investissements semble habituellement relever des communes et non d'une vision globale du territoire pilotée par le SIEA qui en a pourtant la compétence. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du syndicat estime devoir laisser un pouvoir décisionnel aux maires en raison de leur pouvoir de police générale en matière de sécurité publique. Or, l'article L. 1321-9 du CGCT prévoit explicitement la possibilité pour les communes de conserver la partie de la compétence relative aux travaux de à la maintenance de l'éclairage public, mais non celle relative aux autres types de travaux notamment de modernisation du réseau, qu'aucune disposition n'empêche de transférer pleinement au syndicat ;
- les communes sollicitent l'EPCI en choisissant en fonction du taux de subventionnement la solution qu'elles privilégient. Le syndicat, plutôt que se positionner en décisionnaire, agit en financeur et en soutien opérationnel des communes, par exemple en réalisant des études sur la modernisation de l'éclairage public ou en passant les accords-cadres en la matière. Le syndicat indique que la compétence a été exercée de la sorte depuis le début du transfert et qu'il apparaît difficile, notamment compte tenu des enjeux esthétiques de l'éclairage public, d'être trop directif vis-à-vis des communes ;

[5] Article L. 5212-24 du CGCT.

- par ailleurs, le recours à un fonds de concours pour un syndicat est restreint aux conditions posées par l'article L. 5212-26 du CGCT. Celles-ci peuvent être réunies pour les travaux de rénovation visant à la maîtrise énergétique. Selon la chambre, elles ne le sont pas pour les créations de nouvelles installations qui – par définition, quelle que soit leur performance énergétique – viennent augmenter les consommations d'électricité. Ce recours apparaît donc à ce titre irrégulier ;
- la chambre n'a pas été en mesure de s'assurer que les infrastructures d'éclairage public étaient correctement retracées dans l'inventaire comptable du syndicat, laissant ainsi subsister une incertitude quant à leur propriétaire réel, comme évoqué dans le précédent rapport de la chambre[6] ;
- le mode opératoire choisi par le SIEA, en recourant largement aux fonds de concours, prive le syndicat de ressources stables et durables. En effet, les subventions d'équipement reçues des communes correspondent à des projets bien identifiés, contrairement aux cotisations versées par ses membres. Dans ce contexte, le syndicat risque de ne pas percevoir les recettes de fonctionnement, compte tenu des cotisations trop faibles, nécessaires à la mise en place d'une stratégie de moyen et long termes.

Dès lors, la chambre, comme elle l'avait déjà fait lors de son précédent contrôle, recommande au SIEA d'assumer le pilotage et le financement de sa compétence relative à éclairage public, notamment en révisant le niveau de cotisation des communes. Il pourrait à ce titre déterminer dans un document-cadre validé par ses instances de représentation les axes stratégiques du développement et de la modernisation de l'éclairage public, les zones de déploiement prioritaire, le calendrier de mise en œuvre, les marges de manœuvre offertes aux communes en termes visuels et techniques et la mise à niveau des cotisations lui permettant de dégager des capacités financières pour soutenir ses investissements. Il respecterait ainsi l'esprit et les principes de la construction intercommunale.

Recommandation n° 2. Assumer le pilotage et le financement de sa compétence éclairage public, notamment en révisant le niveau de cotisation des communes et en limitant les recours aux fonds de concours aux seuls cas prévus par l'article L. 5212-26 du code général des collectivités territoriales.

1.2 Les organes de gouvernance

La gouvernance est régie par les statuts, complétés du règlement intérieur actualisé en 2022.

1.2.1 Le comité syndical

Le comité syndical administre le syndicat et représente les communes, qui disposent d'un nombre de délégués fixé par les statuts. Au total, le SIEA compte 501 délégués.

Les réunions se tiennent, selon le cas, en présentiel ou en visioconférence depuis une modification du règlement intérieur datant de 2022, prenant acte de la nouvelle rédaction de

[6] L'imprécision des libellés sur les travaux d'éclairage public (« EP 2016 » par exemple) ne permet pas de connaître la consistance des immobilisations concernées, leur localisation ni de vérifier la complétude de l'inventaire.

l'article L. 5211-11-1 du CGCT. La chambre note que le règlement prévoit des réunions au moins deux fois par an alors que l'article L. 5211-1 du CGCT prévoit une réunion par trimestre et que c'est bien cette périodicité qui a cours. La chambre invite le syndicat à remédier à cette incohérence lors d'une prochaine modification, ce à quoi le président du syndicat a indiqué s'engager en réponse aux observations provisoires.

Des modalités de vote différenciées sont mises en place pour les sujets relevant de compétences optionnelles. La méthode par distribution de cartons de couleurs aux communes selon leurs compétences transférées a été abandonnée en 2023 au profit d'une solution informatique en ligne. La chambre note cependant que les délibérations et procès-verbaux de comité syndical ne font pas apparaître les votes et les quorums selon le nombre de communes concernées par la compétence optionnelle. Seul le format plénier est retenu, ce qui traduit imparfaitement les résultats des votes et le calcul du quorum. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du syndicat s'est engagé à faire désormais apparaître le vote détaillé de ses membres pour chacun des sujets y donnant lieu.

En matière de prévention des conflits d'intérêts, aucune charte ou document de sensibilisation n'existe. Le syndicat n'est pas en capacité de citer des exemples de déport de délégué dans des votes pour lesquels il pourrait être placé en situation de conflits d'intérêts. La probabilité qu'au moins un des 500 délégués connaisse une telle situation sur l'une des compétences du syndicat est forte. Dès lors, la chambre invite le syndicat à sensibiliser ses délégués sur les modalités de prévention des conflits d'intérêts et à formaliser les situations nécessitant un déport, par exemple sur le modèle de la charte de l'élu dans les communes ou en l'intégrant dans le guide du délégué, remis à chacun d'eux. En réponse aux observations provisoires, le président du syndicat a indiqué qu'il veillera à ce que des préconisations en matière de prévention des conflits d'intérêts soient intégrées au guide du délégué.

1.2.2 Le bureau syndical

Le bureau syndical est composé du président, de 11 vice-présidents et de 17 membres de droit commun soit un total de 29 membres. Il se réunit quatre à cinq fois par an. L'enveloppe totale des indemnités versées est stable depuis 2021.

Tableau n° 2 : Indemnités perçues par les élus sur la période

	2020	2021	2022	2023	2024
Total	100 666	122 194	124 332	125 127	120 122

Source : SIEA - état récapitulatif des indemnités perçues, retraitement chambre régionale des comptes[7].

Le bureau dispose d'une large délégation de pouvoir consentie par le comité syndical par délibération du 24 juillet 2020, qui concerne « *toutes ses attributions pour l'administration*

[7] Le montant 2020 s'explique par le décalage des élections municipales qui a conduit à un retard dans la désignation des délégués.

et le fonctionnement du Syndicat, à l'exception de celles énumérées[8] *à* l'article L5211-10 *du code général des collectivités territoriales* ». Cette délégation devrait être complétée par la référence à l'article L. 5211-9 du CGCT qui détermine les missions confiées au président seul afin d'éviter toute confusion, comme déjà évoqué dans le rapport de la chambre de 2016.

Le président dispose, quant à lui, d'une délégation du comité syndical en date du 24 juillet 2020. Conformément à l'article L. 5211-10 du CGCT, lors de chaque réunion du comité syndical, le président rend compte de l'activité du bureau et des attributions exercées par délégation de l'organe délibérant.

1.2.3 Le bureau exécutif et les commissions

Le bureau exécutif est composé du président et de ses vice-présidents. Il évoque les sujets d'actualité et prépare les discussions en bureau syndical. Il ne dispose d'aucun pouvoir de délibération et n'est institué par aucun texte. Il se réunit environ huit fois par an.

Le syndicat a constitué les commissions obligatoires : commission d'appel d'offres, commission de délégation de service public, commission consultative sur les services publics locaux. Il ne dispose pas de commissions thématiques.

Cette organisation n'appelle pas d'observation à l'exception des modalités de présentation des comptes rendus d'activité des concessionnaires. Ces documents sont présentés en commission consultative des services publics locaux (CCSPL) plutôt qu'en comité syndical. De l'avis même du syndicat, cette organisation apparaît insatisfaisante et devrait être modifiée lors du prochain mandat.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si les modalités de gouvernance du syndicat n'appellent pas d'observations majeures de la chambre, l'organisation des compétences continue de déroger, pour certaines d'entre elles, à l'esprit et aux principes de l'intercommunalité.

Déjà soulignée par le précédent rapport de la chambre, la compétence relative à l'éclairage public procède d'une logique inversée de la construction intercommunale : les projets continuent d'être portés par les communes et le SIEA agit essentiellement comme financeur au lieu de se positionner, comme il a pu le faire par exemple pour la fibre, en véritable pilote à l'échelle départementale. La chambre recommande au syndicat de respecter le principe d'exclusivité et d'assumer pleinement ce rôle de stratège, en révisant notamment le niveau des cotisations versées par les communes.

[8] Soit à l'exception « 1° Du vote du budget, de l'institution et de la fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances ; 2° De l'approbation du compte administratif ; 3° Des dispositions à caractère budgétaire prises par un établissement public de coopération intercommunale à la suite d'une mise en demeure intervenue en application de l'article *L. 1612-15* ; 4° Des décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition, de fonctionnement et de durée de l'établissement public de coopération intercommunale ; 5° De l'adhésion de l'établissement à un établissement public ; 6° De la délégation de la gestion d'un service public ; 7° Des dispositions portant orientation en matière d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et de politique de la ville ».

S'agissant des infrastructures de recharge de véhicules électriques, le syndicat agit sans en avoir la compétence, sur la base d'une interprétation extensive des textes et surtout en s'exonérant des obligations législatives. La chambre lui recommande d'en acquérir formellement la compétence et de se conformer aux objectifs définis par la loi.

---

2 LES RESSOURCES HUMAINES

2.1 L'organisation et le pilotage

2.1.1 L'organisation du service

Rattaché à la direction des ressources, le service des ressources humaines et des assemblées dispose de cinq agents. Il s'est étoffé depuis 2020, une seule personne étant jusqu'alors en charge de ces activités.

Le recrutement d'une chargée des compétences en 2023, précédemment apprentie au sein du syndicat, vise à développer le recrutement et formation. Depuis 2024, les missions du service se sont également élargies à la paye, précédemment traitée par le service comptabilité.

Les enjeux identifiés pour les mois à venir concernent la refonte du règlement intérieur, notamment sur le volet temps de travail, l'adhésion à un contrat collectif d'assurance et de santé, l'élaboration d'un plan de formation et la prise en compte des risques psycho-sociaux.

2.1.2 Le pilotage de la gestion des ressources humaines

Le précédent contrôle de la chambre avait relevé le faible pilotage de la gestion des ressources humaines, relevant l'absence de fiches de postes, de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ou encore d'outil de pilotage de la masse salariale.

Le travail de formalisation des documents obligatoire est en cours. Si, lors du débat d'orientations budgétaires, la présentation de documents présentant la structure et l'évolution des effectifs a été faite de façon détaillée, le bilan social, alors encore biannuel, n'a pas été réalisé en 2020 mais seulement en 2022.

Par délibération du 8 juillet 2022, le comité syndical a décidé la création d'un comité social territorial comptant trois représentants du personnel titulaires et trois représentants de la collectivité titulaires, dont les comptes-rendus sont rédigés de façon précise.

Depuis le précédent contrôle, le SIEA s'est aussi doté de fiches de poste détaillées.

La chambre relève que le syndicat est dans l'obligation d'élaborer des lignes directrices de gestion (LDG)[9], conformément au décret du 29 mai 2019 qui en définit le régime. Or s'il applique, pour les sujets de promotion interne et d'avancement, les LDG du centre départemental de gestion de l'Ain, il ne dispose pas de LDG propres sur la stratégie

[9] Ces LDG doivent être établies par l'autorité territoriale, pour une durée de six ans au maximum, après avis du comité social territorial, et ensuite rendues accessibles aux agents par voie numérique et/ou par tout autre moyen.

pluriannuelle de pilotage des ressources humaines ni sur la mobilité professionnelle. La chambre lui recommande ainsi d'adopter des lignes directrices de gestion sur les autres sujets.

Recommandation n° 3. Adopter des lignes directrices de gestion conformément au décret du 29 mai 2019

2.2 Les effectifs

2.2.1 La structure des effectifs

Les effectifs sont présentés dans les comptes administratifs du budget principal[10], de façon détaillée et concordante avec les fichiers de paie, sauf pour les effectifs de techniciens territoriaux qui, certaines années, présentent un écart de l'ordre de sept équivalents temps plein (ETP)[11].

Les effectifs rémunérés ont fortement augmenté entre 2020 et 2024, passant de 80 agents à 115, soit 44 %, avec une progression très dynamique des agents non titulaires (+ 79 %). À la suite du précédent rapport de la chambre, le SIEA s'est mis en conformité en recrutant des agents sous statut de droit privé pour la régie.

La part des agents titulaires de droit public a nettement reculé, de 54 % à 41 %. Parmi les agents de droit public, les contractuels sont passés du tiers à la moitié des effectifs. Les effectifs rémunérés incluent, en fin de période de contrôle, une dizaine d'emplois de droit public non permanents, notamment sous la forme de contrats de projets.

Tableau n° 3 : Évolution des effectifs, au mois de décembre de chaque année*

	2020	2021	2022	2023	2024	Évol.
Agents titulaires	42	42	42	46	47	+ 12 %
Agents non titulaires	38	44	51	62	68	+ 79 %
dont agents de droit privé	17	20	23	22	25	+ 47 %
dont agents de droit public	21	24	28	40	43	+ 105 %
Total	**80**	**86**	**93**	**108**	**115**	**+ 44 %**

Source : fichiers de paie – (*) hors apprentis, contrats aidés et fonctionnaires stagiaires.

Les agents de catégorie A ont connu la plus forte hausse, en particulier ceux de la filière administrative. Leur part dans les effectifs passe ainsi de 19 à 25 %. Cette progression découle du renforcement de plusieurs services supports : affaires juridiques et commande publique, ressources humaines, direction des services informatiques, responsables territoriaux, comme détaillé en annexe.

Sur la période de contrôle, un important renouvellement est intervenu, avec 60 agents recrutés au cours de la période soit 52 % de l'effectif, ce qui a engendré une forte charge de

[10] Les budgets annexes présentent un état néant.
[11] Les équivalents temps plein (ETP) correspondent aux effectifs présents à une date donnée, corrigés de leur quotité de travail (temps partiel, temps non complet).

travail en matière de recrutement. Seulement 55 des agents rémunérés en décembre 2024 l'étaient déjà en 2020.

2.2.2 Les créations d'emplois

Le tableau des emplois budgétaires fait l'objet de réunions d'arbitrage entre les directeurs et la direction générale, puis d'une présentation des organigrammes et fiches de poste en comité social territorial. Le bureau syndical propose les modifications du tableau des effectifs, qui sont ensuite validées par le comité syndical. Le SIEA a ainsi apporté des modifications à la suite du précédent rapport de la chambre, qui relevait l'irrégularité des créations d'emplois par le bureau, non autorisé à prendre des décisions ayant une incidence budgétaire (article L. 5211-10-1° du CGCT).

D'autres observations formulées par la chambre dans son précédent rapport n'avaient pas été corrigées à l'ouverture du contrôle. Ainsi, les emplois demeuraient créés par cadre d'emplois et non par grade comme ils l'auraient dû, conformément à l'article L. 313-1 du code général de la fonction publique (CGFP). De plus, les délibérations ne précisaient pas si les emplois peuvent être pourvus par des agents contractuels ni, dans cette hypothèse, « *le motif invoqué, la nature des fonctions, les niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi créé* », point très problématique compte tenu du volume de recrutement d'agents contractuels. Enfin le syndicat avait aussi pour pratique de créer des postes « en doublon » pour des périodes transitoires, qui n'étaient pas supprimés une fois échu l'évènement ayant justifié leur création[12].

Faisant suite aux échanges lors de l'instruction, le SIEA a corrigé ces anomalies lors du comité syndical du 29 mars 2025, en adoptant une délibération plus précise qui a notamment supprimé, pour partie, les postes en doublon créés en 2022 et validé un tableau des effectifs présenté par grade et non plus, comme jusqu'alors, par cadre d'emplois.

La chambre invite le SIEA à poursuivre l'ajustement du tableau des emplois budgétaires en supprimant, le cas échéant, les emplois non nécessaires et non pourvus, qui représentent une quinzaine d'emplois par an.

2.2.3 La situation de la régie Réso-Li@in

Selon l'article L. 2221-1 du CGCT, « *les communes et les syndicats de communes peuvent exploiter directement des services d'intérêt public à caractère industriel ou commercial* ». Ces régies prennent la forme de régies simples[13], de régies dotées de la seule autonomie financière, ou de régies disposant de l'autonomie financière et de la personnalité morale[14]. En l'espèce la régie Réso Li@in[15], créée en 2007, dispose de la seule autonomie financière et relève d'un budget annexe[16] appliquant la nomenclature budgétaire et comptable

[12] Pour faciliter la transition de certaines activités vers la SEM LEA, pour disposer d'un poste permettant d'accueillir un agent à son retour de détachement ou encore pendant la période de stage d'un agent bénéficiant d'une promotion interne ou d'une réussite à un concours.
[13] Applicables uniquement à certaines régies communales créées avant 1926.
[14] Articles L. 2221-4 et L. 2221-8 du CGCT.
[15] Régie d'exploitation du service Optique de Li@in.
[16] Article R. 2221-69 du CGCT.

M4. La régie, qui exploite et maintient le réseau de fibre optique, occupe une part importante dans l'activité du SIEA.

La régie est dotée d'un directeur et d'un conseil d'exploitation. Le conseil d'exploitation a été réélu lors du comité syndical du 24 juillet 2020. La direction de la régie est assurée par le directeur général des services. Les statuts de la régie ont été modifiés par délibération du 1er décembre 2023, portant le nombre de membres du conseil d'exploitation à neuf, dont cinq désignés par le comité syndical.

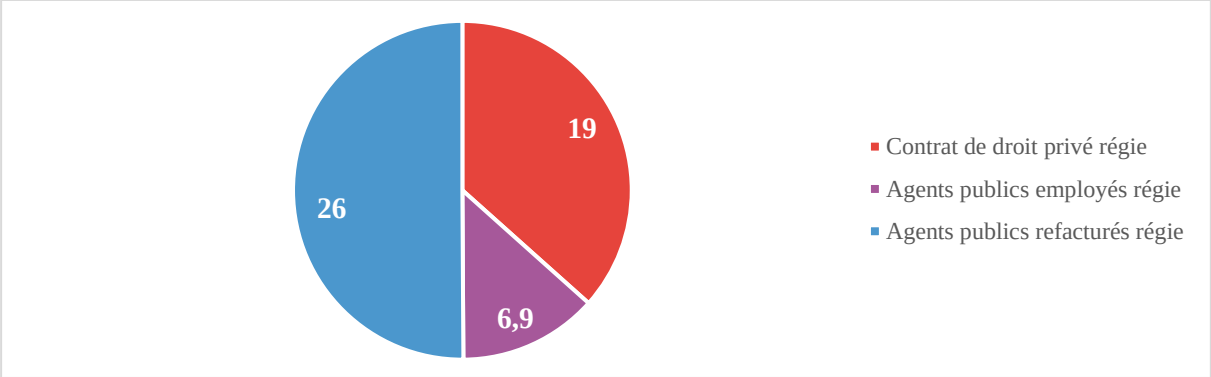
Le budget principal supporte l'ensemble des dépenses de personnel qui sont ensuite refacturées aux budgets annexes. Pour la régie, cette organisation résulte de l'article R. 2221- 81 du CGCT selon lequel « *le montant des rémunérations du personnel communal mis à la disposition de la régie est remboursé à la commune. Il est porté en dépense au budget de la régie et en recette au budget de la commune* ». Une convention conclue en 2008 portait sur les modalités de mutualisations et refacturation des moyens[17] mais n'a pas été reconduite. À l'heure actuelle, il indique refacturer la régie « au coût réel » en se fondant sur les agents travaillant effectivement pour la régie. L'annexe au compte administratif en précise le détail.

Ont été refacturés à la régie au titre de 2023 :

- 26 agents représentant 25,9 ETP employés au sein de la régie, soit au service exploitation maintenance, soit au service clients ; parmi eux 7 agents représentant 6,9 ETP d'un statut de droit public dont deux agents contractuels de droit public ;
- 5 agents travaillant au déploiement de la fibre optique, refacturés à 100 % ;
- 26 agents représentant 14,1 ETP employés dans d'autres services : direction des travaux, direction des ressources (commande publique, ressources humaines, service juridique, comptabilité), système d'informations géographiques.

Au total, les agents contractuels de droit privé ne représentent que 19 des 45 ETP déclarés comme employés au profit de la régie. Cette situation résulte d'une organisation qui mutualise les fonctions supports du SIEA et de la régie au sein du service « ressources », ce qui permet d'éviter de dédoubler certaines fonctions.

Graphique n° 1 : Agents travaillant au sein de la régie Li@in ou en support de ses activités, en ETP



Source : annexe du compte administratif 2023.

[17] À hauteur de 10% du coût chargé de la rémunération de dix agents identifiés, soit 20 000 € annuels.

2.2.4 Le recrutement

L'article L. 311-1 du CGFP prévoit que les emplois publics sont, par principe, pourvus par des agents titulaires. Le recrutement d'agents contractuels ne peut intervenir que dans les cas et aux conditions prévues par la loi.

Les effectifs du SIEA étant composés majoritairement d'agents non titulaires, la chambre s'est intéressée aux conditions de recrutement des agents contractuels de droit public en examinant un échantillon de dossiers de recrutement.

La chambre constate que la formalisation des procédures de recrutement a progressé depuis 2024, des procès-verbaux des entretiens de recrutement étant établis par les jurys de recrutement du SIEA, en conformité avec l'article 2-9 du décret du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.

Selon les documents transmis à la chambre, sauf dans un cas, tous les recrutements d'agents contractuels de droit public, effectués sur emplois permanents sur la période, l'ont été au motif de « poste vacant » ce qui correspond à l'article L. 332-8 du CGFP, qui dispose que « *par dérogation au principe énoncé à l'article L. 311-1 et sous réserve que cette vacance ait donné lieu aux formalités prévues à l'article L. 313-1, des emplois permanents peuvent être également occupés de manière permanente par des agents contractuels territoriaux dans les cas suivants : (…) 2° Lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire territorial n'a pu être recruté dans les conditions prévues par le présent code ; (…)* ».

Sur la période contrôlée, 48 agents contractuels de droit public ont occupé un emploi permanent à la suite d'un recrutement fondé sur les besoins des services ou la nature des fonctions, dont 12 recrutés avant 2020 et 36 après.

Pour ce motif de recrutement, l'autorité territoriale doit être en mesure de justifier qu'aucune candidature de fonctionnaire territorial n'a pu être retenue[18]. Elle doit respecter l'article L. 332-21 du CGFP selon lequel « *le recrutement d'agents contractuels pour pourvoir des emplois permanents est prononcé au terme d'une procédure permettant de garantir l'égal accès aux emplois publics. L'autorité compétente assure la publicité de la vacance et de la création de ces emplois dans les conditions de l'article L. 311-2* ».

La chambre rappelle au SIEA que le recrutement d'agents contractuels n'est possible qu'en établissant l'impossibilité de recruter un fonctionnaire sur l'emploi concerné[19]. Elle a relevé un cas où l'agent contractuel, déjà en poste au sein du SIEA, était informé du renouvellement à venir de son contrat avant même que la déclaration de vacance d'emplois ait été effectuée, ce qui constitue une irrégularité au regard du III de l'article 2-3 du décret n° 88-145 qui prévoit que « *le renouvellement du contrat d'un agent qui occupe un emploi permanent de la fonction publique territoriale relevant du 2° de l'article L. 332-8 du même code n'est possible que lorsque l'autorité territoriale a établi préalablement le constat du caractère infructueux du recrutement d'un fonctionnaire sur cet emploi* ».

Les conditions de recrutement et de rémunération de la précédente DGS sont par ailleurs évoquées *infra*.

---

[18] Article 2-3 du décret du 15 février 1988 précité.
[19] CAA Lyon, 10 avril 2024, 22LY02882.

Comme dans son précédent rapport, la chambre invite le syndicat à respecter toutes les dispositions concernant le recrutement d'agents contractuels sur emplois permanents.

2.3 La masse salariale

2.3.1 L'évolution de la masse salariale

La masse salariale du SIEA a progressé de 56 %, en raison principalement de l'accroissement significatif des effectifs (+ 44 %), tirés par l'importante progression des agents non titulaires en ETP (+ 79 %) et en rémunération (+ 102 %). La rémunération moyenne annuelle par agent a, pour sa part, progressé de 12 %.

Tableau n° 4 : Évolution de la masse salariale

En €	2020	2021	2022	2023	2024	Evol. 2024/2020
Titulaires	1 415 609	1 444 981	1 538 657	1 658 401	1 781 929	+ 26 %
Non titulaires	1 208 356	1 360 772	1 731 963	2 010 667	2 436 811	+ 102 %
*Autres**	198 791	211 842	294 303	272 523	194 053	- 2 %
Total	**2 822 756**	**3 017 595**	**3 564 923**	**3 941 591**	**4 412 794**	**+ 56 %**

Source : fichiers de paie – (*) apprentis, emplois aidés, élus.

La chambre observe que le SIEA, dans un objectif d'attractivité salariale, accorde systématiquement aux agents contractuels de droit privé des augmentations salariales comparables à celles appliquées aux rémunérations des fonctionnaires et contractuels de droit public, telles des attributions de points d'indice complémentaires ou la revalorisation du point d'indice.

2.3.2 Le régime indemnitaire

La mise en œuvre d'un régime indemnitaire n'est pas obligatoire pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Ceux qui décident d'instituer un régime indemnitaire doivent néanmoins se conformer au principe de parité avec la fonction publique de l'État fixé à l'article L. 714-4 du CGFP selon lequel : « *les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires de leurs agents, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État* ».

Afin d'apprécier cette limite, le décret du 6 septembre 1991 modifié pris pour l'application de cet article L. 714-4 établit des équivalences entre les cadres d'emplois de la FPT et certains corps de la fonction publique de l'État exerçant des fonctions équivalentes. Il revient, dans ce cadre, à l'organe délibérant de fixer la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des primes et indemnités applicables dans la limite de celles attribuées aux fonctionnaires de l'État équivalents.

2.3.2.1 Le RIFSEEP

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)[20] a été institué par délibération du 9 avril 2016, pour les cadres d'emplois de la filière administrative et les techniciens territoriaux, puis étendu aux autres agents de la filière technique par délibération du bureau syndical du 26 juin 2020. Les agents contractuels en sont également bénéficiaires.

Le RIFSEEP est composé de deux parts, dont l'organe délibérant fixe les plafonds par cadre d'emplois et détermine les critères d'attribution : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et le complément indemnitaire annuel (CIA).

La délibération du SIEA précise les groupes de fonctions applicables aux différentes catégories ainsi que les plafonds, qui correspondent aux limites des corps analogues de la fonction publique de l'État. Il est prévu que le montant de CIA servi aux agents soit plafonné à 10 % de leur IFSE pour les agents de catégorie C, 12 % pour ceux de catégorie B et 15 % pour ceux de catégorie A. Ces plafonds ont été respectés.

Les plafonds fixés respectent ceux des corps comparables de la fonction publique de l'État (principe de parité). À l'exception du cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux, le plafond fixé est équivalent à celui applicable aux corps de référence de l'État.

Le syndicat verse le CIA de façon mensualisée à ses agents, avec de nombreux cas de montants mensuels stables sur toute la période de contrôle ce qui laisse à penser que leur manière de servir n'a pas été prise en compte. Bien que la délibération instituant le RIFSEEP prévoie que l'attribution du CIA repose sur les entretiens professionnels, tel n'est pas le cas. À titre d'illustration, le versement du CIA s'effectuant dès le premier mois de présence au sein du syndicat, l'indemnité ne peut donc pas réellement tenir compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir.

Recommandation n° 4. Attribuer le complément indemnitaire annuel en tenant compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir, conformément aux articles L. 714-4 et L. 714-5 du code général de la fonction publique territoriale.

2.3.2.2 Les autres primes et indemnités

Les versements de nouvelle bonification indiciaire, dont le précédent contrôle avait relevé le caractère irrégulier pour les agents contractuels, n'appellent pas d'observations.

Le SIEA a par ailleurs été attentif au pouvoir d'achat de ses agents en leur attribuant les primes légalement obligatoires en la matière (garantie individuelle de pouvoir d'achat - GIPA) ou facultatives (prime de pouvoir d'achat, indemnité inflation).

Entre 2021 et 2023, il a versé l'indemnité de garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA)[21] aux agents qui remplissait les conditions pour en bénéficier, pour un montant de 22 000 €.

[20] Institué par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 pour la fonction publique de l'État.

[21] Prévue par le décret n° 2008-539 du 6 juin 2008, qui s'est appliquée entre 2008 et 2023 et n'a pas été reconduite en 2024 (cf. article 5 du décret).

En 2024, une prime de pouvoir d'achat a été attribuée à 59 agents titulaires (27) et non titulaires (32) pour un montant total de 30 832 €, soit en moyenne 523 € par agent. Cette prime prévue par la délibération n° DE202403049 s'inscrit dans le cadre réglementaire prévu par le décret du 31 octobre 2023 portant création d'une prime de pouvoir d'achat exceptionnelle pour certains agents publics de la fonction publique territoriale. Les montants versés aux agents éligibles, entre 300 et 800 € selon leurs revenus, n'appellent pas d'observations.

En 2022, 44 agents ont perçu 100 € au titre de l'« indemnité inflation », correspondant à une aide exceptionnelle prévue par la loi de finances rectificative pour 2021 et le décret n°2021-1623.

2.3.3 La persistance de quelques irrégularités dans la rémunération des agents contractuels

Les agents contractuels de droit public sont aussi soumis au principe de parité avec la fonction publique d'État. Leur rémunération doit tenir compte des fonctions exercées, de la qualification requise pour leur exercice, de la qualification détenue par l'agent et de son expérience. Le juge administratif vérifie que la rémunération n'est pas fixée de façon manifestement illégale, par exemple en référence au dernier échelon du grade[22].

Au SIEA, les contractuels de droit public bénéficient d'un « salaire de base » calculé en référence à un indice et d'un montant de RIFSEEP. Ce dernier a pu être revalorisé, dans certains cas, avant l'échéance des trois ans prévus par la loi pour un réexamen de la rémunération des agents contractuels. Les contractuels de droit privé perçoivent un « salaire de base forfaitaire » qui globalise leur rémunération.

La rémunération des agents contractuels faisait l'objet d'une recommandation dans le précédent rapport qui observait plusieurs cas de classement très favorables sur des grades d'avancement.

Si, en majorité, les agents contractuels sont classés sur des grades et indices cohérents avec leur expérience, quelques situations particulières ont été relevées. Par exemple, des agents contractuels ont pu être classés à un échelon qui apparaît comme favorable au regard de leur absence d'expérience dans des fonctions similaires et dans la fonction publique en général.

Deux situations individuelles irrégulières sont par ailleurs traitées au point 2.5.

En outre, un dépassement du plafond de RIFSEEP a été observé concernant la rémunération d'un cadre de direction contractuel. L'agent a perçu 48 000 € d'IFSE et CIA en 2024, soit davantage que le plafond de 42 600 € applicable au syndicat. Si le montant attribué découle du souhait du président du syndicat de valoriser l'intérim de plusieurs mois exercé par cet agent, la situation ne permettait pas de déroger au plafond réglementairement applicable qui demeure celui de son cadre d'emplois de référence, et non de l'emploi dont il a exercé l'intérim.

La chambre observe que l'attribution d'un niveau de RIFSEEP proche du plafond de rémunération a privé le syndicat de marges de manœuvre indemnitaires à l'occasion de l'intérim.

[22] CAA Bordeaux, 12 juin 2001, n°97BX31592.

Enfin, un avis formulé par le juge administratif a rappelé que les agents contractuels n'ont pas le droit à un système de carrière[23]. Or le SIEA a pu procéder à la promotion d'un agent contractuel en lui proposant un emploi de la catégorie supérieure, sans que le nouveau poste fasse l'objet d'une publication de vacance d'emplois.

Recommandation n° 5. Respecter lors des recrutements de personnels non titulaires la cohérence entre profil, grade et classement indiciaire.

2.3.4 Les frais de mission des agents et les avantages en nature

En application des dispositions du décret du 19 juillet 2001 relatif au règlement des frais de missions des collectivités locales et des établissements publics, un ordre de mission doit être délivré préalablement à toute mission accomplie par les agents et la collectivité doit déterminer le barème des taux de remboursement forfaitaire des frais d'hébergement dans la limite des taux prévus (article 7-1). À la suite de ce décret de portée générale, le décret du 3 juillet 2006 fixe les conditions et modalités de règlement des frais occasionnés pour les déplacements temporaires des personnels civils de l'État, un arrêté subséquent du 3 juillet 2006 ayant déterminé les taux des indemnités de missions.

Le SIEA n'a pas délibéré sur les frais de mission et d'hébergement des agents, mais applique les modalités de remboursement règlementaires. Une délibération du 7 juillet 2023 porte sur les seuls frais de déplacement des membres de la direction générale. Elle acte le principe d'un remboursement sur la base des frais réellement engagés, et non des plafonds règlementaires applicables, ce qui présente un risque de dérapage des coûts et est contraire à la réglementation. En effet, l'article 7-1 du décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001 ne prévoit le remboursement aux frais réels que pour tenir compte de situations particulières et non de façon permanente et sans condition. Dès lors, la chambre invite le SIEA à prendre une délibération fixant les montants forfaitaires de remboursement, ce à quoi son président s'est engagé en réponse aux observations provisoires.

Le SIEA établit des ordres de mission permanents pour la quasi-totalité de ses agents auxquels s'ajoutent des ordres de mission mensuels listant les déplacements prévus. Le contrôle d'un échantillon des frais remboursés aux agents et élus n'appelle pas d'observation.

Les règles d'utilisation des véhicules de service et des véhicules personnels font l'objet de l'article 12 du règlement intérieur.

Le SIEA dispose de 15 véhicules qui sont considérés comme des véhicules de service, dotés d'un carnet de bord[24] et d'une carte de carburant. Des agents bénéficient (ou ont bénéficié) d'une autorisation générale de remiser le véhicule à leur domicile : la DGS, le DGA Travaux, les responsables territoriaux et la responsable des affaires institutionnelles. Le tableau transmis à la demande de la chambre fait apparaître en outre un véhicule utilisé par le directeur de la SEM LEA, sur la base d'une convention.

La chambre a contrôlé, pour les agents disposant d'un véhicule de service avec autorisation de remisage à domicile, les factures de carburant et d'autoroute, pour les années 2022 à 2025.

---

[23] Conseil d'État, avis, 30 janvier 1997, n° 359964.
[24] Sauf pour le DGS et DGA Travaux.

L'URSSAF ne retient pas la qualification d'avantage en nature si l'utilisation du véhicule est nécessaire à l'activité professionnelle, si le trajet domicile-travail n'est pas desservi par les transports en commun et si le salarié est tenu de restituer à l'employeur le véhicule lors de chaque repos hebdomadaire et durant les périodes de congés[25]. Bien que le SIEA n'ait pas demandé aux agents concernés de restituer le véhicule pendant leurs week-ends ni congés, aucune utilisation en dehors des journées travaillées n'a été détectée.

Toutefois, la chambre invite le SIEA à la vigilance sur les conditions de mise en œuvre des autorisations de remisage à domicile, qui peuvent représenter un coût supplémentaire pour le syndicat. En l'absence d'exhaustivité des carnets de bord, l'usage exclusivement professionnel des véhicules de service ne peut être démontré, exposant le syndicat à un risque de requalification en avantage en nature.

2.3.5 Les dépenses en matière d'action sociale

L'article L. 731-1 du CGFP définit l'action sociale comme visant « *à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles* ». L'article L. 731-3 précise que le bénéfice de l'action sociale implique une participation du bénéficiaire à la dépense engagée, tenant compte notamment de son revenu. Distincte de la rémunération, l'action sociale n'est pas soumise au principe de parité.

Le règlement intérieur du SIEA ouvre aux agents de droit public ou de droit privé employés pour six mois au moins, le bénéfice de prestations d'action sociale accordées sous condition de ressources[26]. La politique d'action sociale permet de renforcer son attractivité comme employeur : tickets restaurants, chèques vacances, participation à la protection sociale complémentaire, notamment.

2.4 L'organisation du temps de travail et ses modalités de gestion

Le SIEA dispose d'un règlement intérieur datant de 2011, actualisé en juillet 2020 après avis du comité technique.

2.4.1 L'organisation du travail

Le cycle de travail est fondé sur une semaine de 39 heures avec des horaires fixes : 8h- 12h et 13h-17h ou 13h30-17h30 du lundi au jeudi, et une heure de moins le vendredi. Les agents bénéficient de jours de RTT tous les 15 jours (le vendredi) sur neuf mois (juin à août exclus), soit en moyenne 19,5 jours de RTT par an, auxquels s'ajoutent 25 jours de congés payés Au total, le syndicat respecte la règle des 1 607 heures de travail annuel.

La journée de solidarité a été fixée à un samedi, précédemment non travaillé, à l'occasion de la tenue de l'assemblée générale du syndicat.

[25] Chambre régionale des comptes Normandie, Centre de gestion de la fonction publique territoriale de l'Orne, 2024.
[26] Indice inférieur à 488 ou salaire brut annuel inférieur à 28 000 € pour les agents de droit privé.

Le SIEA autorise l'exercice de certaines missions en télétravail, ce qui constitue un élément d'attractivité. Les arrêtés correspondants figurent bien aux dossiers individuels des agents, et l'indemnité de télétravail a été versée aux agents concernés, pour 7 665 € en 2024.

Une réflexion est en cours pour l'introduction d'horaires variables.

2.4.2 Les comptes épargnes temps

Le règlement intérieur autorise les fonctionnaires et agents non titulaires de droit privé ou de droit public à créer un compte épargne temps (CET). Cette possibilité a été ouverte par délibération de 2006, actualisée en 2018. Les jours épargnés sur le CET peuvent être utilisés comme congés, alimenter le régime additionnel de retraite de la fonction publique (RAFP) ou être monétisés. Les 15 premiers jours épargnés ne peuvent être monétisés.

Au 31 décembre 2024, les agents du SIEA avaient épargné 1 029 jours sur leurs CET. L'indemnisation des CET a représenté près de 56 000 € sur la période.

La chambre invite le SIEA à formaliser davantage l'alimentation des CET de ses agents, pour en améliorer la traçabilité.

2.4.3 Les heures supplémentaires et les astreintes

Le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 prévoit les conditions de réalisation, de récupération et d'indemnisation des heures supplémentaires.

En application de ce texte, le règlement intérieur autorise les agents à effectuer des heures supplémentaires et prévoit que celles-ci sont récupérées. La gestion des heures supplémentaires et leur récupération relèvent des différents chefs de service et, en l'absence de rémunération, n'a pas d'incidence en paie.

Les astreintes ont été mises en place en 2009 d'abord pour la régie Réso-Li@in, puis étendues en 2016 aux services intervenant en urgence en matière d'éclairage public. Il s'agit d'astreintes d'exploitation. Leur montant représente de l'ordre de 17 000 € par an, soit en moyenne huit astreintes hebdomadaires par mois. Elles n'appellent pas d'observation.

2.5 Des recrutements et des trajectoires professionnelles atypiques

2.5.1 La situation de la précédente DGS

Mme A. a été recrutée comme directrice du pôle communication électronique et directrice de la régie Li@in à compter du 12 novembre 2018 puis, par un nouveau contrat, comme directrice des opérations à compter du 12 novembre 2021. Elle a aussi exercé de fait les fonctions de DGS depuis juillet 2019, avant de se les voir confier officiellement début 2022 par un avenant à son contrat.

La chambre considère que plusieurs irrégularités ont été commises par le SIEA.

2.5.1.1 L'exercice des fonctions de DGS sans occuper d'emploi fonctionnel

Dès juillet 2019, Mme A. a exercé, dans les faits, les fonctions de DGS qui se sont ajoutées à ses attributions contractuelles comme directrice de la régie puis directrice des opérations. Or il n'existe pas de situation dans lesquelles un agent peut cumuler deux emplois à temps complet. Mme A., directrice de la régie puis directrice des opérations, ne pouvait exercer les fonctions de DGS au surplus. Ces fonctions étant les plus élevées au sein du syndicat auraient dû lui être confiées à titre principal, et la direction de la régie/d'un pôle confiée au surplus.

Dans les communes de plus de 2 000 habitants, l'emploi de DGS doit reposer sur un emploi fonctionnel[27]. Il est en effet irrégulier de prévoir l'exercice de fonction de direction générale des services sans avoir créé l'emploi correspondant, qui doit être un emploi de direction[28].

Le SIEA est assimilé à une commune de 80 000 habitants – assimilation peu justifiée selon la chambre, comme détaillé en annexe – ce qui lui permet de recruter directement sur cet emploi un agent non titulaire, sous réserve du respect de certaines dispositions. Le syndicat, en dépit de cette possibilité, avait fait jusqu'en 2024 le choix de ne pas créer d'emploi fonctionnel de DGS, s'exonérant de ses obligations règlementaires.

Par ailleurs et s'agissant de l'emploi le plus élevé de l'établissement, les fonctions de DGS n'auraient pas dû être confiées à Mme A. par simple avenant à son contrat de travail mais faire l'objet d'une création de l'emploi *ad hoc* et de la publication d'une vacance d'emploi.

2.5.1.2 Des procédures de recrutement et de renouvellement biaisées.

Mme A. a d'abord été recrutée sur un emploi de directrice de la régie Li@in à compter du 12 novembre 2018, le recrutement d'un fonctionnaire n'ayant pas abouti.

Son contrat à durée déterminée (CDD) de droit public du 10 octobre 2018, tout comme celui conclu en novembre 2021 pour son renouvellement, la classent au grade d'ingénieur général[29], qui constitue le second grade d'avancement du cadre d'emplois des ingénieurs en chef, alors même que les déclarations de vacance d'emploi ne le prévoyaient pas[30]. La chambre observe qu'en ne faisant pas apparaître le grade d'ingénieur général dans la publication de l'offre, le SIEA s'est potentiellement privé de candidatures supplémentaires, tout en octroyant à Mme A., à deux reprises, une rémunération supérieure à celle résultant de l'offre publiée.

---

[27] Article L. 412-6 du CGFP.

[28] L'article L. 412-6 du CGFP précise que les emplois fonctionnels de direction de la fonction publique territoriale sont pourvus par voie de détachement. Parmi ces emplois figurent ceux de directeur général des services (DGS) des communes de plus de 2 000 habitants. Ces emplois de DGS sont donc pourvus en application de l'article 4 du décret n° 87-1101 qui prévoit un détachement d'un fonctionnaire sur un emploi fonctionnel. La possibilité de recrutement direct d'un agent contractuel, sur la base de l'article L. 343- 1 du CGFP, est réservée aux communes de plus de 40 000 habitants ou aux établissements publics assimilés à une telle commune.

[29] 2e grade d'avancement des ingénieurs en chef territoriaux, qui constituent un cadre d'emplois de catégorie A+, le grade de recrutement (ingénieur en chef) et le premier grade d'avancement (ingénieur hors classe) seulement ayant été mentionnés dans la déclaration de vacance d'emplois.

[30] Ouverture du recrutement aux grandes d'ingénieur hors classe, ingénieur en chef, ou ingénieur en chef hors classe en 2018 et aux grades d'ingénieur ou ingénieur principal en 2021.

2.5.1.3 Une rémunération très supérieure aux conditions d'emploi initialement prévues

Comme ingénieur général, la rémunération de Mme A. a été fixée à l'indice brut hors échelle B bis chevron 3, soit à l'indice majoré 1 129. La chambre estime que ce classement est irrégulier, pour deux raisons : la déconnexion entre le parcours de l'intéressée et le grade d'ingénieur général d'une part, le non-respect des règles relatives à la rémunération indiciaire des agents contractuels d'autre part.

Au moment de son recrutement en 2018, l'intéressée disposait de 14 années d'expérience professionnelle. Si ses deux premiers postes ne présentent pas de lien avec les missions du SIEA, les postes suivants, exercés pendant huit ans au sein d'Orange, et pour trois ans auprès d'un opérateur alternatif, lui ont en revanche permis d'acquérir une expérience professionnelle dans le domaine du très haut débit, d'une dizaine d'années.

La chambre rappelle que selon l'article L. 713-1 du CGFP[31] « *la rémunération des agents contractuels est fixée par l'autorité compétente en tenant compte des fonctions exercées, de la qualification requise pour leur exercice et de l'expérience de ces agents. Elle peut tenir compte de leurs résultats professionnels et des résultats collectifs du service et évoluer au sein de l'administration, de la collectivité ou de l'établissement qui les emploie* ». Le juge administratif exerce en la matière un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation[32]. La rémunération des agents non titulaires est également soumise au principe de parité. Elle ne saurait être fixée en référence à des grilles de rémunération du secteur privé ou aux pratiques observées sur le marché du travail.

Le juge administratif a déjà censuré une rémunération fixée au dernier échelon du grade alors que l'agent contractuel ne présentait pas une ancienneté ni des qualifications le justifiant[33].

Mme A. a bénéficié d'un classement très favorable, à la hors échelle B3 (HEB 3), dès son recrutement. Cet échelon n'est atteint par un agent titulaire, après la réussite à un concours particulièrement exigeant, qu'après au minimum 24 ans de carrière et l'occupation de plusieurs emplois fonctionnels à responsabilités supérieures. Réciproquement, un ingénieur en chef titulaire disposant de 11 ans de carrière peut atteindre au mieux le 3ème échelon d'ingénieur en chef hors classe, ou le 7ème échelon d'ingénieur en chef s'il n'a pas bénéficié d'avancement de grade (cf. annexe n°4).

La chambre considère que Mme A. aurait dû être classée, comme directrice de la régie, dans un grade cohérent avec son niveau d'expertise et d'expérience professionnelle ce qui peut correspondre, après une dizaine d'années d'expérience significative et sans avoir passé de concours d'accès aux grades de direction de la fonction publique, au 7ème échelon d'ingénieur en chef. Ce classement aurait conduit à l'attribution d'un indice majoré de 640 au lieu de 1 129. Lors du renouvellement de contrat en 2021, en prenant en compte trois années d'expérience

[31] Ancien texte : article 136 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.
[32] CE, 30 décembre 2013, n° 348057.
[33] CAA Bordeaux, 12 juin 2001, n° 97BX31592 : « que l'ancienneté, même minimale, permettant d'accéder à un tel échelon est largement supérieure à la période d'activité professionnelle que la commune soutient avoir été celle de son agent ; que si la commune de Port-Louis se prévaut également des fonctions exercées par l'intéressé lors de cette période et de l'obtention par lui de diplômes universitaires de 3ème cycle, ces données ne suffisent pas, non plus qu'aucun autre élément du dossier, à caractériser une qualification qui serait supérieure à celle susceptible d'être observée chez les attachés territoriaux assurant des missions comparables ».

supplémentaires, Mme A. aurait pu être classée au 9ème échelon d'ingénieur en chef à l'indice majoré de 901.

Selon la chambre, la rémunération indiciaire versée par le SIEA a été supérieure à cette projection de classement d'environ 2 200 € bruts par mois entre novembre 2018 et novembre 2021, et 1 800 euros bruts par mois entre novembre 2021 et octobre 2024.

Au total, sur les deux contrats, elle estime que le syndicat a versé de l'ordre de 140 000 € de plus que ce qui aurait résulté d'un classement indiciaire adéquat. Elle considère que le syndicat a octroyé une rémunération manifestement excessive à sa directrice, placée dans un grade supérieur à celui auquel elle aurait pu prétendre.

2.5.1.4 Le non-renouvellement du contrat de Mme A. et la création d'un emploi fonctionnel

Au cours de l'année 2024, à la suite de signalements, le président du syndicat a diligenté une enquête administrative au sujet des méthodes managériales de la DGS, à la suite de laquelle il a prononcé une suspension de fonctions puis, après avis de la commission consultative paritaire du centre de gestion de l'Ain réunie en formation disciplinaire, une exclusion temporaire de fonctions jusqu'à la fin du contrat[34], qui n'a pas été renouvelé. Cette sanction disciplinaire est définitive.

La procédure devant la commission consultative paritaire a notamment mis en évidence l'absence d'évaluation professionnelle régulière de la DGS.

Par délibérations du 29 novembre 2024, le comité syndical a supprimé l'emploi de « chargé de direction » et créé au 1er janvier 2025 un emploi fonctionnel de directeur général des services ouvert au détachement de fonctionnaires relevant des cadres d'emplois d'administrateur territorial ou d'ingénieur en chef territorial, pouvant également être pourvu par un agent contractuel de droit public par la voie du recrutement direct.

Le SIEA a effectué la déclaration de vacances d'emplois le 5 décembre 2024. 14 candidatures ont été réceptionnées, donnant lieu à deux entretiens dont les comptes-rendus, non datés et non signés, ont été communiqués à la chambre. À l'issue, il a recruté un DGS contractuel, comme le permet la procédure de recrutement direct, avec un CDD de trois ans.

L'intéressé remplit les conditions de diplôme et d'expérience professionnelle exigées et sa rémunération n'appelle pas d'observation.

Le SIEA s'est donc mis en conformité avec le droit lors de ce recrutement.

2.5.2 La situation de la responsable des relations institutionnelles

La chambre a relevé plusieurs irrégularités dans la situation administrative de la responsable des affaires institutionnelles.

Tout d'abord, cette agente a été rattachée artificiellement à la régie Li@in à compter de septembre 2023, sans que ses missions ni son positionnement hiérarchique n'évoluent. La décision de détachement au sein de la régie est inappropriée au regard de la situation des sept autres agents titulaires du SIEA, qui y sont affectés au titre de la position normale d'activité.

[34] 12 novembre 2024.

La situation de cette agente fait l'objet d'un contrat à durée indéterminée de droit privé avec la régie.

La chambre relève l'irrégularité de ce détachement qui, d'une part, ne s'est pas effectué dans un corps ou cadre d'emplois de même catégorie et de niveau comparable à celui d'origine et, d'autre part, n'a pas permis d'occuper un emploi différent de celui d'origine.

Elle recommande de mettre fin sans délai au détachement, ce à quoi, en réponse aux observations provisoires, le président du syndicat s'est engagé à l'échéance du 1er novembre 2025.

Selon la chambre, le détachement et la conclusion d'un contrat de droit privé, qui n'ont pas été appliqués aux autres fonctionnaires affectés à la régie, avaient pour objectif d'attribuer à l'agente une rémunération supérieure à celle dont elle bénéficiait comme fonctionnaire. Entre septembre 2023 et décembre 2024, le surplus irrégulier de rémunération qui lui a été versé a ainsi représenté 8 001,72 € bruts par rapport à la rémunération maximale dont elle aurait pu bénéficier comme fonctionnaire en position normale d'activité, au titre de son traitement indiciaire et du montant maximal de RIFSEEP applicable à son grade[35].

Recommandation n° 6. Mettre un terme au détachement de l'agente titulaire employée à la régie.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En matière d'organisation et de pilotage des ressources humaines, le SIEA a fortement progressé depuis le dernier contrôle de la chambre. Ces efforts étaient nécessaires, qui plus est dans un contexte de forte croissance des effectifs du syndicat. Ils doivent être poursuivis, par exemple en adoptant des lignes directrices de gestion et en révisant les modalités de versement du complément indemnitaire annuel.

Des irrégularités persistent. Elles concernent principalement les enjeux de rémunération et ceux de recrutement.

Le syndicat n'a pas pris en compte toutes les recommandations du précédent rapport de la chambre, ce dont témoignent, jusqu'en 2024, l'absence de création d'un emploi fonctionnel ou encore l'information de la reconduction du contrat d'un agent non titulaire avant même la publication de l'avis de vacance. Le SIEA a également, à plusieurs occasions, contourné la réglementation pour offrir des niveaux de rémunération irréguliers.

[35] Soit un plafond de 12 600 € annuels en qualité d'adjoint administratif, puis de 19 860 € annuels après juin 2024 en qualité de rédacteur territorial.

3 LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIÈRE

3.1 La fiabilité des comptes

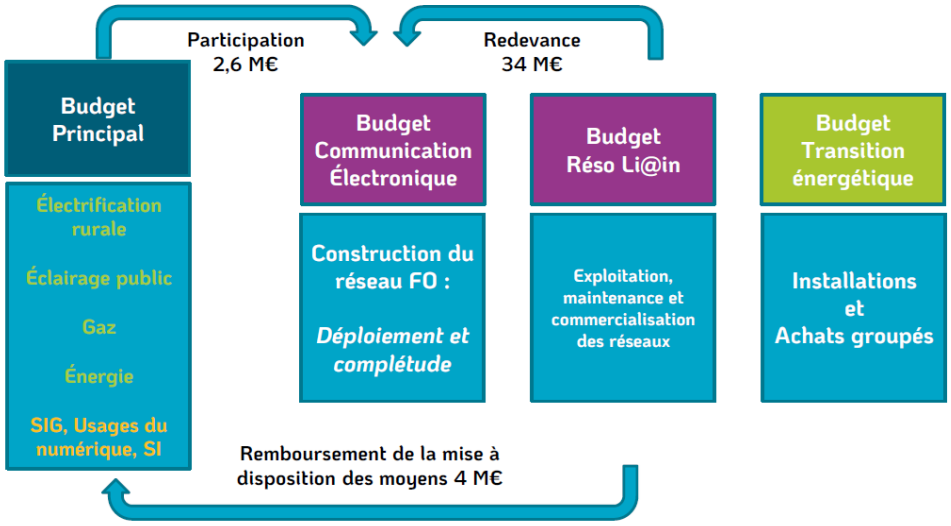
3.1.1 L'organisation budgétaire et comptable du SIEA

Le SIEA dispose d'un budget principal et de cinq budgets annexes, relevant des nomenclatures budgétaires et comptables M57 et M4 :

- budget principal, portant les fonctions support et certaines compétences (électrification, SIG, éclairage public, gaz) (M57) ;
- budget annexe communication électronique, dédié au déploiement de la fibre sur le territoire (M57) ;
- budget annexe Resoli@in, dédié à l'exploitation, la commercialisation et la maintenance du réseau de fibre (M4);
- budget annexe Transition énergétique (M4) ;
- budget annexe prestation de service IRVE, créé en 2025 ;
- budget annexe prestation de service vidéoprotection créée en 2025.

L'analyse de la fiabilité budgétaire et comptable ainsi que l'examen de la situation financière ont porté sur les trois budgets les plus importants : principal, régie et communication électronique.

Schéma n° 2 : Relations entre budgets en 2024



Source : SIEA.

3.1.2 Le suivi des observations émises dans les précédents rapports de la chambre

En matière de fiabilité comptable, la chambre s'est concentrée sur le suivi des observations émises dans ses précédents rapports.

3.1.2.1 Les évolutions positives constatées

S'agissant des améliorations dans la gestion budgétaire par rapport au précédent contrôle de la chambre, il convient de relever les points suivants :

- l'adoption d'un règlement budgétaire et financier : rendu obligatoire par la mise en œuvre de la nomenclature budgétaire et comptable M57, il a été adopté en décembre 2023 par le syndicat. Il définit clairement les rôles des différents services. Des fiches de procédure existent également mais celles-ci présentent deux écueils. D'une part, elles sont insuffisamment formalisées, généralement manuscrites sur des cahiers ou sur des courriels imprimés et commentés. D'autre part, elles sont propres à chaque agent et ne sont dès lors pas harmonisées. La chambre invite le syndicat à mieux formaliser ses procédures, sur des supports numériques et accessibles à tous les agents ayant à en connaître, ce que son président indique avoir prévu d'ici la fin d'année 2025 ;
- de nouvelles mesures prises pour affiner la gestion en autorisations de programme – crédits de paiement (AP-CP) : le SIEA s'est doté d'un nouveau logiciel comptable en 2019 facilitant la gestion en AP-CP. De nouvelles procédures sont également en cours d'élaboration : création de nouvelles AP et autorisations d'engagement en cas de paiement pluriannuel, lissage des échéances, engagement de travaux sur des enveloppes pluriannuelles ;
- la mise en place d'une comptabilité analytique en 2019 faisant suite au changement de logiciel comptable dont la nomenclature distingue le service concerné, la nature de la dépense et les précisions complémentaire si nécessaires ;
- l'instauration d'une comptabilité d'engagement, permettant de s'assurer de la disponibilité des crédits ouverts avant d'engager une dépense nouvelle ;
- la précision des opérations de liquidation et d'ordonnancement de la dépense, notamment à l'égard du process de validation du service fait ;
- l'existence de restes à réaliser en dépenses en 2024 sur le budget principal (287 891 €) comme sur le budget annexe du réseau Li@in (434 866 €). Le SIEA n'a inscrit aucun reste à réaliser en recettes sur la période, sur aucun des budgets principal ou annexe. Il le justifie par la présence de conditionnalités dans les conventions de subventions, par exemple l'atteinte d'objectifs quantitatifs de raccordement de prises de fibre optique ;
- l'amortissement, depuis 2022, des travaux réalisés sur le réseau de fibre optique, en vertu d'une délibération du 4 février 2022 ;
- l'absence de versement d'une subvention d'équilibre à la régie SPIC ; seule une participation de 2,6 M€ du budget principal au budget annexe « Communications électroniques » étant prévue chaque année[36] ;
- la constitution d'une provision en 2024 (provisions pour dépréciation des éléments d'actif, pour 1,2 M€ compte tenu de la liquidation judiciaire d'un client ;
- l'imputation des recettes de la régie au compte 706 prestations de services.

[36] Comptes 652 en M14 puis 6582 en M57.

3.1.2.2 Les points d'attention persistants

3.1.2.2.1 La faiblesse des taux de réalisation

Les taux de réalisation des différents budgets progressent en fin de période contrôlée mais témoignent de prévisions budgétaires peu réalistes notamment en matière de dépenses de fonctionnement. Le SIEA indique prévoir des marges de manœuvre lors de l'élaboration du budget primitif. Il ne recourt qu'exceptionnellement à des décisions budgétaires modificatives, le cas échéant en toute fin d'année budgétaire[37], qui portent alors essentiellement sur des mouvements de crédits entre opérations d'investissement, sans impact sur le volume global des recettes ou des dépenses, et donc sans amélioration des taux de réalisation. Le SIEA justifie le faible recours aux décisions modificatives par la complexité de rassembler les 500 délégués syndicaux au sein du comité syndical.

S'agissant du budget principal, le taux de réalisation en recettes de fonctionnement est en moyenne de 94 % sur la période avec des variations importantes selon les années. Le taux d'exécution des dépenses de fonctionnement reste très insuffisant, à 84 % en moyenne. En investissement, les taux de réalisation se montrent erratiques, entre 42 et 88 %.

Le budget annexe « communications électroniques », qui porte la construction du réseau de communications à très haut débit, connaît des prévisions en recettes de fonctionnement plutôt fiables. Les prévisions de dépenses sont en revanche trop prudentielles, avec un taux d'exécution de 81 % en moyenne. Par ailleurs, la montée en puissance des investissements sur la période s'est accompagnée d'une amélioration des taux d'exécution, ce qui constitue une dynamique positive.

Les prévisions budgétaires du budget annexe « Régie Réso Li@in » ont tendance à s'améliorer sur la période, avec notamment des taux d'exécution des dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement qui progressent.

Selon la chambre, la faiblesse récurrente des taux de réalisation constitue une pratique affaiblissant la sincérité des prévisions budgétaires. En réponse aux observations provisoires, le président du syndicat s'est engagé, pour l'avenir, à faire approuver des décisions modificatives en cours d'exercice afin d'améliorer la sincérité des prévisions.

3.1.2.2.2 Des inscriptions budgétaires erronées

La chambre a constaté des erreurs dans la répartition de certaines charges entre le budget principal et le budget annexe Réso Li@in.

Le budget principal supporte l'ensemble des dépenses de personnel du SIEA qui sont ensuite refacturées aux budgets annexes. Pour la régie, cette organisation résulte de l'article R. 2221-81 du CGCT selon lequel « *le montant des rémunérations du personnel communal mis à la disposition de la régie est remboursé à la commune. Il est porté en dépenses au budget de la régie et en recettes au budget de la commune* ».

Pour 2023, le budget annexe « Régie Réso Li@in » s'est vu refacturer 3 700 000 €, qui apparaissent dans le compte administratif 2023 du budget principal. Ce montant comprend les rémunérations d'agents, mais aussi des dépenses ne relevant pas toutes de la masse salariale ou

[37] En raison de son organisation institutionnelle avec deux comités syndicaux au premier trimestre et un troisième en toute fin d'année civile.

non détaillées : « recrutements 2023 » pour 400 000 €, « logiciels » pour 300 000 €, « investissements divers » pour 300 000 €, « charges à caractère général 2023 » pour 250 000 €, soit un total 1,25 M€ refacturés à tort comme charges de personnel. Le SIEA n'a pas été en mesure d'en communiquer la raison à la chambre.

Avec cette imputation erronée, les deux tiers des charges de personnel du syndicat sont refacturés à la régie, qui ne représente que 45 des 115 ETP du syndicat (19 ETP directement et 26 supplémentaires indirectement).

Tableau n° 5 : Charges de personnel supportées par le budget principal et refacturées au budget annexe Régie Réso Li@in

En €	2020	2021	2022	2023	2024
Charges totales de personnel	3 914 606	4 119 559	4 782 616	5 359 129	6 056 778
Remboursement de personnel mis à disposition	2 000 000	3 000 000	3 300 000	3 700 000	4 000 000
Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	**1 914 606**	**1 119 559**	**1 482 616**	**1 659 129**	**2 056 778**

Source : comptes de gestion.

Par ailleurs, l'absence de refacturation de charges de personnel au budget annexe « communications électroniques » pose question : dans l'organigramme figurent sept agents au service « déploiement fibre », dont l'activité repose par ailleurs sur des fonctions supports.

3.1.2.2.3 La tenue incomplète de l'inventaire

Le SIEA dispose d'un inventaire pour son budget principal, pour la régie Li@in, pour le budget annexe « transition énergétique » et le budget annexe « communications électroniques ». Un inventaire physique est également tenu *via* un module du système d'information géographique. Ces inventaires ont été comparés avec les différents états de l'actif : budget principal, transition Énergétique, communication Électronique et Li@in, au 31 décembre 2024. La fiabilité des éléments recensés a également été examinée.

Budget principal :

Concernant le budget principal, l'écart de 8,5 M€ entre l'inventaire et l'état de l'actif apparaît faible en proportion (1,8 %), au vu des volumes d'immobilisations en jeu. Cet écart provient essentiellement d'un élément d'actif du compte 217538 portant sur l'intégration de réseaux d'éclairage public en 2014 (immobilisation n°2012-0040), qui pour 7,9 M€ n'apparait pas dans l'inventaire de l'ordonnateur.

S'agissant de la qualité des informations présentes dans l'inventaire comptable, elle est perfectible. Par exemple, les réseaux d'électrification recensés aux comptes 241 et 21534 et représentant une valeur nette comptable de 351 M€ n'apparaissent pas toujours de façon précise. Une partie des libellés ne permet ni de connaître la nature des travaux réalisés (extension, renforcement du réseau) ni leur localisation.

Le SIEA, dans le cadre de la concession avec ENEDIS sur la distribution publique d'électricité, effectue chaque année un bilan qui porte notamment sur les éléments financiers, comptables et patrimoniaux. Là où ENEDIS recense une valeur brute des ouvrages concédés

de 1 202 M€ et une valeur nette comptable de 621 M€, les balances générales et l'inventaire du SIEA ne font apparaître que 227 M€. Il n'a intégré à son inventaire que les travaux dont il a assuré la maîtrise d'ouvrage et non ceux réalisés, sur son réseau, par Enedis. Cette lacune, susceptible de pénaliser le SIEA lors du renouvellement de la concession, était déjà relevée par le précédent rapport. La chambre invite le syndicat à y remédier.

L'inventaire doit présenter aux comptes de classe 217 les biens mis à disposition au titre des transferts de compétence[38]. En l'espèce, la valeur nette comptable de 36,8 M€[39] qui figure dans l'inventaire correspond à l'entrée de nouvelles immobilisations (travaux réalisés récemment) et non pas aux biens mis à disposition lors des transferts de compétence. L'inventaire est ainsi incomplet.

Aucune procédure n'est en vigueur pour mettre à jour l'inventaire lors des transferts ou retraits de compétence[40] ayant une incidence sur les biens mis à disposition du syndicat ou restitués aux communes, ce qui constitue une irrégularité que la chambre invite à corriger. Le président du syndicat s'y est engagé dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre.

Par ailleurs, l'imprécision des libellés sur les travaux d'éclairage public (« EP 2016 » par exemple) ne permet pas de connaître la consistance des immobilisations concernées, leur localisation ni de vérifier la complétude de l'inventaire.

Budget « communications électroniques » :

L'inventaire afférent est également trop peu détaillé. Par exemple, les libellés « MCR2 Distribution » ou « Équipements actifs » pour plusieurs dizaines de millions d'euros ne sont pas suffisamment explicites pour décrire la consistance et la localisation des immobilisations.

En outre, des écarts significatifs apparaissent entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable. Le transfert des immobilisations en cours des comptes de classe 23 aux comptes d'immobilisation définitifs par l'ordonnateur est en décalage avec celui effectué par le comptable. Une fois ce décalage pris en compte, la valeur nette comptable figurant à l'état de l'actif demeure inférieure de 72 M€ à celle figurant à l'inventaire. Un travail d'actualisation de l'inventaire, en lien avec les services du comptable, est en cours pour mettre fin à ces écarts.

Tableau n° 6 : Immobilisations du budget annexe « Communications électroniques »

Compte	Libellé	VNC à l'inventaire	VNC à l'état de l'actif	Écart
2041482	*Bâtiments et installations*	77 302,58	78 692,82	+ 1 390,24
21318	*Autres bâtiments publics*	419 847,69	419 847,69	
21538	*Autres réseaux*	591 389 560,46	341 138 105,48	+ 250 251 454,98
2188	*Autres*	32 309,50	32 309,50	

[38] Les immobilisations reçues en affectation dans le cadre d'un transfert de compétences ainsi que les travaux ou études sur ces biens doivent être inscrites aux comptes de subdivision 217 car elles ne sont pas la propriété de l'affectataire.
[39] Des mises à disposition supplémentaires de biens sont intervenues au compte 21788 en 2021 (pour 21,2 M€) et 2024 (pour 13,3 M€).
[40] Reprise par deux communes de la compétence éclairage public, par exemple.

Compte	Libellé	VNC à l'inventaire	VNC à l'état de l'actif	Écart
2315	*Immobilisations en cours - installations, matériel et outillage technique*	89 402 106,59	267 840 634,58	- 178 438 527,99
238	*Immobilisations en cours - avances versées sur commandes d'immo.*	8 347 865,55	8 079 467,69	+ 268 397,86
	Total	**689 668 992,37**	**617 589 057,76**	**+ 72 079 934,61**

Source : inventaire et état de l'actif au 31 décembre 2024.

Il semble aussi que le SIEA n'ait pas, malgré les précédentes observations de la chambre, inscrit le droit irrévocable d'usage de la fibre optique noire dans les immobilisations (et non en charges) en l'amortissant sur 15 ans. Il indique l'avoir imputé en fonctionnement, suite aux échanges avec la DDFiP.

Même s'il dispose par ailleurs d'un inventaire physique qui permet de connaître la localisation et les caractéristiques des principaux équipements (POP, PM, NRO, stocks de maintenance et câbles), la chambre l'invite à fiabiliser et plus détailler son inventaire comptable.

Pour le budget annexe Transition énergétique, l'inventaire et l'état de l'actif sont concordants. Les écarts sont modestes pour le budget annexe Régie Réso Li@in (3 %).

3.2 La situation financière

3.2.1 Présentation et évolution des charges et recettes des différents budgets

3.2.1.1 Le budget principal

Tableau n° 7 : Performances financières du budget principal

En €	2020	2021	2022	2023	2024*
Ressources fiscales propres	7 969 984	8 129 840	8 361 654	11 328 739	7 834 169
+ Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels)*	5 917 155	6 897 152	8 156 071	15 443 164	9 872 931
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	10 684 174	12 352 003	13 939 466	9 506 204	9 479 396
= Produits de gestion (A)	**24 571 312**	**27 378 995**	**30 457 190**	**36 278 108**	**27 186 496**
Charges à caractère général	7 911 693	9 457 982	10 893 069	4 635 141	7 965 765
+ Charges de personnel	3 914 606	4 119 559	4 782 616	5 359 129	6 056 778
+ Autres charges de gestion	2 982 180	3 011 438	3 103 405	4 054 306	3 765 905
= Charges de gestion (B)	**14 808 479**	**16 588 979**	**18 781 591**	**14 051 076**	**17 788 448**
Excédent brut de fct (A-B)	**9 762 833**	**10 790 016**	**11 675 600**	**22 227 032**	**9 398 048**
En % des produits de gestion	39,7 %	39,4 %	38,3 %	61,3 %	34,6 %
+/- Résultat financier	- 28 439	- 28 246	- 28 586	- 20 581	- 8 449

En €	2020	2021	2022	2023	2024*
+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs	0	- 74 844	- 83 730	- 248 764	- 368 298
= CAF brute	**9 734 394**	**10 686 926**	**11 563 284**	**21 957 687**	**9 021 302**
En % des produits de gestion	39,6 %	39 %	38 %	60,5 %	33,2 %

Source : chambre régionale des comptes analyse des comptes de gestion – (*) provisoire au 1er avril 2025.

Le budget principal porte à la fois des compétences du syndicat comme l'électricité, le gaz, l'éclairage public ou le SIG mais également les activités supports pour l'ensemble de ses activités (ressources humaines, finances, moyens généraux par exemple).

Les produits de gestion ont atteint 27 M€ en 2024, essentiellement portés par la fiscalité de la taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE - 9,2 M€), les cotisations des communes au titre des compétences transférées (9,3 M€) – dont certaines pourraient être révisées comme pour l'éclairage public - la refacturation de personnels employés au sein de la régie (4 M€) ou les redevances perçus de l'exploitation des SPIC (3,4 M€).

Les recettes d'investissement ont atteint 30 M€ en 2024 et concernent principalement les subventions d'équipement reçues au titre des compétences exercées par le syndicat (8 M€), les reports d'excédent de la section de fonctionnement (6,6 M€) et le recours à un emprunt (14 M€).

Les charges de gestion se sont établies à près de 18 M€ en 2024 et sont majoritairement composées des charges à caractère général (8 M€) incluant les dépenses d'entretien et réparation (2,2 M€) et les consommations électriques liées à l'éclairage public (4,8 M€). Les dépenses de personnel constituent le deuxième poste le plus important avec 6 M€. La participation au budget annexe « communication électronique » représente quant à elle 2,6 M€.

Les dépenses d'investissement, de 21 M€ en 2024, concernent principalement les travaux effectués en matière d'électrification (10 M€) et d'éclairage public (6,5 M€). Pour 2025, 1 M€ sont prévus pour soutenir l'augmentation de capital de la SEM Léa (3 M€ sur trois ans).

3.2.1.2 Le budget annexe « communication électronique »

Tableau n° 8 : Performances financières du budget annexe communication électronique

En €	2020	2021	2022	2023	2024*
+ Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels)*	8 327 937	34 460 408	33 114 272	34 881 097	31 443 527
= Produits de gestion (A)	**8 327 937**	**34 460 408**	**33 114 272**	**34 881 097**	**31 443 527**
Charges à caractère général	37 791	155 680	329 556	376 279	422 338
+ Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles)*	0	0	0	0	36 217
= Charges de gestion (B)	**37 791**	**155 680**	**329 556**	**376 279**	**458 555**
Excédent brut de fct (A-B)	**8 290 146**	**34 304 728**	**32 784 715**	**34 504 818**	**30 984 972**
En % des produits de gestion	99,5%	99,5%	99,0%	98,9%	98,5%
+/- Résultat financier	- 6 266 186	- 6 646 117	- 7 616 393	- 12 992 556	- 12 850 166

En €	2020	2021	2022	2023	2024*
= CAF brute	**2 023 960**	**27 634 749**	**25 168 322**	**21 512 262**	**18 134 806**
En % des produits de gestion	24,3 %	80,2 %	76 %	61,7 %	57,7 %

Source : chambre régionale des comptes – analyse des comptes de gestion – (*) provisoire au 1er avril 2025.

Les recettes d'exploitation du budget annexe communication électronique reposent sur la redevance versée par la régie Li@in (28,7 M€) et la contribution du budget principal (2,6 M€).

Les recettes d'investissement atteignent 20 M€ en 2024 et concernent des subventions publiques dédiées au déploiement de la fibre sur le territoire.

Les dépenses de fonctionnement portent les intérêts des emprunts en cours soit près de 13 M€ en 2024.

Ce budget annexe reprend la grande majorité des dépenses d'équipement du SIEA, qui ont atteint 89 M€ en 2024. Elles sont liées au déploiement des réseaux de très haut débit. Sur la période de contrôle, elles ont atteint 394 M€.

3.2.1.3 Le budget annexe de la régie Réso Li@in

Tableau n° 9 : Performances financières du budget annexe de la régie Li@in

En €	2020	2021	2022	2023	2024*
= Ressources d'exploitation	**35 096 990**	**30 922 420**	**37 265 398**	**39 787 150**	**52 488 383**
= Produit total	**35 096 990**	**30 922 420**	**37 265 398**	**39 787 150**	**52 488 383**
- Consommations intermédiaires	10 276 243	39 663 080	38 060 008	39 774 705	42 907 655
- Impôts taxes et versements assim.	0	3 627	4 788	4 783	4 719
= Valeur ajoutée	**24 820 747**	**- 8 744 287**	**- 799 399**	**7 661**	**9 576 009**
- Charges de personnel	2 000 000	3 000 000	3 300 000	3 700 000	4 000 000
= Excédent brut d'exploitation	**22 787 658**	**-11 744 287**	**- 4 099 395**	**- 3 692 340**	**5 576 012**
En % du produit total	64,9 %	- 38 %	- 11 %	- 9,3 %	10,6 %
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	897	338	800	138 102	- 119 747
= CAF brute	**22 786 427**	**-11 746 948**	**- 4 098 595**	**- 3 554 238**	**5 456 266**
En % du produit total	64,9 %	- 38 %	- 11 %	- 8,9 %	10,4 %

Source : chambre régionale des comptes – analyse des comptes de gestion – (*) provisoire au 1er avril 2025.

Les ressources d'exploitation de la régie sont exclusivement composées des redevances versées par ses clients pour l'accès au réseau fibre, pour un total de 52 M€ en 2024.

Les charges courantes ont atteint 47 M€ en 2024 et sont constituées du versement de la redevance au budget communication électronique (28,7 M€ en 2024), de la refacturation des dépenses de personnel par le budget principal (4 M€) et des dépenses d'entretien et de réparation liées à l'exploitation du réseau (8,5 M€).

Les dépenses d'investissement sont limitées autour d'1 M€.

3.2.2 L'endettement

L'endettement est en très grande majorité porté par le budget annexe communication électronique, chargé des investissements de déploiement du réseau fibre. À fin 2024, sur 426 M€ d'endettement total, le très haut débit représentait 412 M€.

L'endettement du BA communication électronique a progressé de 56 % entre 2020 et 2024, reflétant la montée en charge des travaux liés au très haut débit.

L'endettement du budget principal a lui aussi fortement progressé mais uniquement à cause du recours à un emprunt de 14 M€ en 2024 lié pour 6 M€ à des investissements sur l'électrification rurale, l'éclairage public et les IRVE ; et pour 8 M€ au contrat dit d'« *intracting* » permettant de financer par les économies d'énergie la modernisation de l'éclairage public.

Tableau n° 10 : Récapitulatif de l'endettement du SIEA

Budget	Encours au 31/12/2020	Encours au 31/12/2024
Principal	0,3 M€	14 M€
Communication électronique	263 M€	412 M€
Total	**263,3 M€**	**426 M€**

Source : chambre régionale des comptes – analyse des comptes de gestion.

Les emprunts contractés sont répartis à 25 % sur du livret A, 67 % sur du taux fixe et 7% en variable. Le niveau de risque est faible.

3.2.3 La trésorerie

Le SIEA dispose d'un haut niveau de trésorerie. À la fin 2024, elle représentait 41 M€ pour le budget principal et 31 M€ pour le budget annexe de la régie Li@in, soit un total consolidé de près de 72 M€.

Le syndicat explique ce niveau de trésorerie élevé par sa volonté d'être prudent après avoir connu de fortes incertitudes financières autour de l'année 2015. Il résulte de l'habitude d'encaisser entièrement les emprunts (plutôt que de les phaser), afin de disposer des marges de manœuvre nécessaires aux décaissements qui l'attendent, notamment liés aux investissements dans la fibre. La chambre invite le syndicat à ajuster le niveau de sa trésorerie à ses stricts besoins. En réponse aux observations provisoires, le président du syndicat a indiqué prévoir désormais, dans les contrats d'emprunts, la possibilité de mobiliser les sommes en différentes phases correspondant aux échéances de décaissement des travaux financés.

3.2.4 Analyse et perspectives

La situation financière du SIEA est très marquée par la place qu'occupent les investissements liés au déploiement de la fibre sur l'ensemble du département de l'Ain. Le programme arrive à son terme en 2025. Ceux relatifs à l'éclairage public et à l'électrification rurale occupent également une place importante.

Le syndicat dispose de ressources de plusieurs types dont les principales proviennent :

- des redevances perçues par la régie au regard de l'utilisation du réseau fibré par les opérateurs au titre des activités commerciales ;
- des subventions et des emprunts permettant de soutenir un haut niveau d'investissement et de les lisser sur plusieurs années ;
- de la fiscalité perçues et des cotisations des communes adhérentes, notamment pour couvrir les dépenses de fonctionnement du syndicat.

À compter de 2025, le modèle économique du SIEA devrait évoluer. Depuis plus de 15 ans, le syndicat a fortement concentré ses moyens sur le développement d'infrastructures de très haut débit. Une période de transition devrait désormais s'ouvrir. Elle sera marquée par une hausse des coûts de raccordement et une progression de la facturation aux clients de la régie, à savoir les fournisseurs d'accès internet. Les dépenses d'entretien et de maintenance vont désormais prendre le pas sur celles liés au déploiement territorial. Toutefois, des extensions seront tout de même à prévoir compte tenu de la croissance démographique du département. Par ailleurs, sur le long terme, des investissements seront nécessaires pour maintenir en état et moderniser le réseau.

Tout l'enjeu à moyen et long termes sera de s'assurer d'un taux de raccordement suffisant pour permettre la facturation des opérateurs et ainsi accroître les redevances perçues de façon à pouvoir rembourser les emprunts massifs qui ont servi au déploiement des infrastructures. La soutenabilité de la dette dépendra donc de la capacité de commercialisation du réseau. La capacité de désendettement consolidée, c'est-à-dire le nombre d'années de d'épargne nette nécessaires pour financer la dette totale, est passée de 7,6 ans en 2020 à 13 ans en 2024. Or de nouveaux emprunts ne sont pas exclus pour financer les dépenses d'investissement du budget principal et du budget annexe communication électronique.

Le SIEA a mis à jour en juin 2024 son plan d'affaires, en réalisant également une version fondée sur des hypothèses plus conservatrices, prenant en compte un taux de raccordement de 70 % au lieu de 80 % selon les préconisations de l'autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP). Dans l'ensemble des scenarii, l'équilibre global est assuré par une couverture du déficit de la section d'investissement par les excédents de la section de fonctionnement.

Une modification tarifaire est en cours de finalisation pour accroître les redevances des opérateurs et permettre au syndicat d'envisager cette transition sereinement. L'endettement important, dont l'échéance pour certains des emprunts atteint 2060, est lourd à porter pour le syndicat mais a aussi été la condition d'une propriété entière du réseau et de sa résilience. Selon le syndicat, il s'agit d'un choix coûteux mais plus sécurisant.

Au moment du contrôle, la chambre n'a pas identifié de risque majeur pesant sur sa solvabilité financière.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La qualité des procédures et des documents budgétaires et comptables du SIEA a progressé depuis le dernier contrôle de la chambre. Ce constat s'inscrit dans la tendance générale de professionnalisation des fonctions support du syndicat. Toutefois, des défaillances persistent, parfois assumées comme c'est le cas des faibles taux de réalisation, qui traduit une forme d'insincérité budgétaire lorsqu'ils sont répétés année après année.

Contrairement à la situation observée au milieu des années 2010, les perspectives économiques et financières à court et moyen termes ne font pas apparaître d'inquiétudes majeures. Le fort endettement, en valeur absolue, devrait être couvert par la montée en puissance de la commercialisation du réseau de fibre.

4 LA COMMANDE PUBLIQUE

4.1 L'organisation de la fonction

4.1.1 Le pilotage et la stratégie

Le service des affaires juridiques et de la commande publique compte deux gestionnaires des marchés publics, un juriste et un responsable, qui est également directeur adjoint « ressources ». Il traite également les procédures relevant de la SEM LEA sur la base d'une prestation de service.

Des outils internes de bonne qualité (tableaux de suivi, tableau de bord) permettent d'assurer le pilotage de l'activité et la continuité du service, tout comme l'existence d'un répertoire informatique partagé où sont présents tous les documents des procédures passées et en cours[41].

La computation des seuils s'effectue sur la base d'un recensement annuel des besoins demandé aux services avec une note précisant les modalités de calcul. Cette démarche demeurant perfectible compte tenu du volume d'achats de la structure, la chambre invite le SIEA à se doter d'une nomenclature des achats. En réponse aux observations provisoires, le président du SIEA indique qu'un travail d'élaboration d'une nomenclature est en cours et que celle-ci sera mise en place d'ici décembre 2025.

Le service s'appuie sur quelques fiches de procédures et modes opératoires, actualisés et plutôt complets. Il a formalisé des clauses générales d'achat en matière de fournitures et services, prestations intellectuelles et technologies de l'information et de la communication, qui lui permettent d'harmoniser les pratiques au sein des services pour les commandes inférieures à 40 000 € HT.

La rédaction d'un guide interne de la commande publique est amorcée et constituer un axe de progrès.

[41] Accessible aux quatre agents, au DGS et au directeur Ressources seulement.

Selon la nature des compétences qu'il exerce, le SIEA relève de la catégorie des pouvoirs adjudicateurs ou de celle des entités adjudicatrices, plus souple, pour ses activités de réseaux. En pratique, il n'a pas recours aux dispositions propres aux entités adjudicatrices, dans un souci de sécurisation juridique de ses procédures.

Selon l'article L. 2111-3 du code de la commande publique, les acheteurs publics dont le volume annuel d'achats est supérieur à 50 M€ HT annuels doivent se doter d'un schéma de promotion des achats socialement et écologiquement responsables (SPASER). Soumis à cette obligation, le SIEA a engagé une démarche exploratoire depuis 2023 mais n'a pas encore élaboré ce schéma, ce à quoi la chambre l'invite à se conformer. En réponse aux observations provisoires, le président du syndicat indique que des groupes de travail se réuniront à compter du dernier trimestre 2025.

Au global, le service apparaît bien structuré et outillé pour mener à bien sa mission.

4.1.2 De larges délégations au président assorties d'un compte-rendu systématique

Le président du syndicat dispose d'une large délégation consentie par le comité syndical en juillet 2020. Elle vise toutes les décisions de préparation, passation, exécution des marchés, accords-cadres et de leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget. Il en rend compte lors des réunions du comité syndical.

Le président a subdélégué au DGS et, en cas d'absence ou d'empêchement, au directeur ressources, la passation des marchés et contrats jusqu'à 40 000 € HT, les bons de commande des marchés à bons de commande, la signature des ordres de services et des documents relatifs à l'exécution des travaux, la liquidation des factures, mémoires, états d'acomptes des marchés et les états liquidatifs de recettes. Un tableau de suivi permet d'identifier les différents signataires.

4.1.3 Le recours à la commission d'appel d'offres

La commission d'appel d'offres, prévue à l'article L. 1411-5 du CGCT et dont les attributions et le fonctionnement sont fixés par les articles L. 1414-2 et suivants, a été renouvelée lors du comité syndical du 24 juillet 2020 et comprend, outre le président du syndicat, cinq membres titulaires et cinq membres suppléants. Le même jour, la commission de délégation de services publics a été élue.

Le comité syndical du 18 décembre 2020 a procédé à la modification de la composition de la CAO, celle-ci étant désormais présidée, par délégation de l'autorité territoriale, par la 8e vice-présidente déléguée aux achats et aux marchés. À cette occasion, le comité syndical a désigné un nombre de membres suppléants (4) inférieur aux membres titulaires (5), ce qui contrevient à l'article L. 1411-5 du CGCT. La chambre invite le syndicat à rectifier cette anomalie.

La CAO est compétente pour attribuer les marchés publics passés selon une procédure formalisée, pour une valeur HT estimée supérieure aux seuils européens et certains projets d'avenants. La CAO s'est réunie 28 fois sur la période, pour l'attribution de tous les marchés passés sous forme d'appel d'offres. Le SIEA a transmis l'intégralité des procès-verbaux, qui n'appellent pas d'observations.

Sur la période, aucune procédure formalisée n'a été concernée par un impact financier de plus de 5 % rendant nécessaire la validation de l'avenant par la CAO.

4.1.4 La transparence des données essentielles des marchés publics

Conformément aux dispositions des articles L. 2196-2 et R. 2196-1 du code de la commande publique, le SIEA, en tant qu'acheteur public, est tenu de publier sur le portail national de données ouvertes les données essentielles[42] des marchés publics qu'il a passés ainsi que leurs modifications, dans les deux mois suivant la notification et pendant une durée de cinq ans.

Le syndicat utilise la plateforme de dématérialisation des marchés publics des acheteurs de l'Ain pour répondre à cette obligation.

4.2 Les mutualisations

4.2.1 La coordination de groupements de commande

Sur la période de contrôle, conformément à ses statuts, le SIEA a coordonné quatre groupements de commande relatifs :

- à la fourniture d'électricité ;
- à la fourniture de gaz ;
- à la réalisation d'audits énergétiques ;
- au déploiement d'un réseau d'infrastructures de recharge des véhicules électriques (IRVE) sur le territoire du département de l'Ain.

Il adhère par ailleurs à un groupement de commandes coordonné par un autre syndicat d'énergie (SEDI 38) pour des prestations de contrôle des concessions de fourniture et distribution d'électricité et de gaz, notifié le 1er mars 2021 pour 3 ans.

4.2.2 La réalisation de prestations de services

Par délibération du 26 juin 2024 le comité syndical a approuvé une modification statutaire habilitant le SIEA à effectuer des prestations de service pour ses membres, d'autres collectivités territoriales, des EPCI, syndicats mixtes ou toute personne morale extérieure, pour des prestations se rattachant à son objet et ses compétences, à titre accessoire et dans le respect de l'éventuelle application des règles de la commande publique.

Le syndicat a, par délibération du même jour, accepté d'effectuer une prestation de services, pour ses communes membres, afin d'élaborer le schéma directeur des infrastructures de recharge des véhicules électriques. Cette prestation est facturée 45 € HT par commune.

[42] Les données essentielles sont précisées par l'arrêté du 22 décembre 2022 modifié relatif aux données essentielles des marchés publics. Les données doivent être mises en ligne sur les sites « data.gouv.fr » et « data.economie.gouv.fr », sous des formats lisibles par une machine, notamment aux formats CSV, XML ou JSON.

4.2.3 La réalisation d'opérations sous mandat

Le SIEA est également compétent pour exécuter des opérations sous mandat mais n'en a, pour l'heure, réalisé aucune.

4.3 La préparation des marchés

Le SIEA tient à jour un tableau de suivi de ses marchés qui apparaît complet et fiable. Le service a passé 103 procédures entre 2020 et 2024, représentant 162 lots.

35 procédures ont pris la forme d'appels d'offres, la plupart sous forme d'accords-cadres à bons de commande ou à marchés subséquents. Les accords-cadres ont donné lieu à la passation d'une vingtaine de marchés subséquents avec remise en concurrence des attributaires, essentiellement pour la fourniture et l'acheminement de gaz et d'électricité, la réalisation d'audits énergétiques, la maîtrise d'œuvre de l'installation de panneaux photovoltaïques et l'implantation de bornes de recharge des véhicules électriques.

Des marchés subséquents sont également passés pour les groupements de commandes coordonnées par le SIEA. Cette technique d'achat présente l'avantage de pouvoir intégrer, en cours d'exécution et après un premier marché subséquent, de nouveaux adhérents au groupement de commandes par le biais d'un second marché subséquent.

Depuis fin 2021, les accords-cadres prévoient un maximum, ce qui n'était pas le cas jusqu'alors, témoignant du respect de la nouvelle rédaction de l'article R. 2162-4 du code de la commande publique.

Conformément à la réglementation, il procède à l'allotissement de ses marchés, généralement selon un critère géographique. Un critère fonctionnel peut parfois être utilisé : ainsi le marché d'assurances passé en 2022 a-t-il été alloti selon la nature des risques juridiques assurés.

Le syndicat utilise également la possibilité qui lui est offerte de limiter le nombre de lots attribués à un candidat avec pour objectif de ne pas confier à un même co-contractant une charge excédant ses capacités. Ainsi, par exemple, pour le marché de conception-réalisation de 2018, le candidat classé premier pour les deux lots n'a-t-il été attributaire, conformément au règlement de la consultation, que de l'un des lots.

Sur la période, quatre procédures ont été déclarées sans suite, dont deux pour cause de disparition du besoin (renonciation à des travaux), et deux pour redéfinition du besoin. Ces deux dernières procédures ont été relancées sous forme de procédure adaptée pour l'une et d'appel d'offres pour l'autre.

4.4 L'exécution des marchés

Une cinquantaine d'avenants ont été passés dont 23 concernant des évolutions administratives des marchés (modification de coordonnées, transfert à un nouveau prestataire, ajout ou suppression d'acheteurs pour les groupements de commandes). Les autres avenants ont porté sur la prolongation des marchés en cours (3), l'évolution des prestations (14, dont une partie pour prendre en compte des dispositions législatives) ou encore l'ajustement des prix figurant au bordereau des prix unitaires (7).

La majorité des avenants n'a pas eu d'incidence financière. Ceux qui se sont traduits par une évolution du prix du marché se sont limités à une évolution non substantielle, sauf pour un marché passé en procédure adaptée pour lequel l'ajout de prestations représentait + 37 %.

Des pénalités ont été appliquées dans 23 des procédures menées à bien depuis 2020, pour un montant total de 693 000 €. La majorité des montants (579 000 €) relève de cinq lots relatifs à des réalisations de travaux d'électrification ou de communication électronique (fibre) pour des marchés passés en 2020 et 2021.

Sauf difficulté particulière d'exécution, que la multiplicité de pénalités peut révéler, une revue du marché est faite un an avant son échéance avec les services métiers, de façon à repréciser les besoins et identifier les points d'amélioration.

4.5 Le contrôle des marchés

La chambre a contrôlé un échantillon de trois marchés : les deux lots du marché de conception réalisation de 2018, le marché de complétude-extension de 2021, en matière de fibre optique – traités dans la partie relative au très haut débit - ainsi que le marché d'assurances renouvelé fin 2022, traité ci-après.

Organisée avec l'appui d'un cabinet de conseil, la consultation a été passée selon la procédure de l'appel d'offres ouvert, pour une durée d'un an renouvelable trois fois à compter du 1er janvier 2023. Le marché a fait l'objet de quatre lots relatifs aux assurances dommages aux biens (lot 1), responsabilité civile (lot 2), flotte automobile (lot 3) et cyber risques (lot 4). Certains des lots incluaient des prestations supplémentaires éventuelles[43] qui ont, *in fine*, été retenues par le pouvoir adjudicateur.

Un travail important a été fait sur la définition des besoins et abouti à l'émergence d'un nouveau besoin d'assurance des risques cyber. Celui-ci, plutôt novateur au sein des collectivités, couvre les risques suivants :

- atteinte aux informations / reconstitution de données ;
- vol de données personnelles ;
- fraude, malveillance, cyber extorsion, cyber rançon, cyber détournement ;
- cyber responsabilité civile ;
- atteinte à l'e-réputation ;
- usurpation d'identité ;
- sanction pécuniaire prononcée par une autorité administrative ;
- pertes d'exploitation ;
- assistance, hotline et gestion de crise ;
- protection juridique.

La CAO, réunie le 9 décembre 2022, après avoir examiné le rapport d'analyse des offres, a attribué les quatre lots. La consultation avait suscité une concurrence modérée avec un à trois candidats pour chacun des lots.

Ce marché a donné lieu à une non-reconduction au bout de deux ans pour l'un des lots, à l'initiative de l'un des titulaires. Le SIEA a donc dû passer dans des délais contraints un

[43] Options auxquelles le pouvoir adjudicateur se réserve la possibilité, ou non, de souscrire.

nouveau marché en procédure adaptée[44] pour couvrir la durée restante. Avec deux offres reçues, la procédure a permis une prise d'effet du nouveau marché au 1er janvier 2025.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'organisation et le fonctionnement de la commande publique au SIEA apparaissent solides. Arrivé à un bon stade d'organisation, le service est capable de gérer des procédures exigeantes pour des montants importants tout en respectant la réglementation et en assurant un suivi rigoureux de l'exécution des marchés.

La mise en place d'une nomenclature des achats pour mieux vérifier les seuils et l'adoption d'un SPASER constituent deux pistes d'amélioration que la chambre invite à mettre en œuvre.

5 LE TRÈS HAUT DÉBIT : DÉPLOIEMENT, RÉSILIENCE ET USAGES

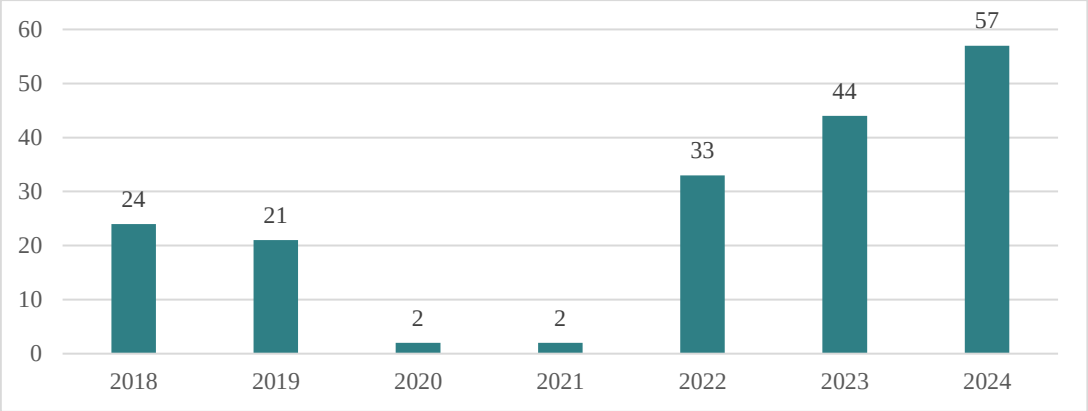
5.1 L'état du déploiement de la fibre dans l'Ain[45]

Dès 2005, 339 communes du département de l'Ain avaient transféré au SIEA leur compétence en matière de « communication électronique ». Ce dernier, constatant la carence de l'opérateur historique notamment dans les zones rurales, a décidé de construire un réseau de communication électronique mutualisé. En 2006, il est déclaré opérateur de réseau auprès de l'ARCEP. Le déploiement du réseau en fibre optique a été lancé en 2010. En 2025, les 391 communes du département ont transféré leur compétence au SIEA bien que 15 communes ne soient pas membres du réseau d'initiative publique (12 dans l'agglomération de Bourg-en-Bresse, Oyonnax, Ambérieux et Saint-Laurent-sur-Saône) en raison de la présence d'opérateurs privés répondant aux besoins du territoire.

Au 1er janvier 2025, 367 communes étaient raccordées sur un total de 376[46] soit un ratio de près de 98 %. 274 communes sont couvertes à plus de 90 %. 91,2 % des habitations et bâtiments sont raccordables. 20 communes sont couvertes à moins de 50 %. La progression du déploiement a été forte depuis 2018. Pour mémoire, l'objectif initial était de parvenir à une couverture totale en 2021.

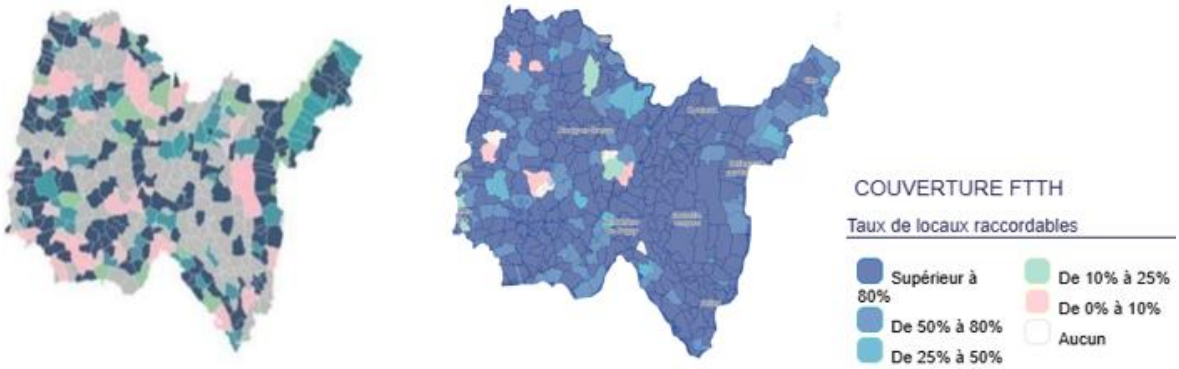
[44] Le SIEA a appliqué les articles R. 2122-8 et R. 2123-1 2°b du code de la commande publique permettant le recours à une procédure adaptée pour un lot représentant moins de 20 % de l'ensemble des lots et moins de 40 000 € HT.
[45] Cf. glossaire des termes liés au haut-débit, annexe 1.
[46] 391 communes moins les 15 situées en zone d'initiative privée.

Tableau n° 11 : Nombre de communes reliées, par année, depuis 2018



Source : SIEA.

Carte n° 1 : Taux de couverture en 2018 et au 4e trimestre 2024



Source : ARCEP, retraitement Cour des comptes.

Fin décembre 2024, 323 085 lignes avaient été déployées et 149 339 avaient été raccordées, soit un taux de pénétration de 46 %. Sur l'année 2024, 31 480 nouveaux abonnés avaient été enregistrés, soit près de 3 500 raccordements par mois.

L'Ain se situe dans la catégorie des départements dont la couverture moyenne est supérieure à 80 % selon l'Arcep.

Carte n° 2 : Couverture en fibre des départements français

Source : ARCEP. En bleu foncé, supérieur à 80 %, en bleu clair de 50 % à 80 %.

Au total, le SIEA estime à 859 M€ TTC[47] le coût total du déploiement de la fibre dans le département, dont près de 735 M€ déjà mandatés. En moyenne, cela représente un coût unitaire à la prise d'environ 2 200 €, avec une variation importante selon les périodes : 2 700 € en phase initiale (incluant les coûts de mise à niveau) puis 1 400 € en deuxième phase à compter de 2018.

Tableau n° 12 : Financement du déploiement du très haut débit depuis 2006

Exercice	Travaux payés en € TTC	Subv Région	FEDER	Subv Conseil Départemental	ÉTAT FSN	Communes et Com Com	Autres (privé)	Emprunts	Avances CD (transformées en subventions)
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
2015	28 757 082	7 134 260	0	0	0	7 785		20 000 000	0
2016	25 280 569	5 951 390	0	0	3 326 914	447 926		28 009 000	0
2017	32 002 011	4 951 390	0	0	5 016 927	390 400		22 000 000	0
2018	40 270 517	2 700 000	0	3 000 000	2 913 646	247 887		28 000 000	0
2019	31 680 944	0	0	2 700 000	1 591 219	1 557 546		40 000 000	0
2020	47 992 570	0	1 483 920	2 700 000	1 562 239	1 492 812		70 000 000	0
2021	47 476 990	856 660	0	2 821 500	473 270	1 643 899		20 000 000	0
2022	101 172 540	0	0	2 878 500	268 087	2 323 814		90 000 000	0
2023	109 213 135	8 283 180	0	3 024 160	32 114 545	1 505 071		40 000 000	0
2024	88 751 300	0	0	3 600 000	15 644 015	1 505 071	3 960	50 000 000	0
Totaux	**735 989 682**	**41 948 541**	**10 248 759**	**21 624 160**	**62 910 860**	**11 122 210**	**3 960**	**545 792 000**	**5 000 000**

Source : SIEA.

[47] Autorisation de programme 2024.

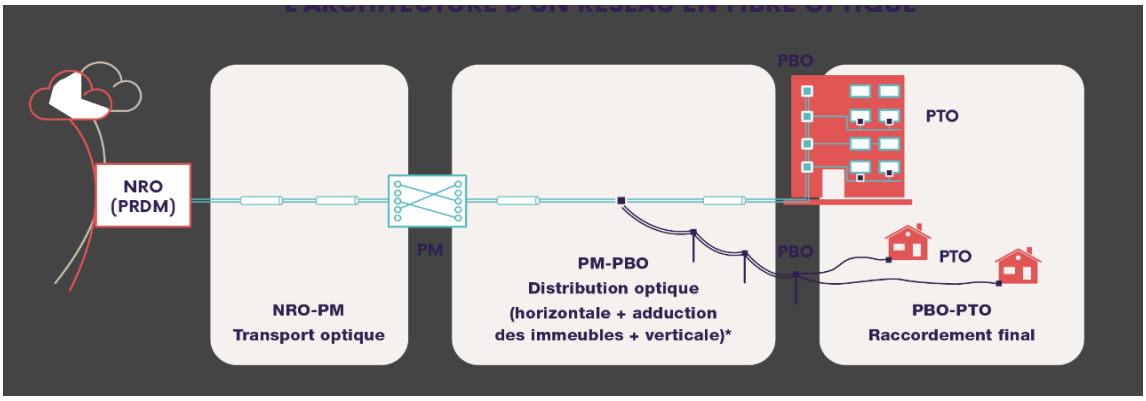
5.2 L'organisation technique et institutionnelle du réseau

5.2.1 L'organisation technique du réseau

L'infrastructure publique de fibre optique est propriété du SIEA qui la loue à des opérateurs privés, lesquels commercialisent leurs offres auprès des usagers. Elle repose sur une architecture type *Fiber To The Home* (FTTH) consistant en un déploiement jusqu'au domicile des particuliers ou aux locaux des entreprises et collectivités. Les zones d'activité économique, les zones où le service ADSL est de médiocre qualité et les communes à proximité de l'infrastructure publique constituent les zones de déploiement prioritaire.

Situé à proximité immédiate de deux des cinq points nationaux de raccordement à l'internet mondial au CERN sur la commune de Saint-Genis-Pouilly (CIXP) et à Lyon (FranceIX), le département bénéficie d'une position géographique qui favorise la présence des opérateurs et permet la redondance des réseaux. À partir de ces points, des artères de fibres optiques rejoignent en cascade les trois points de connexion (ou « *point of presence* » – POP) du département, les 15 nœuds de collecte, les 73 nœuds de raccordement optique (NRO – dont 46 relèvent des centres téléphoniques d'Orange existants) et les 990 armoires de rue dont chacune est dimensionnée pour desservir 300 lignes.

Schéma n° 3 : L'architecture d'un réseau de fibre optique



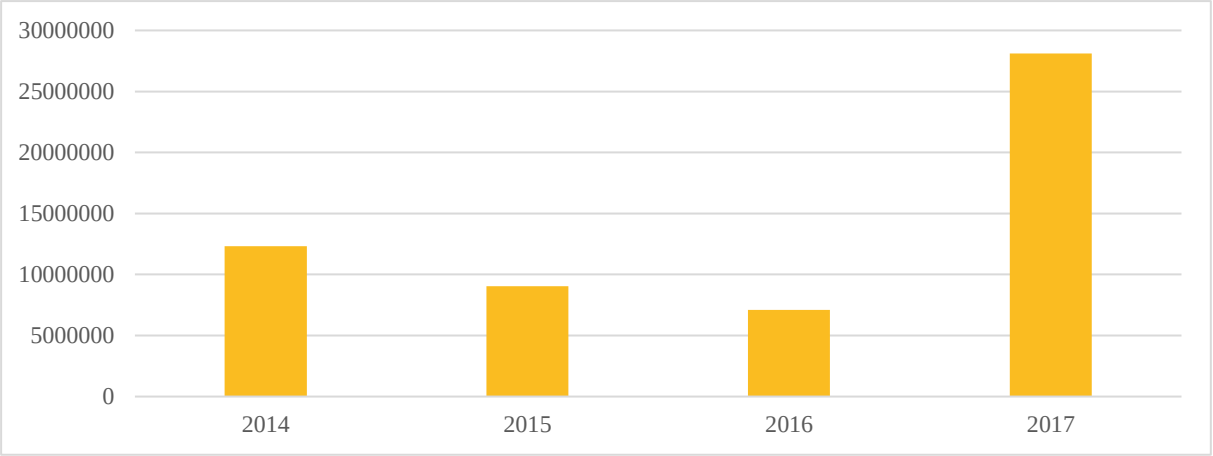
Source : Arcep.

Suite aux préconisations de l'ARCEP, au contentieux avec Orange (cf. *infra*) et compte tenu des choix techniques engendrés par un déploiement précoce de la fibre, une mise à niveau du réseau a été rendue nécessaire à partir de 2014.

Les travaux ont principalement porté sur l'augmentation et la modernisation des points de mutualisation d'accès à la fibre. Outre la rénovation des équipements, une mise à niveau du système d'information a également été conduite.

L'objectif global était de permettre aux opérateurs de développer leurs propres réseaux, en supplément ou en complément de celui déployé par le SIEA. Le coût total de l'opération de mise à niveau, estimé par le syndicat, a atteint 56,6 M€.

Tableau n° 13 : Dépenses engagées par le SIEA au titre de la mise à niveau entre 2014 et 2017



Source : SIEA.

Dans le cadre de cette mise à niveau, le SIEA a modifié ses modalités de déploiement du réseau fibré. Avant 2018, le syndicat déployait son réseau en assurant la maîtrise d'œuvre et les travaux. À partir de 2018, il a contractualisé avec deux entreprises qui se répartissent le territoire aindinois, dans le cadre d'un contrat global de conception-réalisation du réseau.

5.2.1.1 Le marché de conception-réalisation de 2018 et 2021

En 2018, le SIEA a passé un accord-cadre de conception-réalisation mono-attributaire relatif à la construction d'un réseau de communications électroniques à très haut débit en fibre optique sur la zone d'initiative publique du territoire du département de l'Ain. Le territoire du département a été alloti en deux lots géographiques, est et ouest.

Il s'agissait de commander des prestations comprenant à la fois des études de conception et la réalisation de prises FtTH (collecte, transport, distribution et pré-raccordement). L'exploitation du réseau, assurée par la régie personnalisée, en était exclue. La durée de l'accord-cadre était fixée à 4 ans ferme sans renouvellement.

Le SIEA a été assisté par un cabinet pour la définition de son besoin. Le choix d'un marché de conception -réalisation s'expliquait par le fait que le territoire était déjà partiellement couvert par un réseau existant avec lequel les titulaires devraient interagir, entraînant une certaine complexité.

Le syndicat a choisi la procédure concurrentielle avec négociation prévue aux articles 71 et suivants du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, qui permet d'examiner successivement les candidatures et les offres. Les quatre candidatures présentées ont été examinées et retenues pour la phase d'offres. Le dossier de consultation des entreprises, qui leur a été communiqué de façon dématérialisée sur une plateforme, incluait notamment le programme fonctionnel détaillé qui décrit le besoin technique et fonctionnel des prestations objets des deux lots géographiques.

Les quatre candidats ont travaillé sur une étude de cas qui a permis d'évaluer leurs offres[48]. Les quatre offres, reçues dans les délais, ont fait l'objet d'une analyse et ont été notées selon les critères suivants :

- prix des prestations, pour 40 % ;
- valeur technique pour 60 %, décomposée en phase d'initialisation et pilotage des projets (10 %), réalisation des avant-projets (10 %), réalisation des études d'exécution (10 %), réalisation des travaux (30 %).

La chambre relève que la formule de calcul du critère prix est construite de telle sorte qu'une note dégressive est obtenue en fonction du prix, tout prix supérieur à 1,5 fois l'offre mieux-disante se traduisant par une note de zéro. Ainsi, cette formule présente l'inconvénient d'attribuer la même note (zéro) à deux offres dont le prix présenterait d'importants écarts[49].

L'analyse de la valeur technique des offres, qui s'est faite par attribution de points en fonction de la qualité des offres sur un ensemble de sous-critères, présente une cohérence entre les appréciations portées au rapport et la note obtenue par les candidats. L'un des candidats a été classé premier sur les deux lots et un autre, second sur les deux lots. Conformément au règlement de la consultation, qui limitait à un le nombre de lots pouvant être attribué à un même candidat, les lots ont été ainsi attribués :

- lot 1 Groupement Axione SAS / Bouygues Énergies et Services / Resonance
- lot 2 Groupement Sogetrel / Circet

En exécution, le lot 1 a fait l'objet d'un avenant en 2019 visant à modifier le bordereau des délais, à intégrer la prestation de mise à jour du schéma d'ingénierie et clarifier le mécanisme de bons de commande. Un avenant identique a été conclu pour le lot 2.

Les groupements attributaires se sont vu infliger des pénalités en 2023, d'un montant de 1 M€ pour SOGETREL et 0,8 M€ pour AXIONE, correspondant à des retards pris dans l'exécution des prestations.

Les deux groupements ont fait appel à une centaine de sous-traitants. Le volume des prestations payées au titre de ce marché s'élève, au 31 décembre 2024, à 89,9 M€ pour le lot 1 et 100,5 M€ pour le lot 2 soit 190,4 M€. Ce montant est en cohérence avec l'estimation de commande, établie à 100 M€ par lot avec un montant minimum fixé à 20 M€.

5.2.1.2 Le marché de complétude et extension du réseau

Le marché de conception-réalisation de 2018 s'est articulé avec un marché ayant pour vocation la complétude et l'extension du réseau, notifié en fin d'année 2021[50]. Celui-ci a permis de prendre en charge le volet démographique de l'extension[51] et une partie des lignes qui

[48] Conformément à l'article 57 III du décret n°2016-360 les candidats, en contrepartie de leur investissement significatif sur l'étude de cas, ont perçu une prime calculée en fonction du nombre de prises traitées dans l'étude de cas, pour 13 000 € en moyenne.

[49] Dans les consultations postérieures, cette formule n'a plus été utilisée.

[50] Accord-cadre de conception-réalisation mono attributaire relatif à des études et travaux de complétudes et d'extension de réseau de communications électroniques à très haut débit sur la zone d'initiative publique du territoire du département de l'Ain, dit « marché de conception-extension ».

[51] Hausse du nombre de prises résultant de la démographie particulièrement dynamique dans l'Ain.

auraient pu relever de l'accord-cadre de 2018 mais n'avaient pas encore fait l'objet de bons de commande auprès des titulaires.

Le SIEA a été assisté d'un cabinet d'avocats pour cette procédure qui s'est faite par la voie d'un appel d'offres ouvert. Le marché prenait la forme d'un accord-cadre à bons de commande constitué d'une tranche ferme (travaux de complétude, extension et densification du réseau, pour des volumes de 50 prises maximum) et d'une tranche optionnelle visant à prendre le relai des prestataires du marché de conception-réalisation pour la construction du réseau, soit en cas de défaillance de ces prestataires en cours de marché de conception-réalisation, soit au terme du marché. L'accord-cadre portait sur une durée de deux ans renouvelable dans la limite de quatre ans maximum.

Quatre groupements ont présenté des offres, qui ont été classées selon les critères suivants : prix pour 30 %, valeur technique pour 40 %, délais pour 30 %.

La commission d'appel d'offres, réunie le 22 octobre 2021, a examiné le rapport d'analyse des offres et attribué le marché au groupement constitué d'Eiffage Énergie Systèmes TSE (mandataire), Eiffage Énergie Systèmes IRA et SERPOLLET (co-contractant). La décision de signature a été prise le 15 novembre 2021 par le président du SIEA qui, le même jour, a signé les courriers d'information à l'égard des candidats non retenus. L'accord-cadre a été notifié à l'attributaire le 9 décembre 2021.

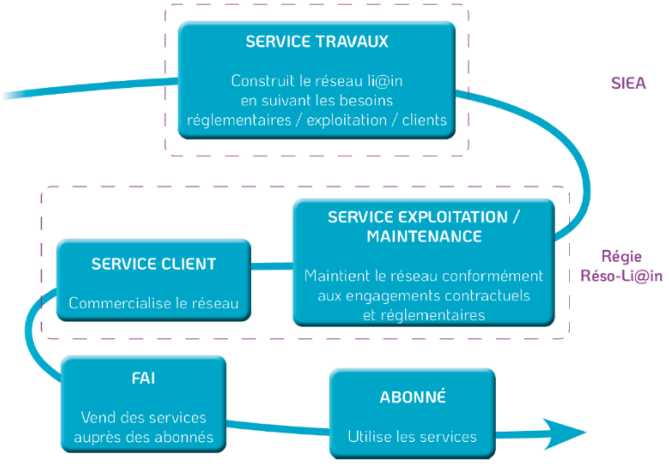
Après un premier avenant pour modifier le mandataire, un second est venu apporter des modifications contractuelles suivantes : ajout de prix au bordereau des prix unitaires (BPU), mise en place d'une révision mensuelle des prix au lieu d'une révision annuelle, précisions sur les délais applicables en cas de bons de commande très rapprochés.

Au 31 décembre 2024 cet accord-cadre avait donné lieu à 16 M€ de prestations et 175 000 € de pénalités.

5.2.2 L'organisation institutionnelle

Le SIEA est chargé de la construction du réseau public très haut débit, dont il est propriétaire. Il en assure l'exploitation, la maintenance et la commercialisation par le biais d'une régie.

Schéma n° 4 : Organisation du SIEA en matière de très haut débit



Source : SIEA

Les services proposés sont les suivants :

- mise à disposition de fibres activées à destination du grand public ou des professionnels ;
- mise à disposition de fibre noire[52] à destination du grand public, des collectivités et des professionnels ;
- mise à disposition de fibre noire sur artère ou en amont de point de mutualisation pour les besoins des fournisseurs d'accès à internet (FAI) ;
- hébergement à destination des FAI : baie, box privatifs, prestations techniques, alimentations électriques, transports de données entre POP et 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 (contrat de cofinancement).

Ces offres de service ont fait l'objet de plusieurs ajustements depuis 2018 afin de suivre les recommandations de conformité et les objectifs de qualité de l'ARCEP.

Le SIEA indique être particulièrement vigilant à ne pas entrer en concurrence avec les opérateurs privés. À titre d'illustration, les capacités d'hébergement de données ne sont offertes que pour les équipements directement connectés au réseau Li@in, comme les serveurs de vidéoprotection. Par ailleurs, les deux opérateurs de centres de données de l'Ain sont également clients de la régie et utilisateurs de son réseau fibre.

Les tarifs proposés pour ces prestations ont fait l'objet de communication à l'ARCEP et évoluent en fonction du contexte juridique et technique. Ils sont disponibles publiquement sur le site du syndicat.

La singularité de l'exploitation et de la commercialisation du réseau par une régie

Créée en 2007, la régie scinde son action en deux activités principales :

- le maintien en conditions opérationnelles (ingénierie et maintenance) ;
- la commercialisation et le service client (les clients de la régie étant les fournisseurs d'accès internet).

La création d'une régie sur l'ensemble du réseau départemental constitue une singularité du SIEA sur le plan national. Le plus souvent, soit des délégations de service public ont été préférées soit des régies existent mais sur des réseaux d'initiative publique (RIP) de moindre envergure.

Selon le SIEA, le choix d'une régie comporte plusieurs avantages :

- la transparence des coûts et des données : le SIEA connaît et maîtrise l'architecture de ses coûts et de sa facturation. Il dispose d'informations précises, disponibles et fiables sur son réseau ;
- une gestion des investissements davantage à la main du syndicat : les investissements sont lissés sans contrainte liée à la durée d'un contrat ou à son renouvellement ;
- la souplesse et l'agilité dans le processus décisionnel : les évolutions du modèle ou des services proposés ne nécessitent pas de renégociation de contrat et peuvent plus facilement être mises en œuvre, notamment en cas d'apparition de nouveaux usages.
- une maîtrise directe du réseau et une plus grande réactivité supposée en cas d'attaque cyber ;

Le syndicat considère également qu'une gestion en régie conduit à une implication plus forte de ses agents, qui se sentent plus directement concernés par la réussite de la mission qui leur est confiée,

[52] Fibre installée mais non activée.

comparativement à une gestion indirecte *via* une DSP. Cette responsabilisation justifierait une connaissance plus fine du département et de ses communes dans toute leur diversité.

Le mode « régie » présente également quelques inconvénients :

- la gestion directe engendre une exposition plus forte aux usagers, y compris aux utilisateurs finaux (les entreprises et le grand public) quand bien même la relation commerciale est gérée par les opérateurs. Le syndicat joue à ce titre un rôle de facilitateur qui ne devrait toutefois pas relever de sa mission. Si cette identification par le grand public présente l'intérêt de faire remonter rapidement les éventuelles difficultés, elle suppose des capacités de réponse, notamment téléphoniques.
- l'enjeu de la taille critique : la gestion en régie implique des capacités d'intervention, de pilotage ou d'ingénierie juridique et financière qui constituent des coûts fixes importants et dont l'envergure serait équivalente pour la gestion de deux ou trois territoires similaires. En d'autres termes, s'il est un acteur important à l'échelle du département, il reste un acteur d'ampleur limitée sur le plan national et ne dispose pas des mêmes marges de manœuvre, notamment en termes de négociations commerciales, que les grands opérateurs nationaux.
- l'attractivité du syndicat : le syndicat évolue dans un secteur concurrentiel dans lequel les acteurs privés tentent également d'attirer les talents. Pour être compétitif, le SIEA souhaite développer une politique salariale et d'évolution des carrières attractive.

5.3 La gouvernance du déploiement du très haut débit

5.3.1 Le plan France très haut débit

En matière de connectivité fixe, le plan France très haut débit (PFTHD) détermine le cadre d'action des pouvoirs publics et des opérateurs privés. Ce plan, initié en 2013, entend « *couvrir en dix ans l'ensemble du territoire en très haut débit* », selon un principe de neutralité technologique, c'est-à-dire sans favoriser ni discriminer une technologie par rapport à une autre.

Il définit trois zones pour le développement du THD : les zones très denses (ZTD) dans lesquelles le déploiement est assuré par les opérateurs privés sur leurs fonds propres, les zones moins denses où les opérateurs se sont manifestés pour développer leurs propres réseaux de fibre (zone dite AMII pour appel à manifestation d'intention d'investissement – concerne les 15 communes non prises en charges dans le RIP) et les zones dont le déploiement repose sur les collectivités locales qui assurent la réalisation et l'exploitation de réseaux d'initiative publique, comme c'est le cas pour le SIEA.

Le plan France très haut débit a donné un cadre au déploiement de la fibre. Du point de vue du SIEA, il a également joué un double rôle :

- d'une part, constituer le dispositif central de financement du déploiement du très haut débit et le cadre des discussions engagées avec les financeurs ;
- d'autre part, valider le choix technologique de la fibre comme solution viable sur le plan national et cohérente avec les choix précoces du syndicat.

5.3.2 Les instances de la gouvernance du déploiement du THD

Dans le département de l'Ain, la gouvernance du déploiement du très haut débit repose sur plusieurs instances auxquelles participe le SIEA :

- un comité de pilotage des financeurs, organisé une fois par an au début du second semestre et dressant le bilan de l'année passée Il rassemble le département, les EPCI pour la partie relative aux zones d'activités économiques, la région et l'ANCT ;
- un comité local sur le New Deal Mobile et le THD, animé par la préfecture, servant d'enceinte de concertation et d'évocation des différents projets en cours sur le département et associant également les opérateurs ;
- des comités de pilotage bilatéraux avec les opérateurs nationaux soit trimestriels sur les sujets de production, de financement ou de service après-vente, soit bimensuels plus spécifiquement sur les enjeux de production et sur les enjeux de SAV pour régler des difficultés opérationnelles.

La relance d'un forum regroupant annuellement les fournisseurs d'accès à internet (neuf opérateurs grands publics et 38 opérateurs professionnels) est envisagée en 2025, notamment pour évoquer l'évolution des tarifs du SIEA et ses raisons.

En complément, des conseils d'exploitation de la régie sont organisés trois à quatre fois par an.

5.3.3 La stratégie d'aménagement numérique dans l'Ain

Le département de l'Ain a adopté en 2014 un schéma directeur territorial d'aménagement numérique, prévu par l'article L 1425-2 du CGCT. Toutefois, si le SIEA en a connaissance, celui-ci ne constitue pas un outil de référence dans le développement de ses activités.

La stratégie de déploiement du très haut débit dans l'Ain a reposé sur deux piliers :

- la cohésion du territoire en œuvrant à la résorption des zones blanches ou mal desservies par le réseau cuivre. Les besoins des entreprises ont notamment rapidement été pris en compte pour d'une part en garantir le maintien sur le territoire et ensuite poser les conditions de leur développement ;
- la conviction selon laquelle la construction du réseau serait le moteur du développement des usages, dont certains n'était d'ailleurs pas encore identifiés au moment du lancement du projet. Le SIEA prend à cet égard l'exemple des objets connectés et de la gestion technique des bâtiments qui, à l'époque, n'avaient pas été identifiés comme un usage possible et qui, désormais, connaissent une forte montée en puissance.

La chambre souligne l'intérêt d'actualiser un tel document stratégique. En effet, les évolutions techniques et réglementaires ont fortement évolué depuis 2014 et mériteraient d'être mises à jour. Par ailleurs, l'achèvement du déploiement de la fibre va engendrer une évolution du modèle et de l'activité syndicale en matière de très haut débit : moins tournés vers le déploiement d'infrastructures et davantage orientés vers le développement des usages. Enfin, sur le plan réglementaire, il est fait obligation aux territoires disposant de communes situées en zones de montagne, comme c'est le cas de l'Ain, d'adopter au sein du Schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN) une stratégie de développement des usages et services numériques qui vise à favoriser l'équilibre de l'offre de services sur le territoire et la mise en place de ressources mutualisées. La chambre invite donc le SIEA à se rapprocher du département et de l'ensemble des acteurs du très haut débit pour engager une mise à jour de ce document stratégique, qui devra inclure des indicateurs permettant d'évaluer l'évolution des usages permis par la fibre.

5.4 Les relations avec les acteurs privés

Le SIEA propose l'utilisation de son réseau à des opérateurs privés. Neuf proposent leurs services aux particuliers et 38 aux professionnels. Les relations avec ses partenaires du secteur concurrentiel s'articulent autour de deux principaux enjeux : la sous-traitance du raccordement final (ou mode STOC) et la commercialisation du réseau.

5.4.1 Le raccordement final à l'usager

5.4.1.1 Le mode « STOC »

Le SIEA est propriétaire du réseau fibre Li@in jusqu'à la prise terminale optique installée chez l'abonné. Le mode STOC (sous-traitance opérateur commercial) désigne le mode opératoire qui a été généralisé chez les quatre opérateurs nationaux pour le raccordement de leurs propres abonnés sur le réseau fibre Li@in en zone d'initiative publique. Ces raccordements sont eux-mêmes confiés par les opérateurs à des sous-traitants. Le syndicat a signé un contrat avec chaque opérateur commercial pour définir les modalités techniques et financières de ces prestations.

Si le mode STOC a permis d'accélérer le déploiement des raccordements de façon industrielle, le SIEA constate deux types d'écueils :

- en matière de coût : l'ajout d'un acteur supplémentaire dans le processus de raccordement engendre des coûts de coordination d'une part, et l'application d'une marge, répercutée sur le SIEA d'autre part. Les coûts supportés varient selon les opérateurs et dépendent de la date de signature des contrats :
- sur le plan qualitatif : selon le SIEA, les impératifs commerciaux des opérateurs engendrent régulièrement[53] des malfaçons et des dégradations sur les équipements mis en commun, comme les armoires de rue. Certaines de ces difficultés relèvent du recours à des sous-traitants ne connaissant pas les spécificités techniques du réseau aindinois. Outre les défaillances de service causées par ces dégradations, des surcoûts de maintenance sont constatés.

5.4.1.2 La volonté du SIEA de mieux piloter les raccordements finaux

À compter d'avril 2024, il s'est également lancé dans les pré-raccordements, consistant à équiper les domiciles de prise fibre sans s'engager préalablement avec un opérateur, laissant libres les usagers de faire leur choix. Le choix d'un opérateur nécessitera ensuite un simple raccordement du coupleur de l'opérateur dans l'armoire de rue.

Fin 2024, 2 618 commandes de pré-raccordements avaient été enregistrés et 1 828 ont été réalisés. La part de marché du pré-raccordement par rapport aux raccordements abonnés est de 4,32 %.

[53] Selon le SIEA, environ 76 % des raccordements STOC audités en 2024 présentent au moins une malfaçon plus ou moins impactante.

Selon le syndicat, ce mode opératoire présente trois principaux avantages :

- réduire le nombre d'interventions de maintenance et les coûts associés sur le réseau Li@in en améliorant la qualité des raccordements. Les études qualitatives menées par le SIEA sur les raccordements montrent de bien meilleurs résultats lorsque l'une des deux entreprises sous contrat avec le syndicat est chargée de l'opération.
- réduire le coût moyen de raccordement, les tarifs pratiqués par le SIEA en qualité d'opérateur d'infrastructures étant inférieurs, jusqu'à 30%, à ceux pratiqués par les opérateurs, allant de 458 à 650 € pour un raccordement aérien, par exemple ;

La chambre note des différences importantes dans les tarifs pratiqués par les opérateurs et invite le SIEA à poursuivre les renégociations, engagées en 2023 et 2025 auprès de deux opérateurs, pour les tarifs manifestement supérieurs aux conditions de marché.

- permettre aux usagers de se faire raccorder par un organisme public et de pouvoir ensuite faire librement leur choix quant à leur fournisseur d'accès à internet.

Favorable au déploiement de cette solution, le syndicat a cependant identifié le risque selon lequel le pré-raccordement ne serait pas immédiatement converti en abonnement, ce qui ne permettrait pas d'engendrer les recettes nécessaires au remboursement des travaux.

5.4.2 Les modalités de commercialisation du réseau

En matière de commercialisation du réseau et donc incidemment de modalités de financement, deux choix sont possibles pour les opérateurs :

- la location de lignes : les opérateurs louent les lignes au SIEA (12,20 € par mois par ligne selon des tarifs déterminés par l'ARCEP en 2015). Cette pratique a pour intérêt de doter le SIEA de recettes stables sur le long terme ;
- le co-financement de lignes : les opérateurs peuvent s'engager sur une ou plusieurs tranches de co-financement de 5 % d'une ligne. Au fur et à mesure de la construction du réseau, l'opérateur co-financeur voit le coût des services réduit en fonction de sa contribution. L'avantage pour le SIEA est de disposer en amont d'un versement initial permettant de lancer les travaux. Toutefois, trois écueils existent. Premièrement, la faible visibilité sur son plan de financement : les opérateurs réalisent un calcul économique pour évaluer l'opportunité d'un co-financement et leur décision peut difficilement être anticipée. Deuxièmement, la priorité donnée aux opérateurs nationaux, les seuls dotés de la trésorerie nécessaire au préfinancement. Troisièmement, l'amoindrissement des recettes sur le long terme, une fois les lignes mises en service. Selon les estimations du syndicat, le retour sur investissement est favorable aux opérateurs commerciaux à partir de huit années, ce qui constitue une période courte pour de telles structures.

5.4.3 Les relations avec les opérateurs nationaux

5.4.3.1 Des relations aux multiples enjeux avec l'opérateur historique Orange

Un contentieux entre Orange et le SIEA est intervenu au début des années 2010 pour trois principaux motifs. Le premier relevait d'une utilisation par le syndicat sans permission préalable de fourreaux détenus par l'opérateur historique. Le second reposait sur l'absence de conformité des équipements de la zone d'initiative publique dont certains aspects pouvaient

constituer des obstacles au développement des opérateurs. Le troisième concernait la présence d'équipements du SIEA dans la zone d'initiative privée.

Un protocole d'accord transactionnel signé en 2014 et l'adjonction de plusieurs avenants, ont permis de mettre un terme à ces litiges. Ils prévoient la mise à niveau des équipements et du réseau à compter de 2014 pour permettre une meilleure interopérabilité du réseau, la mise en location des infrastructures de génie civil d'Orange et la définition de modalités financières d'exploitation des équipements du SIEA en zone d'initiative privée.

Les relations sont désormais fluides, notamment avec les représentants territoriaux de l'entreprise. Le principal enjeu d'actualité dans la relation bilatérale entre Orange et le SIEA concerne la renégociation des contrats CCF[54] relatifs à la sous-traitance de raccordement. Deux sujets font notamment l'objet de discussions approfondies :

- le coût supérieur du raccordement pratiqué par Orange par rapport aux autres opérateurs :

Négocié en 2020, le contrat était le premier signé par le SIEA avec un opérateur pour la sous-traitance des raccordements jusqu'à l'usager (STOC). Compte tenu de la nouveauté du processus et de l'absence de concurrence à l'époque, les tarifs de raccordement pratiqués par Orange ont été établis à un tarif plus élevé que celui pratiqué aujourd'hui par les autres opérateurs pour un raccordement aérien. Depuis, l'entrée de nouveaux opérateurs et la diminution des coûts de revient a permis de négocier des contrats à de meilleurs tarifs. Cependant, le contrat initial avec Orange ne prévoit pas de durée et pose des conditions à sa renégociation. Le SIEA estime qu'un alignement des tarifs pourrait engendrer une économie de 1,9 M€ par an.

Au niveau national, Orange a par ailleurs déterminé des prix de location de ses fourreaux pour le déploiement des fibres. Deux facteurs posent difficultés. D'une part, les tarifs de location ont fortement augmenté, sans compensation financière. Ils sont passés de 0,197 € HT en 2018 à 1,054 € HT en 2024, soit une hausse de 436 % et un coût mensuel supplémentaire estimé par le SIEA à 500 000 €.

Tableau n° 14 : Variation des coûts de location des fourreaux par Orange

ANNEE	COUT HT MENSUEL	VARIATION (depuis l'origine)
2018	0,197 €	**0%**
2019	0,225 €	**14%**
2020	0,275 €	**40%**
2021	0,340 €	**73%**
2022	0,520 €	**164%**
2023	0,610 €	**210%**
2024	1,054 €	**436%**
2025	1,350 €	**586%**
2026	1,420 €	**622%**

Sources : SIEA, ARCEP.

[54] Câblage client final – raccordement du domicile du mode STOC.

D'autre part, les modalités de calcul reposent sur le nombre de lignes potentielles et non sur le nombre de lignes mises en service. Dès lors, le syndicat doit par exemple payer la location sur 300 lignes par armoire de rue même si seulement 25 font l'objet d'un raccordement effectif. Cette pratique a un effet inflationniste sur les charges du SIEA.

- l'intégration au contrat d'objectifs qualitatifs contraignants :

Il souhaite ajouter à son contrat avec Orange des clauses visant à garantir un niveau de qualité des raccordements, ce dont disposent déjà les autres contrats signés ultérieurement à celui d'Orange. Ces engagements consisteraient à obliger l'opérateur à réparer les malfaçons et les dégradations dont les coûts sont à ce jour supportés par le syndicat.

5.4.3.2 SFR : un opérateur en transition technologique

Premier opérateur du THD dans le département, Numéricable a ensuite racheté SFR et s'est développé en son nom. La technologie alors utilisée (boite coaxiale - FTTB) était différente de celle actuellement en développement (FTTH). Le SIEA était alors chargé du raccordement des nouvelles communes. Lorsque SFR a opéré un changement de technologie pour s'aligner sur celle dominante, l'entreprise a choisi de passer en mode STOC. Une transition est en cours pour leurs abonnés pour passer de la technologie précédente à la nouvelle.

Cette transition, qui devrait prendre fin en 2025, a plusieurs conséquences :

- une hausse de la consommation énergétique due à la coexistence de deux types d'équipements pour un même opérateur : le syndicat estime le surcoût à 250 000 € de consommation électrique par an.
- un encombrement des points de mutualisation : en cas de saturation d'une armoire, l'installation d'un nouvel opérateur est empêchée, ce qui oblige le SIEA à déclencher des opérations de maintenance pour débrancher certains équipements de génération précédente. Entre 2024 et 2025, le SIEA a réalisé 31 opérations de ce type, avec un coût moyen de 1 000€ HT, cela représente donc 31 000€ HT de dépenses ;
- la persistance d'opérations de service après-vente (SAV) sur une technologie qui n'est plus commercialisée. Sur l'année 2024, il a réalisé 2 112 interventions de SAV pour le compte de SFR (-38% par rapport à 2023), pour un montant de 339 218 €. Depuis janvier 2025, ces opérations ont cessé.
- la persistance de contrats de support auprès des équipementiers de l'ancienne technologie prévoyant notamment une astreinte en cas de dysfonctionnement. Le coût annuel a atteint 330 000 € en 2024.

Au total, le SIEA estime à 611 000 € le surcoût dans l'attente de la fin de la transition technologique de SFR, non répercuté pour l'heure.

5.4.3.3 Bouygues Télécom et Free, derniers opérateurs arrivés, portés par des véhicules financiers

Bouygues et Free sont les derniers arrivés sur le marché et disposent d'une organisation différente, qui repose sur la création d'un véhicule financier avec qui le SIEA a conclu son contrat[55]. Ces modalités rajoutent un interlocuteur et peuvent engendrer des coûts de

[55] IFT pour Free, SDFAST pour Bouygues.

coordination supérieurs par exemple en cas de contestation par le SIEA d'une déclaration de raccordement (le syndicat conteste auprès de la société intermédiaire, qui se retourne vers la partie opérationnelle pour un argumentaire).

5.5 Les difficultés rencontrées dans l'atteinte des objectifs du PFTHD

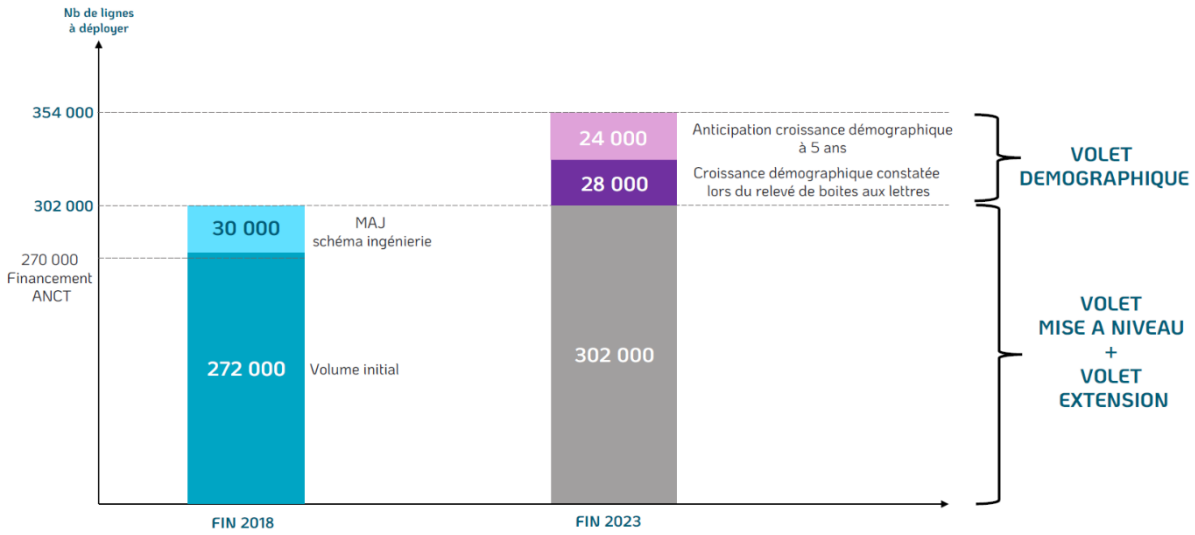
Alors que le Plan France très haut débit avait pour objectif la couverture à 100 % du territoire en 2025, la chambre constate que ce n'est pas le cas pour plusieurs départements, dont l'Ain. Plusieurs difficultés, structurelles ou conjoncturelles, peuvent être soulignées.

5.5.1 Une distorsion entre le périmètre de financement initial et les besoins réels

Alors que dans le cadre du PFTHD, le SIEA prévoyait 272 000 prises raccordées en 2018, les besoins estimés en 2023 étaient de 302 000 prises auxquelles s'ajoutent 52 000 prises pour 2023-2028 ainsi que les réserves pour les usages à venir. Cet écart entre les prévisions en 2018, qui ont fondé les hypothèses de financement (écart de 74 M€), et les besoins réels et escomptés en 2023, année de décaissement des premiers versements financiers, provient en partie de la forte croissance démographique, constatée et anticipée, du département. En effet, la population croît à un rythme soutenu, de l'ordre de 1 % par an, passant de 597 341 habitants en 2010 à 671 289 en 2025[56] soit une augmentation de près de 74 000 habitants en 15 ans.

Un besoin de financement est ainsi apparu, couvert par des emprunts intermédiaires.

Tableau n° 15 : Nombre de lignes à déployer - hypothèse 2018 et effectif 2023



Source : SIEA.

Cette distorsion explique en partie les retards constatés pour 20 communes qui restent encore couvertes à moins de 50 %. Outre les difficultés générales présentées dans cette partie, l'émergence de lignes supplémentaires à déployer a conduit à l'activation d'une tranche

[56] Chiffres INSEE 2025 sur base 2022.

optionnelle du marché de conception-réalisation dit de complétude-extension (MCE), notifié en décembre 2021.

5.5.2 Les difficultés techniques de déploiement

Ces difficultés relèvent de deux ordres.

D'une part, la mise à niveau du réseau, initiée en 2014, a dû être conduite sur un réseau préexistant et sans en interrompre l'exploitation. Une attention particulière a été portée à la continuité de service lors de la réalisation des travaux, qui devraient être finalisés en 2025. Compte tenu de la croissance démographique, de nombreuses migrations de lignes ont dû être effectuées pour redessiner les zones de desserte des armoires[57].

D'autre part, si 80 % des territoires les plus accessibles ont été raccordés sans difficulté, les 20 % restants ont présenté des difficultés techniques. C'est notamment le cas pour les communes et parcelles les plus isolées, pour lesquelles les infrastructures de génie civil d'Orange sont parfois inadaptées ou hors d'usage. Le SIEA estime à ce jour à environ 1 000 les lignes restant à déployer concernées par ce problème. Les supports aériens sont particulièrement concernés. Orange a prévu un montant de dédommagement forfaitaire pour les opérateurs qui sont amenés à assurer eux-mêmes les réparations. Toutefois, l'enveloppe prévue ne couvrirait pas, selon le SIEA, les coûts engendrés par ces opérations complexes. Cette problématique aurait pu ou dû faire l'objet d'un diagnostic plus poussé au lancement du projet.

Au-delà des contraintes spécifiques au territoire aindinois, le SIEA indique avoir été confronté à plusieurs difficultés relevant, selon lui, davantage du niveau national, comme la difficulté d'obtenir au lancement du projet une base d'adressage fiabilisée permettant d'identifier les locaux à raccorder, la multiplication des indicateurs de suivi demandés parfois de façon désordonnée par les acteurs nationaux ou encore l'insuffisante harmonisation des outils numériques au niveau national.

5.5.3 Le « New Deal mobile »

Annoncé en 2018, ce plan vise à développer la couverture en internet mobile (3G, 4G, 5G). Le SIEA n'est pas compétent pour sa mise en œuvre et n'a pas souhaité s'engager dans le développement de l'internet mobile. Toutefois, il prévoit le raccordement des antennes au réseau fibre *via* les marchés de conceptions-réalisations (Axione / Sogetrel-Circet). Six fibres sont prévues par point haut au sein de boitiers de raccordement antenne mobile (BRAM).

5.6 La qualité et la résilience de la couverture numérique

5.6.1 Le suivi qualité du réseau très haut débit

Le suivi qualité se concentre sur le déploiement du réseau et les raccordements d'une part, et la qualité du service aux usagers d'autre part.

[57] Chaque armoire dessert une zone d'environ 300 lignes. En cas de création d'un projet immobilier dans une zone, une nouvelle armoire est nécessaire, ce qui implique une redistribution des lignes pour conserver des zones qui ne se superposent pas.

5.6.1.1 La qualité des installations

En matière de qualité des installations, des outils de suivi ont été mis en œuvre, visant en particulier à apprécier la qualité des raccordements opérés par les opérateurs et leurs sous-traitants. Ce suivi est réalisé par échantillonnage de 10 % des prises raccordées. Un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage a été passé en 2019 puis en 2023.

Le SIEA constate que le mode STOC engendre davantage de malfaçons et de dégradations que le mode « opérateur d'infrastructures » comme présenté plus haut dans le rapport.

Le syndicat a prévu dans ses contrats avec les opérateurs des dispositions visant à prendre en charge et remédier aux malfaçons et dégradations. Ce n'est toutefois pas le cas pour Orange dont le contrat est plus ancien et pour lequel une renégociation est en cours. Le SIEA souhaite prévoir des pénalités en cas de défaillance.

5.6.1.2 La qualité de service

Depuis 2021 l'ARCEP demande la production d'indicateurs de qualité de service à tous les opérateurs en France, y compris au SIEA : délais de dépannage, taux de respect des délais, taux de raccordement, etc. Il se situe à ce titre dans la norme.

En complément, les réunions bimensuelles avec les opérateurs nationaux sont l'occasion d'assurer un suivi qualitatif du service et d'identifier les éventuels dysfonctionnements, ponctuels ou récurrents.

5.6.2 Les mesures en faveur de la résilience du réseau

5.6.2.1 L'absence de plan de gestion de crise formalisé propre au SIEA

Au niveau zonal, les services de l'État, dans le cadre du dispositif ORSEC, ont rédigé un document relatif au rétablissement des réseaux en cas de crise. Outre les réseaux d'électricité, d'eau ou de gaz, celui des communications électroniques fait l'objet d'une partie dédiée.

Au niveau départemental, un dispositif similaire existe, bien que beaucoup plus synthétique et n'identifiant pas le SIEA comme acteur central du rétablissement des réseaux de communication. Le syndicat est invité à se rapprocher de la préfecture pour actualiser le rôle qu'il serait conduit à jouer en cas de crise.

Au sein du SIEA, aucun plan de préparation ou de gestion de crise n'a été formalisé. Si plusieurs dispositifs existent pour assurer la résilience du réseau Li@in, des documents de formalisation des procédures à suivre en cas de crise grave seraient utiles. Ils pourraient reposer sur :

- un processus d'identification, d'évaluation et de priorisation des risques, scénarii auxquels le réseau pourrait être confronté : risques naturels, risques industriels, cyber-attaques, actes de malveillance, etc. ;
- la définition d'actions « réflexes » en fonction de chacun des scénarii envisagés, soulignant les tâches à effectuer par chacun des services ou des agents concernés ;

- l'établissement d'un annuaire de crise, basé en partie sur les coordonnées de l'astreinte internes au SIEA mais également des acteurs extérieurs concernés (préfecture, forces de sécurité intérieures, ANSSI) ;
- la préparation d'un centre de gestion de crise, recensant les postes nécessaires et prévoyant les détails logistiques de pilotage d'un évènement indésirable sur plusieurs jours.

Cette formalisation vise à doter les agents confrontés à une crise grave et imprévisible d'outils opérationnels permettant de les rassurer et d'engager les premières mesures. La chambre invite à initier les travaux autour de cette démarche et, le moment venu, à organiser des exercices et les formations nécessaires à une appropriation par ses agents.

5.6.2.2 Des dispositifs techniques robustes en faveur de la continuité et de la reprise d'activité

La supervision du réseau est assurée par un prestataire. Ce dernier dispose d'un mode opératoire créé par le SIEA. En cas d'incident, le prestataire s'y réfère pour engager les mesures correctrices nécessaires. En cas d'incident non répertorié dans le mode opératoire, le SIEA est systématiquement sollicité pour déterminer l'action à effectuer. À l'issue, et selon la récurrence de l'évènement, une actualisation du mode opératoire est rédigée et prise en compte par le prestataire. Cette supervision est assurée 24h/24 par le prestataire et suivie par les agents de la régie en journée puis en astreinte pour les nuits. Le syndicat a conservé une capacité totale de reprise en main de la supervision en cas de défaillance de son prestataire.

Les systèmes de supervision sont dupliqués dans les autres nœuds principaux (POP). Le pilotage du réseau peut également être assuré depuis un ordinateur portable sur accès distant. En d'autres termes, la « salle de contrôle » du SIEA n'est pas vitale au pilotage du réseau et peut être remplacée par des solutions alternatives en cas de défaut.

En matière de continuité d'activité, le système d'exploitation du réseau repose sur une réplication synchrone sur un autre site du syndicat. Cette disposition équivaut à une copie immédiate et en temps réel des données du système d'information. En cas de défaillance du système principal, une continuité d'exploitation des données est assurée, avec une rupture estimée à moins d'une minute. Des fiches de procédures ont été conçues pour accompagner les administrateurs.

En complément, et pour assurer une reprise d'activité en cas de crise grave, une réplication asynchrone est prévue. Il s'agit du même principe que celui expliqué plus haut, avec cette fois une tolérance de perte d'exploitation de quatre heures maximum.

Enfin, les données sont archivées sur bandes magnétiques tous les six mois à un an.

S'agissant du réseau physique, 98% des artères principales sont enterrées et par conséquent moins exposées aux risques naturels ou de malveillance. Les points de connexion font l'objet d'une redondance permettant à la donnée d'être « détournée » d'une artère ou d'une ligne vers une autre en cas de défaillance. Des travaux importants ont été réalisés pour sécuriser la viabilité du réseau par la multiplication de ces chemins, y compris parfois par des zones difficiles d'accès (pose de câbles par hélicoptère en zone de montagne par exemple).

5.6.2.3 La cybersécurité

Le SIEA dispose d'une politique de sécurité du système d'information établie en 2019 suite à un audit d'une société prestataire. Elle est appliquée à l'ensemble du SIEA, quels que

soient les services, et par conséquent au réseau Li@in qui est particulièrement sensible. Une réunion mensuelle entre la DSI et la régie est tenue pour évoquer les projets et l'actualité en matière de sécurité des systèmes d'information. Le SIEA n'a cependant pas identifié de RSSI.

Des mesures sont mises en œuvre pour renforcer la sécurité informatique du réseau :

- installation d'antivirus sur les ordinateurs personnels et sur les serveurs ;
- sensibilisation des agents sur les courriels douteux ;
- installation de VPN ;
- déploiement sur certains systèmes d'identification à double facteur (via des outils dédiés) ;
- redondance des accès à internet via deux transitaires de données différents, dont l'un fournit également une protection contre les attaques volumétriques (ou « déni de service »).

En complément, des projets sont à l'étude pour améliorer encore la sécurité du système d'information :

- recours à un antivirus plus puissant capable d'analyser les comportements humains ou logiciels inhabituels ;
- sensibilisation des agents sur les risques en matière d'ingénierie sociale ;
- déploiement de stations blanches ;
- formalisation d'une politique de génération des mots de passe.

La chambre invite le syndicat à mettre en œuvre dans les meilleurs délais ces nouvelles mesures en particulier l'obligation de vérifier tout support de sauvegarde de données sur une station blanche avant utilisation. L'achat de trois stations blanches, faisant suite aux échanges en cours d'instruction, y contribuera. Le SIEA pourrait également étudier la possibilité de réaliser des tests de vulnérabilité de son système d'information afin d'en identifier les failles éventuelles.

5.6.2.4 La mise en place de dispositifs de prévention des dégradations et actes malveillants

Le SIEA a installé plusieurs dispositifs permettant principalement de remédier aux dégradations et malfaçons constatées lors des interventions des entreprises sous-traitantes en mode STOC. Ils sont toutefois également utiles pour prévenir ou tracer des comportements malveillants à l'égard de ses installations :

- capteurs de fermeture des portes des points de mutualisation. Une intervention en fin de journée est engagée en cas de porte laissée ouverte ;
- installation de clés et serrures électroniques permettant de tenir un journal des accès aux points mutualisés ;
- installation de caméras en partie centrale des points de mutualisation permettant de dissuader les comportements peu rigoureux et de disposer d'images en cas de dépôts de plainte pour vandalisme ;
- branchements sur batterie afin d'éviter les interruptions de service en cas de coupure de courant. Une supervision de l'état de charge des batteries est assurée ;
- installation de sondes de température et d'humidité ;
- redondance du réseau : chaque point de mutualisation est connecté au réseau fibre optique de collecte du SIEA par deux chemins différents. En cas de contraintes ou de coût de construction, le SIEA limite les tronçons communs pour les deux chemins à un maximum d'un kilomètre.

En complément, quatre armoires de point de mutualisation sont en stock, dont une prééquipée et prête à être déployée en urgence.

Une convention avec la police et la gendarmerie a été signée pour formaliser les contacts et identifier les sites sensibles du réseau. La venue de conseillers sûreté des forces de sécurité intérieure a donné lieu à des actions de sécurisation de site, comme par exemple l'installation de portes blindées sur certains équipements.

Les actes malveillants contre des installations sont rares, ce qui n'empêche pas le syndicat d'en tirer les leçons lorsqu'un évènement se produit. Ainsi, suite à la dégradation d'une armoire à Saint-Vulbas en 2018, le SIEA a effectué un retour d'expérience et pris des mesures correctrices en matière de prévention, de remontées d'information ou de capacités de remplacement immédiatement mobilisables (armoire mobile).

Au total, le syndicat a mis en place plusieurs outils et dispositifs permettant de renforcer la résilience de son réseau. Il pourrait légitimement envisager de formaliser ces initiatives dans un schéma de résilience, pour lequel un accompagnement est par exemple proposé par la Banque des Territoires.

5.7 Les usages du très haut débit

En 2021, le SIEA a procédé au recensement des besoins et des attentes de 130 collectivités et 54 acteurs privés afin de déterminer ses orientations en matière d'usages du numérique. Trois axes principaux en ressortent, qui font en partie échos à ses compétences : la transition énergétique, la sécurisation du territoire et l'accès aux usages numériques pour tous. Ils constituent le fondement de la stratégie « territoire ingénieux et durable de l'Ain » (TIDA) permettant de solliciter des financements nationaux.

5.7.1 Pour les élus et les collectivités, des attentes en matière de pilotage des équipements et de sécurisation du territoire

5.7.1.1 La remontée de données des équipements publics

Les attentes des élus portent en partie sur leur capacité à disposer d'informations détaillées sur le fonctionnement de leurs équipements ou de leurs investissements. À titre d'exemples, le SIEA cite le suivi de la production d'une centrale ou d'une installation photovoltaïque, le taux d'utilisation d'une borne de recharge électrique ou la consommation de certains de leurs bâtiments.

Cette connaissance précise a pour objectifs :

- de mieux contrôler le fonctionnement des équipements communaux et potentiellement de les valoriser, par exemple dans le cas d'une centrale de production d'électricité renouvelable ;
- d'identifier de possibles dysfonctionnements ou des situations anormales permettant d'engager des interventions de services municipaux, par exemple en cas de consommation électrique excessive d'un bâtiment inoccupé.
- L'installation de capteurs et d'objets connectés au sein des bâtiments publics devrait permettre d'alimenter les remontées de données : consommation de fluides, sécurité des accès, température, humidité, qualité de l'air, etc.

5.7.1.2 La télégestion des équipements : l'exemple de l'éclairage public

Outre les remontées d'informations pour mieux connaître et piloter leurs équipements, les communes souhaitent également disposer d'une capacité de télégestion, c'est-à-dire de gestion à distance. Cette capacité pourrait être confiée au SIEA pour les compétences transférées.

À titre d'exemple et compte tenu des enjeux budgétaires et environnementaux liés à l'éclairage public, le SIEA a souhaité, dans le cadre de sa compétence en la matière, moderniser le parc des points lumineux du département pour les rendre « intelligents ». Ainsi, il entend :

- développer ses capacités de télégestion des points lumineux ;
- assurer des opérations de télémaintenance permettant de remonter l'état de chaque point lumineux, de détecter les pannes et d'engager les interventions correspondantes.

Plutôt que de piloter chaque point lumineux individuellement, le syndicat a opté pour une solution moins coûteuse visant à télégérer les armoires d'alimentation des points lumineux. Ainsi est-il en capacité d'activer ou de désactiver des zones entières selon les heures décidées par la commune, ou de mettre en place des plages d'abaissement de la luminosité afin de réduire les consommations électriques.

Si une technologie d'internet mobile permettrait également de réaliser ces opérations, le recours à la fibre, déjà déployée ou en cours de déploiement, garantit des coûts de fonctionnement plus limités et permet d'anticiper des usages plus consommateurs en bande passante à l'avenir.

Le SIEA précurseur en matière d'« hypervision » des réseaux publics.

Lauréat de l'appel à projets « territoire intelligent et durable » lancé par l'État en 2022, le SIEA s'est engagé dans la création d'un « hyperviseur ». L'objectif est de disposer, sur une seule plateforme et à l'échelle du département, d'un outil permettant :

- de centraliser les données et superviser en temps réel l'ensemble des réseaux publics : production photovoltaïque, réseau fibre, température et qualité de l'air dans les bâtiments, consommation énergétique, etc. ;
- de télépiloter des équipements publics comme l'éclairage public, les thermostats ou les bornes de recharge électrique par exemple ;

Envisagé à la fois comme un outil d'aide à la décision des élus et un dispositif détaillé utile aux services techniques, le projet d'hyperviseur vise à l'amélioration de la performance énergétique des acteurs publics.

Pour l'heure, le projet en est à un stade liminaire. Il se concentrera dans un premier temps sur les enjeux en matière d'éclairage public, de gestion technique des bâtiments et de photovoltaïque. Il bénéficie de financements publics, pour un montant prévisionnel de près d'1,3 M€ dans le cadre du programme France 2030 et de ses territoires intelligents et durables (TID).

5.7.1.3 La vidéoprotection : un usage en plein développement rendu possible par la fibre

En matière de vidéoprotection, les communes peuvent s'appuyer sur les nouvelles possibilités offertes par la fibre pour déployer leur projet. Le SIEA propose plusieurs prestations notamment la mise à disposition d'un cahier des charges type, l'hébergement des enregistreurs ou l'intégration des données cadastrales.

En 2025, la commune d'Attignat a utilisé le réseau du SIEA pour déporter ses images de vidéoprotection au sein de la brigade de gendarmerie de Jayat. Cette disposition facilite l'exploitation des images par les forces de sécurité intérieure. Elle repose sur le déploiement de la fibre, sans lequel le déport n'aurait pu être possible.

Certaines communes[58] ont un réseau de vidéoprotection depuis déjà plusieurs années et souhaitent prendre en compte l'apport de la fibre mutualisée pour l'extension ou la rénovation de leur réseau.

D'autres[59] ont pu développer leurs propres réseaux de fibre, sans s'appuyer sur le SIEA.

S'agissant de Bourg-en-Bresse, la commune s'est appuyée sur des fibres non activées du SIEA pour relier ses bâtiments publics et une partie de ses caméras de vidéoprotection.

5.7.2 Pour les entreprises et les particuliers, un incontournable notamment en raison du développement du télétravail

5.7.2.1 La présence de la fibre : un facteur d'attractivité du territoire.

Le syndicat a rapidement fondé sa stratégie de déploiement sur les zones économiques et la desserte des grandes entreprises de son territoire afin d'en garantir la pérennité. Dès lors, le raccordement à la fibre est une condition nécessaire à l'installation ou au maintien d'une entreprise. Les communes y sont à ce titre particulièrement vigilantes. Le syndicat donne l'exemple de l'entreprise Akwel (1 066 M€ de chiffre d'affaires en 2023, 9 600 collaborateurs dans 20 pays, 36 sites industriels) dont le siège est situé à Champfromier dans les monts jurassiens et pour laquelle le raccordement à la fibre a constitué une amélioration substantielle.

Pour les particuliers, le SIEA remarque que la présence de la fibre constitue un argument de vente ou une condition d'achat en matière immobilière. Le syndicat considère que ses efforts en direction des zones les moins peuplées ou moins faciles d'accès constituent à ce titre un engagement en faveur de l'aménagement du territoire et de la capacité des habitants du département à décider librement de leur lieu de vie (ou à s'y maintenir avec les mêmes possibilités numériques que les zones plus centrales).

5.7.2.2 Le développement du télétravail : l'apport essentiel de la fibre

Le recours au télétravail occupe une place très importante depuis la pandémie de Covid-19, tant pour les entreprises que pour les particuliers.

Avant la pandémie, la consommation de flux internet était segmentée entre les usages professionnels en journée (visio-conférences, applications collaboratives, échanges de courriels) et les usages personnels en soirée (divertissements, réseaux sociaux). Cette distinction permettait une gestion prévisible de la charge du réseau fibré, qui se situait en dessous de 40 % de sa capacité pour les artères les plus sollicitées.

Le premier confinement et les impératifs du télétravail ont conduit à une augmentation forte du trafic en journée et une sollicitation durable du réseau sur l'ensemble des créneaux d'utilisation. Des ajustements de la capacité des réseaux ont été nécessaires pour absorber cette

[58] Exemples : Trévoux, Prévessin-Moëns, Divonne-Les-Bains.
[59] Exemples : Valserhone, Nantua, Reyrieux.

consommation plus importante. Les flux de données ont augmenté de 20 à 30 % aux heures de pointe conduisant à une charge pouvant aller jusqu'à 56 % de la capacité. Si le dépassement de 50 % de charge sur un lien n'affecte pas la capacité du réseau à délivrer le service attendu par les usagers, un risque existe en cas en défaillance d'une autre artère. En effet, le réseau étant redondant, le trafic est réorienté vers une artère non défectueuse, ce qui conduit à des surcharges temporaires. Ainsi, en novembre 2020, le basculement du trafic sur deux des trois points névralgiques a conduit à une charge de 93 % de l'un d'eux, limitant de facto les marges de manœuvre en cas de nouvelle difficulté.

À ce jour, et dans des conditions d'exercice normales, le SIEA considère que son réseau est correctement dimensionné pour répondre aux attentes des consommateurs publics et privés.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le déploiement puis l'exploitation du réseau très haut débit est devenu la principale activité du SIEA, en volumes financiers et en ETP. En plus de quinze ans, le syndicat a acquis une solide expérience, compte tenu de sa précocité mais aussi au gré des difficultés, notamment lors du contentieux désormais soldé avec Orange. Début 2025, 330 000 prises étaient désormais raccordables pour un total de 735 M€ d'investissements déjà mandatés.

Les déconvenues observées avec le mode STOC ont incité le SIEA à développer ses propres capacités de raccordement final afin d'en réduire le coût et d'en accroître la qualité. La couverture complète du département devrait intervenir en fin d'année 2025 et marquer la transition vers une phase dominante de commercialisation et d'exploitation des lignes afin d'engendrer les redevances nécessaires à l'équilibre financier du modèle.

Les investissements devront être poursuivis pour faire face notamment à la croissance démographique du département et maintenir la qualité et la résilience du réseau, préoccupations majeures de la régie.

Une fois le très haut débit déployé, de nouveaux usages, aujourd'hui esquissés, devraient être déployés à court et moyen termes, en particulier pour les acteurs publics, très demandeurs de capacité de pilotage et de télégestion de leurs services et équipements. Le projet d'hyperviseur, pour lequel le SIEA fait partie des pionniers en France, vise à répondre à ces attentes.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire 74
Annexe n° 2. Ressources humaines 76
Annexe n° 3. Une assimilation contestable du SIEA à une commune de plus de 80 000 habitants 77
Annexe n° 4. Classement indiciaire d'un ingénieur en chef territorial doté de 11 ans d'expérience, comparé au classement de Mme A. lors de son recrutement par le SIEA 79

Annexe n° 1. Glossaire

AMEL : appel à manifestation d'engagements locaux

AMII : appel à manifestations d'intentions d'investissement

ARCEP : autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse

CCSPL : commission consultative des services publics locaux

CDSP : commission de délégation de service public

DCC : dispositif de couverture ciblée

FAI : fournisseur d'accès à Internet

FEDER : fonds européen de développement régional

FON : fibre optique noire

FSN : fonds national pour la société numérique

FttH : Fiber to the Home : fibre optique déployée jusqu'à l'abonné grand public

Fttla : Fiber To The Last Amplifier, : fibre jusqu'au dernier amplificateur ou fibre optique avec terminaison coaxiale

FttO : Fiber to the Office : fibre optique déployée jusqu'à l'abonné entreprise si souscription de l'offre

GC-BLO : génie civil boucle locale Orange

IPE : investissement de premier établissement

IOT : Internet of Things ou internet des objets

IRU : Indefeasible Rights of Use ou droits irrévocables d'usage (DIU)

NRA : nœud de raccordement abonnés (cuivre ou ADSL)

NRO : nœud de raccordement optique

OCEN : opérateur commercial d'envergure nationale

OI : opérateurs d'infrastructures

OC : opérateurs commerciaux

OPSN : opérateurs publics de service numérique

PBO : point de branchement optique

PM : point de mutualisation

POP : point de présence opérateur

PPRI : plan de prévention du risque inondation

PTO : prise terminale optique

RIP : réseau d'initiative publique

SCORAN : stratégie de cohérence régionale de l'aménagement et des usages numérique

SDTAN : schéma directeur territorial d'aménagement numérique

SDUM : schéma directeur des usages numériques

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

SIG : système d'information géographique

STOC : sous-traitance opérateur commercial

THD : très haut débit

TRI : taux de rendement interne

ZAPM : zone arrière de point de mutualisation, qui correspond à l'ensemble de la desserte permise par un point de mutualisation

ZTD : zone très dense

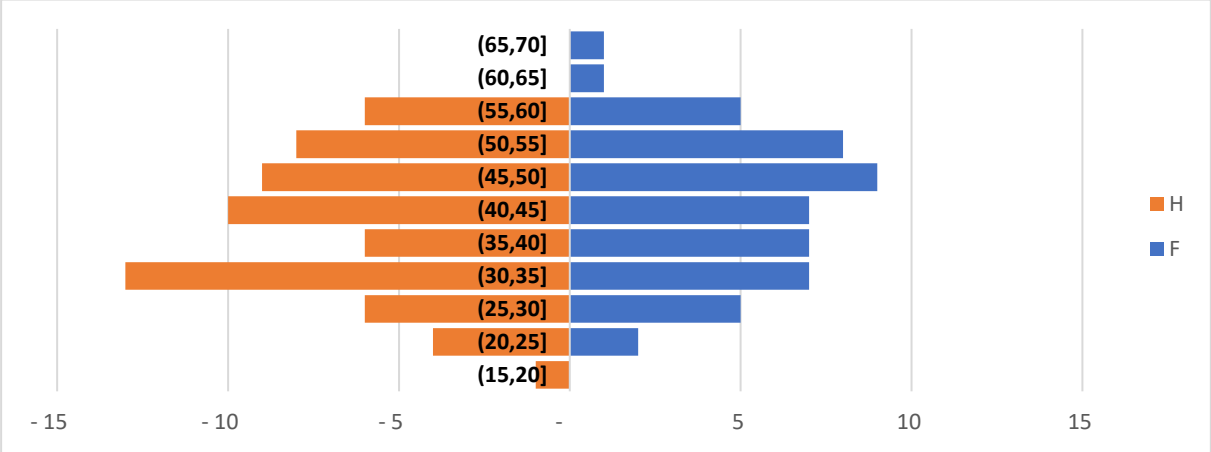
Annexe n° 2. Ressources humaines

Tableau n° 16 : Effectifs par catégorie, au mois de décembre de chaque année

	2020	2021	2022	2023	2024	Évol
Catégorie A	**15**	**18**	**17**	**27**	**29**	**+93 %**
Dont filière administrative	5	7	8	14	13	+160 %
Dont filière technique	10	11	9	13	16	+60 %
Catégorie B	**24**	**25**	**26**	**28**	**31**	**+29 %**
Dont filière administrative	5	4	5	5	7	+40 %
Dont filière technique	19	21	21	23	24	+26 %
Catégorie C	**24**	**23**	**27**	**31**	**30**	**+25 %**
Dont filière administrative	24	23	27	30	29	+21 %
Dont filière technique				1	1	
Contrats de droit privé	**17**	**20**	**23**	**22**	**25**	**+47 %**
Total	**80**	**86**	**93**	**108**	**115**	**+44 %**

Source : fichiers de paie du SIEA.

Graphique n° 2 : Pyramide des âges – Effectifs rémunérés en décembre 2024



Source : fichiers de paie du SIEA ;

Tableau n° 17 : Rémunération annuelle brute moyenne *(source : fichiers de paye)*

En €	2020	2021	2022	2023	2024	Évol.
Titulaires	33 705	34 404	36 635	36 052	37 913	12 %
Non titulaires	31 799	30 927	33 960	32 430	35 835	13 %
Total	**32 800**	**32 625**	**35 168**	**33 973**	**36 685**	**12 %**

Annexe n° 3. Une assimilation contestable du SIEA à une commune de plus de 80 000 habitants

En application du décret 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés, les syndicats intercommunaux ont la faculté de s'assimiler à une commune de 10 000 habitants[60]. Ce dispositif doit s'entendre comme l'assimilation à l'une des six catégories de strate démographique des communes de plus de 10 000 habitants.

Cette assimilation leur permet de créer les emplois pouvant être pourvus par certains cadres d'emplois, et des emplois fonctionnels.

L'assimilation à une strate de commune est établie par délibération de l'assemblée délibérante, soumise au contrôle de légalité. En l'espèce, par délibération du 9 avril 2016 le SIEA s'est assimilé à une commune de plus de 80 000 habitants.

Selon l'article 1er du décret n° 2000-954 du 22 septembre 2000 relatif aux règles d'assimilation des établissements publics locaux aux collectivités territoriales pour la création de certains grades de fonctionnaires territoriaux : « *Lorsque, pour la création de grades, les statuts particuliers des cadres d'emplois de fonctionnaires territoriaux prévoient l'assimilation des établissements publics locaux à des communes, cette assimilation se fait, sous réserve des dispositions des articles 2 à 5, au regard de leurs compétences, de l'importance de leur budget et du nombre et de la qualification des agents à encadrer* ».

Les trois critères étant cumulatifs[61], il suffit que l'un d'eux ne soit pas rempli pour faire obstacle à l'assimilation du syndicat à la strate démographique concernée.

Outre une variété de compétences exercées sur le périmètre départemental et un budget conséquent (38 M€ de fonctionnement et 120 M€ d'investissement en 2016), critères ne posant pas de difficulté, le SIEA disposait de 64 agents en 2016[62] là où une commune de 80 000 habitants en compte plus de 1 600.

Tableau n° 18 : Critère démographique d'assimilation à une commune

Strate	Nombre d'ETP estimatif
Commune de 10 000 hab. :	16 ETP/1 000 hab. soit 160 ETP
Commune de 20 000 hab. :	18 ETP/1 000 hab. soit 360 ETP
Commune de 40 000 hab. :	19,1 ETP/1 000 hab. soit 764 ETP
Commune de 80 000 hab. :	20 ETP/1 000 hab. soit 1 600 ETP
SIEA (2016 – 2024)	64 agents - 115 agents

Source : DGCL, « Les chiffres clés des collectivités locales », 2024.

Le juge administratif a eu l'occasion de censurer l'assimilation d'un syndicat comptant huit agents à une commune de 20 000 à 40 000 habitants[63] ou encore celle d'un syndicat

[60] Jusqu'en décembre 2007, ils étaient assimilés à une commune de plus de 20 000 habitants.
[61] CAA Marseille, 19 février 2013, Syndicat mixte des transports Sillages.
[62] 115 agents en décembre 2024 et 64 en 2016, au moment d'adoption de la délibération.
[63] TA Montpellier, 15 février 2012, n°1102898.
Soit un rapport d'environ 1 à 45 là où l'assimilation du SI à une commune de plus de 80 000 habitants présente un rapport de 1 à 14.

employant une cinquantaine d'agent à une commune de plus de 80 000 habitants[64]. Il exerce en la matière un contrôle normal d'appréciation.

Au regard des 64 agents dont disposait le SIEA en 2016 dont 14 de catégorie A, son assimilation à une commune de plus de 80 000 habitants, bien qu'exécutoire, apparaît juridiquement contestable.

[64] CAA Versailles, 23 mars 2017, SIREDOM, n°15VE03765.

Annexe n° 4. Classement indiciaire d'un ingénieur en chef territorial doté de 11 ans d'expérience, comparé au classement de Mme A. lors de son recrutement par le SIEA

INGÉNIEUR GÉNÉRAL	Durée dans l'échelon
Classe exceptionnelle	-
5e échelon	-
4e échelon	3 ans
3e échelon	3 ans
2e échelon	3 ans
1er échelon	3 ans
INGÉNIEUR EN CHEF HORS CLASSE	
8e échelon	-
7e échelon	4 ans
6e échelon	3 ans
5e échelon	2 ans 6 mois
4e échelon	2 ans
3e échelon	2 ans
2e échelon	1 an 6 mois
1er échelon	1 an 6 mois
INGÉNIEUR EN CHEF	
11e échelon	-
10e échelon	3 ans
9e échelon	
8e échelon	2 ans 6 mois
7e échelon	2 ans
6e échelon	2 ans
5e échelon	2 ans
4e échelon	1 an 6 mois
3e échelon	1 an 6 mois
2e échelon	1 an
1er échelon	1 an
Échelon d'élève	1 an

Source : décret n° 2016-202 du 26 février 2016 portant échelonnement indiciaire applicable aux ingénieurs en chef territoriaux.

Les flèches bleues matérialisent la progression de carrière d'un ingénieur en chef titulaire avec 11 ans d'expérience (gauche) et celui d'un ingénieur en chef ayant bénéficié d'un avancement de grade dès que les conditions statutaires sont remplies (centre). La flèche rouge matérialise le classement de Mme A. à la HEB bis chevron 3 avec 11 ans d'expérience.

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

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

https://www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes

Les principaux points du rapport d'observations 2025 de la CRC et les réponses du SIEA

PRINCIPAUX POINTS DU RAPPORT DE 2025

Des améliorations déterminantes depuis le précédent contrôle

Le précédent rapport relevait les difficultés techniques, juridiques et financières du projet fibre. Le présent rapport établit, au contraire, une situation favorable puisqu'il précise que le réseau fibre est de qualité et résilient, que le contentieux juridique avec Orange est désormais soldé et que la transition du modèle économique ne laisse pas apparaître de risque pour la situation financière et la solvabilité de l'organisme à court et moyen terme. Avec 350 000 lignes déployées le réseau a dépassé 95% de couverture (97% aujourd'hui) en intégrant un volume de lignes conséquent lié à la démographie et à la dynamique de notre département.

Autre motif de satisfaction, la situation financière, indicateur fondamental pour la pérennité du syndicat, est qualifiée de « ***saine et sous contrôle*** », son endettement est qualifié de « ***maîtrisé*** » malgré son volume et sa progression. Ainsi, il est écrit que « ***Les perspectives économiques et financières à court et moyen termes ne font pas apparaître d'inquiétudes majeures*** ». Cette information essentielle exprimée dans le rapport est le résultat des inflexions déterminantes menées depuis des années sur le pilotage des finances.

La commande publique est qualifiée de « ***solide*** » et le suivi de l'exécution des marchés de « ***rigoureux*** », cette évaluation contraste avec le précédent rapport, elle témoigne désormais de l'exemplarité du SIEA en matière de marchés publics.

PRINCIPAUX POINTS DU RAPPORT DE 2025 (les 6 recommandations)

Des améliorations déjà apportées en matière de ressources humaines *(recommandations déjà mises en œuvre)*

La CRC indique que le SIEA « ***a fortement progressé en matière d'organisation et de pilotage des ressources humaines*** ». Toutefois la chambre émet 4 recommandations sur cette thématique dont 2 ont déjà été mises en œuvre, à savoir :

Mettre un terme au détachement de l'agente titulaire employée à la Régie.
Le SIEA a immédiatement suivi cette recommandation, à savoir mettre fin au détachement de l'agent concerné.

Respecter lors des recrutements de personnels non titulaires la cohérence entre profil, grade et classement indiciaire.
Cette recommandation est directement liée au classement et à la rémunération afférente de l'ancienne DGS et à l'absence jusqu'en 2024 d'emploi fonctionnel pour ce poste. Pour rappel, le comité syndical du SIEA a créé un emploi fonctionnel de DG en novembre 2024, **avant même la notification d'un contrôle par la CRC**.
La CRC considérait le classement indiciaire trop élevé eu égard à son âge, à sa formation, à son expérience, à son parcours, que la CRC a qualifié d'« ***atypique*** », ayant pour conséquence le versement d'un traitement indiciaire estimé trop élevé par la CRC.
D'une part le SIEA considère que la précédente DGS pouvait, y compris placée dans l'échelon calculé par la CRC, bénéficier du salaire qui lui avait été attribué notamment, via l'Indemnité de Fonctions, Sujétions et d'Expertise (IFSE) et d'autre part, la rémunération de la précédente DGS était fixée au même niveau que celle de son prédécesseur.
La CRC écrit qu'à l'issue de la création de l'emploi fonctionnel et du recrutement de l'actuel Directeur Général :
« ***L'intéressé remplit les conditions de diplôme et d'expérience professionnelle et sa rémunération n'appelle pas d'observation. Le SIEA s'est donc mis en conformité avec le droit lors de ce recrutement*** ».

PRINCIPAUX POINTS DU RAPPORT DE 2025

Des améliorations à apporter en matière de ressources humaines

Adopter des lignes directrices de gestion conformément au décret du 29 mai 2019
La CRC précise que le SIEA applique, pour les sujets de promotion interne et d'avancement, les lignes directrices de gestion du CDG01, mais qu'il convient de disposer, en complément, de lignes directrices de gestion propres pour la stratégie pluriannuelle de pilotage des RH ainsi que sur la mobilité professionnelle.

Attribuer le complément indemnitaire annuel en tenant compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir, conformément aux articles L. 714-4 et L. 714-5 du code général de la fonction publique territoriale.
Cette recommandation permettra au SIEA de mieux utiliser cet outil de rémunération comme levier de motivation. Une première étape est déjà franchie en 2026 en application de cette recommandation. Les adaptations structurantes à suivre feront l'objet d'échanges en comité syndical pour l'adoption des délibérations nécessaires.

PRINCIPAUX POINTS DU RAPPORT DE 2025

Des recommandations sur les compétences ayant une incidence directe pour les communes *(Eclairage Public)*

Assumer le pilotage et le financement de sa compétence éclairage public, notamment en révisant le niveau de cotisation des communes et en limitant les recours aux fonds de concours aux seuls cas prévus par l'article L. 5212-26 du code général des collectivités territoriales.

Le SIEA assume pleinement son rôle de gestionnaire et de stratège de la compétence Eclairage Public et ce, dans le strict respect des prérogatives qui lui appartiennent. Ce rôle s'est notamment matérialisé par la réalisation d'une étude portant sur des scénarios de modernisation de l'ensemble du parc d'éclairage.

S'agissant de l'évolution de la cotisation demandée par la CRC, le comité syndical du 1er décembre 2023 avait évoqué ce sujet et avait décidé d'attendre l'avancée de la modernisation de l'éclairage public afin d'évaluer les économies de gestion engendrée par la modernisation et de limiter l'évolution de la cotisation à sa stricte nécessité.

Au-delà des considérations juridiques, la recommandation de la CRC pose clairement la question des modalités d'exercice de la compétence éclairage public **qui devront être déterminées en assemblée générale par le comité syndical, lors de ce mandat** :

- Soit, le SIEA adapte ses modalités, dans le respect de la règlementation, et poursuit avec un mix de cotisation annuelle et de fonds de concours de la commune, pour **des travaux que la commune choisit en concertation avec le syndicat** selon une stratégie départementale.
- Soit les communes, comme le recommande la CRC, paieraient uniquement une cotisation bien plus importante, **en fonctionnement,** le développement et l'évolution de l'éclairage public se faisant alors à la seule initiative du syndicat.

PRINCIPAUX POINTS DU RAPPORT DE 2025

Des recommandations sur les compétences ayant une incidence directe pour les communes (IRVE)

Acquérir juridiquement la compétence IRVE et se conformer aux objectifs fixés par la loi climat et résilience du 22 août 2021

Le SIEA s'est emparé du sujet des IRVE pour permettre aux communes de mettre en œuvre ce déploiement qui est de leur compétence. Mais les aspects techniques, juridiques et monétiques requièrent des ressources dont peu de communes disposent en totalité. Pour cette raison, le SIEA a créé un groupement d'achat, a défini une offre de services auprès des acteurs publics et a porté un schéma directeur départemental.

Ce dispositif mis en place par le SIEA, en concertation avec l'Etat, a constitué une approche très pragmatique qui répond aux besoins actuels des communes et de leurs habitants. Ce dispositif établi permet une réactivité immédiate à l'évolution du parc électrique, grâce au groupement d'achat.

La réflexion sur la démarche de transfert de compétence ne pourra se faire que de manière **participative avec les communes** compte tenu des incidences financières dans un contexte budgétaire contraint.