

Atelier 8

La concession de distribution pour quoi faire ?

Joëlle GUINOT, Syndicat d'électrification de l'Aube

Le régime de concession à l'épreuve de la libéralisation

Les collectivités locales ont historiquement eu un rôle moteur dans l'évolution du système énergétique français dont l'essor a commencé il y a plus d'un siècle, avec l'exploitation de la houille blanche, concurremment à la houille noire et au gaz.

La loi du 15 juin 1906 a instauré le statut légal des distributions d'électricité, dans le cadre du régime de la concession. Le rôle d'autorité organisatrice du service public de distribution d'électricité était alors reconnu aux communes et aux syndicats de communes qui disposaient ainsi du pouvoir concédant en ce domaine. Les cahiers des charges types, approuvés par décrets de 1908 et 1909, ont permis aux collectivités locales de définir les composantes du service public et d'en contrôler la bonne exécution.

La loi de nationalisation de 1946, en imposant les concessionnaires EDF pour l'électricité et Gaz de France pour le gaz, a modifié le champ d'intervention des collectivités locales.

Toutefois, la décentralisation de 1982 a été l'occasion de travailler à l'élaboration de nouveaux cahiers des charges de concession permettant une révision des concessions existantes en même temps que leur regroupement dans un cadre départemental. Ces nouveaux contrats ont par ailleurs donné aux autorités concédantes la possibilité de fixer aux concessionnaires des objectifs locaux en matière de sécurité, de qualité de l'électricité et de gaz, de qualité des services, ainsi que de protection de l'environnement. Ils ont ainsi permis aux collectivités locales une réappropriation de leur rôle de contrôleur et de régulateur local du service public.

Les lois « électricité et gaz » renforcent le rôle des autorités concédantes

La loi n° 2000-108 du 10 février 2000, relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, qui a transposé en droit français la directive européenne 96/92/CE, conforte le rôle des autorités concédantes en contribuant au renforcement de la décentralisation et de la démocratisation du service public de distribution.

L'article 17 de cette loi affirme que les collectivités territoriales ou leurs établissements publics de coopération, en tant qu'autorités concédantes de la distribution publique d'électricité, négocient et concluent les contrats de concession et assurent le contrôle du bon accomplissement des missions du service public fixées par les cahiers des charges.

De plus, il revient aux autorités concédantes d'assurer le contrôle des réseaux publics de distribution d'électricité. En outre, leur mission en matière de maîtrise d'ouvrage des travaux de développement des réseaux publics de distribution d'électricité est, elle aussi, confirmée.

Quant à la loi n° 2003 du 3 janvier 2003 de transposition de la directive communautaire n° 98/30/CE, concernant les marchés du gaz et de l'électricité et le service public de l'énergie, elle réaffirme, pour le gaz, que le service public est organisé par l'Etat et par les communes ou leurs établissements publics de coopération.

Le rôle des autorités concédantes dans la nouvelle configuration du marché de l'énergie

L'ouverture à la concurrence de l'électricité et du gaz est déjà effective pour les « gros » consommateurs dont les besoins annuels dépassent 7 millions de kWh pour l'électricité et 7 millions de m³ pour le gaz.

L'extension de l'éligibilité à l'ensemble des professionnels et aux collectivités locales est fixée au 1^{er} juillet 2004. Quant à la dernière phase du processus, elle est programmée pour 2007, date à laquelle les particuliers pourront, à leur tour, s'approvisionner et négocier leurs contrats de fourniture d'électricité et de gaz sur un marché libre.

Les directives européennes du 26 juin 2003 ne sont pas à ce jour transposées en droit français. Restent donc à définir les règles générales d'organisation des marchés de l'énergie, notamment en terme d'obligation de service public et de protection des consommateurs.

Sans préjuger de l'avenir, il semble important, pour que la libéralisation du système énergétique soit une réussite, que les collectivités concédantes disposent de moyens de recours pour éviter que ne se produisent les difficultés rencontrées dans d'autres pays en matière de qualité, de continuité du service, de démarchages commerciaux abusifs.

Joëlle GUINOT, Syndicat d'électrification de l'Aube

joelleguinot@sde-aube.fr

Atelier 8

La concession de distribution pour quoi faire ?

Tristan RIGOU, Régie d'électricité d'Elbeuf

"L'exploitation en régie directe, un modèle pour inspirer de nouveaux cahiers des charges ?

Bref rappel sur les modes de délégation de service public appliqués au secteur de l'énergie

En France, la Loi de nationalisation de l'électricité ne laissait que peu de choix :

- > Soit la commune avait elle-même constituée un exploitant en son sein, et dans ce cas elle pouvait choisir de le garder ou de prendre EDF comme concessionnaire
- > Soit il existait un exploitant à caractère coopératif (SICAE ou coopérative d'usagers) et dans ce cas la situation était figée
- > Sinon, la commune n'avait pas le choix, EDF devenait le concessionnaire obligé sans qu'il soit possible ensuite de reprendre l'exploitation en régie.

Toutefois, s'il s'agit réellement d'une amputation du droit des communes, il n'en reste pas moins que la commune reste un concédant avec ces prérogatives habituelles (mais avec un pouvoir de négociation évidemment considérablement amoindri).

Par la suite, à peu près partout où EDF est devenu concessionnaire, les communes ont pratiquement abandonnée l'exercice concret de leurs droits dans un domaine où finalement elles ne se sentaient pas toujours très compétentes alors qu'EDF était rapidement reconnu comme un exploitant, certes « autocrate », mais compétent et soucieux de l'intérêt général.

Au contraire, dans les communes ayant gardé leur exploitation en régie, les élus ont été amenés à se mobiliser régulièrement. Cette proximité a permis de garder un contact étroit entre les services de la ville et ceux de la régie générant ainsi une cohérence de fonctionnement et de politique.

L'implication du conseil municipal dans l'organisation du service

Comme dans bien des domaines, les résultats proviennent avant tout de la qualité des hommes chargés du service (les « techniciens ») et de l'implication des Elus.

Autrement dit, la Commune tire le meilleur parti de l'exploitation du service pour ces citoyens quand elle se donne les moyens :

- > d'en comprendre les enjeux et les fonctionnements
- > de se doter de lieux de discussions et de co-décisions
- > d'élaborer un référentiel d'objectifs à atteindre
- > de contrôler a posteriori les résultats
- > et bien entendu de sanctionner (positivement et négativement)

Bien entendu, cela réclame du temps (pour s'informer, mettre au point puis en œuvre) et une implication d'au moins un petit groupe d'Elus appuyés par quelques techniciens.

En ce qui concerne le dernier point, la position de la commune vis à vis d'EDF est jusqu'à ce jour particulièrement faible quand on la compare à un concessionnaire ordinaire.

Le mode de collaboration mis en oeuvre entre la régie et la commune : l'exemple des travaux urbains

En dehors de l'aspect financier dont on reparlera plus tard, le domaine de coopération le plus évidents concerne les travaux et l'éclairage public.

Un des soucis majeurs de la population est légitimement que les travaux soient réalisés aux endroits les plus prioritaires et de façon coordonnée afin de ne pas « r'ouvrir les trottoirs 3 fois en 2 ans ».

Pour la coordination des travaux, cette priorité est naturelle puisque les services techniques de la régie et de la ville se considèrent comme « de la même famille ». Concrètement :

- > Aucun travail n'est réalisé sans qu'une concertation informelle par téléphone ou par message électronique ne soit faite
- > Une réunion avec les directeur de la Régie et des services techniques de la Ville a lieu tous les trimestres en présence des principaux cadres et la plupart du temps d'un Elu
- > Tous les trimestres un Conseil d'Administration (dont le Maire et 6 Elus) permet de définir et de suivre les projets les plus importants
- > Les projets de chaque partie sont envisagés et planifiés pour permettre la plupart du temps des travaux en commun (quitte à avancer ou reculer le calendrier initial).

En ce qui concerne la question de la priorité, bien des critères sont à prendre en compte (état des réseaux, esthétique de ceux-ci, projets communaux sur la voirie, mise en valeur des bâtiments...).

Pour cela, un travail commun de classement de l'ensemble des rues de la ville a été réalisé et va faire l'objet d'une convention entre la Ville et la Régie afin d'améliorer la planification à moyen terme.

L'intérêt et caractéristiques de la participation financière apportée à la commune en fonction des bénéfices réalisés

L'activité de distribution d'électricité comme toute activité bien gérée doit dégager un excédent.

L'intérêt du fonctionnement en Régie est bien entendu que l'ensemble de ces excédents reviennent à la commune sous diverses formes (versements au budget général, investissements sur le territoire de la commune etc...).

Les différences sont par rapport à la concession :

- > un montant substantiellement plus élevé
- > un montant lié aux excédents générés et donc d'une part à l'efficacité de l'exploitant et d'autre part aux prix pratiqués

L'implication de l'entreprise dans le tissu économique et culturel local

Au delà de l'exploitation par elle-même, la plupart des Entreprises Locales de Distribution s'implique dans le tissu économique et culturel local. Elles permettent ainsi de participer à l'attractivité de la commune.

En ce qui concerne la Régie d'Elbeuf :

- > Elle parraine des manifestations et encourage techniquement et financièrement les spectacles du Cirque Théâtre d'Elbeuf (structure d'envergure régionale)
- > Elle a déployé sur ses fonds propres, un réseau câblé (avec Internet à très haut débit), un mini-réseau de chaleur et un réseau de sonorisation.

Conclusion : que peut-on ré-utiliser pour l'insérer dans un cahier des charges, une commune pourra t-elle envisager de reprendre l'exploitation du service en directe ?

Cette question est évidemment au cœur du débat.

La réponse la plus évidente est de dire pour que tout cela soit possible, il faut que la concession d'électricité soit de nature proche voire identique des autres concessions où la Loi Sapin s'applique.

Cependant, elle est aujourd'hui « tabou » et il faut plutôt chercher la réponse dans la mise en œuvre d'une concertation et d'un contrôle organisé et formalisé de l'activité du concessionnaire EDF, prévus dans le cahier des charges. Cette étape sera de toute façon nécessaire quelques soient les évolutions ultérieures.

Tristan RIGOU, Régie d'électricité d'Elbeuf

tristan.rigou@ree-elbeuf.com

Atelier 8

La concession de distribution pour quoi faire ?

Michel GREGOIRE, Ministère de l'Energie de la région Wallonne

L'évolution de la distribution d'électricité en Belgique

Le secteur de l'électricité en Belgique présente certaines analogies mais aussi d'importantes différences avec la situation française. L'analogie réside bien entendu dans la position traditionnellement dominante d'un opérateur. Par contre, cet opérateur n'a jamais disposé d'un statut public et les efforts qui ont pu être réalisés, dans les années 80 notamment, pour promouvoir une production publique l'ont été par la création d'une société concurrente. Il n'y a jamais eu en droit belge de loi semblable à la loi française de nationalisation du 8 avril 1946. Depuis l'origine, la production et le transport d'électricité sont en Belgique des activités extérieures à la sphère publique *stricto sensu*.

Par contre, au niveau de la distribution, une loi du 10 mars 1925 sur les distributions d'énergie électrique permettait aux autorités communales d'exercer un monopole sur la distribution d'électricité; elle développait un cadre de concession de service public qui visait avant tout à systématiser le développement anarchique de concessions qui existaient auparavant depuis les débuts de l'électrification. Cette loi est restée en vigueur jusqu'à l'apparition, en 1999 et au cours des années qui suivent, des nouvelles législations fédérales et régionales sur l'organisation du secteur de l'électricité, transposant la directive européenne 96/92/CE. En pratique, l'organisation de la distribution d'électricité s'est mise en place sous forme de sociétés intercommunales, structure proche des syndicats intercommunaux connus en France. Les communes ont en effet exercé le monopole qui leur était conféré en s'associant dans des intercommunales. Parmi ces intercommunales, certaines – les plus nombreuses - sont dites « mixtes » parce que l'un des associés est le partenaire privé, d'autres sont dites « pures » parce que composées uniquement de communes et gérant elles-mêmes leurs services de distribution d'électricité. Là où il est fait appel au partenaire privé, la pratique juridique belge ancienne est restée assez proche de la notion doctrinale de la concession de service public, à savoir un acte administratif par lequel les autorités publiques compétentes confient à une personne physique ou morale l'exploitation d'un service public à certaines conditions réglementaires.

Comme dans d'autres Etats membres, la transposition de la directive européenne 96/92/CE du 19 décembre 1996 en droit belge a amené un bouleversement assez important de la situation antérieure, appelé à se poursuivre sous l'empire de la nouvelle directive 2003/54/CE. Ce changement est caractérisé par un développement important de la législation ayant parmi leurs objectifs de préciser la portée de certaines notions dont celle de service public (subsistant essentiellement sous la forme d' "obligations de service public") et de séparer les fonctions (production, transport, distribution, fourniture). La situation est d'autant plus complexe en Belgique qu'une répartition des compétences entre Etat fédéral et Régions vient s'ajouter à cette séparation des fonctions (chaque Région disposant dans son domaine de compétence d'un pouvoir législatif de même niveau que celui du Parlement fédéral). La distribution d'électricité (et d'ailleurs aussi une partie du transport, dite « transport local ») étant de compétence régionale, on a vu se développer (pour se limiter au cas de l'électricité), à côté d'une loi nationale du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché

de l'électricité, trois décrets et ordonnance régionaux : un décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional wallon de l'électricité, un décret du 17 juillet 2000 relatif au marché régional flamand et une ordonnance du 19 juillet 2001 pour la Région de Bruxelles-Capitale. Chacun de ces textes s'accompagnant d'un nombre important d'arrêtés d'application. Dans la même logique, il existe également quatre organismes de régulation en Belgique : CREG, CWAPE, VREG et un service de régulation bruxellois.

Le niveau de la distribution est essentiellement (sous réserve des aspects liés à la tarification) visé par les décrets régionaux, qui ne consacrent pas à tous égards des systèmes identiques même si leurs grandes lignes sont similaires. Dans ces différents systèmes, l'intercommunale ancienne ne garde que le rôle de gestionnaire de réseau de distribution à l'égard des clients éligibles et perd celui de fournisseur. La fourniture devient quant à elle une activité concurrentielle exercée par des entreprises dans un contexte de marché purement privé. A noter qu'à cette fin, les intercommunales pures ont également été démembrées et dans certains cas des sociétés commerciales chargées des activités de fourniture autrefois exercées par l'intercommunales ont été créées (c'est notamment le cas de l'ALE à Liège, dont une émanation est ALE-trading); ces nouvelles sociétés sont alors entièrement sur le même pied que n'importe quelle autre et doivent obtenir une autorisation de fourniture pour agir sur le marché vis-à-vis des clients éligibles. EDF Belgium figure d'ailleurs en bonne place parmi les détenteurs de licence de fourniture en Région wallonne. Toutefois, il importe de noter que cette nouvelle répartition des tâches ne joue pleinement que dans la mesure du seuil de libéralisation effectivement atteint. A ce jour, seule la Région flamande a depuis juillet 2003 entièrement ouvert son marché jusqu'au consommateur final. Dans les autres Régions et singulièrement en Région wallonne, une partie de la clientèle reste encore "captive", c'est-à-dire ne bénéficie pas encore du statut de client éligible; ce segment de marché reste encore soumis à l'ancien régime jusqu'à l'ouverture complète et est donc fourni par l'intercommunale gardant partiellement sa qualité de distributeur (ancienne formule).

En ce qui concerne les obligations de service public, les nouvelles législations ont pour caractéristiques d'imposer des obligations précises aux différents opérateurs du marché de façon à rencontrer certains impératifs : protection de l'environnement, protection sociale, sécurité, régularité et qualité des fournitures, qualité de la facturation... Ces obligations s'imposent parfois à un seul opérateur (gestionnaire de réseau, fournisseur ou intermédiaire), mais souvent à plusieurs d'entre eux.

Ainsi, les obligations de service public liées à la protection de l'environnement contiennent des mesures visant à la promotion des énergies renouvelables, dont les «certificats verts ». Dans ce dernier cas, les fournisseurs et les gestionnaires de réseau ont l'obligation d'acheter une quantité minimale (quota) d'électricité verte, les gestionnaires de réseau ayant en outre des obligations en terme de priorité à donner à l'électricité verte sur le réseau et d'information / sensibilisation. Les quotas évoluent en outre dans le temps.

En outre, en Région wallonne, les fournisseurs sont tenus d'octroyer toute prime visant à favoriser l'utilisation rationnelle de l'énergie (acquisition d'appareils ménagers ou de chauffage performants, de pompes à chaleur, etc...) ou le recours aux énergies renouvelables, si ces primes figurent dans un programme d'action décidé par le Gouvernement. Le financement s'opère via un Fonds Energie alimenté par des redevances de raccordement et des amendes administratives, notamment celles imposées en cas de non respect des

quotas de certificats verts. Dans les autres Régions, le régime est quelque peu différent : ainsi, la Région flamande impose des obligations de résultat en matière d'utilisation rationnelle (économie d'énergie annuelle de 1%) de l'énergie aux gestionnaires de réseaux.

En matière sociale, certaines obligations s'imposent aux gestionnaires de réseaux (mesures à prendre en cas de non-paiement des factures) et d'autres aux fournisseurs et intermédiaires (non-discrimination entre les clients, fourniture minimale garantie d'électricité).

Il est permis d'estimer que les nouveaux régimes ainsi mis en place s'écartent assez largement de la notion traditionnelle de concession de service public et s'apparentent davantage à des mesures contraignantes *sui generis* visant à encadrer et à canaliser le fonctionnement par ailleurs libre d'un marché. Il s'agit moins en effet de concéder globalement la réalisation d'une activité de service public à une entité extérieure aux pouvoirs publics que de mettre en place auprès de différents opérateurs actifs à différents stades du fonctionnement du marché de l'électricité des conditions générant l'orientation de service public souhaitée, sous le contrôle renforcé de l'administration ou des organismes de régulation.

Michel GREGOIRE, Ministère de l'Energie de la région Wallonne
mi.gregoire@mrw.wallonie.be