

Concessions de distribution électrique à ERDF : Retours sur l'expérience parisienne Par Denis Baupin et Hélène Gassin

La Ville de Paris vient de prolonger son contrat de concession pour la distribution électrique et la fourniture au tarif réglementé. L'ampleur des enjeux financiers et techniques ainsi que les nombreuses difficultés juridiques rencontrées nous ont convaincus de la nécessité d'informer et alerter les autres collectivités concédantes.

Quelques éléments de contexte

La concession de la distribution électrique liant la Ville de Paris EDF et eRDF arrive à échéance au 31 décembre 2009. Le traité de Concession avait été signé en 1955 et régissait depuis 55 ans la distribution d'électricité sur le territoire parisien. Les nombreuses évolutions juridiques du marché de l'électricité et de l'opérateur EDF n'ont été que partiellement intégrées par avenants à ce traité, généralement par clauses favorables aux concessionnaires.

Ce traité de concession prévoit un régime de redevance plus généreux que la moyenne des concessions françaises mais qui découle largement de l'ampleur des biens concédés, notamment en terme de patrimoine immobilier et des particularités du réseau parisien.

Par contre, et contrairement au cahier des charges de 1992, il ne prévoit pas explicitement les modalités financières de renouvellement des ouvrages mais se contente de préciser que le concessionnaire doit remettre à la Ville « tous les ouvrages et matériels en bon état d'entretien ».

La négociation a eu lieu après plusieurs années de relations difficiles avec le concessionnaire : la commission supérieure de contrôle de la concession refusait en effet d'approuver les éléments financiers du Compte rendu annuel depuis plusieurs années, estimant les données fournies insuffisantes.

En prévision de l'échéance du contrat, la Ville a fait réaliser début 2009 trois audits : technique, juridique et financier et patrimonial dont les conclusions ont permis de clarifier les débats.

Un cadre juridique incertain

Selon le droit européen, un Etat peut décider d'attribuer un monopole pour la distribution mais dans le respect des règles du marché intérieur, donc suite à une mise en concurrence. La France n'a pas respecté cette règle et désigné EDF et eRDF comme concessionnaires uniques (hors territoires DNN). On peut noter que l'ensemble du droit qui régit le marché de l'électricité est de toute façon peu compatible avec l'esprit du droit européen. Dans ce contexte confus, le renouvellement aurait selon certains juristes du faire l'objet d'une mise en concurrence de la part de la Ville.

La concession parisienne en 2008

Elle couvre la distribution d'électricité (réseau basse tension, compteurs) et la fourniture au tarif réglementé.

Le contrôle s'exerce au travers d'un service dédié de la Ville et d'une Commission supérieure de contrôle.

Chiffre d'affaire

eRDF : 445 M"

EDF : 1 Mds"

Redevance versée à la Ville :

eRDF : 28,3 M"

EDF : 3 M" par

Résultat net

eRDF : 11.9 M"

EDF : non communiqué

Par ailleurs, le droit européen de l'électricité impose une séparation complète des activités de distribution et de fourniture depuis le début des années 2000. Ces exigences sont renforcées, notamment concernant le secret commercial, par une Directive de juillet 2009. Un contrat tripartite associant EDF et ERDF peut donc apparaître comme problématique.

Enfin, le rapport Champsaur préconise d'ouvrir la fourniture à tarif réglementé à la concurrence dès juillet 2010.

Dans ce contexte pour le moins incertain, la Ville a décidé de prolonger le contrat existant par avenant plutôt que de conclure un nouveau juridiquement fragile. La justice aurait pu être amenée à trancher suite à un recours intenté par Direct Energie à l'encontre de l'avenant de prolongation mais retiré in extremis.

Plusieurs centaines de millions d'euros de différends financiers

Si l'on cumule les sommes en jeu sur les différents points de désaccord en début de négociation, on arrive à un total de plusieurs centaines de millions d'euros à la charge de la Ville qui relativise largement l'importance de la redevance annuelle.

Commençons par les provisions pour renouvellement des ouvrages de la concession. Elles s'élevaient à 1 milliard d'euros fin 2001 et seulement à 350 millions fin 2009 alors même que les investissements du concessionnaire marquaient le pas. Il y a eu plusieurs centaines de millions d'euros de « reprises » injustifiées, qui sont probablement allées grossir le résultat de la maison mère EDF. C'est d'autant plus préoccupant que le réseau parisien souffre d'un sous investissement évalué entre 750 millions à 1 milliards selon l'audit réalisé en 2009. Il est d'ailleurs largement amorti (taux d'amortissement de près de 60% contre 39% en moyenne nationale) et vieillissant.

La négociation a permis de mettre fin à cette hémorragie et de s'assurer que les provisions restantes seront bien consacrées à la concession parisienne. ERDF a essayé de les en extraire au motif que ces « simples écritures comptables » n'étaient pas prévues par le traité, mais la tentative a heureusement échoué.

Autre sujet de désaccord, non tranché celui là : les postes sources.

Ce sont des transformateurs permettant d'abaisser la tension du courant entre les différents niveaux de réseau. Leur propriété fait l'objet d'un différend entre la Ville et les concessionnaires portant sur une valeur globale de 260 millions d'euros. Le traité de concession en attribue la propriété à la Ville. Mais la loi française vient partiellement contredire cette disposition au bénéfice essentiellement de RTE, autre filiale du groupe EDF.

On peut souligner que dans le cas d'une ouverture à la concurrence ou tout simplement d'une collectivité souhaitant passer en régie, la question du droit d'usage des postes sources sera cruciale.

Avancées obtenues

Les négociations ont duré plusieurs mois, dans des conditions très difficiles, puisque les concessionnaires sont pour le moins peu portés à la négociation avec les collectivités locales, et s'appuient lourdement sur « le législateur » ou « le régulateur » pour imposer leurs conditions à leurs interlocuteurs. Après des décennies de gestion unilatérale et dans un cadre ne laissant effectivement pas beaucoup de place aux collectivités concédantes, réaffirmer les droits de la Ville n'a pas été sans peine.

Nous avons abouti à un avenant numéro 6 de prolongation du traité pour une durée de 15 ans, avec possibilité de sortie anticipée au bout de 10 ans. Le concessionnaire exigeait 25 ans.

Cet avenant et son annexe permettent des avancées majeures pour la Ville en rétablissant ses droits financiers, notamment sur les provisions constituées, et son autorité sur les évolutions du réseau électrique.

Sur les aspects financiers

- maintien intégral des redevances : environ 28 millions d'euros pour ERDF et 3 millions pour EDF commerce. La part d'EDF Commerce est affectée au dispositif Paris Energie Famille de lutte contre la précarité énergétique.
- clarification du cadre juridique et comptable pour l'utilisation des provisions pour renouvellement. Le concessionnaire contestait initialement le maintien des provisions dans les comptes de la concession, nous parlons de au moins 380 millions d'euros ainsi préservés. Nous avons stoppé « l'évaporation » des provisions.

Une gouvernance partagée pour l'évolution du réseau

Cet avenant nous donne les moyens d'inscrire les investissements du concessionnaire dans le cadre du développement durable de la capitale et d'utiliser le réseau de distribution électrique comme levier pour la mise en œuvre des objectifs du plan Climat de Paris.

La collaboration partagée d'un schéma directeur pour le réseau de distribution et le pilotage de sa mise en œuvre par la commission supérieure de contrôle de l'électricité permettent de réaffirmer l'autorité de la Ville qui sera consultée en amont de la négociation des tarifs nationaux d'acheminement de l'électricité (TURPE).

L'avenant au traité de concession a aussi permis de convenir avec le concessionnaire d'axes d'investissements prioritaires, focalisés sur la sécurité du réseau et l'amélioration de la qualité du service.

Développement durable et Plan Climat de Paris

Paris devrait, selon les engagements d'ERDF - être un territoire d'expérimentation pour une nouvelle génération optimisée de compteurs. Non pas le modèle Linky actuellement en phase de test, mais celui d'après. Ce projet constituera le premier maillon d'un réseau de distribution « intelligent » : optimisation de la gestion du réseau, intégration des énergies renouvelables et meilleure maîtrise des consommations des usagers.

L'intelligence du réseau ne suffira pas à régler les multiples problèmes posés par le développement particulièrement néfaste du chauffage électrique mais à l'heure où l'on craint un black-out, il est important d'améliorer la gestion des pointes de consommation.

Par ailleurs, les producteurs parisiens d'électricité renouvelable verront leurs installations raccordées en 4 semaines.

Les négociations ont permis des avancées mais nous savons que sans un suivi quotidien et exigeant, les concessionnaires reprendront leurs mauvaises habitudes. Il nous paraît aujourd'hui nécessaire d'alerter les collectivités françaises sur l'enjeu majeur que représentent les concessions de distribution d'électricité dans une perspective de développement durable.

Deux batailles majeures sont à prévoir dans les années qui viennent. Tout d'abord l'utilisation des provisions pour renouvellement, il s'agira de veiller à ce qu'elles ne disparaissent pas dans la nature au profit du nouveau mode de financement des investissements. Ces provisions ont été constituées grâce aux factures des usagers, ils n'ont pas à payer deux fois. Au niveau national, l'enjeu est de 10 milliards d'euros inscrits au passif des comptes d'ERDF mais sans contrepartie à l'actif.

Ensuite, la bataille des compteurs. Les compteurs électriques vont être remplacés à partir de 2012 partout en France. Ils appartiennent aux collectivités concédantes et pas à ERDF ou autres distributeurs. Des compteurs « intelligents » peuvent devenir une pièce maîtresse au service de la maîtrise de l'énergie selon les fonctionnalités choisies : suivi des consommations, programmation, effacement en période de pointe etc. Le enjeu est donc majeur. Or, ERDF a pour l'instant choisi de ne pas expérimenter qu'un seul modèle de compteur, Linky, qui est considéré comme déjà obsolète par les spécialistes. On nous explique que ce n'est qu'une expérimentation et que la CRE en a décidé ainsi. Or, la CRE a juste autorisé cette expérimentation et fixé un cahier des charges minimal mais on voit mal comment elle pourrait trancher si il n'y a qu'une option.

En conclusion, alors qu'il est évident aujourd'hui que les collectivités ont un rôle majeur à jouer dans la lutte contre les changements climatiques, la maîtrise de l'énergie, et les énergies renouvelables, le « système » français tend à les marginaliser.

Nous appelons à une vigilance renforcée et permanente sur les investissements et la comptabilité vis-à-vis des concessionnaires, mais vigilance renforcée aussi auprès du Gouvernement et de la Commission de régulation de l'énergie qui ont tendance à oublier qu'il y a des autorités concédantes.