



Concessions de distribution et de fourniture d'électricité Plate-forme de propositions de la FNCCR pour 2013

Dans le contexte de la transition énergétique, qui va requérir des services publics de distribution et de fourniture d'électricité, comme de l'ensemble des autres acteurs des systèmes énergétiques, une forte mobilisation en faveur de la convergence entre la lutte contre le changement climatique, la réponse aux besoins de service public et la satisfaction des citoyens-consommateurs, les autorités organisatrices des services publics de la fourniture et de la distribution d'électricité (AODE), représentées par la FNCCR, considèrent que l'année 2013 doit être l'occasion de la réaffirmation du partage de valeurs et de principes entre les AODE et leurs concessionnaires.

Une entreprise concessionnaire, qui tient en effet sa légitimité, et sa nature même d'opérateur de service public, de sa relation partenariale avec la collectivité publique organisatrice, ne pourrait *a contrario* qu'affaiblir sa propre légitimité et nuire au bon fonctionnement du service public si elle optait pour une politique de contestation et de remise en cause systématique et permanente de l'action de cette collectivité : les concessions d'électricité ne doivent pas être considérées comme des jeux à somme nulle dans lesquels le concessionnaire ne pourrait avancer sur ses objectifs qu'en faisant reculer l'autorité concédante sur les siens, mais comme des partenariats « gagnant-gagnant » dans lesquels les deux parties doivent construire leur développement sur la base de ce qui les rapproche et non de ce qui les oppose.

EDF et ERDF sont riches du professionnalisme et du sens de l'intérêt général des milliers d'agents qui les composent : les AODE considèrent que cette richesse doit constituer le fondement d'une convergence sur les valeurs du service public. Afin de régler les conflits récurrents entre autorités concédantes et concessionnaires dont les concessions de distribution et de fourniture d'électricité exploitées par EDF et ERDF ont été trop souvent le théâtre au cours de ces dernières années, les AODE représentées par la FNCCR font des propositions d'engagements réciproques, sur la forme et sur le fond, dont elles souhaitent le partage et la mise en œuvre, dès 2013, par ces entreprises.

1 – SUR LA FORME : UN CODE DE BONNE CONDUITE

Les AODE appellent de leurs vœux le respect, dans le cadre de la mise en œuvre des concessions de distribution et de fourniture d'électricité, d'un code de bonne conduite comprenant les principes simples suivants :

- **Principe de respect des engagements pris**

La FNCCR, les AODE, EDF et ERDF sont liées par des accords, conventions et contrats, concernant, au niveau national, les modèles de cahiers des charges et les protocoles relatifs à des aspects particuliers des concessions de distribution et de fourniture d'électricité (accord cadre du 5 juillet 2007 relatif à la mise à jour juridique du modèle de contrat de concession, protocole du 26 mars 2009 sur les indicateurs à produire, tant sur les aspects fourniture que sur ceux liés à l'acheminement, dans les comptes rendus annuels d'activité et son avenant (signé avec ERDF) du 11 mai 2011, protocole du 26 juin 2009 relatif au versement par ERDF aux autorités concédantes maîtres d'ouvrages de travaux de raccordement de la Part Couverte par le Tarif (PCT) et son avenant en date du 18 juillet 2012), et au niveau local, les contrats et cahiers des charges de concessions avec leurs avenants et annexes. La signature de ces documents par le représentant légal de la FNCCR, de l'autorité concédante, d'EDF et d'ERDF engage la personne morale concernée qui doit respecter cet engagement dans ses décisions relatives au domaine considéré.

- **Principe de respect des transferts de compétence**

Les autorités organisatrices de la distribution d'électricité relèvent directement et sans restriction aucune des règles édictées par le Code général des collectivités territoriales en matière de transfert de compétence : en particulier, l'ensemble des acteurs doivent se conformer au principe de dessaisissement des collectivités membres des groupements exerçant la compétence d'AODE, issu de ces mêmes règles, que nul ne doit essayer de contourner. La FNCCR, les AODE, EDF et ERDF doivent s'engager à respecter scrupuleusement, dans leurs actions et initiatives, les transferts de compétence et à s'abstenir de proposer, directement ou par le biais des associations locales des collectivités dessaisies, aux collectivités ayant transféré leur compétence d'AODE à des groupements, , des partenariats, actions et réalisations qui méconnaîtraient ce transfert.

- **Principe de concertation préalable**

Le bon fonctionnement des concessions et leur efficacité dans la poursuite d'objectifs d'intérêt général supposent que, dans un esprit de respect mutuel, les parties au contrat de concession se concertent avant toute modification de pratiques susceptibles d'avoir des incidences sur l'économie générale de ce contrat.

2 – SUR LE FOND : CONSOLIDATION DES FONDAMENTAUX ET TRAJECTOIRE DE PROGRES

- **Patrimoine concédé**

Le patrimoine concédé est l'élément central de la concession puisqu'il constitue l'instrument même de la mission d'acheminement

de l'énergie électrique. Au-delà des dispositions législatives qui définissent sa consistance et les modalités de son utilisation et de sa conservation, qui s'imposent bien entendu aux parties au contrat de concession, celles-ci doivent promouvoir de manière coordonnée le maintien de ce patrimoine en bon état de fonctionnement et l'amélioration de ses performances, dans l'objectif de tendre vers la meilleure réponse aux besoins de service public et la meilleure satisfaction possible des citoyens-consommateurs. Dans cette perspective, il conviendra de privilégier plus particulièrement les orientations suivantes :

- Les parties au contrat de concession devront concourir à la stabilité du cadre juridique en s'abstenant de remettre en cause l'attribution de la propriété des ouvrages de distribution aux collectivités telle qu'elle est prévue par la loi
 - Rappelons que, conformément à l'article L 322-4 du Code de l'énergie, « *sous réserve des dispositions de l'article L. 324-1 [ouvrages relevant d'une concession de distribution d'électricité aux services publics], les ouvrages des réseaux publics de distribution, y compris ceux qui, ayant appartenu à Electricité de France, ont fait l'objet d'un transfert au 1er janvier 2005, appartiennent aux collectivités territoriales ou à leurs groupements désignés au IV de l'article L. 2224-31 du Code général des collectivités territoriales [visant ainsi expressément les autorités organisatrices de la distribution d'électricité]. Toutefois, la société gestionnaire du réseau public de distribution, issue de la séparation juridique imposée à Electricité de France par l'article L. 111-57, est propriétaire de la partie des postes de transformation du courant de haute ou très haute tension en moyenne tension qu'elle exploite.* »
 - L'efficacité de l'action conjointe des concédants et des concessionnaires au regard des objectifs de service public requiert une stabilité suffisante du cadre juridique dans lequel ils interviennent ; il est donc essentiel que ce régime de propriété, qui structure en grande partie l'économie générale des contrats de concession, ne soit pas remis en cause, en particulier en ce qui concerne les dispositifs de comptage.
- Il sera particulièrement opportun que les parties au contrat participent activement aux conférences départementales de programmation des investissements prévues par l'article L 2224-31 du Code général des collectivités territoriales :
 - ERDF et la FNCCR ont manifesté leur convergence sur l'utilité des conférences départementales de programmation des investissements, notamment par la position partagée en date du 11 mai 2011 décidant d'une expérimentation commune sur des territoires tests. Il est essentiel que les conférences se réunissent chaque année dans l'ensemble des départements de

façon à donner aux acteurs locaux et nationaux la meilleure visibilité possible sur les problèmes et les enjeux de la qualité de la desserte électrique, sur les politiques d'investissement mises en œuvre sur les réseaux de distribution d'électricité, et sur les résultats de ces politiques. Si l'initiative de ces réunions incombe aux préfets, il sera particulièrement opportun que les AODE et les représentants locaux d'ERDF, sur le terrain, et la FNCCR et les dirigeants d'ERDF, au niveau national, manifestent auprès du représentant de l'Etat, autant que nécessaire, leur forte attente conjointe sur ce point.

- La FNCCR et les AODE considèrent qu'il serait opportun de compléter l'éclairage annuel résultant des conférences départementales par des schémas directeurs quinquennaux des investissements (à caractère seulement indicatif), à condition que ces schémas, élaborés conjointement par les AODE et par leurs concessionnaires dans le cadre de dialogues bilatéraux, soient validés *in fine* par les autorités concédantes. La FNCCR note d'ores et déjà avec satisfaction qu'ERDF a souhaité engager avec notre Fédération une discussion sur les éléments structurants d'un tel schéma directeur, dans la perspective de leur déclinaison par les acteurs **locaux**.
- Il est essentiel que *l'autorité concédante conserve contractuellement la possibilité d'exercer la maîtrise d'ouvrage de certains travaux* sur son réseau de distribution d'électricité, y compris en zone urbaine
 - Conformément à l'article L 2224-31 du Code général des collectivités territoriales, « *en application des dispositions du quatrième alinéa de l'article 36 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 précitée, les collectivités et établissements précités peuvent assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux de développement des réseaux publics de distribution d'électricité et de gaz. Le même droit est accordé aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération compétents en matière de distribution publique d'électricité et de gaz ayant constitué un organisme de distribution mentionné à l'article 23 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 précitée ou du III du présent article* ».
 - Par l'exercice de la maîtrise d'ouvrage, l'autorité organisatrice apporte une solution aux limites – structurelles ou conjoncturelles – de l'intervention du gestionnaire des réseaux, non seulement sur les territoires dont les caractéristiques géographiques ne garantissent pas le retour sur investissement, mais aussi en cas de sous-investissement du concessionnaire ou de carence de celui-ci dans l'exercice de cette mission, ou encore dans le cadre d'opérations

d'aménagement complexes dans lesquelles la maîtrise d'ouvrage directe de la collectivité concédante pour ce qui concerne les ouvrages de distribution d'électricité accélère et simplifie la réalisation des travaux.

- Le concessionnaire doit à son autorité organisatrice des informations(notamment cartographiques et comptables) précises sur le réseau de distribution d'électricité qu'il exploite
 - Les autorités concédantes sont chargées, par l'article L 2224-31 du Code général des collectivités territoriales, d'assurer « *le contrôle des réseaux publics de distribution d'électricité et de gaz. A cette fin, elles désignent un agent du contrôle distinct du gestionnaire du réseau public de distribution* ». L'article 14 du décret n° 2011-1697 du 1^{er} décembre 2011 précise que « *le contrôle du respect des obligations mises à la charge des gestionnaires de réseaux publics d'électricité et du titulaire de l'autorisation d'une ligne directe au titre de la construction ou de l'exploitation des ouvrages est effectué* :
1° Par l'autorité organisatrice mentionnée à l'article L.2224-31 du Code général des collectivités territoriales, pour les obligations du gestionnaire d'un réseau public de distribution ». Par ailleurs les ouvrages de distribution d'électricité constituent des biens de retour dont la propriété est attribuée *ab initio* à l'autorité organisatrice. Afin d'accomplir correctement ces missions et en leur qualité de propriétaires, les AODE doivent disposer d'une information exhaustive et complète sur les caractéristiques et l'implantation des ouvrages relevant des réseaux de distribution publique, quel qu'en soit le maître d'ouvrage. Les données cartographiques doivent être remises à l'AODE sous une forme numérique adaptée (format SHAPE) comprenant l'ensemble des éléments indispensables à la précision et à l'utilisation du système d'information géographique (notamment les identifiants et numéros de dipôles). En application de l'article L 341-2 du de l'énergie, qui prévoit que « *les tarifs d'utilisation du réseau public de transport et des réseaux publics de distribution [TURPE] sont calculés de manière transparente et non discriminatoire, afin de couvrir l'ensemble des coûts supportés par les gestionnaires de ces réseaux dans la mesure où ces coûts correspondent à ceux d'un gestionnaire de réseau efficace. Ces coûts comprennent notamment les coûts résultant de l'exécution des missions et des contrats de service public...* », les données cartographiques numérisées, dont la production est financée par le

TURPE, doivent être transmises gratuitement à l'AODE, avec toute la précision requise par celle-ci.

- Les AODE, en leur qualité de propriétaires des réseaux de distribution d'électricité, doivent avoir une information précise, transparente, sincère et véritable, sur les valeurs comptables de leurs réseaux, notamment en application de l'article L 2224-31 du Code général des collectivités territoriales qui impose au gestionnaire de réseau de communiquer chaque année à l'autorité organisatrice « *notamment, la valeur brute, la valeur nette comptable et la valeur de remplacement des ouvrages concédés* ». Les pratiques comptables du concessionnaire en ce qui concerne les amortissements et les provisions pour renouvellement doivent faire l'objet d'informations détaillées à l'autorité concédante, ainsi que l'ont signalé à de très nombreuses reprises les juridictions financières. Les modalités des amortissements et des provisions pour renouvellement doivent faire l'objet d'une permanence de méthode suffisante de façon à permettre le contrôle effectif dans le temps de la politique menée par le concessionnaire. Le compte des droits du concédant (qui correspond à une définition comptable précise et à un compte spécifique (compte 229) du plan comptable général édicté par le règlement 99-03) au passif du bilan du concessionnaire, doit synthétiser de manière claire, sans consultation d'autres écritures, le solde des droits comptables de l'autorité organisatrice sur les ouvrages (indépendamment de son droit juridique de propriété qui concerne l'intégralité du réseau).

- **Equilibre économique de chaque concession : pour la fin de l'opacité**

- Il n'est plus acceptable en 2012 que chaque autorité organisatrice ne soit pas informée de manière précise et transparente des conditions de l'équilibre économique et financier de sa concession. Le concessionnaire doit être tenu de communiquer chaque année à l'autorité organisatrice le solde excédentaire ou déficitaire de l'ensemble des opérations d'exploitation et d'investissement afférentes à la concession, en précisant notamment les méthodes, le détail du calcul et des clés de répartition utilisées pour la ventilation, entre les concessions, des charges générales.
- En particulier, dans le cadre de la gestion du fonds de péréquation de l'électricité (FPE), régi par les articles L 121-29 à L 121-31 du Code de l'énergie, la « boîte noire » constituée par ERDF n'est plus de mise : il est indispensable que le solde contributeur ou bénéficiaire à l'égard du FPE des gestionnaires de réseaux desservant plusieurs concessions soit ventilé entre les différentes concessions qu'ils desservent, afin de s'assurer que le gestionnaire de réseau concerné contribue de manière

transparente et non discriminatoire, grâce aux ressources tarifaires qui lui sont allouées au travers du TURPE, à la péréquation financière sur sa zone de desserte.

- **Qualité de l'électricité et des services associés: pour la contractualisation d'objectifs assortis de mécanismes incitatifs**

- La valeur du « critère B » (durée annuelle moyenne de coupure par abonné) est passée, en moyenne nationale toutes causes confondues, de 47 minutes en 2002 à 119,7 minutes en 2010 ; ramenée à 72,8 minutes en 2011, elle devrait malheureusement repartir à la hausse en 2012 en raison de la vulnérabilité excessive des réseaux de distribution d'électricité face aux intempéries. Cette évolution défavorable de la qualité moyenne nationale de l'électricité sur une décennie s'est malheureusement accompagnée d'un creusement spectaculaire de la fracture électrique territoriale: en 2010, la valeur du critère B a varié dans une fourchette de 1 à 25 selon les départements, ce qui est inacceptable.
- Il est indispensable d'engager au plus vite des politiques de rétablissement de la qualité de l'électricité distribuée, notamment sur les territoires sur lesquels cette qualité est la plus faible et où il est donc nécessaire de consentir des efforts plus importants de rattrapage. A cette fin il est nécessaire que le concessionnaire s'engage contractuellement vis-à-vis des autorités concédantes concernées, dans le cadre des cahiers des charges de concession ou de leurs annexes, sur des trajectoires de redressement de la qualité assorties d'un échéancier et de pénalités financières si les objectifs contractualisés ne sont pas atteints.

Transition énergétique

- les services publics locaux de distribution et de fourniture d'électricité sont appelés à jouer un rôle central dans la transition énergétique, notamment parce que l'électricité constitue le vecteur privilégié d'un grand nombre d'énergies renouvelables (hydraulique, éolienne, photovoltaïque, biomasse en cogénération...), ce vecteur étant utilisé également par des usages en développement ou nouveaux (informatique avec internet, véhicules électriques, data center, smart grid...). Cette évolution, qui bouleverse les données techniques, économiques et juridiques (architecture des réseaux, nouveaux mécanismes d'effacement de certains consommateurs...) doit être relayée et prise en charge à divers titres dans le cadre des concessions locales de distribution d'électricité.
- En particulier, les autorités organisatrices de la distribution d'électricité doivent pouvoir exercer - dans un cadre juridique stabilisé par voie d'avenant au contrat de concession ou , à défaut, en ayant recours après discussion infructueuse avec le

concessionnaire à leur pouvoir de modification unilatérale du contrat dont le principe a été récemment confirmé à plusieurs reprises par la juridiction administrative - leur mission de maîtrise d'ouvrage pour les raccordements d'installations de production à partir de sources renouvelables en zone rurale et en zone urbaine, afin de permettre de répondre aux demandes de raccordement avec une réactivité satisfaisante.

- Par ailleurs, il est indispensable que les concessionnaires des services publics de l'électricité s'acquittent effectivement de l'obligation qui leur est faite par l'article L 2224-31 du Code général des collectivités territoriales de transmettre aux autorités organisatrices gratuitement « les données permettant d'élaborer et d'évaluer les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie et les plans climat-énergie territoriaux prévus par les articles L. 222-1 à L. 222-3, L. 229-25 et L. 229-26 du Code de l'environnement ainsi qu'un bilan détaillé de la contribution du concessionnaire aux plans climat-énergie territoriaux qui le concernent», et qu'ils communiquent également aux AODE les informations nécessaires à la mise en œuvre des actions de maîtrise de la demande d'énergie confiées aux AODE par l'article L 2224-34 du CGCT.
- Il est également nécessaire que les AODE et la FNCCR soient associées aux expérimentations de smart grids menées par EDF et ERDF en vue d'en utiliser les retours d'expérience pour une adaptation concertée des modèles de cahiers des charges de concession.
- Enfin, il serait très opportun qu'EDF développe les achats de certificats d'économie d'énergie (CEE) détenus par des autorités organisatrices de la distribution d'électricité en contractualisant avec celles-ci des engagements de rachat de CEE dans le cadre des cahiers des charges de concession.