



Chambre régionale des comptes
d'Auvergne, Rhône-Alpes

La Présidente

Lyon, le

N° _____

Recommandée avec A.R.

REF : ma lettre n° 2202 du 3 septembre 2012

P.J. : 1

Monsieur le Président,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion du syndicat des énergies et de l'aménagement numérique de la Haute-Savoie (SYANE) au cours des exercices 2005 et suivants.

En l'absence de réponse écrite de votre part dans le délai d'un mois fixé par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous notifie à nouveau ce rapport.

En application du même article, vous avez l'obligation de communiquer le rapport d'observations de la chambre, à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Ce rapport devenant communicable dès cette réunion à toute personne qui en ferait la demande, conformément aux dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, je vous serais obligée de bien vouloir m'indiquer à quelle date ladite réunion aura eu lieu.

En application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations est, en outre, communiquée au préfet et au directeur départemental des finances publiques de la Haute-Savoie.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération la plus distinguée.

Catherine de Kersauson

Monsieur Jean-Paul AMOUDRY
Président du syndicat des énergies et de
l'aménagement numérique de la Haute-Savoie (SYANE)
27 rue de la Paix
BP 40-045
74002 ANNECY Cedex

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

**SYNDICAT DES ENERGIES ET DE L'AMENAGEMENT
NUMERIQUE DE LA HAUTE-SAVOIE (SYANE)**

**ENQUETE SUR LES CONCESSIONS DE DISTRIBUTION
D'ELECTRICITE**

(Département de la Haute-Savoie)

Exercices 2005 et suivants

SOMMAIRE

1-	<u>LA PRESENTATION DU SYANE.....</u>	8
1.1-	La création et la transformation du syndicat.....	8
1.2-	Le champ de compétence.....	9
1.3-	Les instances dirigeantes.....	9
1.4-	Le budget et le patrimoine.....	9
2-	<u>LA CONVENTION DE CONCESSION DE DISTRIBUTION DE L'ELECTRICITE</u>	10
2.1-	Le cadre juridique des concessions de distribution d'électricité	10
2.2-	La convention de concession du 14 janvier 2004 en vigueur	12
2.3-	Le contexte institutionnel	13
3-	<u>LE CONTROLE DE LA CONCESSION PAR L'AUTORITE CONCEDANTE</u>	15
3.1-	Les comptes-rendus annuels d'activité de concession	15
3.1.1-	L'obligation d'information de l'usager.....	15
3.1.2-	L'obligation d'information de l'autorité concédante	15
3.1.3-	Le compte-rendu d'activité de concession unique	17
3.2-	L'exercice du pouvoir de contrôle par l'autorité concédante	17
3.2.1-	Le contrôle de la concession de distribution d'énergie électrique	17
3.2.2-	L'assistance au contrôle de la concession.....	18
3.2.3-	La mutualisation des moyens entre les syndicats d'énergie de Rhône-Alpes.....	18
4-	<u>LES ASPECTS FINANCIERS DE LA CONCESSION</u>	19
4.1-	Le compte d'exploitation de la concession	19
4.1.1-	Les produits de la concession.....	19
4.1.2-	Les charges de la concession.....	19
4.1.3-	L'équilibre financier de la convention de concession.....	19
4.1.4-	Le mode de présentation du compte d'exploitation	20
4.2-	La taxe sur l'électricité	21
4.3-	Les redevances versées par le concessionnaire à l'autorité concédante.....	24
4.3.1-	La redevance d'occupation domaniale	24
4.3.2-	La redevance de fonctionnement.....	25
4.3.3-	La redevance d'investissement.....	25
4.3.4-	La contribution aux travaux d'amélioration esthétique des ouvrages	26
4.3.5-	La contribution du concessionnaire en contrepartie des travaux d'extension	27
5-	<u>LES IMMOBILISATIONS DE LA CONCESSION</u>	28
5.1-	L'inventaire des installations	28
5.1.1-	Les immobilisations existant au début de la concession	28
5.1.2-	Les immobilisations créées par l'autorité concédante	28
5.1.3-	Les immobilisations créées par le concessionnaire.....	29
5.1.4-	La comptabilisation des travaux réalisés par le concessionnaire	30
5.2-	Les amortissements	31
5.3-	Les provisions pour renouvellement.....	33
5.4-	Les droits de l'autorité concédante et le terme de la concession	34
5.4.1-	Les éventuels conflits de propriété	34
5.4.2-	Les créances du concessionnaire à l'égard de l'autorité concédante	35

6-	<u>LE NIVEAU DES INVESTISSEMENTS ET LA QUALITE DE LA FOURNITURE.....</u>	37
6.1-	Les investissements réalisés sur le réseau concédé	37
6.1.1-	La politique d'investissement	37
6.1.2-	Le niveau et le rythme des investissements	38
6.2-	La qualité de l'électricité distribuée.....	39
6.2.1-	Les critères attestant de la qualité de la fourniture	39
6.2.2-	L'âge des ouvrages	41
6.2.3-	La typologie des coupures	41
6.2.4-	Les départs du réseau de distribution présentant une chute de tension	42
6.2.5-	Les usagers considérés comme mal alimentés	42
6.2.6-	Les mesures correctrices prises par le concessionnaire	43
6.3-	Le dispositif « Linky » de déploiement de compteurs intelligents.....	44
7-	<u>L'EXERCICE DE LA MAITRISE D'OUVRAGE PAR L'AUTORITE CONCEDANTE</u>	44
7.1-	Le fondement juridique de la répartition entre l'autorité concédante et le concessionnaire.....	44
7.2-	Le territoire sur lequel s'exerce la maîtrise d'ouvrage	45
7.3-	Les conditions financières d'exercice de la maîtrise d'ouvrage	46
7.4-	Les marchés de travaux réalisés sous maîtrise d'ouvrage du syndicat	46

SYNTHÈSE

Le syndicat intercommunal d'électricité de la Haute-Savoie a été créé le 9 décembre 1950. Il s'est transformé en 1985 en syndicat d'électricité et d'équipement de la Haute-Savoie (SELEQ 74). En raison de l'élargissement de ses compétences à l'économie numérique, il est devenu le 1^{er} juin 2010 le syndicat des énergies et de l'aménagement numérique de la Haute-Savoie (SYANE). Le SYANE constitue l'autorité organisatrice du service public de la distribution d'électricité en Haute-Savoie pour l'ensemble des communes du département, à l'exception de Thonon-les-Bains, ce qui n'est pas conforme aux dispositions de la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie

En 2010, les dépenses totales du SYANE se sont élevées à 80,9 M€ dont 66,7 M€ en investissement. Plus de la moitié du budget du SYANE est consacrée aux activités liées à la distribution d'énergie électrique (mise en souterrain des lignes, extension et renforcement des réseaux), et à l'exercice de la compétence déléguée en matière d'éclairage public.

Une convention de concession de distribution d'électricité a été signée entre le SELEQ 74 et EDF, le 14 janvier 2004, pour une durée de trente ans. Les conventions de concession de distribution d'électricité présentent la caractéristique de ne laisser à l'autorité concédante, ni le choix du concessionnaire, lequel bénéficie d'un monopole légal, ni celui des tarifs déterminés selon des critères nationaux. La convention de concession conclue par le SELEQ 74 n'y fait donc pas exception. Le contrôle de la concession par le SYANE vise essentiellement à vérifier la bonne application par le concessionnaire des stipulations du cahier des charges de concession, l'amélioration de la qualité de la fourniture d'électricité, celle des réseaux de distribution publique d'électricité, ainsi que l'amélioration de la qualité de service à l'utilisateur. Le compte-rendu d'activité de la concession (CRAC), remis chaque année par ERDF au SYANE, manque de précision en ce qui concerne l'état du patrimoine concédé et des engagements d'investissement. En outre, la plupart des éléments financiers communiqués par ERDF se situent à une maille régionale ou nationale, contrairement à l'article 32 de la convention de concession qui stipule que « *la maille d'exploitation privilégiée, à la date de signature du présent contrat, pour la fourniture de ces éléments, est le centre de distribution* ». En 2010, la concession a présenté un résultat excédentaire de 6,41 M€, ramené à 2,9 M€ après le lissage des résultats au plan national par ERDF.

Le contrôle de la perception de la taxe sur l'électricité par le SYANE s'appuie, d'une part, sur les informations transmises par le fournisseur (EDF ou les fournisseurs dits alternatifs) au moment où celui-ci s'acquitte de la taxe, et d'autre part, sur les déclarations du gestionnaire du réseau de distribution (ERDF) qui achemine l'électricité pour le compte d'EDF. Or, ERDF considère, en tant que gestionnaire du réseau de distribution, qu'elle n'est pas contrainte de communiquer au SYANE les quantités d'énergie acheminées aux usagers restés aux tarifs réglementés pour le compte du fournisseur EDF. Dès lors, le SYANE n'est pas en mesure d'effectuer le rapprochement du montant de la taxe locale sur l'électricité dont EDF est redevable, alors même que l'opérateur historique est le mieux implanté sur le territoire de la concession ERDF, avec 95 % des usagers au tarif réglementé de vente et 86 % de la consommation finale au 31 décembre 2010. En pratique, le contrôle de la perception de la taxe effectué par le SYANE porte donc uniquement sur les neuf fournisseurs alternatifs.

Le concessionnaire verse une redevance de fonctionnement ayant pour objet de couvrir les dépenses exposées par le concédant dans l'accomplissement de sa mission de contrôle de la concession. Celle-ci s'est élevée à 0,43 M€ en 2010. Le concessionnaire lui verse également une redevance d'investissement, en contrepartie des travaux qu'il réalise sous sa maîtrise d'ouvrage. Le produit de la redevance se montait à 4,1 M€ en 2010.

Des divergences d'interprétation ont porté sur l'assiette des travaux éligibles, les priorités d'ERDF résidant dans l'amélioration de la qualité de fourniture, et le SYANE privilégiant l'insertion des ouvrages dans l'environnement.

Fin 2010, la valeur des ouvrages financés par le SYANE, lesquels lui seront remis gratuitement en fin de concession, s'établissait à 335,3 M€, et les provisions pour renouvellement se montaient à 104,6 M€. A ce jour, ERDF n'a transmis au SYANE aucun plan de renouvellement, et elle n'a pas constitué de provisions pour renouvellement sur les réseaux basse tension (BT) et les postes sources HTA/BT situés en zone d'électrification rurale qu'à due proportion de la part financée par le concessionnaire (soit 20 % du montant des travaux), en contradiction avec les stipulations de l'article 10 du cahier des charges de la concession. Depuis 2007, ERDF ne constitue plus de provisions pour renouvellement pour les compteurs. Les provisions pour renouvellement dérogeant aux principes comptables, des incertitudes demeurent en raison de lacunes dans la communication des informations. Aussi, le SYANE ne peut garantir que les provisions pour renouvellement constituées sont suffisantes. ERDF considère que la présentation de provisions pour renouvellement à la maille de la concession serait coûteuse et complexe à mettre en œuvre.

En l'absence d'inventaire établi au moment de la signature de la convention de concession, en 2004, le SYANE n'est pas en mesure de dresser un inventaire actualisé des biens concédés. Toutefois, à compter de l'exercice 2010, ERDF a apporté davantage de précision sur l'état du patrimoine des biens concédés dans le compte-rendu d'activité de concession (CRAC). En outre, le mode de valorisation d'ERDF pour les remises gratuites d'ouvrages, par l'autorité concédante au concessionnaire, présente un écart d'environ 25 % par rapport aux estimations du SYANE. Le protocole d'accord de valorisation des remises gratuites dit « VRG », signé le 30 juin 2009 entre ERDF et la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), vise précisément à réduire les écarts de valorisation, et il a été renouvelé en 2011 pour trois ans.

Au vu de l'évolution du taux d'amortissement des ouvrages, le niveau des investissements du concessionnaire apparaît insuffisant pour maintenir le niveau de qualité de fourniture. Le SYANE n'est pas associé par ERDF à l'établissement du programme pluriannuel des investissements, le niveau des investissements d'ERDF étant arrêté au plan national, puis décliné de façon unilatérale au niveau régional et de chaque concession.

Le cahier des charges de concession de la distribution d'énergie électrique, annexé à la convention du 14 janvier 2004, n'avait fixé aucun objectif en matière de qualité. A cet égard, le SYANE observe que les objectifs fixés par le décret n° 2007-1826 du 24 décembre 2007 se limitent aux coupures longues et brèves sur le réseau moyenne tension (HTA), ignorant celles issues du réseau basse tension (BT). En outre, les seuils de tolérance apparaissent trop larges, et le SYANE considère que les indicateurs de qualité devraient être analysés à la maille de la commune. Sur ce point, ERDF considère que la maille de la concession serait plus appropriée.

Le SYANE passe environ 250 marchés publics par an. Sur le territoire des communes comprises dans le périmètre de la concession ERDF, la maîtrise d'ouvrage des travaux est assurée soit par le SYANE, soit par le concessionnaire, les modalités de répartition des travaux étant régies par la convention de concession. Le SYANE a modifié, à compter de 2007, l'organisation de la commande publique pour les travaux réalisés sous sa maîtrise d'ouvrage. En effet, à la suite de la déclaration fin 2006 du caractère infructueux de la consultation pour le renouvellement des marchés de travaux à bons de commande, le syndicat a décidé d'organiser une mise en concurrence par voie d'appel d'offres ouvert, alloti par opération. L'élargissement de la concurrence entre entreprises a permis une réduction des coûts des travaux d'environ 15 %.

La chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail pour l'année 2011, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion du syndicat des énergies et de l'aménagement numérique de la Haute-Savoie (SYANE) pour les exercices 2005 et suivants. Les données ont été actualisées, autant que possible, jusqu'à la fin de l'année 2011. Au sens strict, le présent contrôle a porté sur le syndicat d'électricité et d'équipement de la Haute-Savoie (SELEQ 74), de l'exercice 2005 jusqu'à sa disparition, et son remplacement en juin 2010 par le SYANE.

Le contrôle a été engagé par lettre en date du 30 août 2011, adressée à M. Jean-Paul Amoudry, président du SYANE, seul ordonnateur au cours de la période sous revue.

Par arrêté du Premier président de la Cour des comptes du 21 mars 2012, paru au Journal officiel de la République française du 25 mars 2012, la présente procédure a été transférée à la nouvelle chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes en application des dispositions de l'article L. 212-1 modifié du code des juridictions financières.

Le contrôle s'est inscrit dans le cadre d'une enquête nationale sur les concessions de distribution d'électricité, commune à la Cour des comptes et à plusieurs chambres régionales des comptes. Dans ces conditions, le rapport d'observations de la chambre est traité en partie sous une forme descriptive, adaptée aux besoins de l'enquête.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ les biens mis à disposition de la concession par l'autorité concédante ;
- ♦ l'application de la convention de concession et de son cahier des charges ;
- ♦ le contrôle du concessionnaire, notamment sous l'angle de l'équilibre financier ;
- ♦ le versement de redevances par le concessionnaire ;
- ♦ la perception de taxes locales sur l'électricité remplacées, à compter du 1^{er} janvier 2011, par les taxes locales sur la consommation finale d'électricité ;
- ♦ la qualité de la fourniture et la performance des réseaux électriques ;
- ♦ le mode de comptabilisation, par l'autorité concédante, des travaux réalisés par le concessionnaire et de l'utilisation des ressources de la concession ;
- ♦ la comptabilisation des amortissements et des provisions pour renouvellement ;
- ♦ la mise en concurrence des travaux réalisés sous maîtrise d'ouvrage du syndicat.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 30 janvier 2012 avec M. Jean-Paul Amoudry.

Lors de sa séance du 15 février 2012, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 23 mars 2012 à M. Jean-Paul Amoudry ainsi que, pour celles les concernant, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 7 août 2012, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- LA PRESENTATION DU SYANE

1.1- La création et la transformation du syndicat

La loi du 15 juin 1906 sur la distribution de l'énergie électrique a posé les fondements du service public de l'électricité. Les collectivités locales ont été reconnues comme autorité concédante pour la distribution de l'électricité. Elles peuvent exercer leurs compétences en propre, mais le plus souvent, elles ont choisi d'adhérer à des syndicats intercommunaux qui, dès lors, sont investis de l'autorité concédante.

Le syndicat intercommunal d'électricité de la Haute-Savoie a été créé le 9 décembre 1950. Il constitue l'autorité concédante en matière de distribution d'électricité et de gaz, en lieu et place des communes propriétaires des réseaux qui ont souhaité se regrouper, afin de mieux défendre leurs droits vis-à-vis des concessionnaires, en l'occurrence EDF et GDF depuis la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz.

Le syndicat s'est transformé en 1952 en syndicat départemental des collectivités concédantes et des régies d'électricité du département de la Haute-Savoie. Sa priorité était alors de développer la desserte en énergie électrique des zones rurales, et également de renforcer la sécurité des réseaux existants.

Les statuts d'origine du syndicat ont été modifiés en 1985, afin de permettre au département de la Haute-Savoie d'en devenir membre, dans le cadre d'un élargissement de ses compétences. Il a alors changé de dénomination pour devenir le syndicat d'électricité et d'équipement de la Haute-Savoie (SELEQ 74).

Afin de tenir compte de l'élargissement de ses compétences en 2007 au domaine de l'économie numérique, le syndicat SELEQ 74 a changé d'appellation le 1^{er} juin 2010 pour s'intituler le syndicat des énergies et de l'aménagement numérique de la Haute-Savoie (SYANE). Organisé sous la forme d'un syndicat mixte ouvert, le SYANE regroupe :

- ♦ le département de la Haute-Savoie ;
- ♦ les 239 communes placées sous concession départementale confiée à Electricité réseau distribution France (ERDF), hormis celle de Thonon-les-Bains ;
- ♦ les 56 communes dont la desserte en énergie électrique est assurée par des entreprises locales de distribution (ELD) qui ont le statut juridique de régies municipales ou de sociétés d'économie mixte locales. Il s'agit des communes de Bonneville, de Sallanches et des Houches ; du syndicat intercommunal d'électricité et de services de Seyssel (SIESS) regroupant 39 communes, ainsi que du syndicat intercommunal d'énergie de la vallée de Thônes (SIEVT) regroupant 14 communes (dont La Giettaz située en Savoie).

Le département de la Haute-Savoie présente la particularité d'avoir une proportion importante de son territoire desservi par des entreprises locales de distribution, soit 56 communes sur un total de 294. Les communes dont la desserte en électricité est assurée par les entreprises locales de distribution conservent l'autorité concédante sur leur territoire respectif, quel que soit leur statut juridique.

1.2- Le champ de compétence

Actuellement, le champ de compétence du SYANE comprend cinq domaines distincts qu'il exerce, en tant qu'autorité concédante, pour le compte des collectivités adhérentes :

- ♦ le SYANE est l'autorité organisatrice du service public de la distribution de l'énergie électrique en Haute-Savoie. A ce titre, il exerce le contrôle de la concession départementale, et il est le maître d'ouvrage des travaux réalisés sur les réseaux des 239 communes placés sous concession départementale ;
- ♦ le syndicat est également l'autorité organisatrice du service public de la distribution du gaz pour les 110 communes lui ayant transféré cette compétence. Il exerce le contrôle des contrats de concession pour les 47 communes actuellement desservies en gaz naturel, ainsi que pour les 63 communes non encore desservies, sa mission de service public consistant alors à contribuer au développement de la desserte ;
- ♦ il réalise des installations d'éclairage public et de mise en valeur de sites pour le compte des 223 communes lui ayant délégué cette compétence (dont les communes d'Annecy et Megève depuis 2009) ;
- ♦ depuis 2006, il réalise des audits énergétiques en matière de maîtrise de l'énergie et de développement des énergies renouvelables ;
- ♦ depuis 2007, il participe à l'aménagement numérique de son territoire de desserte, notamment par le traitement des zones dites « *blanches* », non encore desservies par les réseaux numériques à très haut débit.

Par ailleurs, le SYANE procède à la collecte de la taxe locale sur l'électricité pour le compte des 209 communes lui en ayant délégué la compétence. Il leur en reverse le produit, non sans avoir opéré des contrôles de cohérence. En 2011, trois nouvelles communes ont fait ce choix dont celle d'Annecy-le-Vieux.

1.3- Les instances dirigeantes

Depuis 2001, le syndicat est présidé par le sénateur Jean-Paul Amoudry, élu par un comité syndical composé de 92 membres. Son président est assisté par sept vice-présidents. Les membres du comité syndical sont élus par un collège de 294 délégués des communes. Enfin, le bureau du syndicat comprend 29 membres.

Au 31 décembre 2011, le SYANE employait trente-et-un agents. Le directeur général des services est assisté d'un directeur des services techniques, d'un directeur des services administratifs et financiers, ainsi que d'un responsable du service des concessions de distribution d'électricité et de gaz.

1.4- Le budget et le patrimoine

Environ la moitié du budget annuel du SYANE est consacrée aux activités qui ressortissent de sa compétence en matière de distribution d'énergie électrique. Les travaux de mise en souterrain des lignes électriques, d'extension et de renforcement des réseaux destinés à améliorer la qualité de service, constituent l'axe prioritaire de l'activité du syndicat ainsi que, dans une moindre mesure, la compétence déléguée en matière d'éclairage public.

En 2009, les dépenses totales du SYANE se sont élevées à 52,2 M€ dont 15,9 M€ en fonctionnement et 36,3 M€ en investissement, et les recettes totales à 60,6 M€ dont 18,5 M€ en fonctionnement et 42,1 M€ en investissement. En 2010, les dépenses totales du syndicat se sont élevées à 80,9 M€ dont 14,2 M€ en fonctionnement et 66,7 M€ en investissement, et les recettes totales à 80,8 M€ dont 18 M€ en fonctionnement et 62,8 M€ en investissement. L'excédent de fonctionnement s'est élevé à 5,8 M€ dont 2 M€ affectés en report de fonctionnement et 3,8 M€ en réserves d'investissement.

Le SYANE est juridiquement propriétaire du patrimoine inclus dans la concession de distribution d'électricité confiée à ERDF. Au 31 décembre 2010, le patrimoine s'étendait sur 11 949 km de lignes électriques qui se répartissaient ainsi :

- ♦ le réseau de moyenne tension (HTA), d'une longueur totale de 4 618 km dont 47 km sont constitués de réseaux aériens nus de faible section très vulnérables ;
- ♦ le réseau de basse tension (BT), d'une longueur totale de 7 331 km dont 240 km sont constitués de réseaux aériens nus de faible section très vulnérables.

Le taux d'enfouissement du réseau de distribution était alors de 57,9 % pour le réseau HTA et de 58,4 % pour le réseau BT, ce qui est nettement supérieur au taux moyen observé sur le territoire national (respectivement 39,3 % et 37 % en 2008).

2- LA CONVENTION DE CONCESSION DE DISTRIBUTION DE L'ELECTRICITE

2.1- Le cadre juridique des concessions de distribution d'électricité

La directive 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 et la directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes au marché intérieur de l'électricité ont été transposées en droit interne par les lois des 10 février 2000, 3 janvier 2003, 9 août 2004 et 7 décembre 2006¹. Sous l'influence du droit communautaire, l'industrie électrique est désormais organisée en quatre grands secteurs d'activité faisant l'objet d'une stricte séparation juridique : la production, le transport, la distribution et la fourniture.

Le transport consiste en l'acheminement de l'électricité depuis le lieu de production jusqu'au réseau de distribution, au moyen de lignes à haute tension (HTB). L'électricité est ensuite transformée, dans des postes sources (postes de transformation du courant qui appartiennent au concessionnaire ERDF), en électricité à la tension dite HTA (inférieure à 50 kV) pour pouvoir être acheminée au consommateur via les réseaux à moyenne (HTA) et basse tension (BT), lesquels constituent à proprement parler le réseau de distribution de l'énergie électrique. La fourniture consiste, quant à elle, en la vente directe de l'énergie électrique au consommateur final.

¹ Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, complétée par la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative au marché du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie ; 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.

Contrairement au secteur de la fourniture d'électricité dont le marché intérieur a été libéralisé le 1^{er} juillet 2007, le consommateur final disposant de la liberté de choisir entre EDF et d'autres fournisseurs dits « alternatifs », le transport et la distribution d'électricité font encore l'objet d'un monopole légal, issu des dispositions de la loi du 8 avril 1946 portant nationalisation de l'électricité et du gaz. Dans ces conditions, les réseaux de distribution d'électricité sont obligatoirement exploités, soit par Electricité réseau Distribution France (ERDF), société filiale à 100 % d'Electricité de France (pour 95 % des consommateurs finaux situés sur le territoire national), soit par une entreprise locale de distribution (ELD), distributeur non nationalisé en 1946 pourvu d'une zone de desserte spécifique (pour les 5 % restants).

La libéralisation du marché de la fourniture d'électricité comporte un libre droit d'accès aux réseaux de transport et de distribution pour l'ensemble des utilisateurs, dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires déterminées par le législateur. A cette fin, le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) a été créé, afin de rémunérer les activités de transport et de distribution. Il s'agit d'un tarif unique pour l'ensemble du territoire métropolitain, autorisé par arrêté ministériel, et destiné à assurer l'égalité de traitement des usagers grâce à la péréquation des coûts.

Par ailleurs, si l'exploitation du réseau de transport a été confiée à un seul opérateur, l'activité de distribution d'électricité constitue un service public local relevant de la compétence des communes, conformément aux dispositions de la loi du 5 avril 1884 modifiée relative à l'organisation et aux compétences des communes et à celles de la loi du 15 juin 1906 modifiée relative aux distributions d'énergie. Le réseau public de distribution d'électricité appartient aux communes, lesquelles en confient l'exploitation, l'entretien et le développement dans le cadre de concessions². A cet égard, l'article 14 de la loi du 9 août 2004, modifié par l'article 23 de la loi du 7 décembre 2006, prévoit que l'autorité concédante conclut un seul traité de concession pour les services publics de fourniture et de distribution d'électricité.

Compte tenu des caractéristiques propres à l'industrie électrique, les concessions de distribution de l'électricité sont spécifiques puisque les communes ne peuvent choisir librement ni le gestionnaire du réseau, ni le tarif d'utilisation qui constitue le principal élément constitutif de la rémunération du concessionnaire. Conformément aux dispositions de l'article L. 341-2 du code de l'énergie, les tarifs d'utilisation du réseau public de transport et des réseaux publics de distribution de l'électricité, proposés au gouvernement, sont calculés par la commission de régulation de l'énergie de manière à « *couvrir l'ensemble des coûts supportés par le gestionnaire de ces réseaux, dans la mesure où ces coûts correspondent à ceux d'un gestionnaire de réseau efficace* ».

Au demeurant, le monopole légal conféré à ERDF fait échapper les concessions de distribution d'électricité au régime juridique de droit commun des délégations de service public, tel qu'organisé par la loi du 29 janvier 1993, et codifié aux articles L. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. En effet, conformément à l'article L. 1411-2 dudit code, « *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 (...)* ».

² Les communes n'ont même pas la possibilité de reprendre l'activité en régie (CE, 27 novembre 2002, SICAE de la région de Péronne).

Dans l'état actuel du droit de l'énergie, le régime juridique des concessions de distribution d'électricité présente la caractéristique de ne laisser au SYANE, en tant qu'autorité concédante, ni le choix du concessionnaire (ERDF étant détenteur d'un monopole légal), ni celui des tarifs en vigueur qui sont déterminés selon des critères nationaux. En cela, le SYANE ne fait pas exception et confirme la règle propre aux autorités concédantes dans le domaine de la distribution de l'électricité, dans la mesure où la convention de concession du 14 janvier 2004 est strictement conforme au modèle de cahier des charges établi en 1992.

Dans ces conditions, la marge de manœuvre de l'autorité concédante vis-à-vis du concessionnaire est relativement étroite, étant entendu qu'il est toujours possible de renégocier certaines stipulations du contrat de concession.

2.2- La convention de concession du 14 janvier 2004 en vigueur

La convention de concession de distribution d'électricité, actuellement en vigueur, a été signée le 14 janvier 2004 pour trente ans, entre le syndicat d'électricité, des énergies et d'équipement de la Haute-Savoie (SELEQ 74) et le centre EDF-GDF Services Annecy-Léman. La convention est devenue exécutoire le 23 janvier 2004.

A compter du 1^{er} juin 2010, le SYANE a succédé dans ses droits et obligations au SELEQ 74, conformément aux dispositions de l'arrêté préfectoral du 24 février 2010 portant extension du périmètre à Annecy, et approuvant la modification des statuts du syndicat.

Le cahier des charges de concession de la distribution d'énergie électrique, annexé à la convention du 14 janvier 2004, reprend intégralement le modèle de cahier des charges établi en 1992 conjointement par EDF et la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR). Ce cahier des charges, propre à la concession, intègre les évolutions législatives intervenues depuis 1992 sous la forme d'avenants qui ont procédé aux mises à jour nécessaires :

- ♦ le protocole d'accord définissant les modalités techniques et financières entre EDF et le SELEQ 74 (auquel a succédé le SYANE en juin 2010) a été approuvé par délibération du bureau syndical en date du 9 juin 2006. L'avenant au protocole d'accord, approuvé par délibération en date du 12 novembre 2007, complète les dispositions du protocole d'accord relatives aux conventions particulières de travaux, ainsi qu'à la répartition de la maîtrise d'ouvrage des travaux, conformément aux articles 5 et 13 de l'annexe 1 du contrat de concession du 14 janvier 2004 ;
- ♦ l'avenant n° 1, signé le 1^{er} mai 2010, porte sur l'intégration de la commune d'Annecy dans le périmètre de la concession ;
- ♦ l'avenant n° 2, signé le 30 novembre 2010, porte sur la mise en œuvre du protocole dit « PCT » du 26 juin 2009 conclu entre ERDF et la FNCCR, relatif au versement par ERDF aux autorités concédantes, maîtres d'ouvrage de travaux de raccordement, de la « part couverte par le tarif » (PCT) ;
- ♦ l'avenant n° 3, approuvé par la délibération du comité syndical en date du 10 octobre 2011, signé le 1^{er} décembre 2011. Il porte sur la réalisation de travaux d'amélioration esthétique pendant la période du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2013 ;
- ♦ un projet d'avenant, approuvé par la délibération du comité syndical en date du 8 juillet 2011. Il porte sur la mise en œuvre des nouvelles dispositions, issues des lois dites « solidarité et renouvellement urbain » et « urbanisme et habitat », pour la facturation des ouvrages de raccordement dont le concessionnaire est maître d'ouvrage. Ce projet d'avenant a été approuvé lors de la réunion du comité syndical du 8 juillet 2011, et il est encore en phase de négociation avec ERDF et EDF.

Quatre annexes figurent au cahier des charges de concession :

- ♦ l'annexe 1 définit les modalités pratiques de mise en œuvre de certaines de ses dispositions ;
- ♦ l'annexe 2 fixe les modalités de participation des tiers aux frais de raccordement et de branchement, et a fait l'objet d'une mise à jour par lettre d'ERDF en date du 25 février 2008 (en remplacement des tickets bleus, jaunes et verts) ;
- ♦ l'annexe 3 précise les barèmes de prix de vente et d'achat de l'électricité applicables au 4 juillet 2003 (tarifs bleus, jaunes et verts) et, en raison de la modification du cadre juridique intervenu depuis lors, celle-ci doit être mise à jour au gré des modifications tarifaires décidées par le gouvernement, dans le cadre des tarifs réglementés ;
- ♦ l'annexe 4 dresse les conditions générales de fourniture de l'électricité sous faible puissance.

La convention de concession du 14 janvier 2004 stipule, en son article 2, que les parties doivent se rencontrer tous les cinq ans, en vue d'examiner l'opportunité d'adapter par avenant leur situation contractuelle, mais aussi en cas de variation significative du volume des ventes (plus de 25 %) ou de leur prix moyen (plus de 30 %). En pratique, les réunions de travail entre le SYANE et ERDF ont été fréquentes, et cette clause n'a pas eu à s'appliquer d'autorité. En effet, les cocontractants se sont rapprochés, aussi souvent que nécessaire, pour modifier sur des points précis la convention de concession, par avenant, afin de prendre en compte l'évolution du contexte juridique des concessions de distribution d'électricité³. La concession de distribution d'électricité en vigueur venant à expiration en janvier 2034, le SYANE ne se sent pas vraiment concerné par cette échéance jugée lointaine, dans un contexte marqué par l'ouverture progressive du marché intérieur de l'électricité, sous l'influence de la législation communautaire.

La convention de concession de distribution d'électricité du 14 janvier 2004, conclue pour trente ans entre EDF et le SELEQ 74 (devenu le SYANE en juin 2010), arrivera à échéance en 2034. Le SYANE n'a pas fait usage des possibilités d'aménagement de la convention de concession, en dehors de modifications techniques rendues nécessaires par l'évolution du droit de l'énergie ayant donné lieu à la signature d'avenants à la convention de concession précitée.

2.3- Le contexte institutionnel

Avant l'entrée en vigueur de la convention de concession de la distribution d'électricité signée le 14 janvier 2004 par EDF et le syndicat, 242 communes étaient placées sous concession EDF sur un total de 294 communes composant le département de la Haute-Savoie. Ces 242 communes se répartissaient en deux catégories distinctes :

- ♦ 202 communes ne disposaient pas d'une convention de concession, étant précisé qu'il pouvait s'agir de contrats arrivés à échéance et non renouvelés ;
- ♦ 40 communes disposaient déjà d'une convention de concession, conçue sur le modèle de 1992, pour lesquels le syndicat a été substitué dans leurs droits et obligations, à l'exception d'Annecy (jusqu'en 2009), et de Thonon-les-Bains (non adhérent du syndicat).

³ A cet égard, l'article 14 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz dispose que la création de services de distribution d'électricité n'emporte, en elle-même, aucune modification des contrats en cours.

Dans le cadre de la réforme statutaire de 2003, le syndicat est devenu autorité organisatrice détentrice du pouvoir concédant en matière de distribution publique d'électricité, pour l'ensemble des collectivités membres placées sous concession EDF. Dès lors, le syndicat s'est vu attribuer le pouvoir de contrôle de la concession détenu antérieurement par les communes, mais qu'elles n'exerçaient pas réellement. C'est la raison pour laquelle le syndicat a mis en place en 2004 un service chargé d'effectuer le contrôle des concessionnaires (EDF, puis ERDF à compter de 2008 pour la distribution de l'électricité et EDF pour la fourniture). En cela, le progrès accompli est indéniable, car les communes concernées n'avaient pas forcément conscience auparavant qu'elles étaient, en tant qu'autorité concédante, juridiquement propriétaires des réseaux électriques concédés.

S'agissant des 202 communes ne disposant pas d'un contrat de concession, le syndicat les a intégrées en 2004 dans la concession départementale. S'agissant de 38 des 40 communes disposant d'un contrat de concession, conçu sur le modèle de 1992, leur patrimoine a été consolidé dans celui du syndicat, à compter de l'entrée en vigueur de la convention de concession du 14 janvier 2004, une fois obtenu l'accord de principe de chacune des communes concernées. Toutefois, les communes d'Annecy et de Thonon-les-Bains se sont retirées en 2003 du syndicat, et elles n'ont donc pas alors vu leur patrimoine intégré à la concession départementale.

En 2009, la commune d'Annecy a adhéré à nouveau au syndicat et, par le fait-même, elle a intégré la concession départementale. En revanche, la commune de Thonon-les-Bains est demeurée en dehors du syndicat, ne respectant en cela ni la lettre, ni l'esprit de la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 qui a introduit l'obligation, codifiée à l'article L. 2224-31, IV, al. 2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), de ne conserver qu'une seule autorité organisatrice de la distribution d'énergie électrique sur le territoire départemental, lequel se trouve être le périmètre de la concession ERDF (hors ELD). A cet égard, il convient de préciser qu'il n'existe plus aucun syndicat primaire, depuis la dissolution du syndicat intercommunal d'électricité du canton de Rumilly, par arrêté préfectoral en date du 7 avril 2008.

En définitive, les autorités organisatrices de la distribution d'électricité dans le département de la Haute-Savoie sont actuellement les suivantes :

- ♦ en ce qui concerne les collectivités placées sous concession ERDF : le SYANE et Thonon-les-Bains, étant entendu que sur le territoire de desserte des entreprises locales de distribution, le SYANE n'est ni l'autorité organisatrice, ni l'autorité concédante ;
- ♦ en ce qui concerne les communes ayant opté pour l'exploitation en régie ou par une société d'économie mixte : Bonneville, Les Houches, Sallanches, le syndicat intercommunal d'électricité et de services de Seyssel, et le syndicat intercommunal d'énergie de la vallée de Thônes.

Le SYANE constitue l'unique autorité concédante de la distribution d'énergie électrique dans le département de la Haute-Savoie, pour l'ensemble des collectivités-membres placées sous concession ERDF, à l'exception de la commune de Thonon-les-Bains. En cela, le contexte institutionnel n'est pas strictement conforme aux dispositions de la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006.

3- LE CONTROLE DE LA CONCESSION PAR L'AUTORITE CONCEDANTE

3.1- Les comptes-rendus annuels d'activité de concession

3.1.1- L'obligation d'information de l'utilisateur

L'utilisateur est informé par le biais de la commission consultative des services publics locaux (CCSPL), dont la création est obligatoire pour les communes de plus de 10 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants. Le syndicat l'a instituée en 2005, et sa composition a été renouvelée après les élections municipales de mars 2008. Le syndicat réunit la commission consultative une fois par an, afin de présenter le compte rendu d'activité de concession et le rapport de contrôle de la distribution d'énergie électrique.

Le SYANE publie un rapport annuel d'activité, des rapports périodiques de contrôle, une lettre d'information et, depuis 2011, il anime un site Internet. Enfin, il organise des réunions d'information ponctuelles, notamment à l'attention des délégués des communes.

3.1.2- L'obligation d'information de l'autorité concédante

En raison de l'institution à son profit d'un monopole légal, ERDF, société filiale détenue à 100 % par EDF, n'est pas soumise à l'obligation incombant au délégataire d'un service public de produire un rapport annuel retraçant l'ensemble des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public, ainsi qu'un compte annuel de résultats.

Conformément à l'avis du 19 décembre 1984 rendu par le conseil national de la comptabilité, l'existence de tarifs fixés au plan national dispense le concessionnaire de l'obligation d'établir un compte de résultats par concession. Aux termes de l'article L. 2224-31 du CGCT, le concessionnaire tient à la disposition de l'autorité concédante toute information utile à l'exercice de ses compétences. En pratique, la plupart des autorités concédantes ont adossé leur convention de concession au modèle de cahier des charges, élaboré conjointement par EDF et la FNCCR en 1992 (lequel a été révisé en 2007).

Aux termes de la convention de concession de la distribution d'électricité, le concessionnaire fait l'objet d'un contrôle de la part de l'autorité concédante. ERDF remet au SYANE un rapport annuel sur les comptes de la concession, dénommé « *compte-rendu d'activité de concession* » (CRAC), comportant nécessairement les éléments suivants :

- ♦ des informations financières, ainsi que l'inventaire des immobilisations et l'état des provisions pour renouvellement ;
- ♦ des informations techniques relatives notamment à la qualité de la fourniture et aux investissements effectués sur le réseau de distribution ;
- ♦ des informations commerciales relatives à la fourniture de l'électricité aux tarifs réglementés, ainsi qu'aux conditions d'exercice de l'éligibilité ;
- ♦ l'état des droits du SYANE (contre-valeur des biens concédés, valeur nette comptable des financements ERDF, amortissement des financements de l'autorité concédante, et provisions constituées).

En revanche, dans sa présentation actuelle, le compte-rendu d'activité de concession ne comprend pas de plan d'amortissement permettant de faire le départ des biens mis en concession par l'autorité concédante ou le concessionnaire, à titre gratuit ou non, à caractère renouvelable ou non.

Avant la conclusion de la convention de concession du 14 janvier 2004, le syndicat n'était pas autorité concédante, et ni le syndicat, ni les 38 communes urbaines n'étaient rendues destinataire d'aucun document comparable à un compte rendu d'activité de concession. Conformément aux stipulations de la convention de concession, la production d'un compte-rendu d'activité de concession est devenue effective à compter de l'exercice 2004. Dans le cadre du contrôle de la concession, le SYANE établit une liste de requêtes plus complète que les informations dont la production est de rigueur.

Le compte-rendu d'activité de concession doit être élaboré pour chaque contrat de concession (départemental et contrats communaux), et il s'est enrichi progressivement, grâce à la consolidation des concessions communales dans la concession départementale.

En 2011, deux comptes-rendus d'activité de concession ont été diffusés : l'un portant sur les 238 communes du contrat de concession ERDF, et l'autre portant sur le contrat communal de Gaillard. Conformément à la convention de concession, ERDF indique la valeur des biens concédés, par type d'ouvrage et à la maille de la concession, et sous une forme détaillée (niveau des amortissements, valeur brute comptable, valeur nette comptable, provisions pour renouvellement, et valeur de remplacement). Enfin, le compte-rendu d'activité de concession est diffusé à l'occasion des réunions du bureau du SYANE, de son comité syndical, et de la commission consultative des services publics locaux.

La plupart des éléments financiers communiqués par ERDF se situent à une maille⁴ régionale ou nationale, notamment en matière tarifaire, contrairement à l'article 32 de la convention de concession du 14 janvier 2004 qui stipule que « la maille d'exploitation privilégiée, à la date de signature du présent contrat, pour la fourniture de ces éléments est le centre de distribution » (i.e. celui d'Annecy).

En pratique, des clefs de répartition sont établies à l'échelon national, afin de reconstituer les données chiffrées à la maille de la concession (par exemple, au prorata du nombre de clients). En outre, ERDF ne communique au SYANE ni l'origine du financement des ouvrages concédés, ni le montant des provisions pour renouvellement reprises ou utilisées.

Le SYANE a exprimé le souhait d'obtenir d'ERDF qu'il lui communique avec davantage de précision, dans le cadre du compte rendu d'activité de concession (CRAC), l'état du patrimoine concédé et les engagements d'investissement pris.

Pour ERDF, le compte-rendu d'activité de concession présente, depuis 2010, l'origine des financements par nature d'ouvrage. S'agissant des provisions pour renouvellement, une présentation de ces données au périmètre de la concession serait, selon l'entreprise nationale, complexe et coûteuse à mettre en œuvre. Par ailleurs, ERDF indique qu'à compter du CRAC 2010, davantage de précision a été apportée dans la description du patrimoine de la concession. Enfin, ERDF souligne que des incohérences pourraient naître d'engagements d'investissements pris au plan local, alors que la régulation des investissements sur les réseaux de distribution d'électricité est effectuée au plan national.

⁴ Terme usuel utilisé dans l'industrie électrique pour désigner l'échelon territorial pertinent.

3.1.3- Le compte-rendu d'activité de concession unique

L'article 23 de la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 a organisé la séparation juridique des activités de production, de distribution et de fourniture d'énergie électrique. ERDF est désormais le gestionnaire du réseau de distribution d'électricité, et EDF demeure le fournisseur de l'énergie électrique dans la zone de desserte de la concession d'ERDF. En effet, le législateur a entendu confier à EDF le service public de la fourniture de l'électricité aux tarifs réglementés de vente et au tarif de première nécessité, dans le cadre d'un cahier des charges de concession. Par ailleurs, au même titre que les fournisseurs dits alternatifs, EDF propose des offres de marché, en dehors des tarifs réglementés de vente et du cadre de la concession.

L'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 précitée, dispose que la délégation de service public de distribution d'électricité et celle de fourniture d'électricité devront faire l'objet, lors de leur renouvellement, d'un traité de concession unique entre, d'une part l'autorité concédante (SYANE), et d'autre part les concessionnaires (ERDF et EDF). Dans le contexte de l'ouverture du marché de la fourniture de l'énergie électrique, introduite par les dispositions de la directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil, transposées notamment par la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006, les concessionnaires doivent désormais remettre à l'autorité concédante un document unique dénommé « *compte-rendu d'activité de concession* », chacun pour l'activité lui incombant, ERDF pour la distribution, EDF pour la fourniture aux tarifs réglementés et de première nécessité.

S'agissant de la fourniture d'énergie électrique incombant à EDF dans la zone de desserte de la concession d'ERDF, le SYANE a relevé une carence d'information financière dans le compte rendu d'activité de concession unique.

En définitive, les relations bilatérales entre l'autorité concédante et son concessionnaire ont sensiblement évolué depuis la filialisation d'ERDF, le 1^{er} janvier 2008. En effet, tandis qu'ERDF semble davantage se concentrer localement sur son métier de distributeur d'énergie électrique, EDF semble s'inscrire, en matière de fourniture, dans une logique supra-concessive, à la maille régionale ou nationale.

3.2- L'exercice du pouvoir de contrôle par l'autorité concédante

3.2.1- Le contrôle de la concession de distribution d'énergie électrique

Le contrôle de la concession vise essentiellement à vérifier la bonne application par le concessionnaire des stipulations du cahier des charges de concession, l'amélioration de la qualité de la fourniture d'énergie électrique, celle des réseaux de distribution publique d'électricité, ainsi que l'amélioration de la qualité de service à l'utilisateur. Le SYANE établit un programme annuel de contrôle de la concession de distribution d'énergie électrique. Le programme de contrôle est adressé aux concessionnaires ERDF et EDF, accompagné d'une liste de requêtes. Le contrôle sur place du concessionnaire comporte un volet administratif et comptable (concordance des écritures comptables avec les pièces justificatives), mais aussi un volet technique (constatation de l'état des installations, des travaux effectués ou de la mise en place de nouveaux équipements).

Dans ce cadre, le patrimoine concédé fait l'objet d'un contrôle de cohérence des informations comptables avec les données techniques. Le SYANE examine également les données du concessionnaire en matière de qualité de la fourniture d'énergie électrique, conformément aux dispositions du décret du 24 décembre 2007 (notamment la durée moyenne de coupure par usager, le taux d'incidents et le taux d'usagers mal alimentés). En outre, le SYANE examine les données du concessionnaire en matière de consommation.

Le SYANE procède par échantillonnage, sur la base de l'inventaire du concessionnaire. C'est ainsi que le contrôle de la concession a porté sur les points suivants :

- ♦ la vulnérabilité des réseaux de distribution (contrôle des données de 2005) ;
- ♦ le transfert au syndicat de la propriété du réseau d'alimentation générale (contrôle des données de 2005) ;
- ♦ l'information des usagers en cas d'interruption de la fourniture (contrôle des données de 2006) ;
- ♦ les déplacements d'ouvrages (contrôle des données de 2006) ;
- ♦ les opérations d'élagage (contrôle des données de 2007) ;
- ♦ le traitement des usagers en difficulté financière (contrôle des données de 2009) ;
- ♦ la qualité de l'électricité distribuée (contrôle annuel) ;
- ♦ les investissements du concessionnaire (contrôle des données de 2009) ;
- ♦ le diagnostic du patrimoine d'Annecy, y compris le retour sur les incidents ayant affecté la qualité de service (contrôle des données de 2010) ;
- ♦ les raccordements réalisés sous maîtrise d'ouvrage du concessionnaire (contrôle des données de 2009 et 2010), afin de vérifier les délais d'établissement des devis et de réalisation des travaux, ainsi que les conditions de facturation.

3.2.2- L'assistance au contrôle de la concession

Le SYANE s'appuie sur l'expertise de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR). Toutefois, le SYANE peut confier des prestations ponctuelles d'assistance au contrôle de la concession. Jusqu'en 2010, ces prestations ont été attribuées, après mise en concurrence, dans le cadre d'un marché à procédure adaptée, conformément à l'article 28 du code des marchés publics. En 2011, un appel d'offres a été lancé sous la forme d'un marché à bons de commande. Le SYANE a communiqué plusieurs rapports de cabinets de conseil l'ayant assisté dans son rôle de contrôle du concessionnaire.

3.2.3- La mutualisation des moyens entre les syndicats d'énergie de Rhône-Alpes

Le SYANE participe régulièrement aux réunions d'un groupe de travail comprenant des représentants des services de contrôle des concessions des neuf syndicats d'énergies de Rhône-Alpes. A cet égard, il convient de mentionner la création le 16 janvier 2012, d'une association, l'Union des syndicats d'énergie de Rhône-Alpes (USERA), qui regroupe les neuf syndicats précités, afin de mutualiser leurs moyens. Ils ont opté pour la forme juridique de l'entente qui permet notamment de passer des appels d'offres groupés. Le territoire de desserte de l'USERA couvre huit départements, représentant 2 655 communes, 63 établissements publics de coopération intercommunale et deux conseils généraux (ceux de la Haute-Savoie et de la Loire), soit une population totale d'environ cinq millions d'habitants. Le volume d'investissements est de l'ordre de 300 M€ par an.

La création d'une entente entre syndicats du secteur de l'énergie constitue une nouvelle étape dans la perspective de l'extinction des tarifs réglementés de vente pour les acheteurs publics et, par conséquent, de la possibilité de s'approvisionner librement sur le marché de l'électricité, à compter du 1^{er} janvier 2016. Cette tentative de mutualisation des moyens des neuf syndicats d'énergie de Rhône-Alpes vise à se rapprocher de la maille régionale, et également à mettre en commun les informations communiquées par ERDF, afin de disposer d'un pouvoir de négociation renforcé.

4- LES ASPECTS FINANCIERS DE LA CONCESSION

4.1- Le compte d'exploitation de la concession

4.1.1- Les produits de la concession

Les produits de la concession ont représenté un montant total de 172,1 M€ en 2010. La production de biens et services représentait 89,3 % du total des produits, et elle est constituée principalement par :

- ♦ les recettes d'acheminement provenant d'usagers aux tarifs réglementés, mais aussi de ceux ayant fait valoir leur éligibilité, ainsi qu'une part des recettes de dépassement de puissance souscrite ;
- ♦ d'autres types de recettes, telles que la valorisation de l'acheminement en compteur, livré mais non facturé à la date de clôture de l'exercice ;
- ♦ les recettes de raccordement et les prestations facturées aux usagers.

Dans un souci de transparence des comptes, la rubrique « *autres produits* » (soit 10 % du total), correspondant à la production immobilisée et aux reprises sur provisions, devrait être plus détaillée.

4.1.2- Les charges de la concession

Les charges de la concession ont représenté un montant total de 165,7 M€ en 2010.

La rubrique « *consommations en provenance des tiers* » constitue 56,4 % des charges de la concession, correspondant essentiellement aux charges d'acheminement de l'électricité sur le réseau de transport, et au versement de la redevance de concession.

La rubrique « *impôts, taxes et versements assimilés* » (4,2 % des charges) est composée de la contribution au Fonds d'amortissement des charges d'électrification (calculée à la maille de la concession), ainsi que des autres impôts et taxes (calculés au prorata du nombre de clients). Les dotations aux amortissements et aux provisions sont calculées à la maille de la concession (20,7 % des charges).

Dans un souci de transparence des comptes, la rubrique « *autres charges* » devrait être plus détaillée (3,5 % des charges).

4.1.3- L'équilibre financier de la convention de concession

L'équilibre financier de la concession de distribution d'électricité est retracé dans le compte de résultat de la concession inclus dans le compte-rendu d'activité de concession.

La notion de contribution d'équilibre est définie de la façon suivante dans le compte rendu d'activité de concession : « *Au niveau de la concession, le principe de péréquation se traduit par le calcul d'un résultat intégrant une contribution à l'équilibre. Ce résultat correspond à une quote-part du résultat d'ERDF, calculée au prorata du chiffre d'affaires de la concession. Ainsi, la valeur de la contribution à l'équilibre, calculée au titre de la concession, représente la différence entre ce résultat et l'écart entre les charges et produits constatés, calculés ou affectés à la concession, à partir de nos systèmes d'information comptables* ».

En raison de l'application du principe d'égalité de traitement inscrit à l'article 1^{er} de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000, la péréquation géographique des tarifs effectuée au plan national ne permet pas à ERDF de présenter des comptes de résultat à la maille de chaque concession.

Dans le cas des concessions structurellement déficitaires (ce qui n'est pas la cas de la présente concession), ERDF calcule une contribution dite « d'équilibre » correspondant au montant qu'il serait nécessaire d'affecter à la concession pour équilibrer ses produits et ses charges, compte tenu d'un niveau de tarif assurant l'équilibre de l'ensemble des charges des concessions. Cela revient à indiquer à l'autorité concédante le niveau de subvention qu'elle aurait à verser à ERDF en l'absence de péréquation géographique, afin de maintenir l'équilibre financier de la concession, dans le cadre des tarifs en vigueur.

Dans le cas de la présente concession de distribution de l'électricité, structurellement bénéficiaire (à l'exception de l'exercice 2009 pendant la période sous revue), l'on peut considérer mutatis mutandis que la contribution d'équilibre constitue un résultat excédentaire qui permet de compenser les pertes des concessions déficitaires, dans un système de péréquation calculé à la maille nationale. En d'autres termes, un tarif identique au plan national est appliqué sur l'ensemble des concessions, certaines étant « bénéficiaires », d'autres « déficitaires » dans les résultats d'exploitation reconstitués localement. La contribution à l'équilibre, notion à caractère extra-comptable, matérialise la contribution (ou l'avantage tiré) de chaque concession à l'équilibre d'un système économique faisant l'objet d'une régulation au plan national.

En 2010, la contribution à l'équilibre s'est élevée à 3,51 M€. Ce montant provient d'un lissage des résultats d'exploitation des concessions au plan national, effectué à partir du résultat annuel d'ERDF. Si la présente concession n'avait dû assumer la charge de cette contribution, pouvant s'analyser comme un prélèvement dans le cadre d'une péréquation nationale au profit des zones de desserte défavorisées, elle aurait présenté en 2010 un résultat excédentaire de l'ordre de 6,41 M€.

4.1.4- Le mode de présentation du compte d'exploitation

Le compte d'exploitation d'ERDF reflète de façon imparfaite les comptes de la concession pour les raisons suivantes :

- ♦ la plupart des données sont reconstituées à partir de clefs de répartition déterminées à la maille nationale ;
- ♦ le contenu de la rubrique « autres » n'est pas explicité, alors que les montants en cause représentaient 10 % des produits et 3,5 % des charges de l'exercice 2010 ;
- ♦ le mode de présentation des tableaux de financement, de l'inventaire des immobilisations, et de l'état des provisions pour renouvellement les rend difficilement exploitables ; toutefois, la présentation des CRAC s'est améliorée sur ce point à compter de l'exercice 2010, comme ERDF en convient dans sa réponse ;

- ♦ la « contribution à l'équilibre » résulte d'une péréquation entre l'ensemble des concessions établie sur la base du résultat d'ERDF arrêté à la maille nationale, ce qui aboutit à l'équilibre financier réel de la concession. Comme ERDF publie ses résultats à la maille nationale, et n'effectue pas un suivi comptable de la rentabilité propre à chaque concession, en raison de la péréquation tarifaire, le compte de résultat reconstitué par concession ne peut avoir qu'une valeur estimative.

Le compte d'exploitation d'ERDF est établi à la maille de la concession à partir de données obtenues, en grande partie, à partir d'une répartition des charges sur deux niveaux. En effet, la majeure partie des produits et des charges est affectée à une maille comptable supérieure à celle de la concession (à l'échelon régional ou national).

Dans ces conditions, le compte d'exploitation d'ERDF reflète, de façon imparfaite, les comptes propres de la concession.

4.2- La taxe sur l'électricité

La loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, dite loi « NOME », a notamment remplacé les taxes locales sur l'électricité par les taxes sur la consommation finale d'électricité. Désormais, celles-ci ne sont plus assises sur le coût facturé de l'électricité, mais sur le volume observé de la consommation finale d'électricité. Ces modifications résultent de la transposition en droit interne, pour le secteur de l'électricité, des dispositions de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

Aux termes de l'article L. 5212-24 du CGCT, lorsqu'un syndicat intercommunal exerce la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité, il peut percevoir la taxe locale sur l'électricité, au lieu et place des communes-membres dont la population est inférieure à 2 000 habitants, ou dans lesquelles la taxe était perçue par le syndicat depuis le 1^{er} janvier 2003. S'agissant des autres communes, cette taxe peut être perçue directement par le syndicat, en lieu et place de la commune, sur le fondement d'une délibération concordante du syndicat et de la commune.

Le SYANE a habilité deux agents pour assurer le contrôle des gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité et les fournisseurs, conformément à l'article L. 2334-4 du CGCT. Ces agents sont assermentés aux fins d'assurer le contrôle conjoint de la concession et de la perception de la taxe sur l'électricité.

En 2010, le contrôle de la perception de la taxe effectué par le SYANE a porté sur 208 communes sur le territoire desquelles neuf fournisseurs alternatifs d'énergie électrique sont actifs. Le syndicat contrôle les états déclaratifs trimestriels des fournisseurs, et il effectue une consolidation annuelle lors de la transmission de l'état d'acheminement par le gestionnaire de réseau. S'agissant des relations avec les redevables, toute anomalie est notifiée au fournisseur. Entre 2007 et 2011, soixante-quinze communications ont été adressées au fournisseur d'énergie concerné. Dans tous les cas, une explication aux anomalies notifiées a été apportée, à une seule exception près en 2010.

Le syndicat procède à des contrôles de cohérence établis à partir de l'état annuel des prestations d'acheminement transmis par ERDF, et du montant des ventes d'électricité au client final déclarées par le fournisseur. Conformément aux dispositions de l'arrêté ministériel du 25 janvier 2004 relatif à l'établissement des pièces justificatives pour le recouvrement de la taxe sur l'électricité, ERDF transmet au SYANE l'état récapitulatif des quantités d'électricité acheminées pour le compte des usagers ayant fait valoir leur éligibilité. En cas d'incohérence, une notification est adressée au fournisseur d'énergie afin qu'il justifie les écarts observés.

En pratique, le SYANE a été en mesure d'opérer un contrôle effectif uniquement pour les fournisseurs dits « alternatifs » qui représentent 5 % des usagers de la concession. En effet, ERDF considère qu'il n'a pas l'obligation de porter à connaissance du SYANE les quantités d'énergie acheminées pour le compte des usagers restés aux tarifs réglementés de vente, puisque le distributeur (ERDF) n'a pas signé de contrat avec le fournisseur historique (EDF). Sur la base des dispositions de la loi de finances pour 2004, le SYANE estime, quant à lui, qu'il est en droit d'exiger l'accès à ces informations. Néanmoins, il n'a pas été fait droit à cette demande, maintes fois réitérée. Comme l'état annuel du gestionnaire de réseau ne fait pas apparaître les prestations d'acheminement par le fournisseur historique, le SYANE n'a pas été en mesure de contrôler l'exhaustivité de l'assiette déclarée par EDF. En revanche, il s'assure de sa cohérence.

En ce qui concerne les fournisseurs alternatifs, le SYANE s'assure de la cohérence de leurs états déclaratifs avec ceux du gestionnaire de réseau. En cas de pertes de recettes, une notification est envoyée au fournisseur. Les cas de versement tardifs constatés ont concerné des états déclaratifs envoyés tardivement (un seul cas en 2010). Lorsque des carences de versement ont été constatées, le syndicat a procédé à une notification ayant donné lieu à déclaration par le fournisseur d'électricité concerné.

Le SYANE communique à l'ensemble des fournisseurs, le taux ou le coefficient de taxe applicable, ainsi que la liste des communes sur le territoire desquelles le syndicat est percepteur. Afin de s'assurer de l'absence d'indus, le syndicat vérifie les états déclaratifs des fournisseurs. Le SYANE a constaté le versement du produit de la taxe concernant des communes-membres qui ne lui avaient pas transféré sa perception (communes de Chamonix et de Vallières). Il a alors procédé au remboursement du trop-perçu.

Jusqu'en 2010, le taux de la part communale de la taxe locale était de 8 %, soit le taux plafond applicable à l'ensemble des communes membres du SYANE (à l'exception d'une seule commune ayant opté pour une absence de prélèvement, celui-ci étant facultatif par nature). Le fournisseur d'électricité n'avait alors pas la possibilité d'appliquer des frais de perception, et le SYANE a veillé à ce qu'aucun frais de perception n'ait été indûment perçu. Une seule infraction a été notifiée en 2010 à un fournisseur d'électricité, lequel a procédé depuis lors au remboursement et aux rectifications. A compter du 1^{er} janvier 2011, la loi dite « NOME » a ouvert aux fournisseurs d'électricité la possibilité d'appliquer des frais de perception à hauteur de 2 % du montant de la taxe recouvré (inclus dans le coefficient de la taxe). Le SYANE reverse 98 % du produit de la taxe aux 208 communes lui en ayant transféré la perception, conformément à la délibération du comité syndical du 16 mars 2006. Le solde de 2 % est représentatif des frais de perception, et ils constituent une recette de fonctionnement du SYANE destinée à couvrir les coûts de contrôle de la concession.

Le SYANE n'a pas mis en œuvre la participation au titre de la voirie et des réseaux, dite « PVR ». En effet, le SYANE n'ayant pas compétence pour l'ensemble de la voirie et des réseaux, il ne peut percevoir cette participation prévue à l'article L. 332-13 du code de l'urbanisme. Pour les raccordements réalisés sous maîtrise d'ouvrage du SYANE, la répartition du financement de l'opération est mise en place entre le syndicat et la commune ou le demandeur, conformément au taux de participation fixé par le comité syndical. Depuis 2010, le SYANE finance 40 % de l'opération. Dans le cas des extensions de réseaux, la commune en finance 60 %. Dans le cas du raccordement des « écarts » (bâtiments existants éloignés du réseau existant), la commune en finance 20 % et le bénéficiaire 40 %. Avant 2009, le coût de l'opération était intégré dans l'assiette de la redevance R2. Depuis 2009, ces opérations sont intégrées à l'assiette de la part couverte par le tarif (PCT).

Le SYANE veille à ce que ses ressources propres liées à la concession de distribution d'électricité ne contribuent pas, même indirectement, au financement de ses autres domaines d'activité (éclairage public, développement des réseaux à très haut débit, et distribution de gaz naturel), afin qu'il n'y ait pas de transfert de charges indu, du contribuable vers l'usager. C'est ainsi que :

- ♦ les contributions financières des communes (environ 30 % du coût des travaux) sont versées selon des taux fixés par le comité syndical pour chaque type de travaux, à l'appui de plans de financement et d'un décompte général définitif ;
- ♦ la redevance d'investissement R2 constitue un retour de financement de la part du concessionnaire, sur la base des dépenses exposées l'année pénultième ;
- ♦ les crédits du FACE sont exclusivement affectés au financement d'opérations effectuées sur les réseaux de distribution d'électricité situés en zone rurale ;
- ♦ le reversement de la TVA est effectué sur la base d'attestations correspondant à des opérations effectuées sur les réseaux de distribution d'électricité ;
- ♦ le produit de la contribution, versée par le concessionnaire, au titre de l'article 8 du cahier des charges de concession, est affecté aux travaux d'amélioration esthétique des réseaux de distribution ;
- ♦ le produit de la contribution « tarif jaune » correspond à la participation du concessionnaire au raccordement des usagers de moyenne puissance.

Jusqu'à sa suppression à la fin de 2010, la base légale de la perception de la taxe locale sur l'électricité a résidé dans plusieurs délibérations du conseil syndical qui en a autorisé pour la première fois la perception en 1968. L'adoption d'une délibération pour percevoir la nouvelle taxe locale sur la consommation finale d'électricité, à compter du 1^{er} janvier 2011, n'a pas été nécessaire puisque la loi dite « NOME » du 7 décembre 2010 dispose que le syndicat est percepteur de la taxe sur le territoire des communes où il l'était déjà au 31 décembre 2010, ainsi que sur celui des communes de moins de 2 000 habitants (c'était déjà le cas, à l'exception de la commune de Marin). Enfin, le SYANE a adopté une délibération, le 8 juillet 2011, pour percevoir en 2012 la taxe sur la consommation finale d'électricité.

Selon les estimations du SYANE, le produit de la taxe locale sur la consommation finale d'électricité devait augmenter *mutatis mutandis* de 4,6 % en 2011. Toutefois, les disparités entre communes devraient conduire à une évolution contrastée du produit de la taxe comprise dans une fourchette assez large (de - 10 % à + 25 %). La quasi-totalité des communes devraient être avantagées par le nouveau dispositif fiscal, à l'exception des stations de sports d'hiver. Enfin, le SYANE a procédé à une simulation du produit de taxe attendu pour 2012 en appliquant un coefficient de 8,12 (soit le coefficient antérieur de 8, majoré de l'inflation), tout en tenant compte de l'évolution du périmètre des communes lui ayant transféré la perception de la taxe (trois nouvelles communes en 2012).

Produit de la taxe sur l'électricité

Produit estimé (décembre 2010)	Coefficient	Produit de la TCFE	Frais de gestion des fournisseurs	Produit de la taxe reversé au SYANE	Variation par rapport à N -1
2010 - TLE				7 689 605 €	
2011 - TCFE	8	8 490 108 €	169 802 €	8 320 306 €	+ 8,2 %
2012 - TCFE	8,12	8 924 624 €	89 246 €	8 835 377 €	+ 6,2 %

Source : SYANE

Conformément à la législation en vigueur, le gestionnaire du réseau de distribution doit mettre à disposition de l'autorité concédante un état récapitulatif annuel d'acheminement pour chaque fournisseur avec lequel il a souscrit un contrat.

ERDF n'a pas souscrit de contrat avec le fournisseur historique (EDF), mais un simple protocole relatif aux contrats des clients n'ayant pas fait valoir leur éligibilité. C'est pourquoi seul le montant des consommations des clients ayant bénéficié de « nouvelles offres » a été inclus dans l'état récapitulatif annuel transmis par ERDF au SYANE, en vue de l'établissement et du recouvrement de la taxe sur l'électricité.

Dans ces conditions, le SYANE n'est pas vraiment en mesure d'effectuer le rapprochement du montant de la taxe locale sur l'électricité imputable au fournisseur EDF, alors même que l'opérateur historique est le fournisseur le mieux implanté sur le périmètre de la concession. En effet, à la date du 31 décembre 2010, les usagers au tarif réglementé de vente représentaient 95 % du nombre d'usagers et 86 % de la consommation finale d'électricité.

4.3- Les redevances versées par le concessionnaire à l'autorité concédante**4.3.1- La redevance d'occupation domaniale**

Le cahier des charges de concession de distribution d'électricité du 14 janvier 2004 stipule, en son article 4, que : « Le concessionnaire sera tenu de s'acquitter auprès des communes de la concession des redevances dues en raison de l'occupation du domaine public par les ouvrages de distribution d'électricité, conformément aux dispositions prévues à cet effet par la législation en vigueur ». Le montant de la redevance annuelle due à la commune et au département, et éventuellement à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), est fixé par l'assemblée délibérante dans la limite des plafonds réglementaires, établis en fonction de la population légale et de la longueur des réseaux de distribution d'électricité.

Lorsqu'une partie du domaine public communal (ou départemental) est mise à disposition d'un EPCI, la commune (le département) et l'EPCI fixent, chacun en ce qui le concerne, le montant de la redevance due pour l'occupation du domaine public par les ouvrages des réseaux de distribution d'énergie.

ERDF verse une redevance d'occupation du domaine public uniquement aux communes l'ayant instauré. En 2010, le montant de la redevance s'est élevé à 163 847 €, auquel le SYANE n'a eu aucune part.

4.3.2- La redevance de fonctionnement

La redevance de fonctionnement dite « R1 » a pour objet unique de couvrir les dépenses de structure exposées par le concédant, dans l'accomplissement de sa mission de contrôle de la concession.

Le concessionnaire ERDF est assujéti au paiement de la redevance R1, conformément à l'article 4 au cahier des charges de la convention de concession. Le SYANE calcule le produit de cette redevance, pour l'essentiel, à partir de la population et de la longueur des réseaux en appliquant une formule-type de calcul indiquée à l'article 2 de l'annexe 1 du cahier des charges de la concession. D'autres paramètres interviennent également, mais dans une moindre mesure, qu'il s'agisse de la durée de la concession, ou de l'évolution de la valeur de l'index ingénierie.

L'application stricte de la formule-type de calcul figurant à l'article 2 de l'annexe 1 du cahier des charges de concession aurait abouti à un montant de la redevance R 1 égal en 2011 à 454 637,99 €. En application des règles contractuelles relatives au plafonnement de la redevance, ce montant a été ramené, pour la même année, à 432 538,65 €.

4.3.3- La redevance d'investissement

Le concessionnaire ERDF verse au SYANE une redevance d'investissement dite « R2 », en contrepartie des travaux sur le réseau concédé qu'il réalise sous sa maîtrise d'ouvrage. La redevance est due, dès lors que le montant hors taxes des travaux réalisés, au cours d'une année donnée, est supérieur au produit de la taxe locale sur l'électricité perçue par la collectivité pour la même année.

Les termes A et B de la redevance représentent l'essentiel de l'assiette de la redevance d'investissement qui tient compte, dans une moindre mesure, de la durée de la concession, de la population vivant dans le territoire de desserte, et du produit de la taxe sur l'électricité. L'assiette du terme A et celle du terme B sont définies de la façon suivante dans l'annexe 1 du cahier des charges de la convention de concession du 14 janvier 2004 :

- ♦ l'assiette du terme A correspond à la différence entre d'une part, le montant total des travaux hors TVA sur le réseau concédé réalisés par les collectivités exerçant la maîtrise d'ouvrage, au cours de la pénultième année dans le cadre des programmes aidés par le Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE), et d'autre part, le montant des travaux financés par le FACE. En pratique, il s'agit essentiellement de travaux d'électrification rurale ;
- ♦ l'assiette du terme B correspond au montant des travaux réalisés sur le réseau concédé par des collectivités exerçant la maîtrise d'ouvrage, et financés en dehors des programmes aidés par le FACE. Le montant du terme B est obtenu après avoir déduit d'une part, l'abondement par le concessionnaire du coût des travaux d'amélioration esthétique des ouvrages (conformément à l'article 8 du cahier des charges), et d'autre part, le coût des travaux de raccordement (conformément au protocole dit « PCT »). En pratique, il s'agit de travaux d'électrification rurale et de travaux esthétiques réalisés sous maîtrise d'ouvrage du SYANE dans les communes urbaines.

L'assiette des termes A et B représentait 9,7 M€ en 2011, pour une assiette de travaux éligibles de 15,6 M€ TTC. Ces montants sont à rapprocher du produit de la redevance R2 égal à 4,1 M€ la même année.

Les écarts éventuels entre l'estimation du produit de la redevance R2 par le SYANE et par ERDF proviennent de divergences d'interprétation liées à l'éligibilité de certaines dépenses. C'est le cas de l'éligibilité des dépenses d'éclairage public contribuant à la mise en valeur du patrimoine architectural. Au titre de 2011, sur une assiette de travaux de 9,2 M€ TTC, au titre de l'éclairage public, la divergence d'interprétation a porté sur une assiette de 116 348 €, d'où un manque à gagner pour le SYANE d'environ 19 000 €. Le litige est toujours pendant, et le SYANE privilégie la voie de la négociation.

Pour l'entreprise nationale, seules les dépenses d'investissement contribuant à éclairer la voie publique ressortissent de l'éclairage public, ce qui exclut, dans cette acception, l'éclairage des monuments historiques ou les illuminations temporaires à usage festif. ERDF considère que l'assiette de la redevance R2 ne devrait pas inclure les dépenses d'éclairage public qui sont sans rapport avec la qualité de fourniture de l'électricité ou l'enfouissement des réseaux électriques.

Les divergences d'interprétation sur le montant des travaux intervenant dans le calcul de la redevance R2 portent sur une part relativement mineure de l'assiette des travaux éligibles au titre de 2011 (116 348 €), représentant un manque à gagner d'environ 19 000 € pour un produit de la redevance de 4,2 M€.

Ces divergences d'interprétation sont l'illustration de ce que les priorités d'ERDF résident davantage dans l'amélioration de la qualité de fourniture, tandis que le SYANE privilégie l'amélioration de l'insertion des ouvrages dans l'environnement.

4.3.4- La contribution aux travaux d'amélioration esthétique des ouvrages

La convention de concession du 14 janvier 2004 a fixé des conditions de versement de la contribution dite « de l'article 8 », compte tenu du caractère pluriannuel des programmes de travaux. Les opérations retenues doivent être engagées dans l'année civile. Le montant de la contribution doit être consommé dans l'année, sans possibilité de report ou d'anticipation. La participation du concessionnaire est versée après service fait.

Dans le cadre de l'article 8 de la convention de concession, le concessionnaire participe à hauteur de 40 % du coût hors taxes des travaux. Cette contribution versée par ERDF s'est élevée à 334 080 € en 2010, soit le montant du plafond légal. Ce plafonnement explique que le montant de la redevance soit très inférieur à celui des travaux de mise en souterrain réalisés par le SYANE (8,9 M€ en 2010). Compte tenu de l'intégration de la commune d'Annecy dans la concession départementale, le produit de la contribution a été estimé à 369 425 € au titre de l'exercice 2011.

L'article 1 de l'annexe 1 du cahier des charges de concession stipule que les modalités de calcul de la contribution due au titre de l'article 8 du même cahier des charges indiquées à l'article 4 de ladite annexe ont été fixées, d'un commun accord, pour cinq ans. Pourtant, celles-ci ont été prorogées d'une année par tacite reconduction au titre des exercices 2009 et 2010.

Par courrier en date du 21 décembre 2010 adressé au SYANE, ERDF a proposé les modifications suivantes des conditions d'attribution de la contribution de l'article 8 :

- la dénonciation au 31 décembre 2010 de la reconduction tacite ;
- la conclusion d'une convention de deux ans (en dehors du cahier des charges) ;
- une diminution de 23 % de sa contribution au titre de 2011 (284 000 €), et de 35 % au titre de 2012 (240 000 €).

En 2010, ERDF a décidé de privilégier sur l'ensemble du territoire métropolitain l'amélioration de la qualité de la fourniture d'énergie électrique, plutôt que celle de l'esthétique des réseaux de distribution. Cette prise de position peut s'interpréter comme une dénonciation à caractère unilatéral des obligations contractuelles du concessionnaire, dans la mesure où elle est intervenue sans consultation préalable avec l'autorité concédante. Aussi, le SYANE a-t-il proposé à ERDF que les modalités de calcul de la contribution dite « de l'article 8 » soient prorogées pour l'exercice 2011, et que, pour une durée convenue de cinq ans, soit adopté un avenant au cahier des charges comprenant une contribution garantissant à la fois l'équilibre financier de la concession et des conditions d'éligibilité conformes aux pratiques actuelles.

En juillet 2011, ERDF a transmis une nouvelle proposition dont les termes suivants ont été acceptés par le comité syndical du SYANE :

- ♦ conformément aux dispositions d'un nouvel avenant modifiant l'article 4 de l'annexe 1 du cahier des charges de concession, à compter de l'exercice 2011, les modalités de versement de ladite contribution feront l'objet d'une convention annuelle ;
- ♦ une convention pour les exercices 2011, 2012 et 2013 fixera le montant de la contribution à respectivement 360 000 €, 250 000 € et 240 000 €, selon le programme de travaux arrêté par le syndicat.

Depuis la signature d'une convention en 2011 encadrant les conditions de reversement de la contribution au titre de l'article 8, les opérations retenues doivent être engagées dans l'année civile. Le montant de la contribution doit être consommé dans l'année, sans possibilité de report ou d'anticipation. La participation est versée après service fait. Auparavant, les conditions de reversement n'étaient pas précisées : seuls le taux de participation du concessionnaire (40 %) était encadré.

S'agissant des travaux d'enfouissement des réseaux électriques, la participation du concessionnaire est versée uniquement pour des travaux d'aménagement esthétique des réseaux concédés, dans le cadre des dispositions de l'article 8 du cahier des charges de concession.

En pratique, le produit de la contribution de l'article 8 versée au SYANE (soit 369 425 € en 2011) a été consacré exclusivement à la réalisation de travaux d'aménagement esthétique d'ouvrages situés sur le territoire de communes urbaines. En effet, pour les communes placées sous l'empire du régime d'électrification rurale, le SYANE a considéré qu'il disposait déjà des subventions ad hoc du Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE).

4.3.5- La contribution du concessionnaire en contrepartie des travaux d'extension

Depuis 2010, le concessionnaire verse, en contrepartie des travaux d'extension pour lesquels le SYANE exerce la maîtrise d'ouvrage, une contribution correspondant à la « *part couverte par le tarif* », dite contribution « *PCT* ». Avant 2010, ces travaux étaient intégrés à l'assiette de la redevance, mais désormais ils ne le sont plus. Cette contribution comporte deux parts distinctes :

- ♦ la « *part couverte par le tarif* », d'un montant de 50 000 € en 2011 ;
- ♦ un « *complément à la part couverte par le tarif* », d'un montant annuel de 250 000 € en 2010 et 2011. Cette contribution complémentaire vise à compenser le différentiel entre d'une part, la redevance due au titre des travaux d'extension réalisés sous maîtrise d'ouvrage du SYANE en 2008 et 2009, et d'autre part, le montant de la « *part couverte par le tarif* » perçu en 2010 et 2011. Il est versé conformément aux termes du protocole d'accord conclu le 26 juin 2009 entre la FNCCR et ERDF.

Le montant de la contribution versée en mars 2011 et mars 2012 par ERDF au SYANE, au titre de la part couverte par le tarif et de son complément, s'est élevé au total à 348 974 € au titre de 2010, et à 242 814 € au titre de 2011.

5- LES IMMOBILISATIONS DE LA CONCESSION

5.1- L'inventaire des installations

La comptabilisation exacte des immobilisations constitue, pour la collectivité concédante, une garantie de ses droits. Si aucun procès-verbal de remise de biens n'a été délivré par le SYANE au concessionnaire, chaque opération de travaux fait l'objet de la remise d'un dossier de récolement comprenant des informations techniques (plans), administratives (conventions de servitude) et, depuis 2010, une fiche de valorisation des remises gratuites (dite « fiche VRG »), ainsi qu'une autorisation de mise en exploitation de l'ouvrage délivrée par ERDF.

5.1.1- Les immobilisations existant au début de la concession

A la signature du contrat de concession départemental, le 14 janvier 2004, il n'existait aucun inventaire initial des biens financés par l'autorité concédante. En l'absence de contrat préexistant sur le territoire de 202 communes, il n'y avait pas non plus d'inventaire. S'agissant des 38 contrats communaux pour lesquels le SELEQ 74 a été substitué de plein droit aux communes, aucun d'entre eux ne disposait d'inventaire annexé à leur convention.

Dans ces conditions, le SYANE n'est pas vraiment en mesure de détenir un inventaire actualisé des installations, et il lui est difficile de détecter d'éventuels écarts significatifs entre les données de l'autorité concédante et celles du concessionnaire. Depuis la mise en place en 2004 d'un service de contrôle de la concession, il effectue toutefois des tests de cohérence de l'inventaire du concessionnaire.

Pour ERDF, l'inventaire communiqué chaque année au SYANE porte sur le volet technique, conformément à l'article 32 du cahier des charges de concession, ainsi que sur le volet comptable, inclus dans le compte rendu d'activité du concessionnaire. ERDF considère que l'information délivrée excède ses obligations contractuelles puisqu'elle présente d'une part, les valeurs en fin d'exercice du patrimoine de la concession par famille d'ouvrage, et d'autre part, un tableau de variation des actifs de la concession au cours de l'exercice, ventilée par maître d'ouvrage et par type d'ouvrage.

5.1.2- Les immobilisations créées par l'autorité concédante

Par définition, les biens financés par le SYANE constituent soit des « *biens de retour* », soit des « *biens affectés d'une clause de retour obligatoire au concédant* ». Partie intégrante de la délégation de service public, ils reviendront de plein droit et gratuitement au SYANE en fin de concession. Ils s'opposent aux « *biens de reprise* » et aux « *biens propres* » qui appartiennent au délégataire.

En l'absence d'inventaire initial, le SYANE n'est pas en mesure de procéder à une actualisation des données. Cependant, il a conservé l'ensemble des dossiers relatifs aux immobilisations créées. Au vu de l'analyse des requêtes comptables transmises par le concessionnaire, le SYANE a constaté que l'inventaire est actualisé par le concessionnaire au fur et à mesure des mises en concession, soit qu'elles proviennent de travaux de l'autorité concédante, de remises gratuites par des tiers, de travaux du concessionnaire ou encore de modifications du périmètre concédé.

Les travaux en cours de réalisation, placés sous maîtrise d'ouvrage du SYANE, sont inscrits au chapitre 23 « immobilisations en cours ». Une fois les travaux terminés, des opérations d'ordre sont effectuées du chapitre 23 vers le chapitre 24, au compte 241 « immobilisations mises en concession » pour ce qui concerne les travaux d'électrification. A partir de 2009, ces écritures d'ordre ont été effectuées pour l'ensemble des opérations des exercices 2004 à 2008. Depuis lors, elles sont réalisées annuellement. Pour les travaux d'électrification, il n'y a pas d'immobilisation résiduelle au compte 217 « immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition » ou 2312 « immobilisations en cours, installations, matériel et outillage technique », en lieu et place du compte 241 « immobilisations mises en concession ou en affermage ». Le compte 2762 « créances sur transfert de droits à déduction de TVA » n'a pas été mouvementé. Pour le remboursement par le concessionnaire de la TVA grevant les travaux d'électrification, un compte de la classe 10 est mouvementé (10228), par parallélisme de forme avec le Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

5.1.3- Les immobilisations créées par le concessionnaire

Le contrôle du SYANE porte sur l'inventaire du concessionnaire, quelle que soit l'origine des financements (concessionnaire, autorité concédante ou tiers). Trois agents assermentés ont été habilités à exercer cette mission de contrôle, conformément aux dispositions de l'article L. 2224-31 alinéa 4 du CGCT. En pratique, la mission de contrôle mobilise à plein temps deux agents assermentés et, en tant que de besoin, le directeur général des services. Dans son ensemble, au cours de la période sous revue, le contrôle de la concession par l'autorité concédante a été effectué avec sérieux et diligence.

Conformément à l'article R. 1411-7 du CGCT, les comptes rendus annuels d'activité de concession donnent lieu à des informations sur les biens de la concession communiquées par ERDF. Les informations portent notamment sur le taux d'enfouissement du réseau et les travaux d'enfouissement réalisés sous maîtrise d'ouvrage du concessionnaire, les linéaires de réseaux (HTA, BT), le nombre de postes de transformation et de branchements.

Dans le cadre du contrôle de la concession, les inventaires techniques (le système d'information géographique ayant succédé à la base de données GDO) et comptables (la base de données IRIS) tenus par ERDF font l'objet d'un contrôle de cohérence par le SYANE qui consiste à évaluer les écarts éventuels entre les deux inventaires, par commune et par type d'ouvrage.

Les écarts éventuels entre les deux inventaires s'expliquent en grande partie par le fait que les saisies ne sont pas réalisées simultanément. C'est ainsi que le contrôle réalisé en 2008 par le SYANE indiquait un écart absolu de 232 km entre les inventaires technique et comptable du réseau HTA, soit un taux de 4 %. Les écarts les plus significatifs concernent le réseau torsadé (11,2 %), le réseau souterrain (5,7 %) et le réseau aérien nu (4,4 %).

Réseau de distribution de l'électricité en moyenne tension (HTA)

En km	Longueur technique	Longueur comptable	Ecart relatif		Ecart absolu	
Aérien nu	1 953,6	1 971,4	17,8	0,9 %	86,2	4,4 %
Torsadé	76,8	73,8	3	4,1 %	8,6	11,2 %
Souterrain	2 421,3	2 421,8	0,5	0,2 %	137,2	5,7 %
Total	4 451,8	4 467	15,2	0,3 %	232	4 %

Source : SYANE (données 2008)

A la maille communale, on relève pour 30 communes un écart relatif entre les deux inventaires supérieur à 10 %. Par ailleurs, 59 communes ont un écart compris entre 10 et 50 % pour le seul réseau souterrain, et 25 communes ont un écart supérieur à 10 % pour le réseau aérien nu. Enfin, l'inventaire du réseau BT indique un écart de 302 km (2,8 %).

Réseau de distribution de l'électricité en basse tension (BT)

En km	Longueur technique	Longueur comptable	Ecart relatif		Ecart absolu	
Aérien nu	465	444,8	20,1	4,4 %	86	18,5 %
Torsadé	2 658,5	2 633,3	25	0,9 %	87,9	3,3 %
Souterrain	3 805,8	3 784,2	21,6	0,5 %	128,7	3,4 %
Total	6 929,4	6 862,5	66,9	0,9 %	302,6	2,8 %

Source : SYANE (données 2008)

A la maille communale, 21 communes ont un écart relatif compris entre 10 et 50 %. C'est ainsi que 37 communes ont un écart d'inventaire compris entre 10 et 50 % pour le réseau souterrain, et 30 communes ont un écart supérieur à 50 % pour le réseau aérien nu.

Les inventaires fournis par ERDF au SYANE devraient normalement de distinguer le financement de l'autorité concédante, du concessionnaire ou des tiers, ainsi que la commune sur laquelle l'ouvrage est implanté. Toutefois, l'inventaire des ouvrages concédés, établi au 31 décembre de l'année civile, n'est pas établi avec suffisamment de précision pour permettre de distinguer avec précision l'origine du financement.

C'est seulement depuis 2011 que le SYANE est informé par ERDF du flux annuel des ouvrages retirés des inventaires, ainsi que du flux annuel des provisions pour renouvellement et de leur affectation, ce qui marque un progrès vers davantage de transparence.

Pour les ouvrages dits « localisés », les provisions pour renouvellement sont affectées par ouvrage. Pour les ouvrages dits « non localisés », soit près de 35 % des ouvrages concédés en l'espèce, les provisions sont globalisées par catégorie d'ouvrage (compteurs, branchements et postes de transformation).

5.1.4- La comptabilisation des travaux réalisés par le concessionnaire

Dans le cadre d'une délégation de service public, l'autorité délégante est propriétaire *ab initio* des installations concédées, lesquelles devront lui être remises gratuitement à la fin du contrat (« biens dits de retour »). Celle-ci a donc un intérêt majeur à être informée de façon exhaustive sur les installations en cause, ainsi que sur les travaux réalisés en cours de contrat. Or, ERDF adopte une approche de type forfaitaire pour valoriser les immobilisations dites « non localisées » (branchements, compteurs, et postes de transformation). Ces immobilisations sont valorisées en masse à l'échelle régionale, et affectées à la concession sur la base de clefs de répartition fixées au plan national par ERDF. Les immobilisations non localisées sont calculées au prorata du nombre de clients.

La méthode de valorisation des immobilisations non localisées comporte une marge d'erreur associée non négligeable. En effet, cette incertitude affecterait 25 % du patrimoine concédé en 2010, dans la mesure où le mode de calcul des provisions pour renouvellement et des amortissements n'est pas le même, selon que les ouvrages sont localisés ou non. A titre illustratif, les branchements sont considérés comme des immobilisations non localisées, alors même qu'ils peuvent être localisés à la fois techniquement et physiquement. Pour ERDF, la comptabilisation des biens remis gratuitement par le SYANE s'effectue sur la base de la valeur économique estimée à leur date de réception, laquelle est déterminée par référence au coût qu'aurait supporté l'entreprise nationale si elle avait réalisé elle-même les ouvrages. Les biens remis au concessionnaire par l'autorité concédante sont donc valorisés en tenant compte des économies d'échelle dont aurait pu bénéficier ERDF, modalité prévue par le guide comptable des entreprises concessionnaires.

Les droits de l'autorité concédante représentent la valeur actuelle des ouvrages qu'elle a financés directement, et qui devront lui être remis gratuitement en fin de concession. A la fin de 2010, les droits du SYANE s'établissaient ainsi à 335,3 M€, soit 11,8 % de plus qu'à la fin de 2009. L'intégration de la commune d'Annecy a contribué à une hausse de 18,8 M€ de ses droits. A périmètre constant (i.e. en excluant Annecy), les droits du concédant s'élèvent à 316,5 M€, soit une augmentation de 5,6 % entre les deux derniers exercices.

L'âge des immobilisations a nécessairement une incidence sur la fiabilité du montant des provisions pour renouvellement. Sur le territoire des communes situées en zone d'électrification rurale, ERDF a constitué des provisions pour renouvellement, au titre des réseaux BT et des postes de transformation HTA/BT, à hauteur de 20 %, soit le niveau de sa participation au financement des travaux d'électrification rurale. Cette estimation s'effectue à une maille supérieure à celle de la concession, l'entreprise nationale estimant ne pas pouvoir déterminer à l'avance, commune par commune, la liste des ouvrages dont elle assurera le renouvellement. Selon ERDF, la valorisation effectuée « en masse » serait justifiée par une logique de maîtrise des coûts, à laquelle l'entreprise nationale est soumise en tant que distributeur faisant l'objet d'une régulation effectuée au plan national.

5.2- Les amortissements

Le taux d'amortissement constitue un bon indicateur du vieillissement des ouvrages, car plus celui-ci est élevé, plus les ouvrages concédés sont anciens, et leur valeur nette diminue en conséquence. A la fin de 2010, le taux d'amortissement des ouvrages de la concession était de 40,9 %, soit une progression de 0,9 point par rapport à 2009. Les réseaux de distribution en basse tension (BT) et les branchements sont relativement récents par rapport aux réseaux de distribution en moyenne tension (HTA). En effet, les taux d'amortissement respectifs sont de 36 %, 35 %, et 42 %. Les postes de transformation et les compteurs présentent, quant à eux, un taux d'amortissement supérieur à 50 %.

Les amortissements pratiqués par le concessionnaire pour le compte de l'autorité concédante sur les biens mis en concession à titre gratuit lui seront reversés à l'expiration de la concession. Le SYANE a conscience des enjeux en cause, qu'il s'agisse de la valorisation des dettes et créances en fin de concession, ou du maintien du potentiel productif de l'infrastructure. En revanche, le SYANE ne dispose pas de l'état initial des immobilisations mises en concession, alors que le flux des immobilisations mises en concession par le SYANE s'est élevé à 73,7 M€, au cours de la période 2004 à 2010.

Comme suite à la réforme comptable introduite par la loi du 9 août 2004 précitée, les biens renouvelables donnant lieu à la comptabilisation de charges correspondent à :

- ♦ l'amortissement industriel de la valeur brute des biens, calculé sur toute la durée de vie des biens, et réparti entre l'amortissement des financements du concédant et de ceux du concessionnaire ;
- ♦ la provision pour renouvellement, assise sur la différence entre l'amortissement de la valeur de remplacement et l'amortissement de la valeur brute des biens, pour les seuls biens renouvelables avant le terme de la concession.

Le SYANE contrôle l'évolution des indicateurs permettant d'apprécier la valeur du patrimoine concédé à ERDF (valeur globale, mises en concession sur l'année, répartition de l'origine de financement des immobilisations, évolution des droits du concédant, évolution des amortissements, provisions pour renouvellement). S'agissant des amortissements, le SYANE contrôle l'évolution de leur valeur, le taux d'amortissement de la concession, ainsi que les écarts entre les zones rurale et urbaine.

Tableau de la durée de vie comptable par type d'ouvrages

Ouvrages concédés	Durée d'amortissement
Canalisations HTA et BT	40 ans
Postes de transformation HTA/BT	30 ans (appareillage) / 45 ans (génie civil)
Transformateurs	30 ans
Branchements	40 ans
Compteurs	20 à 30 ans

Source : SYANE

Les réseaux BT aériens nus, les postes de transformation maçonnés et les postes sur poteaux représentent les types d'ouvrages les mieux amortis. Pour les postes de transformation, le taux d'amortissement ne concerne que le génie-civil du poste, sans lien avec son âge, les transformateurs étant couramment déplacés en vue d'une adaptation aux charges. Enfin, le réseau HTA aérien nu et le réseau BT torsadé ont dépassé la moitié de leur durée de vie comptable.

Le SYANE est régulièrement informé des opérations comptables réalisées par le concessionnaire, par le biais de l'analyse de requêtes comptables. Cette analyse permet d'éclairer le SYANE sur les choix de ses investissements en zone rurale, ainsi que le renouvellement des réseaux de basse tension aériens nus, particulièrement vétustes. En revanche, le syndicat s'estime mal informé des modalités selon lesquelles ERDF amortit les biens concédés. En particulier, les changements de la durée d'amortissement de certains ouvrages opérés par ERDF en 2007 n'ont fait l'objet d'aucune information spécifique (réduction de la durée d'amortissement des compteurs 30 à 20 ans pour les lignes BT < 36 kVa, de 30 à 25 ans pour les lignes BT > 36 kVa et les lignes HTA, et augmentation de la durée d'amortissement du génie civil des postes de transformation HTA/BT de 30 à 45 ans). Selon ERDF, les changements d'estimation précités, effectués notamment dans le cadre du CRAC 2007, ont été motivés par la nécessité de refléter, en termes comptables, une réalité technique.

En exerçant son pouvoir de contrôle, le SYANE cherche à améliorer la description du patrimoine concédé par le concessionnaire, d'une part en l'incitant à améliorer la fiabilité de sa description, et d'autre part en mettant en œuvre le protocole de valorisation des remises gratuites (dit « VRG »), conclu en 2009 entre ERDF et la FNCCR, afin de dégager une valorisation des ouvrages mis en concession plus conforme aux investissements réalisés.

5.3- Les provisions pour renouvellement

Les provisions pour renouvellement visent à maintenir le potentiel productif des installations concédées, afin de garantir dans la durée la qualité de la fourniture d'énergie électrique. Le recours aux provisions de renouvellement est réservé aux « *biens de retour* » (mis en concession gratuitement par l'autorité concédante ou bien apportés par le concessionnaire), et aux « *immobilisations renouvelables* ». Par définition, les « *biens de reprise* » et les « *immobilisations non renouvelables* » sont exclus du champ des provisions pour renouvellement.

Dans le cas des immobilisations mises en concession à titre gratuit, l'autorité concédante peut garantir la récupération du coût de ces investissements à l'expiration de la concession, grâce à une clause spécifique du contrat de concession ou du cahier des charges. Dans le cas des immobilisations mises en concession par le concessionnaire, la provision de renouvellement correspond à la différence entre le coût estimé de remplacement et le coût d'achat ou de production du bien.

Les provisions pour renouvellement inscrites au bilan établi au 31 décembre 2010 se montent à 104,6 M€, soit 4,5 M€ en moyenne pour chacune des années restant à courir d'ici le terme de la concession en 2034. Ces provisions couvrent le renouvellement du réseau HTA (40 %), le renouvellement du réseau BT (21 %) et les branchements (17 %). Les provisions pour renouvellement ont progressé de 10,8 % en 2010, contre seulement 5 % en moyenne au cours de la période 2005 à 2010. En outre, le montant des renouvellements à effectuer pour consommer la provision, avant le terme de la concession, est nettement supérieur au montant réellement investi dans le renouvellement des ouvrages en 2009 (1,99 M€) et en 2010 (1,08 M€).

Depuis l'origine, ERDF n'a pas transmis au SYANE de plan de renouvellement élaboré pour chaque bien, ce que confirme ERDF en évoquant un simple partage sur les orientations d'investissement.

Depuis 2007, ERDF ne constitue plus de provisions pour renouvellement au titre des compteurs, ce qui expliquerait en partie la diminution des provisions pour renouvellement observée en 2007 (80,1 k€) par rapport à 2006 (87,3 k€).

Les biens localisés en zone d'électrification rurale correspondent aux postes de transformation et aux ouvrages du réseau de distribution à basse tension. ERDF doit remplir à leur égard son obligation de constitution d'amortissement et de provisions pour renouvellement. Or, depuis 2005, ERDF n'a constitué à ce titre ni provision pour renouvellement, ni dotation d'amortissement, sauf pour la proportion du financement des travaux sur les ouvrages effectués sous sa maîtrise d'ouvrage, en zone d'électrification rurale, ce qui représente environ 20 % des volumes en cause.

Dans le compte d'exploitation d'ERDF, inclus dans le compte rendu d'activité de concession, figurent la rubrique « *dotations d'exploitation* » (incluant les dotations aux provisions) et la rubrique « *reprises sur amortissements et provisions* ». A cet égard, la Chambre relève l'absence de communication sur les reprises de provisions, ainsi que l'insuffisance des informations disponibles en matière de provisions pour renouvellement.

L'estimation de la valeur de remplacement des ouvrages, servant au calcul des provisions pour renouvellement, est effectuée selon un barème de revalorisation propre à ERDF. Pour 2010, ERDF a fixé les coefficients de revalorisation de la valeur de remplacement des ouvrages pour le réseau de distribution à 0,0047, et pour les postes de transformation à - 0,0123. La faiblesse du niveau de ces coefficients montre bien que la valeur de remplacement sera loin d'être atteinte au terme de la concession.

La loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz a modifié les règles comptables applicables aux concessions de distribution d'électricité. Le changement des règles comptables a porté notamment sur la définition des provisions pour renouvellement.

Types d'ouvrages faisant l'objet de provisions pour renouvellement

Jusqu'au 31 décembre 2004	À compter du 1 ^{er} janvier 2005
Ensemble des biens	Ensemble des biens, sauf : - Biens situés en zone d'électrification rurale - Biens renouvelables au-delà du terme de la concession - Compteurs électriques (depuis 2007)

De manière générale, les informations communiquées au SYANE par ERDF sont apparues comme peu précises, notamment en ce qui concerne les changements de méthode comptable, le mode de détermination des provisions pour renouvellement, et la justification du solde des provisions pour renouvellement.

Compte tenu du fait que les provisions pour renouvellement dérogent aux principes comptables, en raison de la situation de monopole légal dont bénéficie ERDF, des incertitudes demeurent en la matière, et le SYANE n'est pas en mesure de garantir que les provisions pour renouvellement constituées par le concessionnaire sont à la fois suffisantes et utilisées convenablement. Quoi qu'il en soit, les provisions pour renouvellement ne constituent pas en elles-mêmes des disponibilités de l'entreprise pour investir sur les réseaux.

5.4- Les droits de l'autorité concédante et le terme de la concession

5.4.1- Les éventuels conflits de propriété

Lors de la signature du contrat de concession avec ERDF, le 14 janvier 2004, le SYANE ne disposait d'aucun élément permettant de dresser un inventaire initial des biens mis à disposition du concessionnaire. ERDF adopte une approche « forfaitaire » pour valoriser l'ensemble des ouvrages réalisés par l'autorité concédante et des tiers, et remis à titre gratuit au concessionnaire. En effet, ERDF valorise ces biens sur la base de coûts établis à partir d'une grille qui lui est propre et n'est pas communiquée au SYANE. A l'inverse, les ouvrages réalisés par le concessionnaire sont valorisés à leur coût réel.

Au cours de la période 2005 à 2010, l'inventaire comptable du concessionnaire indique un montant de 55 M€ au titre des remises gratuites de l'autorité concédante. Au cours de la même période, le montant des immobilisations mises en concession par le SYANE s'est élevé à 73 M€. Le SYANE en a déduit de façon empirique que le montant global de l'abattement était d'environ 25 %. En pratique, le SYANE ne dispose d'aucune information précise sur le montant de l'abattement forfaitaire pratiqué par ERDF, établi conformément à une grille de coûts propre à l'établissement public, à l'occasion de la valorisation d'un ouvrage remis gratuitement par l'autorité concédante. L'existence de cet abattement sur la valeur des ouvrages est de nature à pénaliser l'autorité concédante en fin de concession, au titre des amortissements et des provisions pour renouvellement.

L'écart de valorisation devrait se résorber progressivement en raison de la mise en place d'une nouvelle méthode de valorisation, dans le cadre du protocole de valorisation des remises gratuites (VRG). Ce protocole de valorisation, établi conjointement le 30 juin 2009 par la FNCCR et ERDF, et renouvelé en 2011 pour une durée de trois ans, invite le concessionnaire à se rapprocher de l'autorité concédante, dès lors que la valorisation s'écarte sensiblement du coût exposé. Il constitue de la part du concessionnaire la reconnaissance de l'existence d'écarts de valorisation auxquels une analyse conjointe entre les parties peut remédier, dans le cadre du protocole dit « VRG ».

S'agissant des remises gratuites par des tiers, le SYANE ne dispose d'aucune information sur leur coût réel, ni sur leur valorisation, laquelle est également établie par ERDF sur la base d'une grille propre qui n'est pas communiquée au SYANE. En outre, ERDF a comptabilisé en droits de l'autorité concédante la part des travaux réalisés sous sa maîtrise d'ouvrage qui correspondent à une participation forfaitaire de tiers, notamment les « tickets de raccordement ».

La présentation actuelle de l'actif du bilan d'ERDF ne permet pas de déterminer l'origine précise des apports de biens mis en concession depuis l'origine, quoique le fichier des immobilisations mises en concession dans l'année, inclus dans le compte rendu d'activité de concession, précise l'origine de financement des ouvrages.

Selon les données communiquées dans le compte rendu d'activité de concession de 2010, le financement des ouvrages mis en concession se répartissait comme suit : 58,6 % pour ERDF, 22,2 % pour les collectivités concédantes et 19,2 % pour les tiers. Toutefois, la précision de l'origine des apports indiquée par ERDF ne doit pas faire illusion, dans la mesure où le mode de valorisation adopté par le concessionnaire présente un écart moyen de 25 % par rapport aux estimations de l'autorité concédante (sauf en ce qui concerne ses propres biens), et qu'en outre, cet écart est variable selon le type d'ouvrages.

5.4.2- Les créances du concessionnaire à l'égard de l'autorité concédante

Les règles comptables applicables aux concessions de distribution d'électricité ont été substantiellement modifiées par la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz, avec une prise d'effet au 1^{er} janvier 2005. En effet, l'article 36 de la loi du 9 août 2004 précitée a procédé au reclassement des ouvrages du réseau d'alimentation générale, dit « RAG » appartenant à EDF, en distinguant ceux relevant du réseau de transport et ceux relevant des réseaux publics de distribution. Le transfert à titre gratuit aux collectivités territoriales est effectif depuis le 1^{er} janvier 2005. Celui-ci a entraîné une augmentation de la valeur brute de 25,89 M€ entre 2004 et 2005, et il a concerné 202 communes sur les 238 communes de la concession. La part de linéaire transférée s'élève à 287 km de réseau souterrain et à 472 km de réseau aérien, soit 759 km au total.

L'article 31 du cahier des charges de concession, annexé à la convention de concession du 14 janvier 2004, stipule « *qu'en cas de renouvellement de la concession, l'excédent éventuel des provisions constituées par le concessionnaire pour le renouvellement ultérieur des ouvrages concédés par rapport aux sommes nécessaires pour ces opérations sera remis à l'autorité concédante qui aura l'obligation de l'affecter à des travaux sur le réseau concédé, à l'exclusion de toute autre dépense* ». Compte tenu de la date de signature de la convention de concession, le 14 janvier 2004, et de son terme jugé lointain fixé à l'année 2034, cette question n'a pas encore été évoquée avec le concessionnaire. Il n'en demeure pas moins que la problématique du caractère adéquat des provisions constituées se posera nécessairement.

Le terme de « *créance du concessionnaire* » correspond au financement du concessionnaire, non encore amorti, qui représente une créance potentielle sur l'autorité concédante égale à la valeur nette comptable des biens financés par le concessionnaire. En fin de concession, l'autorité concédante ou le futur concessionnaire devra payer au concessionnaire sortant un « *ticket de sortie* » égal à la valeur nette des biens financés par le concessionnaire, diminuée des amortissements de l'autorité concédante et des provisions pour renouvellement non utilisées.

Le SYANE a conscience de l'impact, sur les droits de l'autorité concédante, d'une sous-évaluation de l'effort financier des collectivités territoriales par rapport aux investissements du concessionnaire. En effet, l'écart de valorisation des biens remis gratuitement par l'autorité concédante à ERDF a nécessairement un impact sur le montant de l'indemnité qui serait due en cas de fin anticipée de la convention de concession (dont le terme normal est fixé à 2034), ce qui en l'état actuel du droit positif constitue une hypothèse d'école. En tout état de cause, le fait de disposer de comptes de concession reflétant la valeur du patrimoine respectif de l'autorité concédante et du concessionnaire constitue un enjeu important.

Si l'autorité concédante avait mis fin prématurément au contrat de concession à la date du 31 décembre 2010, tout en respectant l'ensemble de ses obligations, elle aurait contracté une dette vis-à-vis du concessionnaire, conformément à l'article 31 du cahier des charges. Cette indemnisation résulterait de la compensation entre d'une part, le rachat des ouvrages de la concession financés par le concessionnaire et d'autre part, la créance du concessionnaire envers le concédant (amortissements et provisions pour renouvellement).

Les immobilisations concédées au titre de la distribution publique d'électricité sont inscrites à l'actif du bilan d'ERDF (compte 22), sans distinction de l'origine des apports. La valeur nette des biens financés par ERDF représente la valeur dépréciée de l'actif (représentant la différence entre la valeur brute et l'amortissement cumulé). Pour les biens financés par ERDF, la valeur nette est calculée en agrégeant principalement la valeur des achats de matériel, les commandes aux entreprises, la main d'œuvre du personnel ERDF, les frais de déplacement, évalués par le concessionnaire selon ses propres grilles de coûts.

Le SYANE vérifie la cohérence de l'évolution de la valeur nette, mais sans connaître le mode de calcul du concessionnaire. L'autorité concédante suit l'évolution de la valeur du patrimoine, car elle revêt un enjeu particulier lors de l'intégration du patrimoine de nouvelles communes. A cet égard, l'intégration à la concession de la commune d'Annecy en 2010 a représenté une hausse de 4,2 % de la valeur brute des ouvrages, presque égale à l'augmentation à périmètre constant (5 %) des investissements constatés au cours de la période 2005 à 2009.

Le « ticket de sortie » de la concession a été estimé à 28,07 M€ à la date du 31 décembre 2010, soit 68,4 € par usager. Ce montant a été établi sur la base d'une analyse des requêtes comptables du SYANE transmises par le concessionnaire ERDF. Il s'agit là de l'illustration de l'article 31 du cahier des charges de concession, la concession attribuée à ERDF arrivant à son terme en janvier 2034.

Dettes et créances réciproques du concédant et du concessionnaire

En milliers d'euros	Exercice 2010
Valeur nette des ouvrages financés par le concessionnaire	236 445
Dettes du SYANE (I)	236 445
Provisions pour renouvellement	104 577
Amortissements industriels sur les ouvrages financés par l'autorité concédante	103 803
Dettes d'ERDF (II)	208 380
Dettes nettes du SYANE (I – II)	28 065
Nombre d'usagers sous concession ERDF	410 459
Dettes nettes par usager (en euros)	68,4

Source : SYANE

Compte tenu du terme lointain du contrat de concession, aucune projection n'a encore été établie, car il est difficile d'estimer, à une telle échéance, l'évolution de la valeur des ouvrages financés par le concessionnaire ou des provisions pour renouvellement. Toutefois, en raison du monopole légal conféré à ERDF, l'enjeu demeure limité. En effet, le cadre législatif en vigueur rend impossible une rupture anticipée du lien contractuel liant le SYANE à ERDF jusqu'en 2034. Demeure le cas très spécifique prévu à l'article 31-B du cahier des charges annexé à la convention de concession du 14 janvier 2004, lorsque « *le maintien du service ne présente plus d'intérêt, soit par suite de circonstances économiques ou techniques de caractère permanent, soit parce que l'autorité concédante juge préférable d'organiser un service nouveau tenant compte des progrès de la science* ».

6- LE NIVEAU DES INVESTISSEMENTS ET LA QUALITE DE LA FOURNITURE

6.1- Les investissements réalisés sur le réseau concédé

6.1.1- La politique d'investissement

En zone rurale, les autorités concédantes assurent la maîtrise d'ouvrage des travaux de développement des réseaux en basse tension. Le fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE) leur apporte une aide financière. La redevance d'investissement versée par le concessionnaire à l'autorité concédante représente une contrepartie des travaux réalisés sur le réseau concédé. En définitive, ERDF n'est maître, ni du montant des investissements sur le réseau électrique, ni des choix techniques effectués.

L'article 21 de la loi du 7 décembre 2010 sur la nouvelle organisation du marché de l'électricité, dite loi « NOME », a institué un mécanisme local de concertation en matière d'investissement qui comprend les éléments suivants :

- ♦ le programme prévisionnel d'investissement dans les réseaux de distribution établi par la conférence départementale, placée sous l'égide du préfet ;
- ♦ le compte rendu de la politique d'investissement établi par le distributeur ;
- ♦ le bilan de la mise en œuvre du programme établi par l'autorité concédante.

ERDF et la FNCCR sont convenus d'une transmission annuelle par le concessionnaire du compte rendu des travaux réalisés sur le territoire de la concession. Le compte rendu prévu par l'article 21 de la loi NOME est à la charge du gestionnaire des réseaux, et l'entreprise publique a fait le choix de l'intégrer au compte rendu annuel de concession. L'autorité concédante est responsable, quant à elle, de l'élaboration d'un bilan des travaux.

La conférence départementale prévue par l'article 21 de la loi « NOME » du 7 décembre 2010 ne s'étant pas encore réunie, faute d'avoir été instituée dans le département de la Haute-Savoie, aucun programme pluriannuel n'a pu être établi. Dès lors, aucune concertation entre les parties prenantes n'a été engagée aux fins de réorienter les investissements en fonction de besoins prioritaires, liées notamment à l'amélioration de la qualité du réseau HTA. De même, aucune concertation locale en matière d'investissements dans les réseaux de distribution d'électricité n'a pu être engagée, dans le cadre des dispositions de la loi précitée. Quoiqu'il en soit, une mise en cohérence des investissements des différents maîtres d'ouvrage est nécessaire sur le réseau concédé, afin de contribuer à l'amélioration de la qualité de la fourniture, et d'optimiser la gestion des ouvrages. C'est ce que devrait permettre une plus grande concertation dans le cadre de la conférence départementale précitée.

6.1.2- Le niveau et le rythme des investissements

Au 31 décembre 2010, 8,6 % du réseau de distribution datait de plus de quarante ans (soit 399 km), contre 7,8 % au 31 décembre 2009. La part de réseau de plus de 40 ans augmente chaque année d'environ 0,5 point, signe du vieillissement de l'infrastructure. C'est pourquoi, il est nécessaire qu'ERDF augmente ses investissements pour renouveler les ouvrages. Entre 2006 et 2008 les investissements ont fortement augmenté (de 2,7 M€ en moyenne par an). La baisse des investissements de 2,7 M€ (hors article 8) observée en 2010 est principalement due à l'absence d'investissement sur les postes de transformation, ainsi qu'à la diminution de 1,1 M€ des investissements de renforcement du réseau de distribution HTA.

Les données correspondantes exposées dans les comptes rendus d'activité de concession ne sont pas présentés, d'une année sur l'autre, selon des rubriques homogènes. Aussi, pour réaliser un suivi pluriannuel, le SYANE est-il conduit à agréger les données d'ERDF selon les rubriques suivantes :

- ♦ le renforcement des réseaux correspond à la rubrique « *levées de contraintes* » ;
- ♦ la rubrique sécurité, environnement et obligations réglementaires regroupe les rubriques « *renouvellement* » et « *sécurisation-environnement* » ;
- ♦ la qualité de desserte correspond à la rubrique « *continuité* ».

Tableau des investissements réalisés par type de travaux⁵

En milliers d'euros (HT)	2006	2007	2008	2009	2010
Extension	974	982	1 488	1 019	639
Renforcement esthétique	5 280	5 161	4 624	4 094	2 158
Renouvellement	9 766	10 545	10 249	8 935	6 789
Total	15 046	15 706	14 873	13 029	8 947

⁵ Selon la terminologie en usage dans l'industrie électrique, les « extensions » correspondent au raccordement de nouveaux utilisateurs, les « renforcements » correspondent aux opérations augmentant la capacité d'acheminement des réseaux et les « mises en souterrain » correspondent aux opérations d'effacement, essentiellement pour des raisons esthétiques.

En km	2006	2007	2008	2009	2010
Extension	6,0	5,9	8,8	5,9	3,6
Renforcement esthétique	23,7	22,7	19,9	17,3	8,9
Renouvellement	37,7	39,9	38,0	32,5	24,2
Total	67,4	68,5	66,8	55,7	36,8

Source : SYANE

Estimation des besoins théoriques de renouvellement des ouvrages
(pour une durée de vie de 40 ans)

Réseau BT (en km)	2010	2011	2012	2013
Longueur du réseau	7 284	7 409	7 534	7 658
Linéaire à renouveler (de plus de 40 ans)	1 233	1 293	1 353	1 413
Linéaire renouvelé (chaque année)	90 km	90 km	90 km	90 km

Source : SYANE

Depuis 2010, les investissements les plus significatifs du concessionnaire concernent la levée des contraintes et la continuité de la fourniture. Au vu de l'évolution du taux d'amortissement des ouvrages, notamment quant à l'augmentation du linéaire de réseaux âgés de plus de quarante ans, le niveau des investissements réalisés par le concessionnaire apparaît comme insuffisant pour maintenir le niveau actuel de qualité de service.

Le SYANE n'est pas véritablement associé par ERDF à l'établissement du programme pluriannuel d'investissement, étant entendu que le niveau des investissements d'ERDF est arrêté au plan national, puis décliné de façon unilatérale au niveau régional et dans chaque concession.

En définitive, il apparaît que la politique d'investissement d'ERDF fait l'objet d'un retour d'information insuffisant, en dépit des progrès enregistrés en 2011, notamment en matière de communication sur le programme d'investissement, de bilan des actions de maintenance et de renouvellement, et enfin de diffusion de données chiffrées établies à la maille de la concession.

6.2- La qualité de l'électricité distribuée

6.2.1- Les critères attestant de la qualité de la fourniture

L'article 21-1 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 modifiée, issu de la loi de programme n° 2005-781 du 13 juillet 2005 portant orientation de la politique énergétique, dispose que les niveaux de qualité et les prescriptions techniques correspondantes sont fixés par décret. Le décret n° 2007-1826 du 24 décembre 2007 et l'arrêté ministériel du 24 décembre 2007 fixent les niveaux de qualité et détaillent les méthodes d'évaluation. Le dispositif complet est commenté par une circulaire ministérielle d'avril 2010 relative à la qualité de l'électricité.

A la signature du contrat de concession en 2004, le cahier des charges (conforme au modèle de cahier des charges de 1992) n'a fixé aucun objectif ou contrainte spécifique en matière de qualité. En effet, jusqu'à la réforme statutaire de 2003, le syndicat n'avait pas la qualité d'autorité concédante et, en outre, il ne disposait pas d'un service de contrôle de la concession. Par ailleurs, les contrats de concession communaux préexistants dans les communes urbaines, ne comportaient ni objectifs, ni contraintes en matière de qualité.

S'agissant des dispositions en matière de qualité de la fourniture, issues du décret n° 2007-1826 du 24 décembre 2007 et de l'arrêté d'application du même jour, seules les données 2010 ont été soumises à la fois au dispositif d'évaluation de la tenue de tension et à celui de la continuité. De manière générale, le SYANE regrette que les objectifs de qualité et de continuité, dans le cadre du décret dit « *qualité* » de 2007, se limitent aux coupures longues et brèves engendrées par le réseau moyenne tension (HTA), ignorant celles issues du réseau basse tension (BT). De plus, les seuils de tolérance apparaissent comme trop larges.

A la suite de la communication des résultats de 2010, le SYANE a sollicité qu'ERDF expose la méthode d'évaluation adoptée de façon unilatérale. En 2010, le syndicat a demandé au Préfet de la Haute-Savoie de procéder à la différenciation géographique des niveaux de qualité sur le département, en fonction des zones prévues par le décret de 2007. Dans l'intervalle, ERDF a transmis les résultats de qualité pour la zone non différenciée. En définitive, le SYANE souhaiterait renégocier avec le concessionnaire des objectifs de qualité plus contraignants que ceux exigés par la réglementation en vigueur, puis les contractualiser dans un avenant à la convention de concession.

Le compte rendu d'activité présenté par le concessionnaire n'expose pas de façon complète, ni même très claire, les données relatives à la qualité de la fourniture. Les indicateurs présentés sont les suivants :

- ♦ le temps de coupure moyen (hors incident exceptionnel) ;
- ♦ le nombre d'incidents HTA, BT pour 100 km de réseau et nombre de coupures ;
- ♦ le nombre de coupures pour travaux et temps moyen ;
- ♦ la fréquence des coupures longues et brèves ;
- ♦ le nombre de clients BT affectés par plus de 6 coupures longues, 30 brèves, et coupés plus de 3 heures ou plus de 6 heures ;
- ♦ le taux de départs BT et HTA en contrainte de tension (> 10 % pour la BT, > 5 % pour la HTA).

Dans le cadre du contrôle de concession, le SYANE se montre plus exigeant que l'application des seuls indicateurs inscrits dans la convention de concession :

- ♦ la durée moyenne de coupure et sa répartition : travaux HTA, travaux BT, incidents HTA, incidents BT, résorption des transformateurs pollués au PCB ;
- ♦ le nombre et le taux d'incidents HTA et BT pour 100 km de réseau (en 2010, 41 % des incidents HTA et 37 % des incidents BT ont eu des causes inconnues) ;
- ♦ les indicateurs du décret qualité de 2007 ;
- ♦ le nombre et le taux de départs HTA avec des chutes de tension supérieures à 5 % ;
- ♦ le nombre d'usagers et de départs mal alimentés sur la concession ;
- ♦ l'indicateur de continuité de fourniture (ICF), calculé par l'agrégation des coupures sur le réseau HTA.

Les modalités de constitution des indicateurs retenus par ERDF ne sont pas suffisamment explicites, et sont communiqués à la maille de la concession, dans le cadre du compte rendu d'activité de concession. De manière générale, le SYANE estime que ces éléments ne sont pas suffisamment précis pour évaluer la qualité de la fourniture (tenue de tension et continuité).

Le SYANE considère que les indicateurs de qualité doivent être analysés à la maille la plus significative possible qui est, selon lui, celle de la commune, l'analyse devant s'inscrire dans un cadre pluriannuel. Pour ERDF, c'est la maille de la concession qui constitue l'échelon pertinent en termes de qualité de la fourniture.

6.2.2- L'âge des ouvrages

L'âge moyen du réseau de distribution HTA est de vingt-trois ans, et celui du réseau BT est de vingt-trois ans et huit mois. Toutefois, l'on observe d'importantes disparités selon le type d'ouvrages.

Le réseau de distribution HTA est composé de 1 944 km de lignes électriques en aérien (42,1 %). En 2010, 47 km du réseau HTA aérien étaient réalisés en faible section (1 % du total). Cette longueur n'a quasiment pas évolué depuis 2007. Aussi, convient-il de privilégier les actions de sécurisation des réseaux HTA et des réseaux aériens nus considérés comme les plus sensibles aux aléas climatiques.

Le réseau de distribution BT est composé de 3 050 km de lignes électriques en aérien (41,6 %). En 2010, 440 km de réseau étaient réalisés en aériens nus (6 % du réseau BT) contre 437 km en 2009. Cette augmentation est à rapprocher de l'intégration du réseau d'Annecy (11,7 km) et de la résorption de 8 km. Sur ces 440 km, 240 km sont en faible section, sensibles aux aléas climatiques, contre 243 km en 2009 et 285 km en 2005.

Le rythme de résorption du réseau aérien nu de faible section, particulièrement vulnérable, apparaît comme trop lent. A ce rythme, la totalité du réseau aérien nu serait résorbée en 2035. C'est pourquoi le SYANE a engagé, au titre de 2010 et 2011, un programme de sécurisation comportant 2 M€ de travaux sur les réseaux les plus vulnérables situés en zone d'électrification rurale, en partie financés par le FACE.

Il conviendrait également qu'ERDF poursuive l'effort de sécurisation des réseaux situés en zone urbaine, hors du champ de compétence du SYANE, en fonction du niveau de tarif et des orientations décidés par la Commission de régulation de l'énergie, dans la mesure où 16,3 % du réseau aérien nu de faible section y est encore localisé.

6.2.3- La typologie des coupures

Entre 2009 et 2010, la baisse du critère B (mesurant la durée moyenne de coupure perçue par un usager) a été essentiellement due à la diminution des incidents sur le réseau HTA qui ont représenté 48 % du critère B (soit 43,6 minutes). Cette évolution est liée au taux élevé d'enfouissement des réseaux HTA (57,9 %). L'impact des événements climatiques sur le critère B a été de 10 minutes.

Les travaux sur le réseau HTA ont représenté 31 % du critère B (27,6 minutes). Les travaux sur le réseau BT ont représenté une durée moyenne de coupure de 12,4 minutes, en augmentation de 8 minutes par rapport à 2009, en partie due aux coupures programmées dans le cadre du programme de résorption des transformateurs concentrant du PCB (Polychlorobiphényles).

La récente baisse du temps de coupure des clients constitue l'élément le plus utile pour juger de la pertinence du niveau d'investissement d'ERDF.

6.2.4- Les départs du réseau de distribution présentant une chute de tension

En 2010, sur les 269 départs du réseau HTA de la concession :

- ♦ onze départs ont enregistré des chutes de tension comprises entre 5 % et 7 % ;
- ♦ neuf ont connu des chutes de tension supérieures à 7 %.

Au 31 décembre 2009, 1 493 départs BT (6 %) étaient en contraintes de tension, contre 185 départs (0,7 %) à fin 2010. Cette diminution représente une baisse de 87,6 % sur la concession départementale (31 % en zone rurale). Le SYANE conteste la validité de ces résultats dus à un changement du modèle d'évaluation.

Le point d'inflexion observé entre 2009 et 2010 résulte d'une décision unilatérale d'ERDF qui justifie ainsi s'être mis en conformité avec les dispositions du décret n° 2007-1826 du 24 décembre 2007 relatif aux niveaux de qualité des réseaux publics de distribution et de transport de l'électricité, et avec celles de l'arrêté du 24 décembre 2007 modifié. En outre, l'entreprise nationale a modifié plusieurs paramètres techniques, afin d'ajuster le profil de consommation des clients et les températures de référence.

6.2.5- Les usagers considérés comme mal alimentés

Au 31 décembre 2009, 5 373 usagers étaient considérés comme mal alimentés (1,5 % des usagers), contre 1 667 usagers fin 2010 (0,4 % des usagers). L'analyse détaillée laisse à penser que la grande majorité des communes n'auraient plus d'usagers mal alimentés, selon le nouveau plan de tension (58 % contre 31 %), et que la proportion de communes ayant un taux d'usagers mal alimentés supérieur à 5 % passerait de 13,4 % à 4,2 %.

Le changement de méthode d'évaluation d'ERDF, introduit en 2011, a induit une baisse de 69 % du nombre d'usagers mal alimentés. Or, le SYANE considère que ces résultats ne sont pas complètement fiables pour les raisons suivantes :

- ♦ le SYANE a demandé en vain à ERDF la liste des départs mal alimentés en zone rurale, établie selon l'ancien modèle de simulation (GDO) et selon le nouveau plan de tension, afin d'établir une cartographie précise ;
- ♦ les statistiques prennent en compte l'élévation de la tension de sortie des transformateurs HTA/BT, alors que cette action nécessite une intervention humaine et une coupure effectuée au coup par coup ;
- ♦ ERDF n'est pas en mesure de communiquer la liste exhaustive des clients mal alimentés désormais bien alimentés, ce qui rend plus difficile le contrôle du SYANE sur le terrain ;
- ♦ Les bases de données techniques et comptables du concessionnaire ne seraient pas complètement fiables.

En définitive, le nouveau plan de tension a été mis en œuvre par ERDF sans concertation avec l'autorité concédante, et la baisse de plusieurs indicateurs semble essentiellement due à des modifications de paramétrage des données du concessionnaire. Aussi, lors de la conférence départementale dédiée à l'inventaire du Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE), tenue en juin 2011, le SYANE a contesté la pertinence des résultats 2010 présentés par ERDF, et la conférence départementale a validé uniquement les résultats 2009.

ERDF souligne que les paramètres du mode d'évaluation des clients mal alimentés ont été modifiés en fonction d'éléments tant technique que réglementaire. L'entreprise nationale admet l'existence d'écarts entre les deux bases de données, technique et comptable, tout en relativisant la portée, notamment en ce qui concerne le réseau à moyenne tension (HTA), où 96 % des données seraient cohérentes entre elles. Enfin, elle rappelle qu'elle s'efforce d'améliorer encore la fiabilité des raccordements et des contrôles de flux.

Les enjeux en matière d'amélioration de la qualité de la fourniture sont importants pour le SYANE, dans un contexte marqué par l'incertitude sur l'évolution des aides du FACE (environ 5 M€ par an). Le SYANE craint qu'en minimisant le nombre de clients et de départs mal alimentés, l'on ne s'oriente vers une diminution des travaux de renforcement des réseaux, entraînant une baisse de la qualité de la fourniture.

6.2.6- Les mesures correctrices prises par le concessionnaire

La Haute-Savoie connaît une forte progression démographique (de 1,4 % par an pour la période 1999 à 2008), ce qui nécessite de renforcer ou étendre les réseaux BT, et encore davantage les réseaux HTA qui concentraient 79 % de la durée de coupure en 2010. Le critère de la tenue de tension dépend essentiellement de la qualité du réseau BT sur les 25 207 départs BT de la concession. Néanmoins, l'amélioration du réseau HTA a nécessairement un impact à moyen terme sur la qualité de la fourniture.

Aucune mesure n'a été contractualisée dans le cadre d'avenants au contrat de concession. En outre, aucun programme d'amélioration n'a été formalisé de la part du concessionnaire. En particulier, le programme prévisionnel d'investissement, dont la loi dite « NOME » a prévu la mise en place, n'a pas encore été arrêté pour la Haute-Savoie.

En complément des opérations dont il assure la maîtrise d'ouvrage pour le compte des communes, et en raison du rythme lent de résorption du réseau aérien nu de faible section, le SYANE a engagé en 2010 un programme spécifique de sécurisation des réseaux aériens les plus fragiles (2 M€ de travaux pour 2010, et autant pour 2011).

Depuis 2005, le syndicat concentre ses investissements sur le réseau BT, en particulier en zone rurale. Pour les renforcements, les besoins sont identifiés sur la base des états présentés aux communes. En 2010, le SYANE a engagé un programme de sécurisation des réseaux BT aériens nus de faible section, avec comme objectif la résorption en dix ans des 243 km de ce type de réseau particulièrement vulnérable. En outre, le SYANE poursuit un objectif d'amélioration de l'esthétique des ouvrages concédés, grâce à un ambitieux programme d'enfouissement des réseaux de distribution de l'électricité.

Conformément au tableau de répartition figurant au contrat de concession, le SYANE est maître d'ouvrage de la réalisation des travaux :

- ♦ de renforcement des réseaux BT en zone rurale ;
- ♦ d'extension en zone rurale, qu'il s'agisse du raccordement des réseaux de moyenne tension, de celui des « écarts » (bâtiments éloignés de 200 mètres d'un réseau existant), et de celui des zones d'aménagement dans le cadre de projets publics ;
- ♦ de traitement environnemental des réseaux BT en zone rurale et urbaine (mise en souterrain).

6.3- Le dispositif « Linky » de déploiement de compteurs intelligents

Le déploiement du dispositif « Linky » ne constitue pas une initiative propre d'ERDF puisqu'il résulte des dispositions du décret n° 2010-1022 du 31 août 2010 relatif aux dispositifs de comptage sur les réseaux publics d'électricité, pris en application du IV de l'article 4 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

La délibération de la Commission de régulation de l'énergie en date du 7 juillet 2011 présente le résultat d'une étude économique faisant état d'un montant d'investissement de 4,3 milliards d'euros. Les territoires d'expérimentation sont situés dans la région lyonnaise (quatre arrondissements de Lyon et plusieurs communes du Grand Lyon) et en Indre-et-Loire. A partir de 2014, le dispositif devrait être généralisé à l'ensemble du territoire métropolitain. Il convient de rappeler qu'aux termes de l'arrêté du 6 janvier 2012, l'équipement en compteurs dits « intelligents » aura nécessairement un impact sur le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE), par le biais du paramètre « compteurs » inclus dans la formule de calcul de ce tarif.

Le comité syndical du SYANE a adopté une motion relative au déploiement des compteurs « Linky », lors de la séance du 16 décembre 2011. Dans cette motion, le SYANE rappelle qu'il a toujours été favorable à la modernisation de son patrimoine, et qu'il suit avec intérêt le programme de déploiement des compteurs dits « intelligents ». Leurs avantages comparatifs sont indéniables, au regard de la capacité de disposer d'une vision détaillée et en temps réel de sa propre consommation électrique, de la possibilité de les piloter à distance, et de leur capacité à détecter et signaler des anomalies de fournitures sur les réseaux publics en basse tension.

Aussi, le syndicat souhaite-t-il que la capacité d'agir à distance soit utilisée dans le cadre d'un protocole précis destiné à en réglementer l'usage, d'autant que les compteurs et le système de comptage associé font partie intégrante de son patrimoine.

7- L'EXERCICE DE LA MAITRISE D'OUVRAGE PAR L'AUTORITE CONCEDANTE

7.1- Le fondement juridique de la répartition entre l'autorité concédante et le concessionnaire

L'article 10 de la convention de concession pour le service public de la distribution d'énergie électrique, conclue le 14 janvier 2004 entre le SELEQ 74 et EDF pour une durée de trente ans, stipule que « *l'exploitation des ouvrages de la concession est assurée par le concessionnaire (...). Ainsi, les travaux de maintenance, y compris ceux d'élagage, et ceux de renouvellement (...) seront financés par le concessionnaire. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que l'autorité concédante soit maître d'ouvrage de certains travaux de renouvellement lorsqu'ils sont contenus dans des travaux de raccordement, de renforcement, de déplacement ou d'amélioration, notamment esthétiques. Le concessionnaire participera aux financements de ces travaux de renouvellement si le montant de sa contribution, à verser à l'autorité concédante, a fait l'objet d'un accord avec celle-ci avant l'exécution des travaux* ».

L'article 36 de la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, codifié à l'article L. 322-6 du code de l'énergie, a accordé aux collectivités territoriales, autorités concédantes, la faculté de réaliser des ouvrages en zone rurale sur le réseau de basse tension, avec le concours financier de l'Etat, par l'intermédiaire du FACE, et du concessionnaire, par le biais de la redevance R2 et de la contribution dite « de l'article 8 ». Toutefois, la maîtrise d'ouvrage étant indissociablement liée à la compétence d'autorité organisatrice détenant le pouvoir concédant, il n'est pas envisageable d'avoir une maille d'organisation de la maîtrise d'ouvrage différente de celle de l'autorité concédante.

7.2- Le territoire sur lequel s'exerce la maîtrise d'ouvrage

S'agissant des communes dont les réseaux de distribution d'électricité sont exploités en régie, ou par une société d'économie mixte locale, le SYANE n'exerce jamais la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les réseaux. En effet, l'autorité concédante est détenue soit par les communes (Bonneville, Les Houches, Sallanches), soit par les syndicats (syndicat énergie et service de Seyssel, syndicat intercommunal d'électricité de Thônes), lesquels confient à leur régies ou société d'économie mixte locales l'ensemble des travaux sur les réseaux de distribution d'électricité.

S'agissant des communes placées sous concession ERDF, la maîtrise d'ouvrage des travaux est assurée soit par le SYANE, soit par le concessionnaire. Les modalités de répartition des travaux sont régies par les articles 8, 9, 10 de la convention de concession du 14 janvier 2004, ainsi que par son annexe 1. A ce jour, il n'existe plus de syndicat primaire pour les communes placées sous concession ERDF, lesquelles sont toutes adhérentes directes du syndicat. En effet, sur les dix syndicats primaires existants, neuf d'entre eux ont été dissous entre 2001 et 2003, et le syndicat intercommunal d'électricité du canton de Rumilly a été dissous par arrêté préfectoral du 8 avril 2008.

La convention de concession comprend des dispositions spécifiques relatives aux travaux de raccordement des nouveaux usagers. A cet égard, un projet d'avenant au contrat de concession a été établi en 2011, afin de tenir compte des textes d'application des lois dites « *solidarité et renouvellement urbain* » (SRU) et « *urbanisme et habitat* » (UH), intervenus en ces matières depuis 2009. Ce nouvel avenant en préparation permettra d'actualiser le tableau de répartition de la maîtrise d'ouvrage entre ERDF et le SYANE.

Tableau de répartition de la maîtrise d'ouvrage entre ERDF et le SYANE

	URBAIN	RURAL
EXTENSIONS		
Raccordement client HTA	ERDF	ERDF
Raccordement pour une zone d'aménagement ou lotissement (aménageur public)	ERDF	ERDF/SYANE
Raccordement pour une zone d'aménagement ou lotissement (aménageur privé)	ERDF	ERDF
Raccordement immeuble collectif BT	ERDF	ERDF
Raccordement usager BT individuel (< 36 kVa)	ERDF	ERDF
Raccordement usager BT individuel (36 kVa – 120 kVa)	ERDF	SYANE
Raccordement « écarts »	ERDF	SYANE
BRANCHEMENTS		
	ERDF	ERDF
RENFORCEMENTS (hors raccordement nouvel utilisateur)		
Renforcements HTA	ERDF	ERDF
Renforcements BT liés à une contrainte préexistante	ERDF	SYANE
Intégration dans l'environnement (esthétique)	SYANE	SYANE

Source : SYANE

7.3- Les conditions financières d'exercice de la maîtrise d'ouvrage

Au niveau départemental, les collectivités territoriales exploitant leur réseau de distribution d'électricité, sous le statut de régie municipale ou de société d'économie mixte, sont adhérentes du SYANE. La répartition des crédits du Fonds d'amortissement des charges d'électrification rurale (FACE), entre les collectivités maîtres d'ouvrage éligibles, fait régulièrement l'objet de délibérations du comité syndical.

S'agissant des communes placées sous concession ERDF, le SYANE perçoit la redevance R2 versée en contrepartie des travaux dont il exerce la maîtrise d'ouvrage, ainsi qu'une contribution au financement des travaux d'amélioration esthétique dite de « l'article 8 ». En outre, depuis 2010 il perçoit également une contribution au titre de la « *part couverte par le tarif* » (PCT) pour les travaux d'extension des réseaux de distribution d'électricité, en lieu et place de la redevance R2.

La dotation du FACE (3,9 M€ en 2011) et la participation financière des communes viennent abonder le financement des travaux d'électrification rurale. Le taux de participation financière du SYANE est fixé selon le type de travaux et de communes.

Participation financière du SYANE aux travaux réalisés sous sa maîtrise d'ouvrage

Type de réseau Exercice 2011	Intitulé	Taux de participation du SYANE
Électrification	Renforcement réseau aérien	65 %
	Extension réseau aérien	40 %
	Extension réseau aérien (tarifs jaunes)	40 %
	Renforcement réseau aérien (branchements)	65 %
	Extension réseau souterrain pour Tarifs Jaunes	40 %
	Mise en souterrain (réseau)	M1 : 40 % - M2 : 50 % - M3 : 60 %
	Mise en souterrain (branchements)	M1 : 40 % - M2 : 50 % - M3 : 60 %
	Electrification - MS (lignes HTA)	40 %
	Extension réseau	0 %
	Réseaux aériens nus (faible section) (sécurisation - lignes BT)	Commune rurale 85 % - urbaine : 65 %
	Renforcement aérien réseau (tarifs jaunes)	65 %
	Extension réseau souterrain	40 %
	Renforcement réseau souterrain	65 %

Source : SYANE

7.4- Les marchés de travaux réalisés sous maîtrise d'ouvrage du syndicat

Le SYANE passe environ 250 marchés publics par an. Depuis 2010, 99 conventions de groupements de commande ont été établies entre le SYANE et des collectivités territoriales, afin d'assurer conjointement des travaux sur la voirie, les réseaux secs et les réseaux humides. Jusqu'en 2006, le territoire de desserte du syndicat était subdivisé en quatre secteurs géographiques faisant chacun l'objet d'un marché à bons de commande, attribué à un groupement d'entreprises pour trois ans, sur la base d'un bordereau de prix unitaire établi par le maître d'œuvre. Ce mode de consultation permettait de pallier la difficulté de connaître avec précision la masse de travaux à engager à la maille communale. En 2007, le syndicat a relevé une forte hausse du niveau des prix proposés par les entreprises soumissionnaires, les offres dépassant de beaucoup les montants estimatifs de prix.

Prenant en considération l'évolution de la jurisprudence communautaire contenue dans l'arrêt de la Cour de justice des communautés européennes du 5 octobre 2000 (affaire C-16/98), le syndicat a modifié, à compter de 2007, l'organisation de la commande publique pour les travaux réalisés sous sa maîtrise d'ouvrage. En effet, il a développé une analyse fondée sur la notion d'opération, à la suite de la déclaration fin 2006 du caractère infructueux de la consultation pour le renouvellement des marchés de travaux à bons de commande. Il a organisé en 2007 une mise en concurrence par voie d'appel d'offres ouvert, alloti par opération. La consultation a abouti au constat du caractère infructueux de la procédure pour huit lots sur quatorze. Elle a été relancée sous la forme d'un marché négocié, ce qui a permis l'attribution de cinq lots sur huit à un prix inférieur à l'estimation initiale.

Le syndicat a ensuite lancé une nouvelle consultation portant sur dix lots qui a abouti à la reconnaissance du caractère infructueux de la procédure pour quatre d'entre eux, les offres étant supérieures de 0,16 à 56,53 % à l'estimation initiale. Une nouvelle consultation, sous la forme d'un marché négocié, a permis de ramener les offres à un prix inférieur à l'estimation initiale, et d'attribuer les marchés. Depuis 2008, des groupements d'entreprises ont commencé à se désolidariser, et plusieurs entreprises ont répondu de façon séparée. Au lieu de relancer un marché à bons de commande, en raison de la stabilisation des prix de marché, le syndicat a préféré privilégier à l'avenir la consultation par appels d'offres ouverts.

Dans ses consultations par voie d'appel d'offres, le SYANE considère la notion d'opération à une échelle circonscrite avec précision. En effet, si le réseau de distribution d'électricité est exploité à une maille départementale, les besoins de travaux sont en revanche définis à une maille souvent infra-communale. En définissant le périmètre de ses consultations en fonction de la notion d'opération, le SYANE a la possibilité d'associer, au sein de la même procédure, et pour la même opération, l'ensemble des travaux nécessaires, toutes compétences confondues.

Tout en respectant la notion d'opération, le recours systématique à des appels d'offres, lui permet de s'adapter aux besoins spécifiques des opérations coordonnées. A cette fin, le SYANE et les collectivités concernées, maîtres d'ouvrages des travaux sur le réseau de distribution d'électricité, établissent des conventions de groupement de commandes. Le SYANE constate que les entreprises disposant d'une implantation locale sont souvent les plus concurrentielles, compte tenu de la dispersion géographique des opérations, de l'absence de simultanéité des programmations de travaux et des montants financiers en jeu.

Depuis 2007, près de soixante entreprises de travaux publics ont conclu des marchés de travaux avec le syndicat, contre une douzaine auparavant.

L'élargissement de la concurrence entre entreprises, grâce au recours systématique à des procédures de passation des marchés après appel d'offres, a permis une réduction des coûts des travaux sur les réseaux électriques d'environ 15 %. Depuis 2007, le syndicat a constaté des prix de marché sensiblement inférieurs aux estimations initiales. En outre, il a mis en place en 2008 un observatoire des prix de marché, sur la base d'opérations-type de travaux.

Le recours à des procédures d'appel d'offres pour les marchés de travaux semble particulièrement bien adapté aux besoins du SYANE et aux conditions actuelles de marché. De plus, le SYANE n'hésite pas à recourir à des procédures innovantes, telles que la signature d'un accord cadre multi-attributaires, avec une remise en concurrence systématique par opération, et la fixation de prix plafonds.