



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

Le Président

N°/G/80/156/10-0571 E

Noisiel, le 30 AOUT 2010

N°2010-0078 R

RECOMMANDE AVEC A.R.

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes d'Île-de-France sur la gestion de la délégation du service public de distribution de l'énergie électrique dans Paris.

Il est accompagné de la réponse reçue à la chambre dans le délai prévu par l'article L. 243-5, alinéa 4, du code des juridictions financières.

Il vous appartient de communiquer ce rapport et la réponse jointe, à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.

Monsieur le Maire de Paris
Hôtel de Ville
Place de l'Hôtel de Ville
75196 PARIS RP

Dès la plus proche réunion de l'assemblée, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et la réponse jointe auront été portés à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet et au trésorier-payeur général de Paris

Veillez agréer, Monsieur le Maire de Paris, l'expression de ma considération distinguée.

P.J. : 1.

Jean-Yves BERTUCCI



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

VILLE DE PARIS

***Délégation du service public
de distribution de l'énergie électrique dans Paris***

Exercices 2003 et suivants

La délégation de service public (DSP) de distribution de l'énergie électrique conclue entre la ville de Paris et Electricité de France (EDF), en 1955, est arrivée à son terme, le 31 décembre 2009. Elle a été conclue à une époque où toute l'industrie électrique – production, transport, distribution et fourniture – faisait l'objet d'un monopole confié à EDF. Le 1^{er} janvier 2010, la concession a été prolongée par l'avenant n° 6 du 22 décembre 2009, pour une durée de 15 ans en principe.

1. Un régime dérogatoire de DSP

Sous l'impulsion de directives européennes, le législateur a progressivement ouvert une partie de l'activité (production et fourniture) à la concurrence, mais la distribution, dont l'organisation relève de la commune, fait toujours l'objet d'un monopole confié, depuis le 1^{er} janvier 2008, à Electricité Réseau Distribution France (ERDF). Par ailleurs, l'activité « fourniture », bien que désormais concurrentielle, constitue toujours un service public, pour les clients qui n'auraient pas exercé leur droit d'éligibilité notamment. Bien que constituant des services publics distincts, aujourd'hui confiés à des entreprises différentes (EDF pour la fourniture et ERDF pour la distribution), ces deux activités sont intégrées dans une unique DSP, et cette globalisation est source de confusion et d'opacité (p. 9-10).

Les textes organisant l'activité de distribution contiennent des dispositions dérogatoires au droit commun des DSP (absence de mise en concurrence, fixation des tarifs au niveau national, présentation des données comptables plus succincte).

2. Des données financières lacunaires fournies dans les comptes rendus annuels à la collectivité (CRAC)

ERDF bénéficie d'un régime dérogatoire qui la dispense notamment d'établir un compte de résultat par concession (p. 13). Le caractère lacunaire des informations transmises accentue le manque de lisibilité et ne permet pas à la ville d'exercer un suivi financier global de la concession. Ainsi, le compte d'exploitation présente-t-il des lignes globalisées (« autres produits ») correspondant, en 2007, à plus de 21 % du total des produits (p. 17). Ce manque de transparence vaut également pour la provision pour renouvellement, non comptabilisée au bilan dans la rubrique « droits du concédant ». La ville, dans le cadre de l'avenant n° 6, a précisé le cadre du compte rendu annuel du concessionnaire, qui intégrera désormais divers indicateurs relatifs aux travaux, au patrimoine, aux éléments et à la qualité du service rendu à l'utilisateur.

EDF dispose, depuis 2004, d'une application comptable centralisée de valorisation du patrimoine dénommée IRIS. Dans le cadre de l'avenant n° 6, la ville a obtenu du concessionnaire qu'il lui fournisse annuellement une extraction de cette base (p. 18).

Le concessionnaire détient, par ailleurs, la maîtrise des investissements, la ville ne disposant d'aucun pouvoir contraignant en ce domaine. Leur niveau accuse un net fléchissement depuis 1993, malgré une légère reprise sur les deux dernières années. Le montant cumulé des amortissements et des provisions pour renouvellement en fin de concession est élevé, atteignant respectivement, en 2007, 1 113,4 M€ et 426,5 M€ et témoigne du vieillissement des installations (p. 19). L'avenant n°6 prévoit l'élaboration concertée d'un schéma directeur d'investissement. Les investissements, de l'ordre de 30 à 40 M€ par an, seront déclinés dans des programmes d'investissement quadriennaux.

3. Des redevances dues par le concessionnaire insuffisamment fondées

Le concessionnaire verse diverses taxes et redevances. Le mode de calcul de la redevance R, dont le montant est de l'ordre de 32 M€ est critiquable. Cette redevance trouve son origine dans le patrimoine important mis à disposition du concessionnaire (400 000 m² dont 169 000 m² de locaux tertiaires). Or, la formule de calcul de la redevance, modifiée par l'avenant n° 5 du 28 juin 2007, est fondée, non sur la valeur locative des biens, mais sur le prix moyen de l'électricité vendue et acheminée et les quantités d'énergie distribuées. L'absence de lien entre ces éléments de calcul et la raison d'être de la redevance a pour conséquence l'impossibilité d'adapter le montant de celle-ci à une éventuelle modification du périmètre du patrimoine mis en concession. La chambre recommande à la ville d'asseoir la redevance sur la valeur locative des biens, au moins pour ce qui concerne le patrimoine tertiaire (p. 23-24).

La redevance dite du "1,75%" prévue dans un document annexé au traité permet de constituer une enveloppe financière destinée à aider les familles en grande précarité à acquitter leur facture d'électricité. Cette redevance, versée jusqu'en 2007 par EDF, a été prise en charge par ERDF en 2008. Or, la redevance étant principalement « destinée à garantir le paiement des consommations d'usagers de l'électricité... », il revient à EDF, concessionnaire de la DSP fourniture, et non à ERDF de prendre en charge celle-ci. Cette redevance sera imputée à la DSP fourniture, dans la nouvelle convention tripartite signée entre la ville de Paris, EDF et le centre d'action sociale de la ville de Paris (CASVP) (p. 24).

La taxe locale sur l'électricité est acquittée par « les consommateurs finaux pour les quantités livrées sur le territoire de la commune... ». Collectée par les fournisseurs, puis reversée à la commune, son montant pour la période 2004/2007 est en légère diminution, alors que la quantité d'énergie distribuée sur le territoire communal est stable. L'assermentation récente des agents habilités pour diligenter des contrôles chez les fournisseurs va permettre à la ville de Paris de vérifier sur place que la taxe collectée lui est intégralement reversée (p. 22).

4. Une gestion opaque du parc immobilier mis à disposition de la concession

L'examen du patrimoine mis à la disposition du concessionnaire a permis de montrer que celui-ci ne respecte pas nombre de ses obligations légales et conventionnelles. Le traité l'autorise à vendre, avec l'accord de la ville, les biens mis en concession qui ne seraient plus utiles à l'exploitation, sous réserve de réaliser des travaux sur le réseau avec le produit de la cession. Or, le concessionnaire a procédé à la cession d'un bien (rue de Bercy), pour la somme de 731 755 €, mais n'a pas réalisé les travaux correspondant au prix de cession. Il prétend avoir porté le montant de celui-ci au « fonds ville de Paris », mais ne produit aucun compte de bilan permettant de vérifier cette affirmation. La chambre recommande à la ville de ne plus autoriser le concessionnaire à vendre les biens qui deviendraient inutiles au service et d'en exiger la restitution immédiate. Elle prend acte de l'intention de la ville de demander, dès 2010, la restitution du produit de cette vente, majoré des intérêts au taux légal (p. 27). Le concessionnaire a également loué de manière irrégulière à des tiers, des biens appartenant à la ville et inscrits dans le périmètre de la concession, souvent sous forme de baux commerciaux, alors qu'un bien du domaine public ne peut faire l'objet que d'une autorisation d'occupation précaire. En outre, le traité de concession n'autorisait pas le délégataire à louer les locaux devenus inutiles à la concession (p. 28). L'avenant de 2007, qui a remis à plat le patrimoine concédé, a laissé perdurer des situations critiquables, en maintenant deux commerces de la rue Saint-Honoré et un immeuble, situé rue de Récamier, inutiles à l'exploitation, dans le périmètre de la concession (p. 29). La chambre prend note de l'intention de la ville de demander à EDF et à ERDF de lui restituer l'ensemble des biens devenus inutiles au service, libres de toute occupation. S'agissant de l'immeuble de la rue Récamier, l'immeuble sera sorti de la concession, loué et cédé au prix du marché, soit à EDF, soit à un tiers.

La ville a mis à la disposition du concessionnaire 10 000 m² de logements destinés à loger les agents d'astreinte susceptibles de réaliser des interventions en urgence. Or, l'examen de quelques-uns de ces immeubles montre que ceux-ci comprennent souvent des logements vacants ou occupés par des personnes étrangères à la concession de distribution. Cette situation a été observée pour plusieurs immeubles : Saint-Honoré, Javel (restitué en 2007), Rennes (restitué en 2003), Possoz. Dans ces conditions il est regrettable que la ville ait accordé de nouveaux droits de réservation au concessionnaire dans le parc social municipal (p. 31).

Enfin, la chambre constate que le concessionnaire n'a pas toujours, comme le traité l'y oblige, maintenu les immeubles en bon état de conservation. La ville a repris, en 2007, un immeuble situé rue de Vienne, puis l'a loué à EDF en sa qualité de fournisseur (bail commercial).

Ayant constaté la défaillance du concessionnaire à l'occasion de diverses restitutions, la ville a exigé de l'entreprise qu'elle procède à la remise en état des biens pendant la durée de la location. Dans ces conditions, la ville pourrait procéder à un état des lieux du patrimoine restant dans le périmètre de la concession et demander éventuellement à ERDF sa remise en état, avant le terme de la concession ou, à défaut, pourrait retenir le prix de cette remise en état sur l'indemnité à verser en fin de concession (p. 34-36).

SOMMAIRE

I. Périmètre du contrôle	6
II. Présentation générale	6
A. L'ORGANISATION DE L'INDUSTRIE ELECTRIQUE EN FRANCE	6
1. LA LIBERALISATION DU MARCHE DE L'ELECTRICITE	7
2. LA SEPARATION JURIDIQUE DES GESTIONNAIRES DE RESEAUX DE TRANSPORT ET DE DISTRIBUTION	7
B. LA DISTINCTION DES SECTEURS D'ACTIVITE	8
C. LES PARTICULARITES DES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC D'ELECTRICITE	8
D. UN BREF HISTORIQUE DE LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC DE DISTRIBUTION ELECTRIQUE A PARIS	10
E. L'ORGANISATION DE LA CONCESSION DANS LE TRAITE DE 1955 MODIFIE, JUSQU'AU 31 DECEMBRE 2009	10
F. L'ORGANISATION DU CONTROLE DE LA DELEGATION	11
1. LES DIRECTIONS DE LA VILLE CONCERNEES	11
2. LA COMMISSION SUPERIEURE DE CONTROLE DE L'ELECTRICITE	12
III. Analyse des comptes rendus annuels a la collectivite	12
A. ASPECTS REGLEMENTAIRES	12
1. LES DISPOSITIONS REGLEMENTAIRES	12
2. LES DISPOSITIONS COMPTABLES CONTENUES DANS LE CAHIER DES CHARGES	12
3. DEUX MISSIONS DE SERVICE PUBLIC POUR UNE DSP ET UN CRAC	12
B. LE CONTENU DES CRAC HORS ASPECTS COMPTABLES	13
1. LA QUALITE DU SERVICE	13
2. LES PRESTATIONS OFFERTES A LA CLIENTELE	13
3. L'ABSENCE D'INFORMATION SUR LES MOYENS MIS EN ŒUVRE	13
C. ANALYSE DES DONNEES COMPTABLES ET FINANCIERES PRESENTEES DANS LES CRAC	14
1. LE CONSTAT PAR LA CSCE DES FAIBLESSES DES COMPTES D'EXPLOITATION	14
2. LES ELEMENTS DU COMPTE D'EXPLOITATION	15
3. LES DIFFICULTES RENCONTREES PAR LA VILLE POUR CONTROLER LES PRODUITS ET LES CHARGES DE LA CONCESSION	15
4. LES ELEMENTS DU COMPTE D'EXPLOITATION DISPONIBLES	16
5. DROITS DU CONCEDANT	16
6. IMMOBILISATIONS	16
7. INVESTISSEMENTS, AMORTISSEMENTS ET PROVISIONS POUR RENOUVELLEMENT	17
IV. Les flux financiers en provenance d'EDF	19
A. LA TAXE LOCALE SUR L'ELECTRICITE	20
B. LA REDEVANCE R	21
C. LA REDEVANCE DITE DU « 1,75 % » (PARIS ENERGIE FAMILLE)	22
D. LES AMENDES POUR DEFAUT DE FOURNITURE DE COURANT	23
V. LE PATRIMOINE IMMOBILIER DE LA CONCESSION	23
A. DES BIENS MIS A DISPOSITION DU CONCESSIONNAIRE DANS DES CONDITIONS PEU FAVORABLES AUX INTERETS DE LA VILLE	23
B. MODALITES DE LA RESTITUTION DES BIENS PAR LE CONCESSIONNAIRE A LA VILLE	27
C. DES RESTITUTIONS D'IMMEUBLES SANS VERIFICATION PAR LA VILLE DE LEUR BON ETAT D'ENTRETIEN	31
D. DES BIENS MAINTENUS DANS LE PERIMETRE DE LA CONCESSION SANS VERIFICATION DE LEUR UTILITE POUR LE SERVICE DE DISTRIBUTION D'ELECTRICITE	33

Rappel de la procédure

Le présent contrôle a pour objet l'examen de la délégation du service public de distribution de l'énergie électrique dans Paris.

La lettre d'ouverture du contrôle a été adressée, le 11 juillet 2008, au maire de Paris. Conformément aux dispositions de l'article L. 241-7 du code des juridictions financières, l'entretien préalable s'est déroulé, le 29 avril 2009, en présence notamment de M. Gaudillère, adjoint au maire en charge du budget, des finances et du suivi des sociétés d'économie mixte, représentant le maire de Paris, et de M. Collin, secrétaire général adjoint de la ville de Paris.

Dans sa séance du 15 juillet 2009, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées, le 5 octobre 2009, au maire de Paris. Des extraits ont été adressés, le même jour, à EDF, ERDF et à la fondation EDF Diversiterre.

La réponse de la ville de Paris a été enregistrée au greffe de la chambre, le 29 décembre 2009. Les réponses d'ERDF et d'EDF ont été respectivement enregistrées, les 11 et 14 décembre 2009. Celle de la fondation EDF Diversiterre l'a été, le 7 décembre 2009.

Dans sa séance du 20 mai 2010, la chambre a formulé les observations définitives suivantes.

I. PERIMETRE DU CONTROLE

La délégation de service public de distribution de l'énergie électrique dans Paris a été conclue en 1955, à une époque où les activités d'acheminement et de fourniture n'étaient pas dissociées. Les documents régissant cette délégation de service public (traité de concession, cahier des charges) comprennent donc des dispositions relatives à chacune de ces activités. Le contrôle a été limité au service de la distribution.

II. PRESENTATION GENERALE

A. L'ORGANISATION DE L'INDUSTRIE ELECTRIQUE EN FRANCE

Deux principes ont été fixés par les lois du 5 avril 1884 sur l'organisation et les compétences des communes et du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie : les communes ont compétence pour organiser ce service public ; la concession en est le mode de gestion.

La loi n° 46-628 du 8 avril 1946 a nationalisé la production, le transport, la distribution, l'importation et l'exportation de l'électricité et du gaz. Or, jusqu'à l'intervention de cette loi, la distribution d'électricité était assurée principalement par des entreprises privées, hormis quelques régies constituées par des collectivités locales, sociétés d'économie mixte à capital majoritairement public, coopératives d'usagers et services d'intérêt collectif agricole. La loi a nationalisé ces entreprises privées, parmi lesquelles les entreprises concessionnaires du service public de distribution d'électricité, et en a confié la gestion à EDF, tout en laissant perdurer les régies et autres entreprises publiques locales².

² Celles-ci assurent actuellement 2 % de la distribution d'énergie électrique. Ces distributeurs non nationalisés (DNN) sont environ au nombre de 175 et desservent 5 % des utilisateurs.

Les directives européennes des 19 décembre 1996 et 23 juin 2003, transposées en droit français par les lois des 10 février 2000, 9 août 2004 et 7 décembre 2006³ et leurs textes d'application, ont apporté des modifications substantielles dans le service public de l'électricité, en introduisant notamment la libéralisation du marché de l'électricité et la séparation juridique des gestionnaires de réseaux de transport et de distribution, demeurés sous monopole.

1. LA LIBERALISATION DU MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ

La libéralisation du marché s'est concrétisée, depuis le 1^{er} juillet 2007, par une liberté de choix du fournisseur pour tous les consommateurs finaux. Aujourd'hui, tous les consommateurs disposent de la faculté de choisir d'autres fournisseurs qu'EDF, dits « fournisseurs alternatifs ». La libéralisation du secteur de la fourniture ne fait toutefois pas disparaître toute mission de service public attachée à cette activité. En effet, l'article 2-III de la loi du 10 février 2000 modifiée définit deux missions de fourniture constitutives d'un service public, à la charge d'EDF :

- la fourniture aux usagers n'ayant pas exercé leur droit d'éligibilité, et bénéficiant donc du tarif fixé par décision ministérielle après avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ;
- la mise en œuvre d'une tarification spéciale destinée aux personnes en difficulté : « *produits de première nécessité* » et « *fourniture d'électricité de secours* ».

EDF s'inscrit donc à la fois dans le secteur concurrentiel et dans le cadre d'une mission de service public.

Cette libéralisation du marché de l'énergie se traduit, en outre, par la liberté d'établissement pour les producteurs et par le droit d'accès aux réseaux de transport et de distribution, pour tous les utilisateurs, dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires.

2. LA SÉPARATION JURIDIQUE DES GESTIONNAIRES DE RÉSEAUX DE TRANSPORT ET DE DISTRIBUTION

La gestion des réseaux de transport et d'acheminement de l'électricité a été confiée à des entités juridiquement distinctes au sein du groupe EDF. La gestion du transport est attribuée à RTE (Réseau de transport d'électricité), société anonyme à capitaux publics, filiale du groupe. La gestion des réseaux de distribution est assurée par ERDF (Electricité Réseau Distribution France), filiale à 100% d'EDF.

Un service commun a été mis en place avec la filiale de Gaz de France, gestionnaire du réseau de distribution du gaz. Il assure les missions opérationnelles des deux filiales.

Le rôle des collectivités locales, autorités concédantes pour la distribution de l'électricité est rappelé dans les lois précitées. A ce titre, celles-ci « *négocient et concluent les contrats de concession et exercent le contrôle du bon accomplissement des missions de service public...* » et « *assurent le contrôle des réseaux publics de distribution d'électricité...* ». Au niveau local, les deux missions de service public, bien que réalisées par des entités distinctes (EDF pour la fourniture, ERDF pour la distribution) sont, selon la volonté du législateur⁵, insérées dans un même contrat de concession.

³ Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, loi n°2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie.

⁴ Article 17 de la loi n°2000-108 du 10 février 2000, codifié sous l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

⁵ Article 14 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004, modifié par l'article 23 de la loi n°2006-1537 du 7 décembre 2006.

B. LA DISTINCTION DES SECTEURS D'ACTIVITE

L'industrie électrique s'organise en quatre grands secteurs d'activité : la production, le transport, la distribution (ou acheminement) et la fourniture.

La production d'électricité est assurée en France par des centrales, à partir de différentes sources d'énergie, dont la plus importante est le nucléaire (76,9 %)⁶. Les producteurs disposent de la liberté d'établissement : toute entreprise publique ou privée peut exploiter des installations de production d'électricité. Actuellement, trois principaux acteurs assurent 95 % de la production d'électricité en France : EDF, la Compagnie nationale du Rhône (CNR) et Endesa France.

Le transport de l'électricité s'organise par paliers de tension jusqu'à proximité des centres de consommation (agglomérations, grandes industries). Il est actuellement assuré par RTE.

L'électricité, dont la tension est à nouveau progressivement abaissée au niveau des postes de distribution publique équipés,⁷ est acheminée vers les consommateurs. Cette activité est placée sous le contrôle des collectivités locales, organisatrices du service de la distribution. (cf. supra).

La fourniture d'électricité aux consommateurs finaux, ouverte à la concurrence depuis 2000, est assurée soit par EDF et, marginalement, les distributeurs non nationalisés, soit par les fournisseurs « alternatifs⁸ ». Au 31 décembre 2008, 7% des consommateurs non résidentiels, c'est-à-dire les clients autres que les particuliers et 2,3 % des consommateurs résidentiels, sont clients d'un fournisseur « alternatif⁹ ». La ville de Paris n'a pas, à ce jour, fait jouer son éligibilité et a donc conservé EDF comme fournisseur.

C. LES PARTICULARITES DES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC D'ELECTRICITE

Les contrôle portant sur les exercices 2003 et suivants, période durant laquelle l'activité de distribution d'électricité a été assurée par EDF jusqu'au 1er janvier 2008 et par ERDF depuis cette date, il a été décidé, par convention, et pour faciliter la lecture de la suite de ce rapport, de désigner toujours sous le sigle EDF, le concessionnaire de la distribution d'électricité à Paris.

Le monopole confié à EDF fait échapper les concessions de distribution d'électricité au régime de droit commun des délégations de service public (DSP), organisé par la loi Sapin¹⁰ et codifié aux articles L. 1411-1 à L. 1411-11 du CGCT. En application de l'article L. 1411-2 du CGCT : « *les dispositions des articles L. 1411-1 à L. 1411-11 ne s'appliquent pas aux délégations de service public : - lorsque la loi institue un monopole au profit d'une entreprise [...]* ».

⁶ Viennent ensuite l'énergie hydraulique (11,6 %), l'énergie thermique classique (10,7 %) et les sources d'énergie renouvelables hors hydraulique (0,7 %) (Source : Commissariat général au développement durable – Bilan de l'électricité en 2007).

⁷ 20 000 volts pour les petites et moyennes entreprises, les hôpitaux, le tertiaire important..., 400 ou 230 volts pour un usage domestique en basse tension.

⁸ GDF Suez, Direct Energie, Electrobel ou la Compagnie générale du Rhône.

⁹ Source CRE, communiqué du 2 mars 2009.

¹⁰ Loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques codifiée aux articles 1411-1 et suivants du CGCT.

En vertu de ce régime dérogatoire, les tarifs aux usagers ne sont pas le fruit d'un accord entre le concessionnaire et la ville, mais sont fixés par l'Etat, les investissements réalisés annuellement par EDF ne font pas l'objet de discussion avec le concédant, et l'enveloppe de crédits consacrés à l'entretien du réseau est allouée par EDF au niveau central.

En outre, l'article 14 de la loi du 9 août 2004, modifié par l'article 23 de la loi du 7 décembre 2006, introduit une particularité supplémentaire, en obligeant l'autorité concédante à conclure un seul traité de concession pour les deux DSP de fourniture et de distribution¹¹.

Ce statut dérogatoire des DSP de distribution de l'énergie électrique empêche la ville d'assurer complètement sa mission de contrôle de la concession.

Le maintien du monopole de distribution a été voulu par le législateur, en raison de la nécessité d'assurer à la fois la cohérence technique et territoriale de l'ensemble du réseau. Il s'agit d'assurer l'égalité de traitement des usagers sur tout le territoire par le jeu d'une péréquation des coûts de distribution pour sauvegarder un tarif unique.

Le traité de concession liant la ville à EDF et ERDF étant arrivé à échéance le 31 décembre 2009, la ville a « *fait le choix de prolonger sa concession par un avenant de durée limitée [15 ans], lui permettant à moyen terme de conclure une nouvelle concession dans un contexte remanié et avec une réglementation stabilisée* ». Cet avenant, dont les principales stipulations sont reprises dans la suite de ce rapport, n'a pas fait l'objet d'un examen de la part de la chambre. Celle-ci a, en effet, limité son contrôle à la période comprise entre le 1^{er} juin 2003 et le 31 décembre 2009.

Consciente de l'incertitude pesant sur le régime de monopole des activités de distribution et de fourniture d'électricité, la ville s'est gardé la possibilité d'une sortie anticipée de la convention à l'issue d'un délai de 10 ans. En effet, les arguments de cohérence technique et territoriale qui ont justifié le maintien du monopole de la distribution ne sont pas susceptibles de remettre en cause les principes de transparence et d'égalité de traitement posés par la cour de justice des communautés européennes (CJCE).

Même si les concessions de service public sont exclues des prescriptions communautaires concernant les marchés publics, la CJCE a jugé, dans un arrêt *Télaustria*, que « *les autorités adjudicatrices sont néanmoins tenues de respecter les règles fondamentales du traité en général et le principe de non discrimination en raison de la nationalité en particulier, ce principe impliquant, notamment, une obligation de transparence*¹² ». Cette jurisprudence a été développée par la même juridiction dans une autre affaire concernant l'attribution d'une concession de distribution de gaz. Selon l'arrêt *Coname* du 21 juillet 2005¹³, même si « *l'attribution d'une telle concession n'est régie par aucune des directives pour lesquelles le législateur communautaire a réglementé le domaine des marchés publics* », il n'en demeure pas moins qu'en « *l'absence d'une telle réglementation, c'est à la lumière du droit primaire et, plus particulièrement des libertés fondamentales prévues par le traité que doivent être examinées les conséquences du droit communautaire relatives à l'attribution de telles concessions* ». En conséquence, les concessions de distribution, de gaz en l'espèce, devraient être attribuées dans le respect du principe de transparence, et cela sans s'arrêter à un quelconque particularisme du secteur.

On ne peut donc exclure que les dispositions de la loi confiant un quasi-monopole à EDF ne soient un jour mises en cause par le juge communautaire.

11 Le nouveau modèle de cahier des charges élaboré par la Fédération nationale des collectivités concédantes et des régies (FNCCR) en 2007 reprend également le principe d'une unique convention de concession pour le service public de la distribution et de la fourniture.

12 arrêt *Télaustria* Verlags GmbH et Telefonress GmbH c/ Telekom Austria AG, Rec. CJCE, I, p. 10745

13 Affaire C-231/03

D. UN BREF HISTORIQUE DE LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC DE DISTRIBUTION ELECTRIQUE A PARIS

Le premier réseau de distribution d'électricité, créé en 1889, a été confié par le conseil municipal à six sociétés privées¹⁴ pour la période 1889/1906. Toutefois, durant cette première période, malgré la volonté de la ville, le réseau électrique ne s'est pas développé de façon harmonieuse sur tout le territoire parisien. Aussi, les six sociétés assumant la distribution furent-elles sommées de s'associer pour fusionner, le 1er janvier 1914, dans une société unique, la Compagnie Parisienne de Distribution Electrique (CPDE).

Avec la loi de nationalisation de 1946, l'exploitation des réseaux gérés antérieurement par la CPDE fut confiée à EDF. L'ancienne convention, qui avait été prorogée pendant les années de guerre puis d'après-guerre, fut remplacée, le 30 juillet 1955, par un nouveau traité dont le terme devait intervenir le 31 décembre 2009.

Pour le développement et l'exploitation du réseau, la ville a mis progressivement à la disposition des concessionnaires successifs une partie de son patrimoine, dont EDF a hérité en 1946, sans que soit réalisé à l'époque ou encore à l'occasion de la signature de la concession de 1955, un état exhaustif de ces biens.

E. L'ORGANISATION DE LA CONCESSION DANS LE TRAITE DE 1955 MODIFIE, JUSQU'AU 31 DECEMBRE 2009

Le traité de concession a été signé, le 30 juillet 1955,¹⁵ pour une durée de 55 ans. Il comprend, outre la convention, un cahier des charges, une police d'abonnement et cinq lettres annexes. L'appellation « *distribution* » recouvrant, à l'époque, les activités d'acheminement et de fourniture, cela explique la présence d'une police d'abonnement dans le traité de concession. La délégation porte sur le territoire de la ville de Paris, mais comporte des dispositions spécifiques pour les bois de Boulogne et de Vincennes. Pour des raisons historiques, en effet, la grande majorité des réseaux du bois de Boulogne sont actuellement rattachés à la concession de la ville de Paris, alors que ceux du bois de Vincennes le sont à la concession du syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (SIPPEREC).

Avant sa prolongation pour une durée de 15 ans au-delà du 1^{er} janvier 2010, la convention a fait l'objet de cinq avenants dont le contenu sera évoqué brièvement pour deux d'entre eux :

- le troisième avenant, daté du 19 décembre 1990, refond la convention initiale et le cahier des charges pour les mettre en adéquation avec les évolutions techniques et légales intéressant la distribution électrique d'une part, et le statut de la ville de Paris, d'autre part. Cet avenant a également supprimé les articles de la convention initiale incluant dans le périmètre de la concession l'éclairage public à Paris. Désormais, l'éclairage public fait l'objet d'une convention spécifique entre la ville de Paris et EDF ;
- le cinquième avenant du 28 juin 2007 modifie les modalités de calcul de la redevance R versée à la ville, d'une part, et redéfinit le périmètre des immeubles tertiaires mis à la disposition d'EDF, d'autre part. Ces modifications font suite aux évolutions législatives relatives à la dissociation des missions initialement confiées à EDF (acheminement/fourniture).

Les dispositions du traité et du cahier des charges en vigueur concernent, notamment, la propriété des installations nécessaires à l'exploitation, la reprise des installations en fin de concession, la prise en charge des travaux, les modalités de calcul et de versement de la

¹⁴ Un cahier des charges a été rédigé, servant de base aux permissions de voirie accordées à ces sociétés.

¹⁵ Le traité a pris rétroactivement effet au 1er janvier 1955.

redevance annuelle R versée par le concessionnaire à la ville de Paris, la définition du patrimoine concédé et les modalités du contrôle technique, administratif et financier exercé par la ville.

Les acquisitions d'immeubles ou les constructions, les achats de matériels et d'outillages nécessaires au service de distribution sont effectués et payés par le concessionnaire. La prise en charge des travaux de premier établissement et de renouvellement, les extensions nécessaires et les modernisations des installations sont à la charge d'EDF.

Ces biens deviennent immédiatement la propriété de la ville. Ce sont des biens de retour, le concessionnaire en ayant l'usage pendant la durée de la délégation.

F. L'ORGANISATION DU CONTROLE DE LA DELEGATION

Ce contrôle est exercé par plusieurs directions de la ville, d'une part, et par la commission instituée spécifiquement par le traité de concession de 1955 pour le contrôle de la délégation de distribution de l'électricité, la commission supérieure de contrôle de l'électricité (CSCE), d'autre part.

1. LES DIRECTIONS DE LA VILLE CONCERNEES

Le suivi de la concession est confié principalement à deux directions de la ville : la direction de la voirie et des déplacements (DVD) et la direction des finances (DF). La direction des affaires juridiques (DAJ) est plus ponctuellement associée à ce contrôle. Il en est de même pour la direction de l'urbanisme (DU) et du logement et de l'habitat (DLH)¹⁶.

Au sein de la DVD, c'est la mission « *contrôle des concessionnaires de distribution d'énergie* » (MCCDE) qui suit la concession d'électricité¹⁷. Elle est placée au sein du service « *patrimoine de voirie* », sous l'autorité du directeur de la DVD. La mission exerce son contrôle sur des aspects à la fois techniques et financiers¹⁸. Au mois de septembre 2008, l'effectif de la MCCDE, initialement fixé à quatre agents (un ingénieur responsable de la mission, un attaché adjoint au responsable de la mission, deux techniciens de travaux) a été renforcé d'un ingénieur.

La DF intervient dans le contrôle financier de la délégation. Au sein de cette direction, c'est plus précisément le bureau « *mode de gestion* », intégré dans la sous-direction « *partenariats public/privé* »¹⁹, qui examine l'évolution de la délégation à travers l'étude du compte rendu annuel à la collectivité (CRAC). Il examine un certain nombre d'indicateurs,²⁰ et se livre à des études financières comparatives avec d'autres délégations du même type²¹.

Outre la DAJ, consultée régulièrement par les autres directions sur les aspects juridiques de la concession, la DU a été fortement sollicitée dans le cadre de la préparation du volet immobilier de l'avenant n° 5 du 28 juin 2007. Cette dernière direction a, en effet, mené les négociations sur les conditions de la restitution de plusieurs immeubles mis à disposition du concessionnaire par la ville. La DLH a pour sa part rédigé et signé, au nom de la ville, les baux commerciaux et conventions d'occupation temporaire pour les immeubles concernés par la restitution.

16 Direction notamment compétente pour la signature de baux commerciaux.

17 La mission suit toutes les concessions relatives à l'énergie (GDF, CPCU, Climespace).

18 Son contrôle porte notamment sur le suivi du patrimoine concédé, le suivi du plan annuel des travaux, le calcul ou la vérification des diverses redevances versées par le concessionnaire.

19 La sous-direction «partenariats public/privé »est chargée notamment de la gestion et du renouvellement des concessions, du conseil sur les modes de gestion et du contrôle financier sur les DSP.

20 Notamment : le stock des provisions constituées, le montant des investissements annuels, le taux d'amortissement pratiqué.

21 Des études comparatives sont menées par exemple avec la délégation du SIPPAREC, des villes de Lyon, Marseille, Nancy et Bordeaux.

Dans la perspective des discussions à mener avec EDF pour le renouvellement de la concession, la ville a approfondi son travail d'analyse des différents aspects juridiques, financiers et patrimoniaux de la délégation, en commandant trois audits. Les marchés ont été notifiés au cours du second semestre de l'année 2008. La DVD a été chargée du suivi de l'audit technique, tandis que la DF et la DU ont assuré le suivi de l'audit financier et juridique et de l'audit patrimonial²². Un comité de pilotage a été institué, chargé « *de suivre le déroulement de la mission, d'examiner les résultats et de valider les propositions du titulaire*²³ ». Il est composé de représentants du secrétariat général, de la DAJ, de la DVD et de la DF.

2. LA COMMISSION SUPERIEURE DE CONTROLE DE L'ELECTRICITE

Cette commission, composée de conseillers municipaux et de membres désignés par le maire de Paris, est « *consultée sur l'élaboration du programme de travaux, sur les rapports et comptes annuels ...*²⁴ » et peut, à la demande du maire, émettre un avis sur les questions concernant l'exploitation de la délégation. Lors de chaque réunion annuelle, la commission examine le compte rendu annuel à la collectivité (CRAC) remis par le délégataire²⁵. Pour la période sous revue, elle a formulé fréquemment un avis réservé sur les conditions d'exécution de la délégation et sur le contenu des éléments comptables et financiers transmis à la ville, qu'elle estime incomplet.

III. ANALYSE DES COMPTES RENDUS ANNUELS A LA COLLECTIVITE

A. ASPECTS REGLEMENTAIRES

1. les dispositions réglementaires

L'un des aspects du régime dérogatoire accordé aux délégations de service public de distribution d'énergie électrique concerne la nature des informations que doit produire le délégataire à l'autorité concédante. Le Conseil national de la comptabilité a d'ailleurs rendu, le 19 décembre 1984, un avis de conformité relatif au plan comptable d'EDF, dans lequel il indique que, du fait de l'existence de tarifs fixés au plan national, le concessionnaire est notamment dispensé de l'obligation d'établir un compte de résultat par concession.

2. Les dispositions comptables contenues dans le cahier des charges

Les dispositions relatives à la comptabilité contenues dans le cahier des charges, et notamment l'article 26, sont laconiques et n'imposent aucune contrainte au concessionnaire quant au contenu des informations à produire à l'autorité concédante. Toutefois, l'examen des CRAC pour la période 2003 à 2007 montre que les différents thèmes d'information préconisés par le modèle du cahier des charges de la FNCCR de 1992 sont abordés (travaux neufs, exploitation, relations avec les usagers, évaluation des provisions), ainsi que les principaux éléments du compte d'exploitation.

3. Deux missions de service public pour une DSP et un CRAC

EDF ne fournit qu'un seul CRAC, qui rend compte de l'exécution des deux missions constitutives du service concédé. Le CRAC 2007 souligne, pour la première fois, l'existence de ces deux missions au sein de la concession. Les données du CRAC portent essentiellement

22 La lettre de consultation est précise : « ...étude de diagnostic technique, fonctionnel et réglementaire d'un ensemble d'immeubles mis à disposition d'EDF, en vue de leur réutilisation totale ou partielle ».

23 Point 7.3.2. du cahier de consultation concernant l'audit financier et juridique.

24 Article 26 du cahier des charges dans sa rédaction de 1955 ; même article 26 dans l'avenant n° 3 du 19 décembre 1990.

25 Ceci explique pourquoi l'analyse du CRAC n'est pas développée dans la synthèse des rapports des délégataires de service public établie par la DF pour être présentée annuellement au conseil de Paris.

sur la distribution, mais donnent quelques éléments relatifs à la fourniture, notamment le montant des ventes au tarif réglementé. Même si EDF se conforme strictement aux termes de la loi, la ville « *déplore l'absence d'autres informations sur l'économie de la mission de fourniture et la confusion contractuelle imposée des deux missions, qui ne permet pas d'appréhender l'avantage économique consenti à EDF commerce au titre du droit d'exploiter le service public de fourniture* ».

B. LE CONTENU DES CRAC HORS ASPECTS COMPTABLES

Les CRAC ont évolué sur les dernières années, en réponse aux précisions demandées par l'autorité concédante.

Trois thèmes y sont abordés: l'activité technique (le patrimoine de la concession, la qualité de fourniture, les travaux du concessionnaire, la politique environnementale et de qualité), les relations avec les clients (l'exercice de l'éligibilité, l'acheminement de l'électricité, les ventes aux tarifs réglementés, la qualité des services, le service public de l'électricité en faveur des clients en difficulté), les aspects financiers (éléments financiers d'exploitation, immobilisations concédées, flux financiers avec la ville de Paris).

Plusieurs rubriques suscitent les observations suivantes :

1. La qualité du service

Les données portant sur la qualité de la distribution, et notamment le critère B relatif aux coupures, permettent de constater que, si l'évolution suit globalement les variations enregistrées au plan national, le temps total de coupure par client et par an est nettement plus bas à Paris que sur l'ensemble du territoire. Cette comparaison entre Paris et la moyenne nationale est peu pertinente, car la majorité du réseau parisien est enterrée, alors que le réseau national est le plus souvent aérien. L'indication donnée par EDF dans les CRAC, selon laquelle le critère B parisien serait « *le meilleur des principales métropoles françaises* », n'est pas significative, dans la mesure où elle ne s'appuie sur aucune donnée chiffrée. La ville a indiqué participer « *sous l'égide de la FNCCR, à la définition d'indicateurs plus fins* ».

2. Les prestations offertes à la clientèle

EDF a développé une gamme de services destinés à ses clients dans les domaines des prestations techniques et de l'accueil : relevé des compteurs, délais de rendez-vous ou encore mutations sans coupure. Une série d'indicateurs permet d'apprécier le niveau de qualité de ces services ; il est cependant regrettable que ces indicateurs ne soient pas mis en perspective dans les CRAC avec les références nationales, arrêtées dans le cadre du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE).

3. L'absence d'information sur les moyens mis en œuvre

Les CRAC contiennent peu d'informations sur les moyens, techniques et humains notamment, mis en œuvre par EDF pour atteindre ses objectifs. La faiblesse des informations s'explique, selon le concessionnaire, en raison même « *du système de distribution optimisé au niveau national au travers l'organisation découlant de la loi et en particulier de la péréquation tarifaire. Cette organisation [...] ne permet pas de fournir tous les éléments à la maille de la concession* ». Cette explication avancée par EDF illustre bien la difficulté des collectivités à exercer un contrôle efficace de leur délégation. La ville de Paris regrette d'ailleurs que « *les dispositions législatives [...] privent l'autorité concédante d'informations stratégiques qui lui permettraient d'apprécier plus finement la réalité économique de sa concession* ».

C. ANALYSE DES DONNEES COMPTABLES ET FINANCIERES PRESENTEES DANS LES CRAC

1. Le constat par la CSCE des faiblesses des comptes d'exploitation

Le concessionnaire fournit, chaque année, dans son compte rendu annuel, des éléments de compte d'exploitation. Le tableau ci-après présente ces éléments pour la période 2003-2007.

	2003	2004	2005	2006	2007	Var 2003-2007
Produits						
Recettes	504 052	506 058	477 270	437 061	437 781	-13%
Tickets et interventions clientèle	6 934	7 377	13 583	19 197	15 932	130%
Autres produits	45 802	45 315	41 729	48 947	122 665	168%
Contribution d'équilibre	72 870	65 724	0	0	0	-100%
Total produits	629 658	624 474	532 582	505 205	576 378	-8%
Charges						
Charges d'exploitation	240 663	241 809	227 375	226 414	264 191	10%
Accès réseau amont	144 606	153 074	95 015	89 568	91 170	-37%
Contribution au Facé	17 934	18 123	18 022	19 246	18 870	5%
Contribution aux charges centrales EDF	16 315	14 498	15 676	17 893	13 664	-16%
Dotation amortissements	41 540	54 078	56 167	49 131	48 812	18%
Dotation provisions	63 593	47 254	15 710	15 106	14 723	-77%
Redevances de concession	61 575	53 096	57 411	57 150	33 700	-45%
Total charges	586 226	581 932	485376	474508	485130	-6%
Résultat avant contribution à l'équilibre	43 432	42 542	47206	30697	85248	
Contribution à l'équilibre	0	0	15 795	6 321	66 536	
Résultat net	43 432	42 542	31 411	24 376	24 712	-43%

Source : CRC Ile de France à partir des CRAC

Les éléments financiers communiqués par le concessionnaire sont incomplets et la commission supérieure de contrôle de l'électricité critique le manque de lisibilité des comptes du concessionnaire. Dans son rapport de 2007, elle a conclu que le manque d'informations concernant le compte d'exploitation et le patrimoine de la concession « *ne permet, ni d'appréhender dans des conditions pleinement satisfaisantes l'économie de la délégation de service public, ni d'avoir une vision patrimoniale complète de la concession* » et a refusé d'avaliser les comptes en 2006, comme elle l'avait déjà fait pour 2004 et 2005.

La CSCE souhaitait obtenir « *le détail des produits et des charges au niveau de la concession, les clés de passage détaillées des comptes d'EDF aux comptes de la délégation, le tableau de passage des provisions pour renouvellement, le plan de renouvellement des ouvrages pour la concession parisienne, le détail des amortissements industriels et de caducité (jusqu'en 2006), le montant et le détail des droits du concédant, le haut de bilan en distinguant les immobilisations "localisées" et celles qui ne le sont pas.* ». Faute d'obtenir ces informations, la ville se serait trouvée en position de faiblesse pour faire valoir ses intérêts. Une partie des informations demandées a été obtenue en 2008, après la mise en place d'un groupe de travail, constitué dans la perspective de la fin de la concession et de son renouvellement. Cependant, selon la ville, « *ces éléments sont apparus encore très généraux et peu appliqués à la concession de Paris proprement dite. C'est une des raisons pour lesquelles la ville a souhaité mener un audit juridique et financier de la concession* ».

2. Les éléments du compte d'exploitation

Les éléments de compte d'exploitation inclus dans le rapport au délégant reprennent les produits et les charges de la concession. Mais, ce document ne constitue pas un véritable compte d'exploitation car, outre les charges et les produits, il intègre un élément totalement étranger à la gestion de la concession : la contribution à l'équilibre des autres concessions d'EDF.

Cette contribution résulte de l'application d'une péréquation nationale entre les différentes concessions. Dans ces conditions, la concession parisienne étant structurellement excédentaire, une partie de cet excédent est régulièrement mobilisé pour contribuer à l'équilibre général des concessions.

Le montant de la contribution à l'équilibre résulte d'un calcul effectué par l'entreprise EDF au niveau national, calcul auquel la ville ne peut avoir accès. Celle-ci se trouve donc dans l'impossibilité de déterminer la véritable marge de l'activité de distribution de sa concession.

3. Les difficultés rencontrées par la ville pour contrôler les produits et les charges de la concession

a. Les modalités de contrôle exercées par la ville

La ville a procédé à la nomination d'agents de contrôle distincts du gestionnaire du réseau public de distribution, comme la loi le prévoit²⁶. Ces agents ont été assermentés en mai 2009 et peuvent désormais réaliser des contrôles sur place. Toutefois, le caractère tardif de cette assermentation a empêché la ville de procéder à des vérifications jusqu'à cette date.

b. La nature des contrôles effectués par la direction des finances sur cette concession

En réponse à une question sur la nature des contrôles effectués par la ville de Paris, la direction des finances estime « *que les possibilités de contrôle de cette concession demeurent extrêmement limitées eu égard aux particularités de celle-ci :*

- *absence de comptes de délégation*
- *depuis 2003, des très nombreux changements de méthode comptable et d'organisation du concessionnaire, suite aux différentes lois sur l'électricité, sont venus modifier de façon importante, d'année en année, l'économie et la présentation de la concession*
- *des tarifs fixés au niveau national et un certain nombre d'éléments de péréquation imputés au compte de délégation*
- *absence d'une programmation pluriannuelle des investissements et des renouvellements*
- *difficulté d'accès aux informations.*

Tous ces éléments ne permettent pas un suivi et un contrôle des évolutions et de l'équilibre économique de la concession.

De fait, la direction des finances s'est donc focalisée sur les éléments directement maîtrisables par la Ville :

- *s'assurer du correct périmètre des immobilisations*
- *s'assurer de la correcte comptabilisation et valorisation des immobilisations du périmètre*
- *équilibre économique lié au patrimoine immobilier mis à disposition d'ERDF, qui constitue une particularité du contrat parisien par ailleurs. »*

²⁶ Article L. 2224-31 du CGCT

4. Les éléments du compte d'exploitation disponibles

Les éléments du compte d'exploitation fournis ne permettent pas à la ville d'appréhender l'équilibre économique de la concession et de réaliser un contrôle de gestion fin. L'ambiguïté du compte d'exploitation résulte de ce que le concessionnaire raisonne au niveau national, en raison de la nécessaire péréquation des produits et des charges pour assurer une égalité de traitement des usagers. C'est seulement dans un second temps qu'il répartit une partie des charges au niveau de la concession et ce résultat n'a pas de signification pour la ville, car il ne correspond pas au coût réel de la concession.

Le système de répartition des charges est opaque. Si certaines de ces charges sont imputées directement à la concession, la plupart en, revanche, résulte de l'application de clés de répartition de charges comptabilisées au niveau national ou régional. Or, les données comptables globales nécessaires au calcul de la répartition ne sont pas disponibles. Les clés de répartition, quand elles sont connues, ne sont pas stables et, selon les rapports de la CSCE, la ville n'est jamais informée au préalable de leurs modifications. La CSCE a pourtant demandé de façon récurrente que celles-ci soient détaillées et leur fondement explicité. Il aura fallu attendre le groupe de travail créé en 2008 pour que la ville obtienne ces informations.

Les lignes, très globalisées, notamment celles des produits, ne permettent pas de s'assurer de l'inscription exhaustive des produits de la délégation. La globalisation ne permet pas de vérifier que certains d'entre eux, tels les loyers perçus par EDF pour les immeubles loués à des tiers, sont bien comptabilisés dans cette ligne. Le CRAC ne fournit que très peu d'explications sur les variations constatées.

5. Droits du concédant

Les CRAC ne présentent pas un véritable bilan de la concession. Les provisions, pour renouvellement notamment, ne sont pas comptabilisées au bilan dans la rubrique « droits du concédant ». EDF reconnaît néanmoins que *« même si elles ne sont pas classées comptablement dans les comptes de droits du concédant sur les biens existants, [elles] constituent un droit du concédant sur les biens à renouveler »*.

6. Immobilisations

a. L'absence d'inventaire

L'article 2 du traité précise que *« Les installations de toute nature (terrains, bâtiments, matériels etc.) établies ou à établir pour la distribution de l'énergie électrique dans Paris seront ipso facto et immédiatement la propriété de la Ville, EDF en ayant l'usage pendant toute la durée de la concession sous les conditions énoncées à la présente convention et au cahier des charges... »*. Or, nulle part dans le traité, ni dans le cahier des charges, la réalisation d'un inventaire n'a été prévue.

Dans la perspective du terme de la concession et de son renouvellement, la ville a été conduite à s'intéresser de manière fine au patrimoine immobilier et mobilier qu'elle avait concédé et aux questions de valorisation directement liées. La CSCE a souligné le caractère parcellaire de l'inventaire du patrimoine et a souhaité, dès 2004, un *« état des lieux »* plus exhaustif du patrimoine concédé, ainsi qu'une analyse détaillée sur son état. Un inventaire comptable du patrimoine a été remis par le délégataire à la ville, le 11 octobre 2006. Celui-ci ne comprenait pas les départs basse tension (BT) et les colonnes montantes. La ville a donc demandé au concessionnaire que ces informations, qui n'existaient que sous format papier, soient informatisées pour lui être transmises. Ce chantier sera mis en œuvre à partir de 2010 pour les colonnes montantes ; la ville regrette, en revanche, que le concessionnaire ne juge pas utile de faire progresser l'inventaire des départs BT.

EDF utilise l'application comptable centralisée de valorisation du patrimoine, IRIS, depuis 2004. Cette application identifie deux catégories de biens : les biens localisables²⁷ et les biens non localisables²⁸. Les biens non localisables correspondent, selon EDF, à des biens dont la volumétrie importante ou le faible coût unitaire rendraient un suivi individualisé difficile ou onéreux. Ces biens sont donc gérés en masse financière dans le cadre d'un agrégat dépassant le niveau de la concession. La ville, malgré ses demandes, n'a pu obtenir d'EDF que l'inventaire physique et comptable des biens localisés et des données très agrégées concernant les biens non localisés. La ville déplore qu'une partie importante des biens de la concession soit placée dans la catégorie des biens non localisables. Elle relève à titre d'illustration, que *« les biens non localisables représentent 646 M€ pour 1295 M€ de biens localisables, en valeur brute 2008 »*. Le classement massif de biens de la concession dans la catégorie non localisable *« place le concédant dans l'impossibilité d'exercer un contrôle précis »* du patrimoine de la concession.

Il serait souhaitable que la ville dispose du fichier miroir IRIS et de ses actualisations sur une base annuelle, afin de s'assurer du suivi exhaustif des éléments comptables.

b. Le classement des biens entre biens propres et biens concédés

Le classement détermine les biens de retour devant revenir à la collectivité en fin de concession et le montant de l'indemnité de fin de concession. Selon la ville, il existe une incertitude sur les biens propres d'EDF. Or, le concessionnaire refuse de lui fournir la liste de ces biens propres. Certains de ces biens auraient pu, selon la ville, être achetés avec les produits de la concession ; d'autres, à divers moments, auraient pu passer dans le patrimoine d'EDF ou de RTE au détriment de la collectivité.

7. Investissements, amortissements et provisions pour renouvellement

a. L'investissement

Des programmes d'investissement pluriannuels ont été établis par EDF pour les périodes 2004-2006 et 2005-2007. Ils sont élaborés au plan national. Ce n'est que depuis 2007 que les programmes annuels des travaux, avec des plans détaillés par arrondissement, sont présentés aux services opérationnels de la ville (DVD) qui émettent un avis. Cette situation montre que la ville n'a pas toujours participé en amont à la détermination du plan pluriannuel d'investissement et que les avis de la CSCE ont été méconnus pendant longtemps. Par ailleurs, la CSCE a relevé l'absence de précision sur les variations entre prévisions et réalisations des investissements et de justifications sur la tendance à la baisse des dépenses d'investissement, ainsi que le manque de précisions du programme d'investissement. Ainsi, l'avis de la CSCE de 2005 relevait : *« les dépenses réalisées au cours d'un exercice doivent respecter le budget d'investissement prévisionnel correspondant si l'on souhaite conserver une certaine crédibilité aux programmations pluriannuelles. »*

Les indicateurs mettent en évidence le vieillissement des immobilisations. Le taux d'amortissement des ouvrages est, en effet, passé entre 2001 et 2007 de 49 % à 58 % (39 % au niveau national). Au regard du taux d'amortissement, l'investissement consenti par le délégataire est particulièrement bas, même s'il a de nouveau progressé depuis 2004. Le taux d'investissement par rapport à la marge brute du distributeur²⁹ était de 7,3 % en 2007, 6 % en 2006, 4,4 % en 2005 contre 4,8 % en 2004. Il était de 19,3 % en 1993. La baisse de ce ratio n'est pas sans rapport avec le montant important du stock d'amortissements. La faiblesse de

27 Biens localisables : ouvrages communs à plusieurs câbles (galeries), réseau HTA, postes de transformation HTA/BT, réseau BT souterrain, autres immobilisations (essentiellement bâtiments, aménagements et mobilier) transformateurs,

28 Biens non localisables : branchements, comptages et colonnes montantes.

29 Le chiffre d'affaires ou marge brute du distributeur est le résultat du calcul : recettes d'acheminement moins charges d'accès au réseau amont.

l'investissement pourrait être mise en parallèle avec l'importance de la provision pour renouvellement : 426 M€ fin 2007, soit 22 % de la valeur brute comptable.

b. Les amortissements

En 2007, le montant total des amortissements était de 1,11 md€³⁰. A partir de 2004, la CSCE a demandé à EDF de fournir les modalités de calcul et le détail des amortissements, qui étaient globalisés. Le cahier des charges ne comporte en effet ni dispositions concernant les modalités de valorisation et d'amortissement des immobilisations, ni dispositions concernant la durée de ces amortissements. Le modèle de la Fédération nationale des collectivités concédantes et des régions (FNCCR), en revanche, prévoit un amortissement industriel. EDF pratique cet amortissement industriel, mais n'en précise pas l'assiette. En outre, il ressort des comptes rendus de la CSCE que la durée de vie des biens est modifiée, sans que le concédant en soit informé au préalable. Par exemple, pour les comptages, les durées d'amortissement ont été abaissées unilatéralement par EDF de 10 ou cinq ans. Jusqu'en 2007, aucune information détaillée sur ces changements n'était annexée au CRAC, alors qu'ils ont un impact direct sur l'amortissement, voire les reprises de dotations ou de provisions, et qu'ils affectent l'équilibre financier de la concession.

A l'occasion de l'audit financier mené en 2008 et 2009, et dans le CRAC 2008, soit un an avant la fin de la concession, EDF a fourni diverses informations relatives aux modalités d'amortissement et au changement de durée de vie technique de certains matériels.

c. La provision pour renouvellement

Cette provision est un poste spécifique aux entreprises délégataires de services publics. Elle ne concerne, depuis 2004³¹, que les biens renouvelables avant le terme de la concession. Elle est calculée pour chaque ouvrage sur la différence entre le coût de remplacement des biens, déterminé sur la base d'indices spécifiques à ces biens, et leur coût d'origine, c'est-à-dire l'assiette de l'amortissement industriel. Elle est constituée de manière progressive depuis la mise en service des ouvrages en concession jusqu'à leur renouvellement effectif.

Ni le traité de concession, ni le cahier des charges ne mentionnent des provisions pour renouvellement. Pourtant, ces provisions doivent être constituées, dès lors qu'elles concernent des biens complètement amortis au terme de la concession. En effet, si la loi n'oblige pas le concessionnaire à constituer des provisions pour les biens dont l'amortissement expirerait après le terme de la concession, on doit en déduire *a contrario* que le concessionnaire est obligé de constituer des provisions pour les biens dont l'amortissement est échu avant la fin de la concession. En revanche, l'article 2 du traité de concession impose à EDF de renouveler les ouvrages : « *EDF prendra à sa charge la totalité des travaux de premier établissement et de renouvellement nécessaires à la bonne marche de l'exploitation.* »

Dans les faits, EDF calcule et constitue une provision pour renouvellement (PR) sur la base suivante :

$$\text{Dotation aux PR} = \frac{\text{Valeur de remplacement} - \text{Valeur d'origine} - \text{provisions déjà constituées}}{\text{durée de vie résiduelle}}$$

La première année, la valeur de remplacement est égale à la valeur d'origine (valeur brute). Les années suivantes, la valeur de remplacement est revalorisée en appliquant à la valeur de remplacement de l'année N-1 le coefficient d'évolution N/N-1. Les valeurs d'origine ont été modifiées, notamment par les réévaluations de 1959 et 1976 ; la ville ne dispose pas de ces informations et ne peut donc reconstituer avec exactitude les provisions pour renouvellement.

30 Md€ : milliard d'euros

31 L'article 36 de la loi du 9 août 2004 a supprimé l'obligation de constituer des provisions de renouvellement pour les biens dont la date de renouvellement est fixée après la fin du contrat de concession.

Les données du CRAC ne permettent pas de calculer un taux de renouvellement par type d'ouvrage. La ville n'a pu obtenir le plan précis des biens renouvelés. Elle a pourtant explicitement demandé à EDF de « *donner des éléments de réconciliation des variations bilanciennes 2006-2007 des stocks d'amortissements et de provisions pour renouvellement avec les dotations et/ou reprises enregistrées en compte de résultat par type de biens* ». EDF a répondu que les variations de la provision pour renouvellement sont analysées au niveau national et ne peuvent être menées au niveau de la concession.

Par ailleurs, la ville n'a pu obtenir d'explications détaillées concernant les reprises de provisions pour renouvellement pratiquées en 2005, notamment. Celles-ci sont liées à la suppression de l'obligation financière de renouvellement des biens au delà du terme normal de la concession. Selon l'article 36-IV de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 : « *Nonobstant les éventuelles clauses contraires des contrats de concession, Électricité de France et les distributeurs non nationalisés mentionnés à l'article 23 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 précitée, concessionnaires de la distribution publique d'électricité, ne sont tenus, au cours et à l'issue des contrats, vis-à-vis de l'autorité concédante, à aucune obligation financière liée aux provisions pour renouvellement des ouvrages dont l'échéance de renouvellement est postérieure au terme normal du contrat de concession en cours* ».

Le montant de la reprise de 2005 a été de 399 M€. Cette provision constituée pour les charges futures a été réaffectée, selon EDF, au renouvellement des biens du réseau d'alimentation générale (RAG) Le tableau des immobilisations concernées par cette reprise de provision n'a pas été fourni à l'occasion du CRAC 2005.

L'avis de conformité relatif au plan comptable Electricité de France³², affirme de manière générale que : « *Les provisions pour renouvellement non utilisées à la liquidation de la concession constituent une dette du concessionnaire envers le concédant.* ». Un paragraphe des comptes annuels d'EDF 2007 confirme cette analyse pour les concessions conclues selon le modèle FNCCR de 1992 : « *Les modalités pratiques et financières en cas de renouvellement prévoyant notamment le reversement au concédant de l'excédent éventuel de provisions pour renouvellement non utilisé*³³ [...] ».

▪ La chambre prend acte de la passation de l'avenant n° 6 conclu le 22 décembre 2009 avec EDF et ERDF. Elle note que l'accent a été mis sur les investissements à réaliser par le concessionnaire³⁴. Celui-ci doit désormais présenter à l'autorité concédante, tous les quatre ans, un programme d'investissement détaillé, incluant les renouvellements, établi dans le respect d'un « *schéma directeur des investissements et développement durable* ».

Des sanctions financières sont instaurées, dans le cas où il serait constaté qu'un programme d'investissement n'aurait pas été achevé. En outre, « *pour la dernière période d'investissement, le montant des investissements non réalisés sera, le cas échéant, et à titre de pénalité, déduit du montant de l'indemnité à verser au concessionnaire* ».

IV. LES FLUX FINANCIERS EN PROVENANCE D'EDF

Le CRAC fait mention des versements effectués par le concessionnaire, soit à la ville de Paris, soit au centre d'action sociale de la ville de Paris (CASVP) ou encore à la caisse d'allocations familiales (CAF) pour le compte du « *fonds de solidarité logement* ». Ces versements ont une assise légale, réglementaire ou conventionnelle, et sont inscrits dans le traité de concession ou encore dans les lettres annexées à celui-ci.

32 annexe n° 5 Comptabilisation des opérations faites dans le cadre d'une concession de service public.

33 article 31 A du cahier des charges FNCCR.

34 Les nouvelles annexes VI et VII au traité de concession traitent respectivement des modalités de calcul de l'indemnité de fin de contrat et de la participation du concessionnaire au dispositif d'aide aux familles (redevance dite du 1,75 %).

Les versements bénéficiant à la ville sont la taxe sur l'électricité, la redevance R et le remboursement des frais de contrôle, la participation pour travaux supplémentaires, diverses redevances domaniales et les pénalités pour défaut de fourniture de courant. La redevance dite « du 1,75 % » est attribuée au CASVP. EDF contribue, par ailleurs, au « *fonds de solidarité logement* », organisme d'aide sociale géré par la CAF.

Les flux financiers en provenance d'EDF s'élèvent en 2007 à 105 M€. Même s'ils ont enregistré une diminution de 20 % sur la période 2003/2007, en raison principalement du fléchissement de la redevance R, il n'en demeure pas moins qu'ils sont nettement supérieurs aux redevances versées par l'ensemble des autres délégations de service public d'énergie.

Pour l'exercice 2007, la taxe sur l'électricité représente 65 % des flux (68 M€), tandis que la redevance R en représente 30 % (31 M€).

Le remboursement des frais de contrôle³⁵, la participation pour travaux complémentaires, la contribution au « *fonds de solidarité logement* » et les redevances d'occupation du domaine de la ville³⁶ n'appellent pas d'observation.

A. LA TAXE LOCALE SUR L'ELECTRICITE

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) autorise la mise en place d'une taxe communale et d'une taxe départementale sur la fourniture d'électricité sous faible et moyenne tension, due par les « *consommateurs finaux pour les quantités d'électricité livrées sur le territoire de la commune...* » ou du département³⁷. Le taux de cette taxe facultative est de 8 % au profit de la commune et de 4 % pour le département. Son assiette varie en fonction de la puissance souscrite³⁸.

Deux particularités sont propres à la ville. En premier lieu, le taux global de la taxe s'établit à 13,2 %. En second lieu, c'est le budget communal qui encaisse la totalité des deux taxes. Ces spécificités sont issues des dispositions inscrites à l'article 4 du décret n° 70-957 du 21 octobre 1970, autorisant à majorer le taux limite de la taxe et à l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 23 décembre 1970, ce dernier texte spécifiant que « *...la ville de Paris est autorisée à percevoir, à compter du 1^{er} janvier 1971, la taxe municipale sur l'énergie électrique...en basse tension au taux de 13,2 %* »....

Jusqu'au 1^{er} juillet 2004, EDF collectait seule la taxe pour le compte de la ville. Depuis cette date, les autres fournisseurs la collectent également. Le montant brut de la taxe collectée par EDF auprès de ses clients a diminué de 3 % entre 2003 et 2007, en raison de la montée en puissance des fournisseurs alternatifs (69,6 M€ en 2003, 68,1 M€ en 2007). La totalité de la taxe collectée en 2007 auprès de tous les fournisseurs s'élève à 70 M€.

La ville procède au contrôle de la liquidation et du recouvrement de la taxe. Les gestionnaires des réseaux de distribution et les fournisseurs doivent, à cet effet, tenir à disposition des agents habilités « *tous documents nécessaires au contrôle de la liquidation et du recouvrement de la taxe...* »³⁹. Or, jusqu'au mois de mai 2009, date à laquelle les agents habilités par l'arrêté du maire de Paris du 1^{er} décembre 2009 ont prêté serment, la ville devait se limiter à un contrôle sur pièces sans pouvoir se déplacer dans les locaux des fournisseurs, se privant ainsi d'une possibilité plus fiable de vérifier les éléments communiqués par les fournisseurs servant d'assiette au calcul de la taxe. Selon la ville, depuis cette régularisation, des contrôles ont été menés, sans révéler d'anomalies particulières.

35 Ces frais sont évalués à 0,2 % de la redevance R.

36 Redevance d'occupation du domaine privé et public hors voirie, la redevance pour occupation par des installations de distribution d'électricité du domaine municipal géré par la ville et la redevance liée à l'alimentation de clients parisiens par les réseaux de la périphérie.

37 Articles L. 2333-2, L. 2333-3 et L. 3333-2 du CGCT.

38 Article L. 2333-3 du CGCT.

39 Article L. 2333-4 du CGCT

La chambre a relevé, pour 2007, que les versements effectués par les fournisseurs alternatifs représentent 2,7 % du total de la taxe collectée⁴⁰. Ce pourcentage n'est pas, en première analyse, en adéquation avec le poids de l'énergie vendue par EDF à ces fournisseurs. En effet, d'après le CRAC de 2007⁴¹, la part de l'énergie distribuée au profit des fournisseurs alternatifs s'établit à 12,87 %. Une telle distorsion peut sans doute s'expliquer en partie par le fait que les fournisseurs alternatifs touchent majoritairement des consommateurs alimentés en haute tension A (HTA), pour lesquels la part de prélèvement est moindre. Néanmoins, cette explication ne paraît pas pouvoir justifier toute la différence. Le contrôle sur place diligenté par la ville sur un arrondissement « test », afin de clarifier cette discordance, s'est heurté au refus d'EDF. L'entreprise estime, en effet, qu'elle n'est pas tenue de fournir de telles informations au concédant, car cela outrepasserait les dispositions de l'arrêté du 25 janvier 2004 modifié relatif à « *l'établissement des pièces justificatives pour le recouvrement des taxes locales sur l'électricité* ».

B. LA REDEVANCE R

Le traité de concession prévoit, à l'article 3, le versement par le concessionnaire à la ville d'une redevance annuelle dite redevance « R ». Les bases de calcul ont été fixées initialement en fonction notamment de l'évolution du prix moyen du kilowattheure vendu au cours d'une année civile, d'une part, et de la quantité d'énergie vendue au cours de cette même année civile, d'autre part.

Mais le traité ne justifiait pas, dans sa rédaction initiale, le fondement du versement de cette redevance et n'établissait pas de lien entre celle-ci et un quelconque avantage procuré à EDF par une autre disposition du traité, et, ce, contrairement aux dispositions de l'article L. 1411-2 du CGCT qui précisent : « *Les montants et les modes de calcul des droits d'entrée et des redevances versées par le délégataire à la collectivité délégante doivent être justifiés dans ces conventions [...]* ». Le concessionnaire pouvait, dans ces circonstances, être fondé à opposer à la ville l'irrégularité de la redevance.

En fait, la redevance est la contrepartie de la mise à disposition gratuite au bénéfice d'EDF d'un important patrimoine, comprenant les installations de distribution, les postes de transformation, les canalisations et des immeubles tertiaires et de logements. En ce qui concerne les immeubles, EDF disposait en effet, avant la passation de l'avenant n° 5 du 28 juin 2007, d'un patrimoine immobilier de près de 402 000 m², patrimoine dont seulement 45 % relevait du patrimoine industriel, le reste étant constitué de locaux tertiaires (168 999 m²) ou de logements (10 111 m²). La confirmation du lien entre ouvrages mis à disposition et redevance R ne pouvait être trouvée, avant la passation de l'avenant de 2007, que dans le mémoire présenté par le préfet de Paris lors du conseil de Paris du 15 mars 1955, à l'occasion duquel devait être autorisée la signature de la convention de concession.

L'absence d'indication du lien entre la redevance et la mise à disposition du patrimoine immobilier au bénéfice du délégataire a perduré jusqu'à la signature de l'avenant du 28 juin 2007. Dans l'intervalle, l'ouverture du marché à la concurrence et la présence d'autres fournisseurs qu'EDF ont entraîné l'impossibilité pour le délégataire de calculer l'évolution du prix moyen et de la quantité d'énergie vendue et consécutivement le montant de la redevance R.

Cet avenant a introduit trois modifications majeures au traité de concession, relatives, d'une part, à l'inscription dans le traité du fondement juridique de la redevance, d'autre part, aux nouvelles modalités de calcul de celle-ci et, enfin, à la définition du périmètre du patrimoine immobilier mis à disposition du délégataire.

40 cf. compte administratif 2007.

41 CRAC 21007, partie « à l'écoute de nos clients », p. 4.

Le fondement de la redevance est désormais inscrit dans le nouvel article 3, alinéa 1er du traité: «*Eu égard à l'ensemble des stipulations des articles 1er, 2 et 4 de la présente convention, et notamment à la mise à disposition par la ville de Paris des biens et immeubles nécessaires à la distribution de l'énergie électrique dans Paris [...], EDF paiera à la ville une redevance annuelle R calculée comme il est décrit ci-après*».

De nouvelles modalités de calcul de la redevance ont été arrêtées ; elles souffrent de l'absence de lien entre les éléments entrant dans le calcul de la formule et la mise à disposition d'un patrimoine immobilier, avec pour conséquence l'incapacité de celle-ci à traduire une éventuelle évolution du patrimoine mis en concession.

Avec la mise en œuvre des nouveaux paramètres insérés dans la formule de calcul, la redevance enregistre une diminution de 44 % entre 2003 et 2007 (57,2 M€ en 2003, 32 M€ en 2007).

Enfin, prenant acte des modifications législatives qui ont affecté la gestion de l'électricité en France et qui ont fait perdre à EDF sa qualité de fournisseur unique, la ville et EDF sont convenues de redéfinir le périmètre du patrimoine concédé et de sortir de la concession une partie du parc immobilier tertiaire devenu inutile au concessionnaire pour l'exploitation du service public de distribution d'énergie électrique. Une partie des biens sortis de la concession a été mise en location par la ville, ce qui lui a permis de compenser la perte de ressources engendrée par la révision des modes de calcul de la redevance.

La ville pourrait à l'avenir distinguer pour le calcul de la redevance, les biens selon qu'ils sont de nature industrielle ou tertiaire et de logement et scinder la redevance R en deux parties. La part de redevance concernant les biens tertiaires et les logements, dans la mesure où le maintien de ceux-ci dans le périmètre de la concession ne présente pas le même caractère de nécessité pour l'exploitation du service, pourrait être calculée sur la base des valeurs locatives. Ainsi, une variation du patrimoine tertiaire concédé, conduirait à un ajustement automatique de cette part de la redevance. Cette modification serait sans incidence sur l'autre part de la redevance assise sur le chiffre d'affaires et concernant les biens industriels.

C. LA REDEVANCE DITE DU « 1,75 % » (PARIS ENERGIE FAMILLE)

Cette aide est réservée aux familles non imposables se trouvant en grande précarité et s'impute sur les factures d'électricité. Elle est accordée par le CASVP. En 2007, 55 838 familles parisiennes ont bénéficié de ce dispositif⁴².

Le principe du versement de cette aide, dont les modalités de calcul ont été revues dans la convention du 2 avril 1991 signée entre EDF, le bureau d'aide sociale de la ville de Paris (BAS)⁴³ et la ville, a été posé dans une lettre du 31 mars 1955 adressée par EDF au préfet de la Seine, ultérieurement annexée au traité de concession.

Dans le CRAC de 2007, EDF mentionne cette redevance, actuellement d'environ 3 M€, au titre des «*flux financiers ...relatifs à la distribution*». Or, cette aide est liée à la fourniture d'électricité. Il paraît donc logique qu'EDF en ait la charge, en tant que fournisseur de cette énergie.

Dans le cadre de la négociation de l'avenant au traité actuel, la ville et EDF sont convenues de la poursuite du système d'aide actuel, à hauteur de 3,1 M€ par an. Cette aide évoluera en fonction du nombre de clients bénéficiant du tarif bleu résidentiel (tarif régulé) ainsi qu'en fonction d'un indice d'inflation basé sur le coût de l'électricité. Une nouvelle convention tripartite entre la ville de Paris, le CASVP et EDF, venant se substituer à celle du 2 avril 1991, a été signée le 23 décembre 2009. EDF, en sa qualité de fournisseur, y est clairement identifié comme étant le contributeur de cette aide.

⁴² Source : compte rendu annuel à la collectivité (CRAC) 2007, page 18.

⁴³ Le CASVP s'est substitué depuis lors au BAS, aux termes du décret n°95-563 du 6 mai 1995.

D. LES AMENDES POUR DEFAUT DE FOURNITURE DE COURANT

L'article 28 du cahier des charges, prévoit des pénalités applicables au concessionnaire en cas de manquement à ses obligations, notamment en cas de défaut de fourniture de courant d'au moins trois heures⁴⁴, d'une part, et leur mode de calcul, d'autre part. La liste des incidents est transmise à la ville, qui applique les pénalités, qui s'avèrent modiques⁴⁵, sans qu'il ait été procédé à des recoupements jusqu'à une période récente.

La ville s'est souciée tardivement du contrôle des informations fournies par EDF, puisque ce n'est qu'à la fin de l'année 2008 qu'elle a demandé à la société chargée de l'audit technique de faire procéder par le délégataire à une extraction de toutes les coupures, par nature, afin d'effectuer des recoupements avec les données en sa possession. La ville précise, dans sa réponse, qu'elle a décidé de recourir chaque année à un auditeur extérieur pour contrôler les incidents déclarés par le concessionnaire.

V. LE PATRIMOINE IMMOBILIER DE LA CONCESSION

Un patrimoine important a été mis à la disposition d'EDF dans le cadre du traité de concession initial. Faute de disposer d'un inventaire physique établi au moment de la passation du traité, on ne peut faire l'évaluation exacte de ce patrimoine *ab initio*. Le premier inventaire dont dispose la ville date de 1970 et a été établi par le concédant en concertation avec le concessionnaire. Il a ensuite été réactualisé à diverses reprises. Des biens sont mis à disposition depuis une époque parfois bien antérieure à la concession de 1955 ; certains d'entre eux ont été laissés à disposition du concessionnaire à cette date alors qu'à l'évidence, ils ne pouvaient être d'aucune utilité pour l'exploitation du service, comme il sera observé ci-après. L'inventaire mis à jour en 2001 évaluait ce patrimoine mis à disposition à près de 402 000 m² ainsi répartis :

Type de site	Superficie en m ²
TERTIAIRE	168999
INDUSTRIEL	185168
LOGEMENTS	10111
SITE ARDOUIN (St-Ouen)	37676
Total	401954

Source: Compte-rendu de réunion DF/DAJ/DVD du 3/02/06

Cette situation est très spécifique à Paris, la plupart des autres concessions de distribution n'ayant mis à disposition du concessionnaire que les installations industrielles et techniques nécessaires à l'exploitation du service.

A. DES BIENS MIS A DISPOSITION DU CONCESSIONNAIRE DANS DES CONDITIONS PEU FAVORABLES AUX INTERETS DE LA VILLE

1. Des biens devenus inutiles à l'exploitation du service et vendus par EDF

Les biens de la concession se répartissent en deux catégories, les biens mis à disposition par la ville de Paris, d'une part, et les biens acquis par le concessionnaire pendant la durée de la concession, d'autre part.

Le régime juridique des biens mis à disposition est déterminé par le cahier des charges. L'article 5, alinéa 7, de celui-ci prévoit que « *la ville de Paris met à la disposition du concessionnaire, qui accepte, l'ensemble des installations de distribution (immeubles,*

⁴⁴ Amendes prévues pour défaut de fourniture de courant d'au moins trois heures qui ne serait pas dû à un cas de force majeure ou à une cause non imputable au concessionnaire, irrégularité dans la tension ou dans la fréquence.

⁴⁵ Soit 6 845 € en 2005, 11 427 € en 2006 et 6 061 € en 2007). Ces pénalités varient d'une année sur l'autre en raison notamment des aléas climatiques.

canalisations, ouvrages, galeries, matériel et appareils) lui appartenant, l'entretien et le renouvellement incombant au concessionnaire. [...] ⁴⁶ ».

S'agissant des biens acquis par le concessionnaire, l'article 7 dispose que celui-ci a l'obligation « *d'acquérir les machines et l'outillage nécessaires à la distribution* » et que « *les acquisitions d'immeubles ou les constructions, les achats de matériel et installations de toute nature nécessaires à la distribution seront faits et payés par le concessionnaire pour le compte de la ville de Paris. Les biens ainsi acquis ou créés deviendront ipso facto et immédiatement la propriété de celle-ci, étant observé que le concessionnaire en aura l'usage pendant toute la durée de son exploitation [...]* ».

La particularité de cette concession tient au fait qu'EDF dispose de la faculté de vendre les biens, lorsqu'ils ne sont plus utiles à la concession. Aux termes des alinéas 9 et 10 de l'article 7 du cahier des charges:

- « *Les immeubles faisant partie de l'actif appartenant à la ville, et remis au concessionnaire en exécution de l'article 5 ci-dessus ne pourront être vendus qu'après accord entre celui-ci et la ville de Paris et l'accomplissement des formalités prescrites pour la vente des immeubles communaux,*

- *Le concessionnaire devra consacrer une somme égale à la valeur des parties aliénées à des travaux de premier établissement, qui seront exécutés en sus des engagements faisant l'objet du 2ème alinéa du paragraphe 1er de l'article 2 de la convention de concession⁴⁷.*»

En vertu de ces dispositions, EDF a cédé divers biens de la ville inscrits dans le périmètre de la concession. Ainsi, par lettre du 10 février 2000, EDF a déclaré à la ville que les locaux situés 193, rue de Bercy n'étaient plus utiles à la concession et a demandé l'autorisation de les vendre. L'autorisation lui a été accordée par délibération du conseil de Paris du 27 février 2000. Selon la délibération, EDF était autorisé à vendre le bien, préalablement déclassé du domaine public, pour un montant de 4 800 000 F (731 755€) sous réserve d'utiliser le produit de la vente « *pour les besoins de la concession dans les conditions prévues à l'article 7 du cahier des charges⁴⁸* ».

Or, une lettre d'EDF du 19 avril 2002 permet d'affirmer que le produit de la vente n'a pas été consacré à la réalisation de travaux. EDF « *confirme que la somme, qui sera portée au « fonds Ville de Paris », correspondant au prix de la vente sera de 731 755,28 €⁴⁹* ». Sans doute, le concessionnaire appelle-t-il « fonds de la ville » les droits du concédant. La réalité de cette affectation est impossible à vérifier, dans la mesure où le concessionnaire ne donne aucun élément de compte de bilan à l'appui du CRAC permettant de réaliser un suivi détaillé des droits du concédant.

A supposer même que cette somme ait bien été imputée sur le compte du concédant, une telle inscription ne correspond pas aux intérêts de la ville puisqu'aucun travail n'a été réalisé pour l'amélioration ou l'extension du réseau. L'opération ainsi conduite n'a eu d'autre conséquence que d'augmenter la trésorerie du concessionnaire.

Selon la ville, cette situation illustre les « *difficultés rencontrées par la ville pour exercer un véritable contrôle sur la gestion des comptes de la concession par EDF* ». La chambre prend acte de l'intention de la ville de demander, dès 2010, la restitution du produit de la vente de l'immeuble situé au 193 de la rue de Bercy, majoré des intérêts calculés au taux légal.

46 Le traité de concession et le cahier des charges prévoient, en outre, des dispositions spécifiques concernant les usines génératrices thermiques de Saint-Ouen et d'Issy-les-Moulineaux également mises à disposition d'EDF.

47 Article 2 §1, alinéa 2 « Elle [...] sera tenue d'assurer la sécurité de l'exploitation, d'effectuer en temps utile les extensions nécessaires et de réaliser, dans le plus court délai, les modernisations d'installation correspondant à l'évolution de la technique, qui s'avèrent susceptibles d'améliorer le service ».

48 Délibération 2001 DAUC 26 du 27 février 2001.

49 Lettre EDF/GDF à la ville de Paris – Direction de la voirie et des déplacements – du 19 avril 2002.

Il ne semble pas que les cas de cession de biens de la concession par EDF aient été nombreux, mais les recherches n'ont pas porté sur la période antérieure à 2001. Cependant, le concessionnaire a procédé à la vente de divers éléments de patrimoine appartenant à la ville, tel un mur mitoyen situé 18-20, rue du Buisson-Saint-Louis (10ème) pour la somme de 95 520 F, l'autorisation donnée par le conseil de Paris étant assortie de la mention que « *la recette sera utilisée par EDF conformément aux termes de l'article 7 du cahier des charges annexé au traité de concession...*⁵⁰ ». En raison de l'imprécision du compte décrivant les droits du concédant, il n'a pas été possible de retrouver le produit de ces ventes.

La chambre prend acte de l'intention de la ville de supprimer, dans un prochain avenant, la clause autorisant le concessionnaire à céder les biens mis à disposition et devenus inutiles et d'introduire une disposition prévoyant le retour systématique à la ville de tous les biens mis à disposition et devenus sans utilité pour la réalisation du service

2. Des biens devenus inutiles à la concession loués irrégulièrement par EDF

Certains biens devenus inutiles à la concession ont été conservés par EDF et loués à des tiers. Ces locations sont irrégulières, dans la mesure où ces biens sont mis à disposition pour la seule exécution du service public de distribution d'électricité. En outre, la location de biens immobiliers faite sous la forme de baux commerciaux est interdite pour les biens appartenant au domaine public communal.

a. Les biens sont mis à disposition par la ville pour la seule exécution du service public

Une disposition du cahier des charges évoque le cas de location de biens, mais cette disposition ne concerne que les locations dont EDF serait le preneur, et non les locations que la société consentirait à titre de bailleur : « *le concessionnaire sera tenu d'acquérir les machines et l'outillage nécessaires à la distribution ; il pourra à son choix, soit acquérir les terrains et établir à ses frais les constructions affectées au service de la distribution, soit les prendre en location, [...]* ».

En conséquence, la chambre partage l'avis de la DAJ⁵¹ selon lequel les immeubles et installations remis à EDF dans le cadre du traité de concession ne l'ont été que pour assurer le fonctionnement du service de distribution : « *Le traité de concession ne prévoyant pas la faculté pour EDF de louer les locaux ou de les rentabiliser de quelque manière que ce soit à d'autres fins que celles du fonctionnement du service de distribution de l'énergie électrique, leur location à une tierce personne méconnaît les stipulations du traité de concession*⁵² ». L'argumentation de la DVD, selon laquelle « *le traité de concession [...] prévoit explicitement les locations (dernier alinéa de l'article 7)*⁵³ », ne peut être retenue, car cette direction sort à l'évidence le terme de « *location* » de son contexte.

Une autorisation donnée à EDF de louer à des tiers des biens de la concession aurait d'ailleurs été critiquable, dans la mesure où la ville aurait renoncé à percevoir les produits de son domaine, au profit d'une entreprise, sans obligation pour celle-ci de consacrer les produits de la location à des travaux d'entretien et de développement du réseau.

En outre, les locations consenties par EDF ne respectent pas les règles de la domanialité publique.

50 Délibération Conseil de Paris, 2001 DAUC 17 du 27 février 2001.

51 Direction des affaires juridiques.

52 Note de la DAJ adressée au secrétaire général de la ville de Paris, le 13 août 1998.

53 Note de la DVD au secrétaire général de la ville de Paris du 5 février 1999.

b. Les biens appartenant au domaine public ne peuvent être loués à des tiers sous la forme de baux commerciaux

La plupart des locations d'immeubles tertiaires à des tiers ont été faites sous la forme de baux commerciaux. Cette pratique est contraire au code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) et à la jurisprudence qui, s'agissant du domaine public, est ancienne et constante.

Aux termes de l'article L. 2111-1 du CGPPP, le domaine public est constitué des biens affectés, soit à l'usage direct du public, soit à l'exploitation d'un service public. L'article L. 2121-1 du même code pose le principe que l'utilisation de ces biens doit respecter cette notion d'utilité publique : « *les biens du domaine public sont utilisés conformément à leur affectation à l'utilité publique. Aucun droit d'aucune nature ne peut être consenti s'il fait obstacle au respect de cette affectation* ». De ce principe, découlent les dispositions des articles L. 2122-1 et suivants, selon lesquelles l'occupation du domaine public ne peut être autorisée au profit de personnes privées, qu'à titre temporaire, au moyen d'un titre d'occupation précaire et révocable. L'interdiction s'applique évidemment aussi au cas d'un contrat conclu entre personnes privées, dès lors que les biens dépendent du domaine public.

Ce principe a été affirmé à maintes reprises par la jurisprudence, alors même que le CGPPP n'avait pas encore été publié : ainsi le Conseil d'Etat a-t-il considéré, en 1985, que la ville de Lyon avait commis une irrégularité en concluant un bail commercial pour la location d'un emplacement faisant partie de son domaine public⁵⁴; dans le même sens, la Cour de cassation a posé, en 2000, le principe que « *le statut des baux commerciaux ne s'applique pas aux conventions ayant pour objet des biens dépendant du domaine public* »⁵⁵.

Or, plusieurs locaux devenus inutiles à la concession ont été loués par EDF à des tiers. Il n'a pas été possible de procéder à un inventaire exhaustif de ceux-ci ; toutefois, il est certain que quatre immeubles au moins, ont été loués jusqu'à une période récente, ou sont encore loués par EDF à des personnes étrangères à la concession.

Sites	Tiers occupant
9, rue de la chaise	IEP Paris
19-23, rue de Vienne	3 commerces (luthier, libraire, vacant)-
384, rue Saint-honoré	2 commerces (maroquinerie, joaillerie)
76, rue de Rennes	cinéma

Source : Tableau CRC à partir de document ville de Paris

La ville pourrait inclure dans le traité une disposition obligeant le concessionnaire, à échéances régulières, à justifier de l'utilisation faite du patrimoine mis à disposition.

En réponse à la recommandation de la chambre lui suggérant de demander à son concessionnaire le reversement des loyers perçus irrégulièrement, la ville répond qu'elle « *compte demander à EDF de lui rembourser les sommes indûment perçues* ». Elle considère en outre « *qu'ERDF doit remettre l'ensemble des biens à la ville libres de toutes occupations et, par conséquent, faire son affaire de la résiliation des conventions passées, quelle qu'en soit la nature, et notamment les 5 baux commerciaux* ».

54 CE. 6 décembre 1985 section contentieux n° 44716 – Cf. également Conclusions de gouvernement dans l'affaire « SARL, le dôme du marais », CE, 13 décembre 2006, BJCL n° 2/07.

55 Cour de cassation n° 99.10.896 du 20 décembre 2000

B. MODALITES DE LA RESTITUTION DES BIENS PAR LE CONCESSIONNAIRE A LA VILLE

Des immeubles mis à disposition du concessionnaire ont été restitués à la ville à divers moments de la concession, mais ces restitutions n'ont pas eu, ainsi qu'il a été observé ci-dessus, de caractère systématique.

La question de la restitution par EDF du patrimoine non utilisé dans le cadre de la concession n'a commencé véritablement à préoccuper la ville que lorsque le concessionnaire l'a saisie d'une demande de révision du calcul de la redevance R. Bien qu'alertée à de multiples reprises par la DAJ de l'irrégularité attachée à la conservation par le concessionnaire de biens devenus inutiles au service, ce n'est donc que deux ans avant la fin de la concession, que la ville a obtenu restitution de certains de ses biens.

L'avenant du 28 juin 2007 a arrêté un nouveau mode de calcul de la redevance et a défini le nouveau périmètre du patrimoine tertiaire mis à disposition de la concession. La définition d'un nouveau périmètre était justifiée de la sorte : « *si le patrimoine strictement nécessaire au service public communal de la distribution d'électricité doit continuer de relever de la concession de service public conclue entre la ville de Paris et EDF, il convient de sortir les autres immeubles du domaine concédé et d'établir de nouveaux fondements contractuels répondant à l'utilisation envisagée des locaux. Dans cette perspective, il apparaît nécessaire [...] de sortir du domaine concédé ceux qui ne sont pas strictement nécessaires au service délégué [...]»⁵⁶.*

Les biens restitués ont fait l'objet, soit d'une reprise par la ville, soit d'une location à EDF ou à GDF lorsque, bien qu'inutiles à la concession de distribution, ces biens continuaient à être utiles au service de fourniture d'électricité ou de gaz.

Les négociations n'ont porté, pour l'essentiel, que sur le patrimoine tertiaire mis à disposition. Au total, sur les 22 immeubles qui ont été restitués à la ville, 10 ont été restitués libres d'occupation ou occupés par des tiers, 12 autres ont été sortis de la concession puis, après déclassement du domaine public, loués à EDF/GDF pour l'exercice d'activités n'intéressant pas la concession de distribution. Les conditions de restitution de ces immeubles conduisent à formuler les observations suivantes.

1. Conditions de restitution de l'immeuble situé 76/76 bis, rue de Rennes

L'ensemble immobilier de la rue de Rennes est vaste, près de 12 000 m² de SHON⁵⁷, et comprend deux bâtiments de sept étages, l'un donnant sur la rue de Rennes et comprenant un cinéma, une agence commerciale EDF et 46 logements et l'autre situé dans la cour intérieure et abritant un poste source et un bâtiment à vocation tertiaire. La sortie de concession de l'ensemble immobilier s'est réalisée en deux étapes. Un premier protocole d'accord a été signé en 2003 qui prévoyait la remise du bâtiment situé en bordure de la rue de Rennes. Le reste de l'ensemble immobilier, composé de locaux situés dans la cour de l'immeuble, a été restitué dans le cadre de l'avenant du 28 juin 2007, à l'exception du poste source demeuré dans le périmètre de la concession.

La restitution de l'immeuble situé en bordure de la rue de Rennes s'est faite dans des conditions peu favorables aux intérêts de la ville.

⁵⁶ Avenant n° 5 du 28 juin 2007 au traité de concession du 30 juillet 1955 pour la distribution de l'énergie électrique dans Paris, p 5/10.

⁵⁷ Surface hors œuvre nette

a. Un immeuble initialement mis à disposition de la concession en dépit de son inutilité pour le service public

La mise à disposition de l'immeuble situé au 76/76 bis, rue de Rennes est antérieure à la convention de concession de 1955. Le bien était déjà à la disposition de la Compagnie parisienne de distribution électrique (CPDE), qui avait le projet de construire sur le site une centrale électrique. Le projet fut abandonné et ce n'est que plusieurs décennies plus tard qu'un poste source a été construit dans la cour intérieure de l'immeuble, celui-ci n'occupant toutefois qu'une faible surface. En dépit de l'abandon du projet, l'immeuble est resté à disposition de la CPDE, puis d'EDF, qui a loué les locaux pendant de nombreuses années, à son profit exclusif.

La passation de la nouvelle convention de concession en 1955 n'a pas été l'occasion d'une remise en question de la consistance du patrimoine concédé.

b. Des locaux irrégulièrement loués par EDF à des tiers

Un cinéma étant installé dans l'immeuble depuis 1934, EDF n'a jamais occupé les locaux. Ceux-ci ont été loués par le concessionnaire⁵⁸ à la société « Loisirs Expansion » de 1988 à 1995, puis à partir de 1996 à la société Arlequin. En 2003, lors de sa reprise par la ville, l'exploitant du cinéma versait à EDF un loyer annuel de 78 000 €. Cette location était irrégulière pour deux raisons.

La location du cinéma, d'abord consentie par EDF sans formalité, a fait l'objet en 1998 d'un bail commercial⁵⁹. Or, la signature d'un bail commercial pour l'occupation d'un bien appartenant au domaine public est interdite par la réglementation en vigueur, ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus. La DAJ avait d'ailleurs engagé le secrétaire général à s'opposer à la conclusion d'un tel bail, dans la mesure où « *ces immeubles [faisant] partie du domaine public de la ville de Paris, la location par bail commercial est par conséquent illégale. La ville de Paris a même intérêt, ayant connaissance de l'existence de négociations en cours [...] à s'y opposer officiellement sous peine de voir sa responsabilité pécuniaire engagée vis-à-vis du preneur qui se verrait, en cas de non renouvellement du bail, privé de l'indemnité d'éviction à laquelle nul ne peut prétendre puisqu'un bail commercial consenti sur le domaine public est nul et de nul effet* »⁶⁰. En dépit des risques encourus, la restitution du bien ne fut pas demandée au concessionnaire et il fallut attendre l'année 2003 pour que celle-ci intervienne.

L'immeuble de la rue de Rennes comprend également 46 logements situés dans les étages surmontant le cinéma. La mise à disposition de plusieurs logements ne se justifiait que par la nécessité de loger des personnels d'astreinte affectés à la distribution de l'énergie. Or, en 2001, le préfet qui recherchait des logements susceptibles d'être réquisitionnés a interrogé EDF sur l'usage qui était fait des logements; le concessionnaire s'est montré incapable de démontrer que les logements étaient occupés par des personnels d'astreinte qu'il était nécessaire de loger à proximité des installations. En conséquence, la ville a informé EDF de l'intention de l'Etat de procéder à la réquisition de logements: « [...] *la question de l'affectation des logements de fonction du concessionnaire a été déterminante. Votre service aurait été à nouveau, semble-t-il, sollicité par la préfecture pour éclaircissements quant aux besoins de service et n'aurait pas pu apporter d'éléments convaincants soit par leur précision soit par leur nature. En conséquence il a été considéré qu'EDF réservait ces logements à ses cadres, sans rapport suffisant avec une nécessité absolue de service et de sécurité* [...] »⁶¹. En définitive, le projet de réquisition n'a pas abouti.

58 Note du secrétaire général adjoint de la ville de Paris au directeur de l'aménagement et de la construction du 4 mai 1998.

59 note DAJ au secrétaire général de la ville le 13 août 1998,

60 DAJ, note au secrétaire général du 13 août 1998.

61 Télécopie du 16 octobre 2001 adressée par la ville de Paris à M. KACZMAREK, EDF.

c. Des conditions de restitution préjudiciables à la ville

La décision de reprendre le site a été prise à la mi 2002. EDF a alors été invité à produire une demande d'indemnisation pour les travaux réalisés dans l'immeuble et non encore complètement amortis. Ces travaux concernaient les 46 logements et le cinéma. EDF produisit une demande d'indemnisation de 5 M€. Elle demanda, en outre, la mise à disposition gratuite des locaux occupés par son agence clientèle au rez-de-chaussée de l'immeuble et un droit de réservation, jusqu'à l'échéance de la convention, de 20 logements dans l'immeuble et de 26 logements dans le parc géré par l'OPAC dans Paris, pour «*loger les agents assurant le dépannage d'urgence dans le centre et dans le sud de Paris*⁶²».

Les partenaires sont finalement convenus d'arrêter l'indemnité à 5 M€, correspondant au montant total des travaux réalisés par le concessionnaire aux conditions suivantes :

- «*Le montant de l'indemnité due par la Ville de Paris à EDF, au titre de la sortie anticipée de l'immeuble de la concession est estimé à 5M€, correspondant aux travaux réalisés par EDF.*
- *EDF bénéficiera de 23 droits de désignation de locataires sur le site du 76 rue de Rennes et de 23 droits de désignation dans le parc municipal intra muros ; ceux-ci sont évalués 65 000 € par désignation sur le site de la rue de Rennes et 40 000 € par désignation hors site, ce qui représente un total de 2 415 000 €. Cette somme viendra en déduction de l'indemnité due, la solde est donc estimée à 2 585 000 €.*
- *Les locaux de l'agence Saint-Germain-des-Prés seront mis à disposition d'EDF moyennant un loyer symbolique jusqu'en 2009.*⁶³»

Cet engagement a été confirmé par une délibération du conseil de Paris des 15 et 16 novembre 2004⁶⁴ et est repris dans le procès-verbal de remise de l'immeuble du 1^{er} avril 2003.

Les conditions financières de restitution sont critiquables à deux points de vue.

1 Des dépenses sont prises en compte indûment pour le calcul de l'indemnité

La ville a accepté de prendre en charge certaines dépenses qu'il ne lui appartenait pas de financer. Le tableau de synthèse des dépenses supportées par EDF, joint en annexe au protocole d'accord comprend, non seulement les travaux payés par EDF pour la rénovation de l'immeuble, mais aussi des dépenses de gardiennage et des indemnités d'éviction.

- Le gardiennage financé par EDF (49 786,50 €) à l'issue des travaux a été assuré à une époque où EDF était encore affectataire du bien ; cette dépense lui incombait donc naturellement. En outre, le gardiennage n'est pas une dépense amortissable et n'a donc pas à être pris en charge par la ville.
- Des indemnités d'éviction (271.537,20 €) ont été versées aux locataires en raison de la rupture anticipée des baux. La prise en charge d'une telle indemnité revient exclusivement au concessionnaire, dès lors que ces baux étaient irréguliers. Dans ces circonstances, il n'appartenait pas à la ville de rembourser ces indemnités à EDF.

Compte tenu de ces éléments, la ville pourrait légitimement demander au concessionnaire la restitution de ces sommes indûment versées.

62 Lettre d'EDF/GDF au maire de Paris du 16 septembre 2002.

63 Lettre du 24 janvier 2003 de M Jean-Yves Mano, adjoint au maire chargé du logement à M. François Roussely, président d'Electricité de France.

64 Délibération 2004 DLH 214.

2 Des droits de désignation dans le parc social consentis à EDF sans considération des autres logements mis à disposition

La ville s'acquitte d'une partie de sa dette à l'égard d'EDF en octroyant au concessionnaire des droits de désignation dans 46 logements du parc social de la ville.

La ville savait depuis 2001, année du projet de réquisition de l'immeuble, que le concessionnaire n'utilisait pas les logements concédés au profit des agents d'astreinte, mais pour des cadres. Dans ces conditions, on peut s'étonner qu'elle ait accédé à la demande d'EDF, sans vérifier préalablement l'usage que le concessionnaire faisait des 68 autres logements mis à sa disposition dans le cadre de la concession. Ainsi qu'il sera observé ci-après, nombre de ceux-ci sont soit vacants, soit occupés par des personnes extérieures à EDF ou par des cadres de la société.

2. Conditions de restitution de l'immeuble situé au 57/59, rue de Javel

L'immeuble de la rue de Javel est répertorié dans l'inventaire de 1970 parmi les biens mis à la disposition de la concession. Le lieu abritait initialement 31 chambres et un poste source. Les chambres ont été ultérieurement transformées en 17 appartements. Un état transmis par EDF à la ville en 2001 donne les informations suivantes sur les logements et leur occupation :

Surface (m ²)	Destination
24	Occupation agent
24	Occupation agent
36	En attente d'affectation
77	En attente d'affectation
23	Occupation agent
23	Occupation agent
30	En attente d'affectation
62	En attente d'affectation
73	Occupation agent
21	Occupation agent
94	Occupation agent
24	Occupation agent
24	Occupation agent
24	Occupation agent
24	En attente d'affectation
24	En attente d'affectation
30	En attente d'affectation

L'état fait apparaître que plus de 40 % des logements de l'immeuble étaient disponibles en 2001. Cette information est surprenante quand on sait qu'un an plus tard EDF, prétextant l'insuffisance du nombre de logements d'astreinte, demandait à la ville de pouvoir disposer, dans le cadre de la restitution de l'immeuble de la rue de Rennes, de 46 logements dans le parc social parisien, pour « *loger les agents assurant le dépannage d'urgence dans le centre et dans le sud de Paris* ». D'autres immeubles mis à disposition de la concession sont également partiellement vacants ou occupés par des personnes étrangères à l'activité de distribution. La ville affirme qui lui est « *très difficile, voire impossible d'exercer un contrôle sur l'état d'occupation des logements d'astreinte, compte tenu de l'éparpillement de ce patrimoine souvent situé dans des immeubles abritant des installations électriques telles que des postes sources* ».

On remarquera enfin que la restitution de la partie de l'immeuble dédié aux bureaux n'a fait l'objet d'aucun état des lieux établi contradictoirement avec EDF, avant la remise du bien. La ville n'a donc pas été en mesure de vérifier que le concessionnaire avait bien rempli les obligations d'entretien de l'immeuble concédé, comme l'exige l'article 24 du cahier des charges. Ce point sera évoqué ultérieurement.

3. Conditions de restitution de l'immeuble situé 9, rue de la Chaise

Le bâtiment d'une superficie de 883 m² comprenait initialement des ateliers, magasins, bureaux et cantines. Il a été mis à disposition de l'Institut d'études politiques de Paris par EDF dès 1974⁶⁵, pour une durée de 18 ans ; cette mise à disposition était renouvelable par tacite reconduction, par période de trois ans, jusqu'au 31 décembre 2009. Le contrat a été consenti moyennant le versement d'une redevance annuelle de 208 250 F (31 747,50 €) révisable tous les trois ans selon l'évolution de l'indice INSEE du coût de la construction. Le preneur s'engageait, en outre, à procéder à la restauration des bâtiments.

Un avenant au bail, non daté, a modifié les dispositions concernant la durée de la mise à disposition et le montant de la redevance :

- il prévoyait une réévaluation de la redevance selon les conditions suivantes : « *la redevance annuelle hors taxes et hors charges, d'un commun accord entre les parties, sera réévaluée chaque année de 12,5 % sur 4 ans, pour atteindre 204 518,38 € au 1^{er} janvier 2006* » ;

- il ajoutait, par ailleurs, une clause selon laquelle, nonobstant les stipulations du contrat initial, EDF se réservait le droit de mettre fin à la convention de mise à disposition à l'issue de chaque année, moyennant un préavis de six mois.

Les documents figurant au dossier concernant la DSP montrent que la ville savait depuis fort longtemps qu'EDF n'utilisait plus le site pour l'exploitation de la distribution d'électricité. Pour cet immeuble, la perte financière annuelle pour la ville, jusqu'à la restitution du bien en 2007, était comprise entre 351 750 € et 480 000 €⁶⁶, valeur locative évaluée en 2006.

Par ailleurs, depuis la restitution, la ville n'a pas procédé à la réévaluation du loyer annuel qui serait, selon les diverses expertises, inférieur de 171 % ou de 234 % aux loyers moyens constatés sur le marché parisien. Le manque à gagner pour la ville s'est donc poursuivi jusqu'à fin 2009, date d'achèvement du bail.

On remarquera enfin que, comme dans les autres cas de location par EDF, le produit des loyers n'apparaît pas dans les éléments de compte d'exploitation fournis. Il y a donc lieu de conclure que ce produit a profité à EDF et non à la concession. L'affirmation d'EDF selon laquelle les loyers auraient été inscrits dans les produits de la concession n'étant étayée par aucun justificatif, elle ne peut être retenue.

Pour ces raisons, la ville pourrait légitimement demander à EDF la restitution des loyers indûment perçus.

C. DES RESTITUTIONS D'IMMEUBLES SANS VERIFICATION PAR LA VILLE DE LEUR BON ETAT D'ENTRETIEN

Les immeubles restitués ont fait l'objet d'un procès-verbal de remise précisant que les biens sont remis en l'état. Un état des lieux contradictoire n'a pas toujours été établi. Dans ce cas, la ville ne s'est pas donné les moyens de vérifier que le concessionnaire a entretenu les biens conformément aux dispositions de l'article 24 du cahier des charges selon lesquelles : « *En cas de résiliation ou en cas de reprise à l'expiration de la concession, le concessionnaire sera tenu de remettre à la ville de Paris tous les ouvrages et le matériel de la distribution en bon état d'entretien. La ville de Paris pourra retenir, s'il y a lieu, sur les indemnités dues au concessionnaire, les sommes nécessaires pour mettre en bon état toutes les installations* ». L'article 24 n'envisage pas le cas d'une restitution anticipée du bien (en dehors du cas de la résiliation) ; néanmoins, les principes posés sont transposables au cas de biens restitués en

65 Contrat du 30 avril 1974 entre EDF et la Fondation nationale de sciences politiques.

66 Valeurs locatives déterminées par les cabinets d'expertise mandatés par la ville de Paris (DTZ Eurexi) et EDF (VIF Expertise).

dehors de toute résiliation. Il appartient en effet au concessionnaire, en vertu de la concession, de maintenir en bon état le patrimoine mis à sa disposition.

La ville indique dans sa réponse à la chambre que les projets immobiliers qu'elle avait sur les sites restitués conduisaient à la restructuration complète des bâtiments ou à leur démolition et que, dans ces conditions, l'établissement d'un état des lieux ne présentait pas d'utilité.

Cette absence d'états des lieux est regrettable, d'autant que des indices permettent de penser que le concessionnaire n'a pas toujours apporté la plus grande vigilance à la conservation des biens en bon état.

1. Des injonctions répétées de la ville à l'adresse du concessionnaire

La ville a été amenée à faire, dès 2001, des injonctions de ravalement de façades à EDF pour les immeubles mis à disposition de la concession. L'examen du dossier montre qu'EDF a fait preuve de beaucoup de résistance, avant de réaliser quelques opérations, et a procédé à une analyse contestable de ses obligations. Le 4 décembre 2001, EDF a produit à la ville un document récapitulatif de l'avancement des dossiers pour chacun des immeubles concernés par la demande de ravalement. Ce document donne les informations suivantes.

Site	Usage	Suite donnée
334, rue saint-Honoré	Habitations	Réquisition de logements vacants en cours et reprise envisagée de l'immeuble par l'OPAC en vue d'y faire des travaux
19, rue de Vienne - 43, rue de Rome - 38, rue du Rocher	Tertiaire	Ravalement, remise en état menuiserie et toitures; travaux prévus d'octobre 2002 à fin 2004. Coût de l'opération 39 MF
27, rue Bergère	Industriel	Poste source. Demande transmise à RTE chargé de l'entretien du site.
61-69, boulevard de Charonne - 64, passage du bureau	Tertiaire - Industriel	Lancement d'un diagnostic complet de l'immeuble début 2002 afin de définir un programme de travaux.
100, rue de Charenton	Industriel	CR désaffecté. Déséquipement site prévu en 2002 avant remise ville
7, rue Dubrunfaut	Industriel	CR désaffecté. Déséquipement du site prévue en 2002 avant remise ville
168-170 rue Raymond Losserand	Industriel	CR désaffecté. Déséquipement du site prévu en 2002 avant remise ville
49, rue des Dames - 13, rue des Batignolles - 12, rue de Puteaux	Tertiaire - Industriel	Lancement d'un diagnostic complet de l'immeuble début 2002 afin de définir un programme de travaux.
8, rue Armand Carrel	Industriel	Occupation du site par association Paris tout P'tit. Devenir du site à examiner avec la ville avant tout engagement de travaux

Source : EDF 04/12/2001

Le 8 avril 2003, après une nouvelle demande de la ville, EDF a envoyé un nouvel état à la DLH, duquel il ressort qu'aucun des travaux qui devaient être réalisés à partir de 2002 n'avait débuté. Ainsi, les travaux concernant l'immeuble de la rue de Vienne étaient reportés d'un an et les diagnostics prévus pour les immeubles du boulevard de Charonne et de la rue des Dames étaient également reportés à 2003. En 2005, les travaux de la rue de Vienne n'étaient toujours pas réalisés et le maire du 8^{ème} arrondissement déplorait que « *depuis plus de quatre ans maintenant et avec un rare cynisme, EDF, malgré des promesses régulières, n'a toujours pas ravalé ces immeubles qui sont d'un aspect lamentable*⁶⁷ ».

L'immeuble situé 334, rue Saint-Honoré est un autre exemple de la résistance d'EDF à réaliser les travaux. Dans une première réponse à l'injonction de la ville de 2001, EDF laisse clairement entendre qu'elle ne réalisera pas les travaux en raison d'une sortie probable de l'immeuble de la concession : « *reprise envisagée de l'immeuble par l'OPAC en vue d'y faire des travaux* ». Deux ans plus tard, à l'occasion d'une nouvelle demande de la ville, la réponse d'EDF évolue : le concessionnaire annonce le « *lancement d'un diagnostic complet de l'immeuble en 2003 afin de définir un programme de travaux*⁶⁸ ». Aujourd'hui, et malgré son engagement, EDF n'a toujours pas réalisé les travaux.

67 Lettre du maire du 8ème arrondissement du 19 mai 2005 à M. Moulin, direction de l'urbanisme, mairie de Paris

68 EDF : mise à jour de la situation des demandes de ravalement des immeubles de la concession 3 avril 2003.

De manière plus générale, on peut s'étonner qu'EDF prétende se soustraire à son obligation d'entretien de l'immeuble lorsqu'il a le projet de restituer à la ville le bien devenu inutile à l'exploitation du service public. En effet, selon l'article 24 du cahier des charges, il appartient au concessionnaire de restituer les immeubles en bon état d'entretien.

2. Des clauses de réalisation de travaux dans les baux commerciaux signés au profit d'EDF et GDF

12 immeubles restitués à la ville dans le cadre de l'avenant du 27 juin 2007 ont été, après déclassement du domaine public, loués à EDF ou à GDF, d'abord par convention d'occupation temporaire, puis pour quatre d'entre eux par bail commercial. Ces baux contiennent des dispositions par lesquelles le preneur s'oblige à réaliser des travaux pendant la durée du bail:

Immeuble	Travaux à réaliser
70, rue Parmentier	Façades : ravalement Couverture : réfection des étanchéités Menuiseries : réfection des menuiseries extérieures PV de contrôle et d'entretien à produire pour toutes les installations techniques
70, rue Barbes	Façades : ravalement Gros œuvre : réfection de la cour et du passage d'accès Couverture : réfection toiture terrasse sur courette, mise en sécurité accès toiture, terrasses Ascenseurs : remise en état d'un ascenseur Isolement des locaux à risques
76/78, bd Vincent Auriol	Gros œuvre : réfection des fissures cages d'escalier Façades : ravalement (urgent) Couverture : réfection et mise en sécurité en tant que de besoin Menuiseries : rendre les menuiseries conformes à la réglementation (accès pompiers) Electricité : vérification organes de coupure et remplacement armoires électriques si besoin Disposition locaux : mise en conformité accès pompiers
94, rue Saint-Maur	Gros œuvre : reprise ponctuelle sur éclats Façades : reprise carrelages sur façades Couverture : mise en sécurité accès toiture, terrasses Menuiseries : remplacement des vitrages cassés

Source : annexes aux baux commerciaux

Cette liste démontre qu'EDF n'a pas, durant la période pendant laquelle les immeubles étaient inscrits dans le périmètre de la concession, effectué les travaux qu'il lui incombait de réaliser.

La ville ayant connaissance des défauts d'entretien de son patrimoine par le concessionnaire, on comprend mal pourquoi elle n'a pas fait établir d'états des lieux contradictoires, préalablement à la restitution des 22 immeubles. Elle aurait pu ainsi, soit exiger d'EDF la réalisation de travaux préalablement à la reprise, soit réaliser aux frais du concessionnaire les travaux nécessaires au maintien de l'immeuble en bon état de conservation.

La ville aurait intérêt à procéder à un contrôle des locaux encore mis à disposition et à exiger du concessionnaire la remise en état des sites, avant la fin de la concession. Dans le cas où cela s'avérerait impossible, la ville de Paris pourrait retenir, s'il y a lieu, sur les indemnités dues au concessionnaire, les sommes nécessaires pour remettre en bon état toutes les installations.

D. DES BIENS MAINTENUS DANS LE PERIMETRE DE LA CONCESSION SANS VERIFICATION DE LEUR UTILITE POUR LE SERVICE DE DISTRIBUTION D'ELECTRICITE

1. Des immeubles de logements dont l'utilité pour la concession n'est pas avérée

Bien que, dans son préambule, l'avenant du 28 juin 2007 affirme la volonté de la ville de « sortir du domaine concédé ceux [des immeubles] qui ne sont pas strictement nécessaires au service délégué », on doit constater que plusieurs immeubles, dont l'utilité pour la concession n'est pas avérée, sont restés dans le périmètre de celle-ci. Il s'agit pour l'essentiel d'une

dizaine d'immeubles abritant des logements. Selon la ville, lors de la conclusion de l'avenant n° 7, elle est convenue avec EDF de ne pas sortir les immeubles de logements de la concession. L'identification de ces locaux s'avérait en effet plus complexe et plus longue, en raison de la diversité des situations desdits logements à l'intérieur des immeubles (logements de service, de fonction, imbrication dans les postes source). ERDF, pour sa part, justifie cette décision par l'importance du patrimoine mis à disposition, au sein duquel la restitution des sites tertiaires a été privilégiée.

L'exercice du droit de communication mis en œuvre auprès de l'administration fiscale pour certains de ces immeubles, la rue Saint-Honoré, la place Possoz, notamment, a permis à la chambre de constater les anomalies suivantes.

L'immeuble de la place Possoz comprend neuf étages divisés en 58 locaux identifiés par les services fiscaux, dont 30 logements⁶⁹, des parkings et des chambres individuelles. Bien que comportant 30 logements, l'immeuble n'abritait que 22 locataires, huit logements étaient donc vacants. En outre, parmi les 22 locataires, neuf au moins n'avaient pas de lien direct avec la concession : trois étaient retraités et six autres étaient des cadres travaillant dans des directions d'EDF ou GDF sans lien direct avec les activités de distribution.

L'immeuble de la rue Saint-Honoré comprend, outre un poste source, 10 logements et deux commerces. Sur les 10 logements identifiés, seuls quatre d'entre eux étaient occupés en 2007. Trois des quatre occupants des logements étaient étrangers au service de la distribution d'électricité : deux des occupants étaient retraités, le troisième était salarié d'une entreprise privée.

La situation de ces deux immeubles de la place Possoz et de la rue Saint-Honoré conduit la chambre à recommander à la ville de s'intéresser avec une plus grande vigilance à l'usage que fait le concessionnaire des immeubles de logements qui lui sont concédés. Afin de pallier la méconnaissance de la vacance de certains logements dont la ville fait état, la chambre lui suggère d'insérer une clause dans la concession obligeant le concessionnaire à l'informer régulièrement de la situation d'occupation des logements et du statut des occupants.

En outre, et dans la mesure où les revenus de ces locations sont générés par des biens mis à disposition par le concédant, ils devraient être intégrés dans les produits inscrits au compte d'exploitation de la concession, ce qui ne semble pas être le cas aujourd'hui. Dans sa réponse à la chambre, EDF affirme, sans apporter de justificatifs, « *que le produit des loyers est inclus chaque année...dans la rubrique « autres produits »* ».

Enfin, les occupants des immeubles de la rue Saint-Honoré et de la place Possoz étant, dans leur majorité, étrangers au service de distribution de l'électricité, la ville pourrait légitimement remettre en cause la mise à disposition de ces immeubles au profit de la concession.

La chambre prend acte des réponses de la ville et d'EDF, affirmant que la restitution des immeubles de logements va être effectuée. Pour sa part, la ville entend sortir ces immeubles de la concession lors de la redéfinition du périmètre de la concession, à l'exception des immeubles imbriqués dans des postes source, qui pourraient utilement servir à titre provisoire de logements d'astreinte.

L'immeuble de la rue Saint-Honoré comprend également deux commerces en rez-de-chaussée, dont les activités n'ont aucun lien avec le service de distribution d'électricité. La ville n'ignore pas la location consentie à ces commerçants : elle a été saisie par EDF, le 7 juin 1996, afin d'autoriser la cession du bail de la société occupant précédemment les locaux de l'actuel maroquinier. Le 1^{er} avril 2003, le maire du 1^{er} arrondissement a fait part à la ville de l'inquiétude des commerçants quant à la « *pérennité de leur bail* », en raison de la proximité du terme de la concession.

69 La surface des logements varie entre 14 et 200 m².

Il est étonnant que ces immeubles n'aient pas fait l'objet d'une restitution dans le cadre de l'avenant du 28 juin 2008 pourtant consacré à la mise à jour du patrimoine tertiaire concédé⁷⁰. Ces locaux devraient donc être retirés du patrimoine concédé dans le prochain traité de concession.

Dans la mesure où les revenus de ces locations sont générés par des biens mis à disposition par le concédant, ils devraient être intégrés dans les produits inscrits au compte d'exploitation de la concession, ce qui n'est pas aujourd'hui avéré.

Pour ces raisons, et dans la mesure où les produits des locations n'ont pas été intégrés dans le compte d'exploitation produit par EDF, la ville pourrait légitimement demander au concessionnaire la restitution des loyers indûment perçus.

2. Un immeuble inutile à la concession mis gratuitement par EDF à la disposition de la fondation Diversiterre

L'immeuble situé 6, rue Récamier, d'une superficie d'environ 1 300 m², est propriété de la ville depuis 1908. Il a été mis, dès 1913, à disposition des concessionnaires successifs. La sous-station qui y était installée a été désaffectée en 1965. En 1988, la ville a manifesté son souhait de reprendre l'immeuble, mais EDF a demandé à le conserver en raison de son projet de mettre en place un poste source, en 1989. La mise à disposition a donc été maintenue au profit de l'entreprise, aux termes d'une convention du 31 mai 1988. La convention, dans l'attente de la réalisation des travaux, autorisait EDF à mettre provisoirement l'immeuble à disposition « *au seul profit de la Fondation ELECTRICITE DE FRANCE, pour l'art, les sciences et l'aide humanitaire* ».

Le même jour, EDF signait une convention avec la fondation par laquelle elle mettait à sa disposition gratuitement « *à titre précaire et révocable la surface des locaux actuellement inutilisés de l'immeuble [...]*⁷¹ ». « *La convention d'occupation temporaire [était] en tout état de cause consentie et acceptée au plus pour le temps restant à courir du traité de concession [...]*⁷² ». Même si la convention évoque, en son article 1^{er}, le projet de travaux de renforcement des réseaux, la lecture de l'article 4, concernant la durée de mise à disposition, laisse dubitatif quant à la réelle volonté d'EDF de réaliser les travaux évoqués dans la convention avec la ville et qui justifiaient le maintien de l'immeuble dans la concession. De fait, les travaux de renforcement du réseau de distribution électrique n'ont jamais été réalisés.

Ce constat appelle plusieurs observations.

Le sort de l'immeuble à finalité tertiaire (expositions) n'a pas été évoqué lors de la passation de l'avenant du 28 juin 2007, alors que la ville ne pouvait plus ignorer l'abandon du projet de construction du poste source.

L'immeuble est actuellement mis gratuitement à disposition de la fondation d'entreprise EDF Diversiterre, entité juridique différente du concessionnaire, sans qu'une mise à jour de la convention signée avec la ville ait été réalisée. La ville, en mettant cet immeuble gratuitement à disposition, subventionne donc indirectement la fondation EDF Diversiterre. Les comptes de la fondation ne font pourtant pas apparaître cet avantage en nature.

La ville, dans sa réponse, renouvelle son intention déjà exprimée en 1988 de sortir l'immeuble du périmètre de la concession, dans la mesure où il n'est plus utile à celle-ci, sans toutefois faire état d'un échéancier précis de reprise du bien. EDF, pour sa part, fait mention de l'année 2010, année au cours de laquelle « *des discussions ... devraient être engagées...* ».

⁷⁰ La présence d'un poste source dans les lieux ne saurait justifier à elle seule qu'aucune discussion n'ait été engagée à propos du devenir de l'immeuble. EDF et la ville ont pu, en d'autres cas (rue de Rennes, rue de Javel...), diviser les immeubles restitués en volume et prévoir des servitudes pour permettre la poursuite de l'exploitation par le concessionnaire.

⁷¹ Article 1^{er} de la convention EDF/Fondation EDF du 31 mai 1988.

⁷² Article 4 de la convention EDF/Fondation EDF du 31 mai 1988.

Le maintien de l'immeuble dans le périmètre de la concession pour un usage non commercial défini par EDF, qui y héberge gratuitement sa fondation, a pour conséquence que les amortissements consécutifs aux aménagements réalisés, financés par la DSP, continuent à peser sur la concession.

Libellé immob.	Date MES	date fin d'amor	Date fin concession	Valeur brute	Amort	Valeur nette	Valeur de rempl
Batiment 6 R Récamier	01/01/1993	01/10/2020	31/12/2009	19 997,66	10 809,51	9 188,15	23 710,24
MSL07-P5-Immobilier Récamier-Copro. Mur	05/01/2006	01/07/1943	31/12/2009	42 563,03	-	42 563,03	42 563,03
Batiment 6 R Récamier	01/01/1992	01/10/2020	31/12/2009	298 229,50	165 971,74	132 257,76	361 046,27
Batiment 6 R Récamier	02/01/1991	02/10/2020	31/12/2009	3 203 291,83	1 830 438,29	1 372 853,54	3 912 910,65

Source : IRIS

D'une manière générale, la ville devrait vérifier que l'amortissement des travaux réalisés sur des biens mis en concession, mais utilisés à son seul profit par EDF, n'est pas pris en charge par la concession de distribution d'électricité.