

REPONSE DE LA PRESIDENTE

DU SIPPAREC (*)

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.241-11 du Code des juridictions financières.*



SIPPEREC

Syndicat Intercommunal de la Périphérie de Paris
pour l'Electricité et les Réseaux de Communication

Paris, le 31 août 2012



Monsieur le Président
Chambre Régionale des Comptes
d'Ile-de-France
6 Cours des Roches
BP 226 - Noisiel
77441 Marne la Vallée cedex 2

A l'attention de Madame Nicole TURON, Conseillère à la Chambre

Envoi par courriel et par lettre recommandée avec accusé de réception
N°2C 029 517 6992 0

Vos Réf. : N°/G/166/12-0548 B - N° 12-0232 R

Nos Réf. : SIP/ NVN-12-1470

Objet : Réponse au rapport d'observations définitives notifié au SIPPEREC par courrier du 1er août 2012, reçu le 2 août 2012

PI : 1

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver, ci-joint, la réponse du SIPPEREC au rapport d'observations définitives que vous avez fait parvenir au SIPPEREC par courrier du 1^{er} août dernier.

Je vous remercie de joindre cette réponse écrite à votre rapport, conformément à l'article L. 243-5 du Code des juridictions financières.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations les meilleures.

La Présidente

Catherine PEYGE
Maire de Bobigny

Réponse du SIPPEREC au rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes reçu le 2 août 2012

* * *

Le SIPPEREC se félicite de ce que, pour la première fois, la Cour des Comptes et les Chambres régionales des comptes diligentent un contrôle portant sur les concessions de distribution d'électricité.

Dans ce cadre, il a participé avec intérêt au contrôle qui a donné lieu au rapport d'observations définitives.

Ce rapport d'observations définitives appelle de la part du SIPPEREC la réponse suivante, qui comporte cinq parties et mentionne en référence les numéros de page et de paragraphe dudit rapport concernés par ses remarques.

Première partie : Sur la méthodologie du contrôle

Le SIPPEREC a pris connaissance du rapport d'observations définitives que vous avez bien voulu lui notifier, par courrier du 1^{er} août 2012, reçu le 2 août, en vue d'une réponse écrite du Syndicat sous un mois.

Au cours du contrôle, la Chambre a pu relever les difficultés rencontrées par le SIPPEREC avec ses concessionnaires EDF et ERDF dans l'exécution de la concession de distribution et de fourniture d'électricité qui les lie, difficultés qui tiennent tout particulièrement au manque de transparence et de lisibilité des informations techniques, économiques et financières, détenues par les concessionnaires, relatives à ces deux activités de service public.

Ceci ressortait clairement du rapport d'observations provisoires de la Chambre.

Cette réalité n'a pas été totalement reprise dans le rapport définitif.

Le SIPPEREC constate en effet des écarts substantiels entre, d'une part, le rapport d'observations définitives et, d'autre part, le rapport d'observations provisoires qui avait été communiqué au SIPPEREC, comme à la société Electricité Réseau Distribution de France (ERDF), par lettre de la Chambre en date du 29 février 2012.

S'il est normal – et c'est la finalité du caractère contradictoire de la présente procédure, qui vise à informer les destinataires du contrôle des observations envisagées afin de recueillir leurs réponses avant d'arrêter des observations définitives – de relever dans le rapport d'observations définitives les remarques apportées par le SIPPEREC comme par la société ERDF en réponse aux observations provisoires, il est en revanche étonnant de voir que des parties du rapport d'observations provisoires ont été purement et simplement supprimées.

Et ce d'autant plus que ces suppressions portent précisément sur des points de contrôle relatifs à la gestion des sociétés EDF et ERDF, qui pourtant entrent sans nul doute dans le champ du contrôle opéré par la Chambre.

Cette remarque du SIPPEREC revêt d'autant plus d'importance en l'absence, faute de texte en ce sens, d'une procédure davantage contradictoire en matière de contrôle mettant en présence une autorité concédante et son concessionnaire. Or, le SIPPEREC n'a pas pu faire valoir ses observations pour répondre aux remarques formulées par la société ERDF à la Chambre.

Ainsi, si singulièrement modifiées dans leur contenu et parfois même dans leur sens, les observations définitives semblent relever, pour le SIPPEREC, de nouvelles observations qui, si elles avaient été provisoires, auraient donné lieu à des réponses complémentaires à celles qu'il a pu faire parvenir le 27 avril 2012 à la Chambre à la suite de la transmission de son rapport d'observations provisoires.

A l'instar du SIPPEREC, la Chambre avait pourtant constaté, et parfois largement développé, plusieurs sujets importants :

- l'absence dans le compte-rendu annuel d'activité (CRAC) du concessionnaire – ensemble, les sociétés Electricité de France (EDF) et ERDF – du compte d'exploitation de la fourniture d'électricité (cf. sur ce point la deuxième partie de la présente réponse), et les changements importants, dans le CRAC, qui ont affecté de façon substantielle des postes significatifs de la concession (les provisions pour renouvellement et les charges de personnel), ou encore l'absence d'établissement de comptes *pro forma*,
- les évolutions du cadre juridique, intervenues depuis la signature du contrat de concession entre le SIPPEREC et la société EDF en 1994, dans lequel s'inscrit le monopole des sociétés EDF et ERDF (cf. sur ce point la troisième partie de la présente réponse),
- les obstacles financiers (calcul du ticket de sortie) et techniques (question de la propriété et de la comptabilisation des compteurs, absence de remise au SIPPEREC des inventaires physiques des biens et d'une identification des personnels affectés à la concession) que ne pourra que rencontrer le SIPPEREC, à l'échéance du contrat, en l'état des informations transmises par les concessionnaires (cf. sur ce point la troisième partie de la présente réponse),
- l'absence de remise, par le concessionnaire au SIPPEREC, d'un inventaire physique (technique) des ouvrages concédés, qui faisait l'objet de longs développements quant aux limites ainsi apportées au contrôle du SIPPEREC, même si la conclusion de l'observation correspondante figure dans le rapport d'observations définitives,
- les méthodes critiquables de constitution des provisions pour renouvellement,
- la liberté pour une autorité concédante comme toute collectivité, lorsqu'elle est maître d'ouvrage de travaux ensuite gérés par le distributeur, de recourir à toute forme de maîtrise d'ouvrage, publique comme privée (contrat de partenariat).

Le SIPPEREC constate aussi la modification opérée quant au sens de certains propos soutenus par la Chambre dans ses observations provisoires. Ainsi notamment :

- l'observation initiale de ce que la qualité du service rendu se dégrade tout en demeurant au-dessus des normes de référence est devenue une observation de ce que la qualité du service rendu « *s'est légèrement dégradée, tout en demeurant largement au-dessus des normes de référence* » ;
- ou encore, l'observation de ce que les investissements d'ERDF sont en baisse en dépit d'une reprise récente, devenue dans le rapport d'observations définitives « *une reprise des investissements pendant la période sous revue compensant une période de baisse* » ;
- on relèvera également que mention était faite dans le rapport d'observations provisoires de ce que la Commission de régulation de l'énergie (CRE) indiquait, dans son rapport sur la qualité de l'électricité d'octobre 2010, que l'enfouissement des réseaux HTA apparaissait comme un axe d'investissement à privilégier, sans pour autant négliger le renouvellement des réseaux de basse tension à fils nus, la Chambre indique à l'inverse, dans son rapport d'observations définitives, que la CRE considère que l'enfouissement systématique des réseaux n'est pas forcément prioritaire dans un contexte de rareté de la ressource financières.

Deuxième partie : Sur la disparition des références faites, dans le contrôle, à la gestion du service public de la fourniture d'électricité aux tarifs réglementés de vente

S'il faisait principalement des observations sur la mission de distribution publique d'électricité concédée par le SIPPEREC à la société ERDF, laquelle s'est substituée, depuis sa création en 2008, à la société EDF dans ses droits et obligations en matière de distribution d'électricité, le rapport d'observations provisoires de la Chambre consacrait certains de ses développements à la mission de fourniture d'électricité aux tarifs réglementés de vente (TRV).

Comme observé en première partie des présentes, le SIPPEREC relève que les mentions qui étaient faites à la gestion du service public de la fourniture d'électricité aux tarifs réglementés de vente ont purement et simplement disparu.

Il s'agit là d'une restriction du champ du contrôle des autorités concédantes sur le thème de l'électricité opéré par la Chambre.

Aux termes de son courrier du 8 avril 2011, la Chambre a en effet notifié au SIPPEREC le lancement de son opération de contrôle dans les termes suivants : « *La chambre régionale des comptes d'Ile-de-France va procéder à l'examen de la gestion du SIPPEREC (...).* »

Cette vérification portera sur la période suivante : de l'exercice 2006 jusqu'à la période la plus récente. Elle sera notamment orientée sur le thème de l'électricité, dans le cadre d'une enquête nationale diligentée par la Cour des Comptes et les chambres régionales des comptes sur les concessions de distribution d'électricité. »

Et il n'a naturellement pas échappé à la Chambre, comme en témoignent les échanges qui ont eu lieu en cours d'instruction comme, surtout, son rapport d'observations provisoires, que la concession du SIPPEREC intitulée, comme toutes les concessions françaises, « *convention de concession pour le service public de la distribution d'énergie électrique* », recouvre en vérité un champ large qui porte tant sur la distribution proprement dite d'électricité (c'est-à-dire son acheminement jusqu'à l'utilisateur final, incluant le développement et l'exploitation du réseau de distribution d'électricité : article L. 121-4 du Code de l'énergie) que sur la fourniture d'électricité aux TRV (définie à l'article L. 121-5 du Code de l'énergie).

Ceci a pour effet qu'en application de l'article 13 de la loi du 9 août 2004 modifiée et en application de l'article 14 de ce même texte, codifiés aux articles L. 111-57 et suivants et à l'article L. 334-3 du Code de l'énergie, la concession est réputée co-signée par la société ERDF pour la partie distribution, et la société EDF pour la partie fourniture aux TRV, conformément à l'article L. 334-3 du Code de l'énergie. La co-signature d'EDF ne peut donc être oubliée dans la gestion du contrat de concession.

Il peut encore être observé que les périodes objets du contrôle de la Chambre incluent notamment les exercices 2006 et 2007, exercices au cours desquels le concessionnaire unique était EDF, la société ERDF n'ayant été constituée qu'au 1^{er} janvier 2008 (la séparation juridique ayant été imposée par la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 *relative au secteur de l'énergie*).

Ainsi, en ôtant, au stade du rapport d'observations définitives, toute référence à l'une des missions objets de la concession et au concessionnaire EDF, la Chambre a restreint le champ de son contrôle par rapport au périmètre de celui-ci observé au stade du rapport d'observations provisoires, alors même que l'examen des concessions de distribution d'électricité initialement annoncé par la Chambre a nécessairement porté sur les deux activités concédées.

En soustrayant une part importante de l'objet et de l'économie de la concession du SIPPEREC objet du contrôle, le contrôle ne peut que s'en trouver limité et incomplet.

Bien plus, de nombreuses dispositions du cahier des charges sont communes aux deux missions de service public confiées aux sociétés EDF et ERDF.

Il en va notamment des clauses relatives au contrôle de la concession, en particulier au travers de la remise par les sociétés EDF et ERDF du CRAC.

La Chambre consacre de manière très opportune de nombreuses parties de son rapport d'observations définitives aux obligations du concessionnaire à l'égard de l'autorité concédante, et notamment aux comptes remis par le concessionnaire.

Toutefois, le SIPPEREC ne peut que constater la disparition des parties du rapport d'observations provisoires qui étaient consacrées à la nécessité de distinguer le compte d'exploitation du service public de la distribution d'électricité de celui de la fourniture.

Or, les observations qui étaient faites sur ce point ne reposaient que sur l'analyse factuelle par la Chambre des CRAC remis par les sociétés EDF et ERDF sur la période examinée, pour constater l'absence d'un compte d'exploitation de la fourniture et mentionner que, jusqu'en 2000, le coût d'achat de l'énergie revendue, information financière relative aux charges de la fourniture d'électricité, figurait bien dans les CRAC remis par EDF.

Troisième partie : Sur la suppression dans le rapport d'observations définitives de nombreux développements portant sur l'évolution du cadre juridique des concessions depuis la signature du contrat de concession du SIPPAREC

Comme observé en première partie de la présente réponse, le SIPPAREC constate qu'après avoir relevé à plusieurs reprises, dans son rapport d'observations provisoires, qu'une évolution du cadre juridique actuel pourrait éventuellement remettre en cause le monopole du gestionnaire de réseau de distribution d'électricité, renforçant en conséquence la nécessité pour l'autorité concédante de disposer d'informations suffisantes sur la concession et un chiffrage du « ticket de sortie » de la concession supportable, la Chambre ne parle plus que rarement de l'évolution du cadre juridique dans lequel la concession a été conclue et de la question de la fin de la concession, et vise en lieu et place les « *deux hypothèses très spécifiques prévues à l'article 31 B du cahier des charges* » dans lesquelles « *l'autorité concédante a la faculté de ne pas renouveler la concession* » (par exemple, premier alinéa du § 3.1.2., b), page 28/38).

Ce faisant, l'analyse est incomplète.

Il est faux tout d'abord d'énoncer que le droit européen n'impose rien (page 7/38 du rapport d'observations définitives).

Cette affirmation est d'ailleurs immédiatement contredite, dans le rapport d'observations définitives, par l'évocation de la directive Electricité, laquelle dispose que les gestionnaires de réseau de distribution d'électricité sont désignés pour une durée limitée dans le temps (l'article 24 de la directive n° 2009/72/CE du 13 juillet 2009 *concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité* dispose : « *les Etats membres désignent ou demandent aux entreprises propriétaires ou responsables de réseaux de distribution de désigner, pour une durée à déterminer par les États membres en fonction de considérations d'efficacité et d'équilibre économique, un ou plusieurs gestionnaires de réseau de distribution* »).

Mais pour être complet, auraient dû encore être visés les principes fondamentaux de libre prestation de services, de liberté d'établissement et de transparence issus des articles 43 et 49 du Traité instituant la Communauté européenne, devenus les articles 49 et 56 du Traité sur l'Union européenne, lesquels principes fondamentaux ont été appliqués par la Cour de justice des communautés européennes pour sanctionner la passation, sans mise en œuvre d'une procédure de transparence, d'une concession relative à la gestion du service public du gaz conclue entre une commune italienne et une société italienne (CJCE 21 juillet 2005, *Coname*, C-231/03).

Cette question de compatibilité du monopole français avec ces principes de durée limitée et de transparence est sans conteste posée et ne peut être sérieusement évitée.

Plusieurs auteurs ont ainsi commenté cette question et confronté leurs thèses (voir notamment, J. Bernard, *L'attribution obligatoire des concessions de distribution publique d'énergie aux opérateurs historiques est-elle conforme à la jurisprudence Telaustria?*, JCP Entreprise et Affaires n° 41, 8 octobre 2009, 1961 ; Bouquet G. et Buttery E., *Vers la fin d'un droit de préférence accordé aux concessionnaires de transports et de distribution d'électricité et de gaz*, AJDA 2006, p. 964 ; P. Sablière, *La réattribution des concessions de distribution publique d'électricité et de gaz*, Contrats publics, n° 88 mai 2009, p. 28 ; P. Terneyre, *A propos des concessions locales de distribution et de fourniture d'électricité: sur quelques problèmes juridiques contemporains à haute tension*, AJDA 2009, p. 1640 ; S. Nicinski, *A propos des concessions locales de distribution d'électricité, Evitons les surtensions !*, AJDA 2010, p. 1737 ; P. Cossalter, *Electricité : quel renouvellement des concessions?*, La Lettre du cadre territorial, 15 décembre 2010).

Et, sur la question de la durée de la concession de distribution et de fourniture d'électricité, force est de rappeler que les principes généraux des contrats de délégation de service public, dont fait partie la concession de distribution et de fourniture d'électricité, lesquels principes sont ceux d'une détermination de la durée de ces contrats limitée dans le temps, ont été appliqués à un contrat de délégation de service public qui avait été passé sans mise en concurrence initiale (CE, ass., 8 avril 2009, *Cie générale des eaux, Commune d'Olivet*, n° 271737, n° 271782).

Par ailleurs, le contrat de concession conclu en 1994 par le SIPPAREC avec le concessionnaire EDF ne peut pas être regardé de manière figée, compte tenu des nombreuses modifications législatives et réglementaires qui sont intervenues depuis la signature de ce contrat (notamment, les lois n° 2000-108 du 10 février 2000 *relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité*, n° 2004-803 du 9 août 2004 *relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières*, n° 2005-781 du 13 juillet 2005 *fixant les orientations de la politique énergétique*, n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 *relative au secteur de l'énergie*, n° 2010-1488 du 7 décembre 2010, dite loi NOME, ...).

Ainsi donc, il n'est pas possible de laisser entendre qu'il n'y a pas de questionnement sur l'interprétation des conditions de sortie des concessions de distribution et de fourniture d'électricité en l'état du droit.

Et c'est pourquoi la connaissance exhaustive de la concession (aux plans patrimonial, technique et financier), la satisfaction par le concessionnaire des demandes de l'autorité concédante sur les caractéristiques de sa concession, et les conditions de sortie du contrat de concession (sort des biens concédés – périmètre entre biens de retour et biens propres du concessionnaire, valeur de retour de ces biens ; conditions de reprise du personnel ; « ticket de sortie » de la concession) prennent tout leur sens.

L'enjeu est bien que, dans la perspective de la survenance du terme du contrat de concession du SIPPAREC – le 31 décembre 2019 -, le SIPPAREC, autorité organisatrice des activités de distribution et de fourniture d'électricité, ne peut se trouver dans une situation d'ignorance des conditions dans lesquelles ces activités sont exploitées et de l'économie générée par ces activités sur son territoire.

Et il ne peut non plus se trouver devant un fait, qui lui serait imposé, de conditions de sortie de la concession qui seraient telles qu'elles priveraient le SIPPAREC de toute capacité à décider, en pleine sécurité juridique, de la prolongation par avenant de la concession, de la conclusion d'un nouveau contrat de concession avec les titulaires des monopoles de la distribution et de la fourniture d'électricité aux TRV, ou éventuellement, en fonction de l'évolution de la législation, de tout autre mode de gestion de ces activités de service public.

Or, c'est ce qu'il advient aujourd'hui, comme le relève d'ailleurs la Chambre, en constatant un certain nombre de manquements du concessionnaire ERDF à ses obligations, ou encore le coût impossible à supporter d'un ticket de sortie calculé comme le fait le gestionnaire de réseau.

Quatrième partie : Sur les aspects financiers et la gestion comptable du SIPPAREC

Le SIPPAREC relève tout d'abord une probable erreur rédactionnelle dans le titre du b) du point 2.2.2 (page 18) du rapport d'observations définitives, intitulé : « *b) Le contrôle du concessionnaire sur le contrat de concession* ». Le Syndicat suppose que la Chambre souhaitait écrire : « *b) Le contrôle de l'autorité concédante sur le contrat de concession* ».

Une autre erreur s'est glissée dans le tableau de la même page 8. Il est mentionné que l'éclairage public absorberait 13% des 139 millions d'euros de flux nets de trésorerie dégagés par la concession en 2008, les investissements dans le réseau : 48%, 39% partant hors concession.

Or la Chambre considère : i) que la redevance R2 a été utilisée au financement de l'éclairage public, ce qui est erroné, ii) que 16.798.000 euros de fonds de partenariat ont été affectés au financement de l'éclairage public alors que le montant réel s'élève à 6.409.000 euros (la Chambre fait une confusion entre, d'une part, l'assiette des travaux éligibles aux subventions allouées par le SIPPAREC à ses adhérents au moyen du fonds de partenariat, et, d'autre part, le montant dudit fonds).

Après correction, 4,6% des liquidités nettes de la concession vont à l'éclairage public et 45% sortent de la concession au titre de la péréquation et des bénéfices d'ERDF.

La même confusion au sujet de la redevance R2 se retrouve page 10 quand la Chambre cite cette redevance à l'appui de son propos selon lequel « *l'éclairage public (...) absorbe une part importante des ressources de la concession* ».

Concernant le contenu des paragraphes de la seconde partie (II – ROLE DU SYNDICAT), le SIPPAREC constate que si quelques-unes de ses explications et remarques formulées au stade du rapport provisoire ont été reprises, en particulier celles qui relevaient des erreurs matérielles, plusieurs des réponses apportées par le Syndicat n'ont pas été prises en compte dans le rapport d'observations définitives.

Le SIPPEREC considère donc nécessaire de rappeler ci-après ses réponses à certaines observations.

- La Chambre indique au dernier paragraphe de la page 19 du rapport d'observations définitives, s'agissant du mécanisme de préfinancement proposé par le SIPPEREC aux communes adhérentes à la compétence électricité : « *Ce mécanisme pose problème en ce qu'il laisse à la charge de la commune une part du financement de l'enfouissement, alors que celle-ci a transféré au syndicat, outre sa compétence, les financements correspondants* ».

Le SIPPEREC maintient qu'il ne saurait souscrire à l'expression « *pose problème* » pas plus qu'à l'analyse de la Chambre sur ce point et ce, pour au moins deux raisons :

- Le montage est juridiquement régulier. Le transfert de compétence à un syndicat n'interdit pas le financement complémentaire d'une commune adhérente audit syndicat sous la forme d'un fonds de concours. Le législateur a d'ailleurs expressément prévu ce cas entre une collectivité adhérente et un syndicat d'électricité par les articles L. 5212-24 et L. 5212-26 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) ;
- Par ailleurs, augmenter le taux de participation du SIPPEREC sur le fonds de partenariat, aujourd'hui plafonné à 70 % pour l'enfouissement coordonné des fils nus, nécessiterait un accord préalable du concessionnaire EDF-ERDF. Or, EDF et ERDF ont refusé d'adopter la proposition formulée le 20 avril 2010 en ce sens par le SIPPEREC dans le cadre de la négociation de l'avenant quinquennal à la convention de partenariat.

Le SIPPEREC ne partage aucunement la démarche consistant à rapporter, en page 20 du rapport d'observations définitives, l'ensemble des dépenses de personnel et de conseil aux seules recettes de la compétence électricité, compte tenu de l'importance de ses autres activités dans les domaines des télécommunications et des énergies renouvelables.

- S'agissant ensuite de la présentation de son budget (3^{ème} paragraphe page 21 du rapport d'observations définitives), le SIPPEREC maintient que la M 14 (Tome III – Titre 3 – 4.1.1) ne prévoit pas d'obligation de présentation fonctionnelle des comptes pour les syndicats mixtes ouverts, ce qu'ont acté les contrôles successifs opérés par la Chambre Régionale des Comptes en 2000, 2004 et 2007-2008.

- Le SIPPEREC prend note de la demande formulée au dernier paragraphe de la page 21 d'enregistrer les opérations d'enfouissement des réseaux de télécommunications de France Telecom en comptes de tiers. Toutefois, comme le rappelle la Chambre, l'objectif poursuivi consiste à ne pas inscrire en section d'investissement des opérations « *financièrement transparentes* » et n'affectant pas le patrimoine du Syndicat. Or, comme le SIPPEREC l'a souligné dans sa réponse aux observations provisoires, l'inscription des dépenses afférentes à ces opérations en section de fonctionnement dans les comptes 604 (achat d'études, prestations de services)-605 (achat de matériels, équipements et travaux) / 704 (travaux)-705 (études), équilibrés par construction, garantit précisément cette neutralité sur le patrimoine.

- Le premier paragraphe de la page 23 du rapport d'observations définitives préconise d'enregistrer le solde non-appelé du fonds de partenariat en fin d'exercice sous forme de restes à réaliser plutôt que de rattachement. Le Sipperec, confirmant sa réponse au rapport d'observations provisoires, ne souscrit pas à cette approche. Il rappelle que la M14 impose le rattachement « *des droits acquis au cours de l'exercice* ». Or, dans la mesure où il est dûment affecté, dès l'exercice N de sa naissance, à des opérations (donnant lieu à engagement de dépense), le fonds de partenariat non-perçu en fin d'exercice constitue bel et bien un droit irrévocable. Ne pas le rattacher contreviendrait donc à l'instruction M14. De surcroît, l'inscription des seuls engagements de dépenses occasionnerait mécaniquement un déficit puisqu'ils ne seraient plus financés par la recette du fonds de partenariat, certaine mais restant à percevoir en fonction de l'avancement des opérations, et le versement des subventions par le SIPPAREC à ses adhérents. L'excédent de la section de fonctionnement relevé par la Chambre est inhérent à la durée de réalisation des opérations d'enfouissement et de versement des subventions.
- Concernant le second paragraphe de la page 23 relatif à l'inscription de la redevance R2 en section de fonctionnement le SIPPAREC maintient l'analyse exposée dans sa réponse aux observations provisoires, à savoir que le compte 1022 est réservé à l'enregistrement des recettes affecté par la loi à la section d'investissement. Il relève sur ce point que les recettes énumérées par la circulaire M 14 (tome 1- chapitre 2) sont spécifiques aux opérations d'urbanisme et d'aménagement et ne concernent en rien le champ des concessions et autres conventions de délégation de service public, les redevances d'affermage étant d'ailleurs, comme la Chambre le reprend au 3^{ème} paragraphe de la page 23, affectées usuellement au compte 757, comme le pratique le SIPPAREC pour la redevance R2.
- Enfin, le SIPPAREC constate le maintien du titre du paragraphe 2.3 du rapport d'observations définitives et du terme « *anomalies* » (6^{ème} paragraphe page 23 dudit rapport) pour qualifier son résultat de fonctionnement. Comme indiqué en réponse aux observations provisoires, le SIPPAREC applique la circulaire M14 et son résultat de fonctionnement excédentaire ne fait que refléter la réalité économique selon laquelle le SIPPAREC dispose de moyens propres récurrents pour autofinancer des investissements. La situation relevée par la Chambre ne constitue donc pas une anomalie mais une spécificité propre aux concessions d'électricité en général, renforcée dans le cas du SIPPAREC par l'existence du fonds de partenariat.

Cinquième partie : Sur la relation du SIPPAREC avec la société ERDF

Comme exposé plus haut, le SIPPAREC observe que la Chambre relève un certain nombre de manquements du concessionnaire ERDF à ses obligations, ou encore le coût impossible à supporter d'un ticket de sortie calculé comme le fait le gestionnaire de réseau.

Il note encore, notamment, que « les données produites (dans le CRAC) doivent être exploitables par l'autorité concédante » et que « tel n'est pas le cas des CRAC produits, chaque année, par ERDF » (7^{ème} et 8^{ème} alinéas du §3.1, d), page 25/38 du rapport d'observations définitives). Il relève encore les observations faites sur les provisions pour renouvellement, s'agissant du reversement du solde des provisions non consommées en fin de contrat ; ainsi, selon la Chambre, « les stipulations contractuelles semblent relativement claires en faveur de ce principe » (premier alinéa de la page 28/38 du rapport d'observations définitives).

Toutefois, le rapport d'observations définitives est en recul par rapport au rapport d'observations provisoires, s'agissant des manquements des concessionnaires à leurs obligations à l'égard de l'autorité concédante.

- Ainsi, bien que le rapport pointe l'absence d'inventaire physique exhaustif et mis à jour du patrimoine de la concession, le SIPPEREC s'étonne du complément apporté par le rapport définitif au a) du sous chapitre 1.3.2 du rapport d'observations définitives et indiquant « ERDF invoque, par ailleurs, sans le chiffrer, le coût que représenterait la mise en œuvre rétroactive d'une telle obligation... ». En effet, le Syndicat considère que pour que cet argument du coût, d'ailleurs régulièrement invoqué par ERDF, soit mentionné dans le rapport d'observations définitives, il aurait été nécessaire que le concessionnaire communique une estimation des coûts que générerait cette évolution.

Par ailleurs l'argument du « faible intérêt de l'opération, compte tenu de l'existence d'un tarif national » n'est pas recevable s'agissant d'un patrimoine concédé, sujet sur lequel les Chambres régionales des comptes comme la Cour des Comptes ont pu formuler des observations très critiques à l'égard de collectivités ne prenant pas les dispositions nécessaires pour assurer le suivi du patrimoine de leurs concessionnaires (voir par exemple : Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes, rapport d'observations définitives sur la concession de distribution d'électricité de la Ville de Lyon, exercices 2004 à 2010).

Enfin, la péréquation est totalement compatible avec la transparence, contrairement à ce que défend le concessionnaire. C'est là une des motivations de fond de la demande du SIPPEREC de disposer d'une information financière reflétant l'équilibre économique de la concession et l'une des principales divergences de vue du Syndicat envers l'argumentation développée par le concessionnaire.

A titre d'illustration du bien-fondé de son analyse, le SIPPEREC citera les motifs qui conduisent la FNCCR à proposer à l'Etat de revoir le dispositif d'allocation des aides destinées au financement des programmes de travaux d'électrification en zone rurale, dispositif d'aide alimenté par des versements des gestionnaires de réseaux – ERDF comme les entreprises locales de distribution – et alloué aux collectivités maîtres d'ouvrages de travaux d'électrification. L'objectif final est de garantir le maintien d'un tarif unique en tous points du territoire.

La proposition de la FNCCR de créer à cet effet une agence nationale de péréquation des réseaux de distribution d'électricité, sous la forme d'un établissement public national, entend donner « *un cadre transparent et contrôlable aux aides aux maîtres d'ouvrages et aux gestionnaires de réseaux déficitaires* » (plaquette d'information de la FNCCR, « *Pour une agence nationale de péréquation des réseaux de distribution d'électricité* », juillet 2012).

Ainsi donc, transparence et contrôle sont parfaitement compatibles avec un mécanisme de péréquation.

- Si le dernier paragraphe de la page 24 maintient la référence à l'argumentation d'ERDF, fondant son refus d'établir un « *compte de résultat significatif par concession* » sur un avis du Conseil National de la Comptabilité (CNC) de 1984 dispensant EDF de cette obligation, le rapport d'observations définitives n'intègre pas la position exprimée sur ce sujet par le SIPPAREC en réponse au rapport d'observations provisoires. Le Syndicat rappelle sur ce point que le CNC, remplacé depuis 2010 par l'Autorité des Normes Comptables, ne disposait que d'un pouvoir consultatif. Par ailleurs, l'effet cumulé des réformes successives intervenues depuis 1984 dans le champ de l'électricité et des normes comptables (le plan comptable applicable est désormais celui de 1999) a rendu caduc l'avis du CNC.
- Concernant les provisions pour renouvellement, le SIPPAREC s'étonne de l'insertion d'une note de bas de page (page 27/38 du rapport d'observations définitives) indiquant que, selon ERDF, « *le concédant peut vérifier, cas par cas, en ce qui concerne les derniers biens renouvelés, que la provision pour renouvellement affectée à un ouvrage renouvelé est bien venue incrémenter les droits du concédant sur le bien renouvelé* ». La reprise de cette proposition nouvelle d'ERDF aurait dû être assortie des garanties correspondantes et justifiées, notamment : la disponibilité de fichiers transmis à l'autorité concédante mentionnant la part de provision affectée aux renouvellements et distinguant l'utilisation de la provision de celle de l'amortissement du financement du concédant. Au reste, à aucun moment jusqu'à présent, la société ERDF n'a proposé au SIPPAREC la communication de ces informations, proposition formulée au gré du présent contrôle de la Chambre régionale des comptes dont le SIPPAREC prend toutefois note.

Par ailleurs, le SIPPAREC constate que le rapport d'observations définitives ne traite plus de la question essentielle de la couverture des provisions pour renouvellement par le TURPE mais aussi des questions que posent les reprises de provisions massives et répétées effectuées depuis 2007 par ERDF (441 M€ en 2007 et 414 M€ en 2011 notamment). Or, la pratique retenue par le concessionnaire de la constitution et de la reprise des provisions pour renouvellement, décrite par la Chambre, aurait pu être examinée et critiquée, tant ce sujet financier est d'importance et régulièrement observé par les Chambres régionales des comptes.

Ainsi, si, effectivement, les normes comptables et surtout fiscales, explicitent le mode de calcul des provisions pour renouvellement, il faut rappeler que le contrat de concession n'est pas muet : l'article 10 du cahier des charges édicte l'obligation de provisionnement et définit le champ des biens provisionnables (modifié par la loi n° 2004-803 du 9 août 2004). Or, comme le SIPPEREC l'a fait observer, la société ERDF ne respecte pas le contrat signé avec le SIPPEREC en refusant de passer des provisions sur les biens dont le SIPPEREC est maître d'ouvrage (les travaux d'enfouissement) et de classer en droits du concédant les amortissements correspondants.

Il est vrai qu'une totale opacité entoure les sorties du stock de provisions : aucune information n'est accessible, via le CRAC ou via les fichiers associés, sur : i) le montant des reprises en résultat de provisions devenues sans objet, ii) les utilisations de provisions à des fins de renouvellement.

La Chambre observe les difficultés rencontrées par le SIPPEREC, sans toutefois procéder à un examen du sujet.

De plus, la Chambre, après avoir relevé que le solde des provisions pour renouvellement « *semble* » acquis au SIPPEREC en fin de contrat, s'interroge sur le point de savoir si ce reversement « *ne viendrait pas bouleverser l'équilibre économique et financier du contrat, notamment de la façon dont la rémunération du concessionnaire a évolué, postérieurement à la signature de la convention de concession* ». Une telle affirmation, sans démonstration, est très critiquable car elle reviendrait à prendre appui sur l'économie de la concession pour éviter le reversement au SIPPEREC des provisions pour renouvellement (alors que le SIPPEREC ne parvient pas, malgré ses efforts, à accéder aux informations déterminantes pour avoir connaissance de cette « économie » de sa concession), tandis que, par ailleurs, le concessionnaire refuse d'entendre la même réflexion s'agissant des recettes supplémentaires qui lui ont été consenties, après la signature de la concession, au bénéfice de l'économie de la concession (contributions versées par les collectivités en charge de l'urbanisme lors des raccordements au réseau de distribution par exemple).

Au demeurant, l'équilibre du contrat ne saurait être bouleversé dans la mesure où les provisions ne procèdent pas d'un effort propre du concessionnaire, mais ont été apportées par l'utilisateur. Ainsi :

- le Tarif d'Utilisation des Réseaux Publics d'Electricité pour la première période tarifaire – TURPE 1 – couvrait explicitement les dotations de provisions,
- les TURPE 2 et 3 les couvrent de facto via la rémunération à 7,25% de la base d'actifs régulée (BAR).

Sur ce dernier point, le SIPPEREC rappelle que, sur la trentaine de milliards d'euros de BAR rémunérée à 7,25%, 10 à 11 milliards sont adossés au stock de provision, générant de facto un revenu de 0,7 à 0,8 milliards d'euros par an au titre d'une ressource mobilisée non par ERDF, mais par les usagers. Ces 0,7 à 0,8 milliards d'euros assurent aisément la couverture des 0,5 à 0,6 milliards d'euros de dotations annuelles à la provision pour renouvellement.

Pour le SIPPAREC, pour l'exercice 2010, les enjeux sont les suivants : le stock de provision est de 466 millions d'euros. Rémunéré à 7,25%, il procure 34 millions d'euros de ressources à ERDF, alors même que les dotations passées ne s'élèvent qu'à 18 millions d'euros. La rémunération du stock de provision permet largement à ERDF de constituer ces dotations.

- Comme évoqué plus haut, de manière nouvelle encore dans le rapport d'observations définitives, le calcul du ticket de sortie n'est plus mis en perspective de la survenance du terme de la concession au 31 décembre 2019, mais mis en regard de l'article 31 du cahier des charges. Le SIPPAREC déplore d'ailleurs que la Chambre n'évoque plus, au stade de son rapport d'observations définitives, la demande qu'avait exprimée le SIPPAREC de préciser, lors de la négociation du dernier avenant quinquennal, les modalités financières de fin de concession et le refus que lui avait opposé les concessionnaires d'aborder le sujet.
- Le SIPPAREC regrette encore que la Chambre n'ait pas repris la remarque formulée par le SIPPAREC s'agissant de la capacité d'investissement d'ERDF évaluée par le concessionnaire à 2,6 milliards d'euros annuels et pourtant bien supérieure puisque ce montant correspond au seul autofinancement dégagé par ERDF. Aucune mention n'est ainsi faite de la possibilité d'augmenter cette capacité d'investissement par le recours à l'emprunt, d'ailleurs explicitement prévu dans le mécanisme de rémunération des investissements d'ERDF du TURPE.
- Au demeurant, la Chambre ne saurait affirmer, à l'image de ce que fait régulièrement ERDF, que « *Le niveau d'investissement est déterminé globalement par le TURPE* ». Le SIPPAREC rappelle que le TURPE arrête une trajectoire indicative d'investissement, qu'ERDF n'a d'ailleurs pas respectée depuis 2009, et il rémunère ensuite le concessionnaire au vu de la réalité de ses dépenses. Si ERDF dépassait la trajectoire indicative, sa rémunération serait réévaluée à due concurrence. L'enveloppe d'investissement n'est donc en rien fermée.
- On relèvera enfin que le SIPPAREC ne partage pas l'affirmation, par la Chambre, de ce qu'une unification de la maîtrise d'ouvrage serait opportune. L'unification de maîtrise d'ouvrage, loin de favoriser la réalisation des travaux, diminuerait les travaux d'enfouissement des réseaux en n'encourageant pas l'initiative de chaque collectivité, en fonction de ses programmes de travaux, d'enfourir dans le même temps tous les réseaux concernés sur une zone géographique donnée.

Ainsi, la diversité des maîtres d'ouvrage, en respectant la compétence de maîtrise d'ouvrage de chaque collectivité en fonction de la nature des travaux principaux à réaliser – commune, Conseil général, établissement public de coopération intercommunale, SIPPAREC – et de la compétence juridique de chacun, développe les opportunités d'enfouissement des réseaux.

Telles sont les réponses que le SIPPAREC entend formuler pour être annexées à votre rapport d'observations définitives.