

**RAPPORT
AUDIT DU PILOTAGE ET DU CONTRÔLE DE LA VILLE
SUR SES CONCESSIONS DE DISTRIBUTION D'ENERGIE**

- septembre 2015 -

N° 14-12-03

Rapporteurs :

[.....], inspecteur général

[.....], inspectrice

[.....], ingénieur des services techniques

[.....], chargée de mission

SOMMAIRE

Note de synthèse	3
Introduction	5
1. Les quatre concessions parisiennes de distribution d'énergie	7
1.1. La concession de la distribution d'électricité	7
1.1.1. L'organisation du secteur de l'électricité	7
1.1.2. La distribution d'électricité à Paris	8
1.1.3. Le contrat de concession.....	12
1.2. La concession de la distribution du gaz	16
1.2.1. L'organisation du secteur du gaz	16
1.2.2. La distribution du gaz à Paris	17
1.2.3. Le contrat de concession.....	20
1.3. La distribution de chaleur urbaine	23
1.3.1. Le contexte de la distribution de chaleur urbaine	23
1.3.2. La convention de concession avec CPCU	25
1.3.3. Clients et qualité de service	25
1.3.4. Patrimoine concédé et investissements	27
1.3.5. Résultat d'exploitation	27
1.4. La distribution de froid : Climespace	28
1.4.1. La convention concession avec Climespace : objet et périmètre	28
1.4.2. Clients et qualité de service	29
1.4.3. Résultat d'exploitation	30
1.5. Flux budgétaires de la Ville en lien avec les concessions	31
2. Un pilotage stratégique à améliorer dans une période cruciale et incertaine	32
2.1. Pour une meilleure coordination d'acteurs nombreux	33
2.1.1. Les délégations concernées	33
2.1.2. Les commissions supérieures de contrôle de l'électricité et du gaz et les comités de suivi	34
2.1.3. Les commissions consultatives des services publics locaux	37
2.1.4. La gouvernance administrative : les trois principales directions compétentes	37
2.2. Une vision d'ensemble en train de se constituer	38
2.2.1. Des évolutions significatives.....	38
2.2.2. Des évolutions à poursuivre	42
2.2.3. Un niveau de réflexion et d'action qui doit dépasser la Ville de Paris	47
3. Un nécessaire rééquilibrage du contrôle des concessions	51
3.1. Le cadre juridique des contrôles des concessions de distribution d'énergie ..	51
3.2. L'étendue du contrôle des concessions de distribution d'énergie	53
3.3. Des contrôles qui restent limités	54
3.4. Des progrès sensibles laissant subsister des marges pour l'avenir	57

4. Tableau récapitulatif des risques	60
Liste des recommandations.....	62
Table des tableaux, graphiques et illustrations	64
Procédure contradictoire	66
Liste des annexes	85

NOTE DE SYNTHÈSE

Paris présente la particularité d'être propriétaire, sur son territoire, des quatre réseaux de distribution d'énergie que sont l'électricité, le gaz, le chauffage urbain et l'énergie frigorifique. Elle dispose ainsi de moyens d'actions liés à sa qualité d'autorité organisatrice de la distribution d'énergie et assure une fonction d'autorité délégente.

Aujourd'hui, 97 % de l'énergie consommée à Paris est produite hors de son territoire. Dès lors, les réseaux d'énergie constituent un levier d'action essentiel.

Si la loi impose comme gestionnaires du réseau de l'électricité et du gaz respectivement ERDF et GrDF induisant un rapport déséquilibré entre concessionnaires et concédants, les contrats de concession passés avec la CPCU pour le chauffage urbain et Climespace pour la distribution du froid relèvent du droit commun des délégations de service public.

Les quatre contrats de concession passés par la Ville de Paris arrivent tous à échéance entre 2019 et 2024. La perspective de ces renouvellements intervient dans un contexte législatif en plein bouleversement : la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), tout en maintenant les compétences d'autorité délégente aux communes et à leurs syndicats, confie à la métropole du Grand Paris la définition d'un schéma directeur de stratégie énergétique à l'échelle de son territoire ; la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte aura probablement des impacts sur la distribution.

Le rôle d'autorité organisatrice locale de la Ville de Paris apparaît, par ailleurs, essentiel face à des enjeux environnementaux et de qualité de service croissants ainsi que financiers : la valeur du patrimoine concédé parisien est exceptionnelle, de l'ordre d'1,8 Md€¹ et les recettes (y compris fiscales) liées aux concessions de distribution d'énergie s'élèvent pour la Ville à 110 M€ par an.

D'ores et déjà, la municipalité et le secrétariat général ont mis en place un *board* des concessions, une mission énergies, des rencontres trimestrielles entre le secrétaire général et les dirigeants des entreprises concessionnaires et renforcé le rôle des commissions supérieures de contrôle de l'électricité et du gaz ainsi que des comités de suivi pour la distribution de chaleur et d'énergie frigorifique.

Dans cette période cruciale et incertaine, la Ville doit être en mesure de fixer rapidement des stratégies conformes à son intérêt et mener une réflexion sur le niveau d'action qu'elle souhaite adopter (local, métropolitain, voire national dans le cadre de rapprochements avec d'autres grandes autorités concédantes et de sa participation aux associations représentatives des autorités concédantes).

Concernant le pilotage stratégique des concessions de distribution d'énergie, les acteurs au sein de la Ville sont nombreux, qu'il s'agisse des délégations politiques dont les feuilles de route traitent peu de ce sujet particulier, des commissions supérieures de contrôle de l'électricité et du gaz, des comités de suivi ou des commissions consultatives des services publics locaux ; leur coordination doit donc être renforcée. Quant à la gouvernance administrative, elle est morcelée entre plusieurs directions (direction de la voirie et des déplacements (DVD) principalement, direction des affaires juridiques (DAJ) et direction des finances et des achats (DFA) ; son fonctionnement en mode projet n'est activé qu'en cas d'évolutions contractuelles. Des progrès ont néanmoins été d'ores et déjà réalisés dans

¹ Sa valeur nette comptable (VNC) s'élève à 751 M€ pour la concession électrique, 356 M€ pour la concession de gaz, 343 M€ pour la concession CPCU et 331 M€ pour la concession Climespace.

le contrôle collaboratif des directions. Le secrétariat général a récemment accru son implication dans la coordination de ces différents intervenants.

Malgré des évolutions significatives marquées par la mise en place de schémas directeurs visant au renforcement du pouvoir de direction de la Ville dans la programmation des investissements des concessionnaires et certains ajustements contractuels, la fonction d'autorité organisatrice doit être renforcée. Elle suppose une meilleure vision d'ensemble, à laquelle la mission énergies du secrétariat général pourrait contribuer, et un contrôle permanent et approfondi des concessions.

La Ville doit se mettre en état d'obtenir des concessionnaires une meilleure qualité du réseau et une prise en compte accrue des intérêts des usagers ainsi qu'une implication plus forte dans les actions menées au titre de la transition énergétique et de la lutte contre la précarité énergétique. Elle doit veiller aux conséquences des modifications dans la prise en charge des raccordements électriques en cas extension ou de renforcement (dont le risque financier a été estimé à 225 M€ pour les dix ans à venir).

S'agissant du contrôle des concessions de distribution d'énergie proprement dit dont est principalement chargée la mission de contrôle des concessions de distribution d'énergie (MCCDE) de la DVD, celui-ci résulte d'une analyse du compte rendu d'activité des concessionnaires (CRAC) auxquels s'ajoutent des contrôles spécifiques techniques et financiers sur place et sur pièces.

Les pouvoirs de la Ville restent à cet égard réduits face aux monopoles d'ERDF et GrDF, du fait d'un manque de transparence patent de leurs comptes de délégation et d'une tendance aux changements de méthodologie, empêchant les comparaisons dans le temps et masquant l'effet de décisions unilatérales des concessionnaires relatives aux droits patrimoniaux de la Ville.

Malgré ces difficultés, des progrès sensibles ont été enregistrés (contrôle de la programmation des investissements d'ERDF, présentation précise des données patrimoniales de GrDF, production supplémentaire de pièces par la CPCU (avenant de 2009 au traité de concession) et nouveaux indicateurs de suivi pour la CPCU et Climespace).

Ces progrès doivent être poursuivis en menant des investigations plus approfondies. Ils supposent un renforcement des moyens humains de la MCCDE accompagné d'un développement de son niveau d'expertise et d'une affectation de l'intégralité des recettes prévues contractuellement au renforcement du contrôle des concessions de distribution d'énergie. Un plan de contrôle annuel et quinquennal pourrait, dans ce cadre, être formellement défini.

Une équipe dédiée à la préparation du renouvellement des quatre concessions de distribution d'énergie devrait être constituée dès à présent au sein de la DVD.

INTRODUCTION

Par une note en date du 19 septembre 2014, la Maire de Paris a saisi l'Inspection générale en vue de mener un audit concernant à la fois la gouvernance du secteur de l'énergie à la Ville, les consommations et les achats d'énergie ainsi que le pilotage et le contrôle des concessions de distribution d'énergie.

Le présent rapport porte sur les concessions de distribution d'énergie : électricité, gaz, chauffage urbain et énergie frigorifique.

L'article L 1411-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) définit la délégation de service public comme le contrat *« par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service »*.

La concession est le mode de délégation par lequel le concessionnaire réalise lui-même les investissements nécessaires à l'exécution de sa mission déléguée, se rémunère directement sur l'usager et assume sa mission à ses risques et périls. Il peut verser une redevance à la collectivité. L'acte de concession se compose :

- d'une convention marquant l'accord de l'autorité concédante et du concessionnaire,
- d'un cahier des charges fixant les droits et les obligations des deux parties et notamment les obligations du concessionnaire en termes d'investissements à réaliser sur le réseau. Il détaille également certains objectifs de qualité, comme le temps de coupure.

Seuls le chauffage urbain et la distribution du froid sont l'objet d'une concession de droit commun, la distribution de l'électricité et du gaz relevant à Paris du monopole confié par la loi respectivement à ERDF et GrDF.

Les quatre concessions parisiennes de distribution d'énergie arrivent toutes à échéance entre 2019 et 2024. La question de leur gouvernance est essentielle dans l'optique de leur futur renouvellement et compte tenu des enjeux : les recettes liées aux concessions de distribution d'énergie s'élèvent pour la Ville à 40 M€ de redevance auxquelles s'ajoutent 70 M€ de taxes sur la consommation finale d'électricité collectées par les distributeurs sous le contrôle de la collectivité, pour un montant total de 110 M€. En outre, la valeur du patrimoine concédé parisien est exceptionnelle : sa valeur nette comptable (VNC) s'élève à 751 M€ pour la concession électrique, 356 M pour la concession de gaz, 343 M€ pour la concession CPCU et 331 M€ pour la concession Climespace.

Il est par ailleurs précisé que conformément aux termes de la lettre de mission, seul le volet distribution a été examiné pour l'électricité, étant rappelé que la concession à EDF et ERDF comprend aussi la fourniture aux tarifs réglementés de vente et la concession de froid comprend également la production.

Les travaux de la mission sont fondés sur des entretiens avec de nombreux responsables, élus et fonctionnaires, la collecte et l'exploitation de documents, la rencontre avec les différents concessionnaires de la Ville et la prise de contact avec des organismes extérieurs et en particulier d'autres autorités concédantes.

Le rapport qui présente les principaux constats et recommandations est complété par des données sur chacune des concessions de distribution d'énergie, renvoyées en annexe.

L'analyse du pilotage et du contrôle actuels des concessions de distribution d'énergie par la Ville de Paris a été développée selon trois axes : une présentation synthétique des

quatre concessions parisiennes mise en perspective par des éléments de parangonnage pour identifier les limites auxquelles les collectivités sont confrontées, notamment pour les deux principales concessions, le pilotage stratégique et les possibilités de renforcement du contrôle des concessions. Une quatrième partie rappelle brièvement sous la forme d'un tableau récapitulatif les principaux risques identifiés par la mission.

1. LES QUATRE CONCESSIONS PARISIENNES DE DISTRIBUTION D'ÉNERGIE

La Ville de Paris est autorité organisatrice de la distribution d'énergie sur son territoire. Elle est propriétaire de quatre réseaux de distribution d'énergie : électricité, gaz, chauffage urbain et froid ; et elle assure la fonction d'autorité déléguée pour ces quatre réseaux.

Ces réseaux et les concessions passées pour leur gestion déléguée sont présentés successivement afin d'en identifier les caractéristiques essentielles ainsi que les particularités et points communs par rapport à d'autres collectivités françaises ou syndicats urbains. Des informations plus détaillées et spécifiques aux réseaux parisiens sont fournies dans quatre monographies annexées au rapport².

Les comparaisons sont effectuées en priorité avec le SIPPAREC (électricité) et le SIGEIF (gaz et électricité), les deux autres autorités concédantes franciliennes majeures avec Paris. Le parangonnage s'étend toutefois également à d'autres collectivités importantes de province sur plusieurs indicateurs.

1.1. La concession de la distribution d'électricité

Avant de détailler la concession de la distribution d'électricité à Paris, un rappel de l'organisation du secteur de l'électricité, fortement réglementé, est nécessaire.

1.1.1. L'organisation du secteur de l'électricité

Le secteur de l'électricité est découpé en quatre grandes activités : production, transport, distribution³ et fourniture, ayant chacune une organisation spécifique, fixée par la loi et codifiée dans le code de l'énergie et dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) en trois grandes étapes.

Les lois du 5 avril 1884 sur l'organisation et les compétences des communes et du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie fixent les règles d'organisation et de gestion du service public de distribution : les communes en sont l'autorité organisatrice et la concession en est le mode de gestion normal.

La loi n° 46-628 du 8 avril 1946 réorganise le mode de gestion de l'ensemble des activités, en nationalisant la production, le transport, la distribution, l'importation et l'exportation de l'électricité et en instituant un monopole sur ces activités, confié à EDF. Les opérateurs publics de distribution et de production d'électricité préexistants sont toutefois maintenus⁴.

Enfin, la transposition du droit communautaire par les lois des 10 février 2000, 9 août 2004 et 7 décembre 2006 ouvre à la concurrence la production et la fourniture d'électricité et confirme le monopole sur le transport et la distribution. Le maintien du monopole de transport et de distribution de l'électricité a été voulu par le législateur afin d'assurer, sur tout le territoire, une cohérence technique et l'égalité d'accès des usagers au réseau.

² L'alimentation des Bois de Vincennes et de Boulogne en électricité, assurée dans le cadre du traité de concession du SIPPAREC à ERDF, est laissée à part.

³ Le réseau de distribution s'étend des postes sources (limite entre le réseau de transport et le réseau de distribution publique) aux compteurs des usagers (limite entre le réseau de distribution publique et les installations privées des usagers).

⁴ Entre autres la Compagnie nationale du Rhône, Gaz et électricité de Grenoble.

L'état du secteur en 2015 est le suivant :

- La production électrique est ouverte à la concurrence mais assurée majoritairement par EDF.
- Le monopole du transport de l'électricité est confié par l'État à Réseau de Transport d'Électricité (RTE), filiale d'EDF à 100 %, la séparation juridique étant la contrepartie du maintien du monopole.
- Le monopole de la distribution de l'électricité est confié par l'État à Électricité Réseau Distribution France (ERDF), filiale à 100 % d'EDF créée en 2008, la séparation juridique étant la contrepartie du maintien du monopole. 95 % de la distribution est ainsi assuré par ERDF, le reste étant à la charge des opérateurs publics non nationalisés. Les communes et leurs groupements demeurent autorités organisatrices et concédantes.
- La fourniture d'électricité est ouverte à la concurrence mais, sur le segment des petites puissances correspondant aux usages domestiques, l'offre de marché coexiste avec deux missions de service public confiées à EDF (ou aux opérateurs publics non nationalisés) : le maintien de tarifs réglementés de vente et une tarification spéciale destinée aux personnes en difficulté.
- Une autorité administrative indépendante, la Commission de Régulation de l'Énergie (CRE), a été créée le 24 mars 2000 pour veiller au bon fonctionnement du marché de l'énergie. Elle garantit le droit d'accès aux réseaux publics d'électricité et aux réseaux et installations de gaz naturel, l'indépendance des gestionnaires de réseaux et régule les marchés de l'électricité et du gaz.

Enfin, l'Etat est actionnaire d'EDF à 84,5 %.

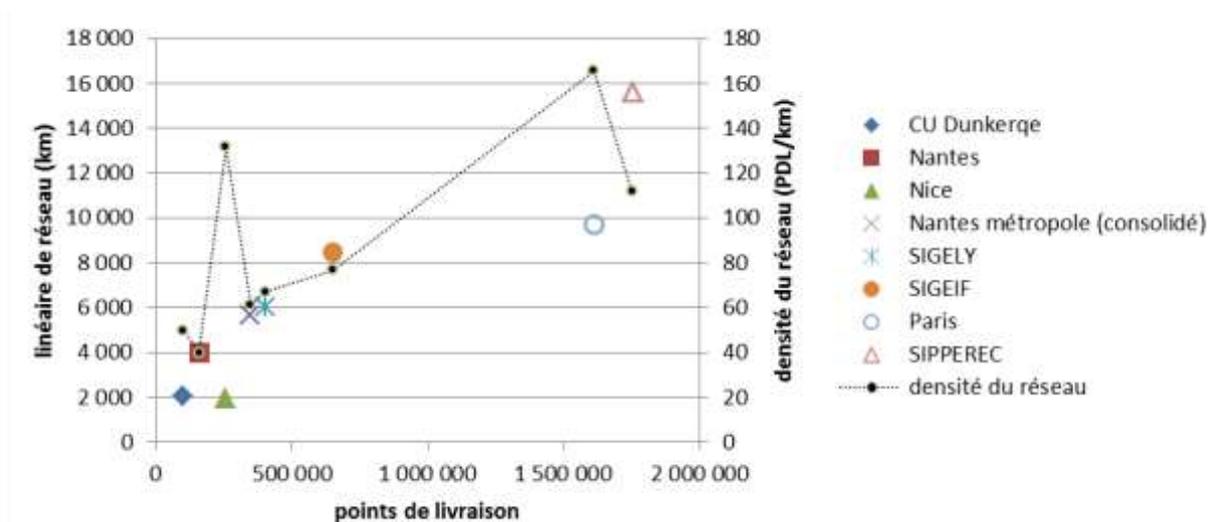
1.1.2. La distribution d'électricité à Paris

1.1.2.1. Un réseau important, dense et âgé

Le réseau de distribution publique d'électricité de Paris intra-muros est l'un des plus importants de France, tant par sa longueur (4 835 km de réseau moyenne tension et 4 884 km de réseau basse tension) que par le nombre de points de livraison desservis (1 611 198). Intégralement enfoui, le réseau parisien est le plus dense, avec 166 points de livraison par kilomètre.

La taille particulièrement importante du réseau à moyenne tension résulte d'un choix initial de conception d'une architecture dite à « double dérivation » visant à assurer la continuité d'alimentation, même en cas de dérangement d'une partie des installations. Si l'on corrigeait la taille du réseau de cette spécificité, la densité du réseau serait relevée à 255 points de livraison par kilomètre, accentuant d'autant sa singularité.

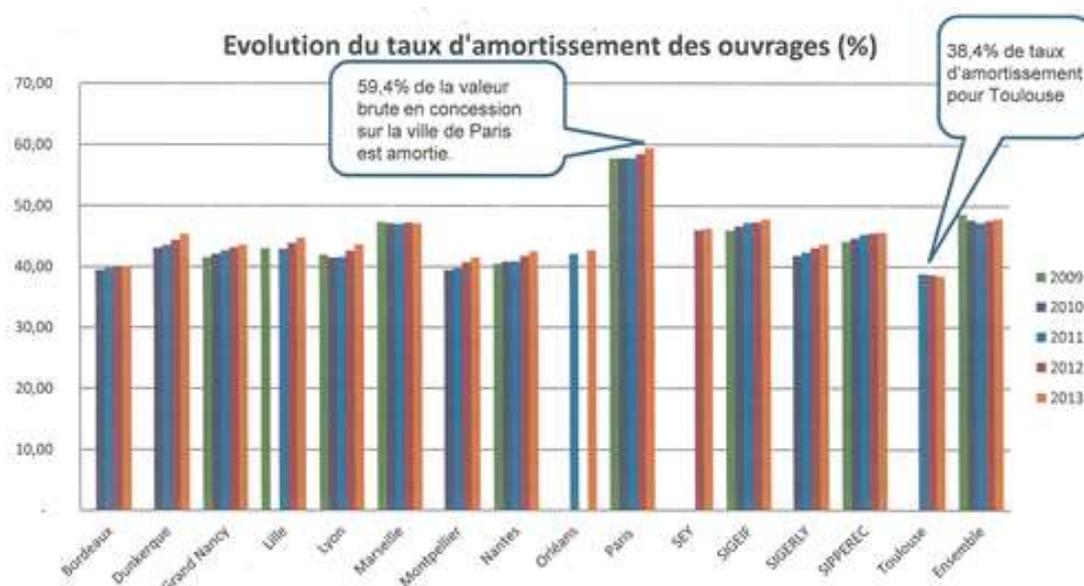
Graphique 1 : Dimension des réseaux de distribution d'électricité de plusieurs collectivités



Source : Inspection générale, données 2013 des collectivités (sauf SIPPAREC, 2012)

Ce réseau apparaît en 2015 plutôt ancien, puisque le taux d'amortissement⁵ global du patrimoine atteint 59,4 % en 2013. C'est le taux le plus élevé des concessions urbaines françaises. Et il croît continuellement⁶.

Graphique 2 : Evolution comparée du taux d'amortissement des ouvrages des autorités organisatrices de la distribution d'électricité en %



Source : SIPPAREC 2014

⁵ Le taux d'amortissement est égal au rapport des amortissements cumulés sur la valeur brute des ouvrages.

⁶ Dans sa réponse au rapport provisoire (annexe à la note du 20 août 2015, p. 11-12), la DVD détaille la position d'ERDF sur le sujet.

Certaines composantes atteignent des taux très élevés, comme les canalisations basse tension ou les postes HTA/BT.

Tableau 1 : Détail du taux d'amortissement de certaines catégories d'ouvrages

Poste	Taux d'amortissement 2012		
	Paris	SIPPEREC	SIGEIF
Canalisations basse tension	63 %	43 %	45 %
autres biens localisés	75 %	59 %	58 %
Postes HTA/BT	74 %	59 %	63 %

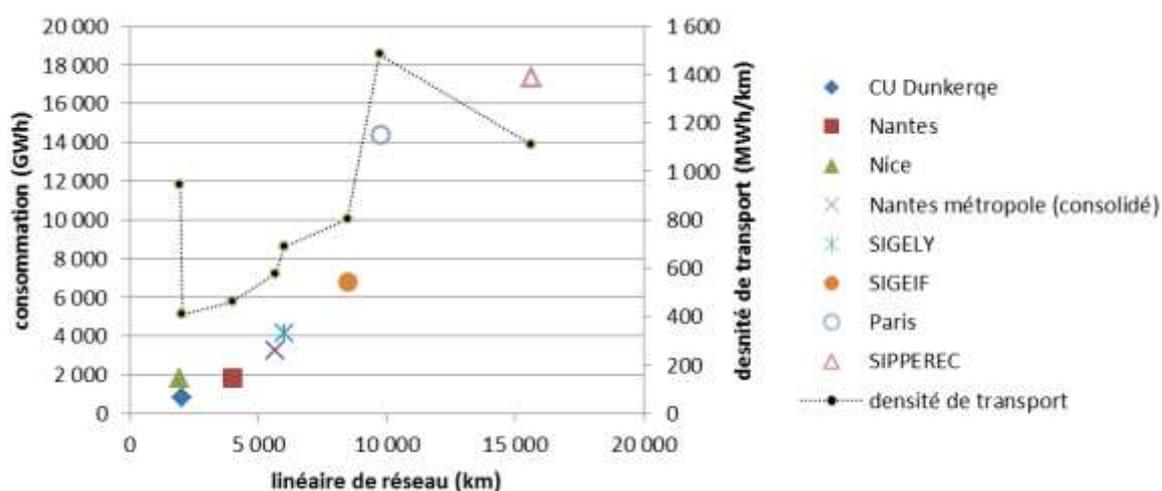
Source : Inspection générale, à partir des CRAC 2012 d'ERDF

Les installations sont objectivement anciennes. Toutefois, selon ERDF et la DVD, le réseau parisien est plus « *mature* » qu'ailleurs. Outre le rythme général de renouvellement des ouvrages, plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation :

- une proportion plus élevée à Paris d'ouvrages fortement amortis : réseau basse tension dont la part est plus élevée qu'ailleurs en raison de la densité parisienne, galeries et génie civil des postes enterrés ;
- moins d'opportunités de tirer du réseau neuf pour de nouvelles dessertes (dynamisme démographique et nouveaux aménagements moindres que des territoires comme Toulouse ou Montpellier) ;
- l'absence de campagnes récentes ou en cours d'enfouissement des réseaux basse tension, contrairement à la plupart des autres concessions urbaines

1.1.2.2. Un réseau intensément utilisé

Graphique 3 : Consommation annuelle rapportée à la longueur du réseau de distribution d'électricité de plusieurs collectivités



Source : Inspection générale, données 2013 des collectivités (sauf SIPPEREC, 2012)

L'énergie acheminée dans le réseau parisien s'est élevée à 14 614 GWh en 2013. La consommation moyenne de 9 MWh par point de livraison est à peine inférieure à celle des autres collectivités étudiées (9,5 MWh par point de livraison en moyenne, un minimum de 7,2 et un maximum de 11,6).

En revanche, conséquence directe de la forte concentration des points de livraison, le réseau parisien transporte plus d'énergie au kilomètre que tout autre. Enfin, la tendance est à une augmentation continue des consommations à un rythme d'environ 1,2 % par an, hors effet climatique, entre 1999 et 2013. Une inflexion est observée à l'échelon national depuis 2014 : baisse de 0,5 % corrigée des effets climatiques. En 2014, les consommations brutes parisiennes ont chuté de 8 % à comparer à une baisse de 6% pour la France entière ; cette baisse s'explique essentiellement par la douceur climatique exceptionnelle en 2014.

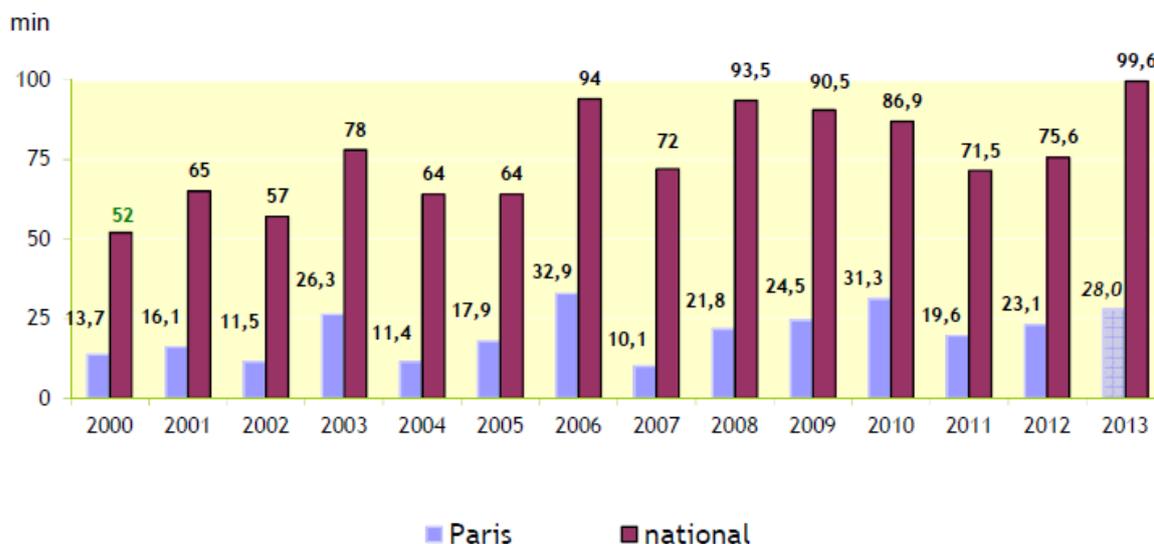
1.1.2.3. La qualité d'alimentation

La qualité de la fourniture est en particulier appréciée au regard de la continuité de la distribution électrique, mesurée par la durée moyenne de coupure sur l'année, la fréquence annuelle des coupures et le nombre de clients mal alimentés⁷.

Paris bénéficie globalement d'une bonne qualité d'alimentation mais qui se dégrade, la durée moyenne de coupure passant ainsi de 19,6 minutes en 2011 à 23,1 en 2012 pour atteindre 28 en 2013. En 2014, l'indicateur parisien s'est nettement amélioré avec 9,1 minutes (à comparer à 68 minutes de moyenne nationale) ; cette amélioration est principalement liée à l'absence de chaleur prolongée durant l'été. La fréquence de coupure passe de 0,90 en 2012 à 1,63 en 2013.

Ces bonnes performances par rapport à la moyenne nationale (illustrées par le graphique suivant) sont pour une bonne partie liées à la structure du réseau de distribution à haute tension, selon la DVD.

Graphique 4 : Evolution du critère B⁸ (hors colonnes montantes pour 2013)



Source : DVD - Analyse CRAC ERDF 2013

⁷ C'est-à-dire dont la tension d'alimentation est inférieure à 90 % ou supérieure à 110 % de la tension nominale définie par voie réglementaire. A noter que le cahier des charges du contrat de concession parisien est plus exigeant que la réglementation puisqu'il fixe un intervalle de +/- 5% autour de cette tension nominale.

⁸ Le critère B représente la durée moyenne de coupure ressentie par un client basse tension.

1.1.3. Le contrat de concession

Paris a signé un traité de concession le 30 juillet 1955 avec EDF pour la distribution et la fourniture de l'énergie électrique. La délégation porte sur le territoire de la Ville, à l'exception du bois de Vincennes et d'une partie du bois de Boulogne, pour une durée initiale de 55 ans. Le traité a fait l'objet de six avenants, ayant abouti à une prolongation de la concession jusqu'en 2024 avec une possibilité de résiliation anticipée en 2019.

1.1.3.1. Un traité presque comme les autres concessions de distribution d'électricité

Bien qu'il soit en vigueur depuis 60 ans, le traité de concession parisien entre dans le cadre général des concessions de distribution d'électricité.

◆ Un seul traité de concession pour deux services publics distincts

L'article 14 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 impose d'insérer dans un seul et même contrat de concession les missions de service public de distribution et de fourniture d'électricité. A Paris comme ailleurs, EDF et ERDF sont tous deux parties prenantes à ce contrat.

◆ Des dérogations au droit commun des délégations de service public locales

Le monopole de la distribution et la volonté du législateur d'assurer l'égalité d'accès à l'électricité sur l'ensemble du territoire national emportent plusieurs conséquences dérogatoires au droit commun des délégations de service public communal :

- Les dispositions de droit commun en matière de transparence et de mise en concurrence issues de la loi Sapin et inscrites aux articles L1411-1 à 11 du CGCT ne sont pas applicables au traité de concession avec ERDF-EDF (du fait du statut de monopole légal dont bénéficient les deux opérateurs).
- Le tarif de distribution est unique sur tout le territoire français et est fixé unilatéralement par l'État, sur proposition de la CRE (le TURPE⁹ comprend une part pour le réseau de transport d'électricité (RTE) et une part pour le réseau de distribution (ERDF)).
- L'obligation d'information du concédant, définie à l'article L2224-31 du CGCT, est plus limitée que celle applicable aux délégations de service public de droit commun¹⁰. L'opérateur ne doit ainsi que « *les informations d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique utiles à l'exercice des compétences de celle-ci [...]. Il [l'organisme] communique chaque année, notamment, la valeur brute, la valeur nette comptable et la valeur de remplacement des ouvrages concédés [...] et transmet à chacune des autorités concédantes précitées un compte rendu de la politique d'investissement et de développement des réseaux* ».
- Les investissements réalisés par ERDF font l'objet d'échanges avec le concédant. Dans le cas spécifique de Paris, les programmes pluriannuels d'investissements d'ERDF sont présentés au cabinet de l'élue président la commission supérieure de contrôle de l'électricité, au secrétariat général, à la DVD, et ce, dès la phase d'élaboration.

⁹ Tarif d'Utilisation des Réseaux Publics d'Electricité.

¹⁰ Article L1411-3 du CGCT : « *Le délégataire produit chaque année avant le 1^{er} juin à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public* ».

- La collectivité compétente en matière d'urbanisme a l'obligation de financer les extensions et renforcements du réseau dus à des raccordements nouveaux à hauteur de 60 %, alors que les dérogations au droit des délégations de service public pour financer les extensions de réseau sont facultatives pour les autres énergies, et surtout, la part de financement de la collectivité n'est pas fixée par la loi.

◆ Des particularismes parisiens

La concession parisienne comporte trois particularités notables.

La maîtrise d'ouvrage est totalement transférée au concessionnaire alors que d'autres, comme le SIPPEREC, ont fait le choix d'exercer la maîtrise d'ouvrage pour l'extension du réseau ; en conséquence, la Ville de Paris ne perçoit pas le terme dit R2 de la redevance due par le concessionnaire.

Compte tenu d'enjeux plus faibles qu'ailleurs en matière d'enfouissement du réseau, le contrat parisien ne comporte pas de dispositif thématique de financement d'opérations.

Une redevance spécifique à Paris est perçue. Elle prend en compte l'ampleur du patrimoine immobilier mis à disposition du concessionnaire. Elle joue ainsi à la fois un rôle de redevance d'occupation du domaine public au titre de l'occupation du sous-sol et de redevance d'exploitation. Pour autant, son calcul ne se fonde que sur les quantités d'électricité distribuées et sur le tarif d'acheminement. Par ailleurs, 0,2% du montant de la redevance « R » est ajouté au titre des activités de contrôle de la concession.

1.1.3.2. Bilan financier et patrimonial de la concession

◆ Résultat d'exploitation

Les produits de la concession s'établissent en 2013 à 617 M€. Ils sont composés principalement des recettes d'acheminement (527 M€), des recettes de raccordement (16,6 M€) et des autres produits (production stockée et immobilisée, reprises sur amortissement et provisions, autres produits soit 56 M€). Seules les recettes d'acheminement sont affectées directement à la concession, les autres recettes étant établies en fonction de clés de répartition.

Les charges de la concession sont évaluées à 479 M€ en 2013. 85 % d'entre elles sont fonction de clés de répartition¹¹. Les seules charges affectées directement à la concession sont :

- La redevance R versée à la Ville, pour un montant de 31,1 M€ en 2013;
- La dotation aux amortissements et la dotation aux provisions de renouvellement du réseau de distribution publique, la seconde étant nulle chaque année à Paris depuis l'adoption de l'avenant n°6.

La marge sur la concession, avant prélèvement de la contribution à l'équilibre¹², s'élevait à 22 %. Cette contribution, après avoir plus que doublé entre 2008 et 2012, diminue en

¹¹ Dans sa réponse, la DVD, tout en considérant que le recours à des clés de répartition analytique n'est pas en soi un problème, reconnaît que les données ainsi fournies par ERDF sont issues d'une maille beaucoup trop lointaine et hétérogène. En outre l'autorité déléguante n'est pas associée à la définition des modes de valorisation analytique des données.

¹² La contribution à l'équilibre exprime le concours de chacune des concessions à l'équilibre global d'ERDF et permet d'assurer une unicité du tarif d'acheminement sur l'ensemble du territoire (elle est nommée de « contribution d'équilibre » dans le cas des concessions « déficitaires »).

2013 pour s'établir à 86,5 M€ soit 15,3 % du total des charges d'exploitation. Le résultat net de la concession pour 2013 s'élève à 52 M€ soit 8,4 % des produits.

Le résultat d'exploitation, reconstruit *a posteriori* à partir des comptes nationaux d'ERDF, ainsi que ses fortes variations d'une année sur l'autre, ne permettent pas de porter une appréciation sur la rentabilité réelle de la concession.

◆ Patrimoine concédé

Le patrimoine de la concession est composé du réseau haute tension (HTA) (4 835 km), du réseau basse tension (BT) (4 884 km), des postes de transformation HTA/BT, des branchements et colonnes montantes (y compris les compteurs), du réseau de télécommunications.

Sa valorisation globale est donnée ci-dessous.

Tableau 2 : Valorisation du patrimoine des principales concessions d'Ile de France en 2013

(en M€)	Paris	SIGEIF	SIPPEREC
amortissement	1 099	361	850
valeur nette comptable 1/1/2013	751	395	1 011
valeur brute comptable 1/1/2013	1 850	756	1 861
valeur de remplacement	3 032	1 129	2 689
provision pour renouvellement	275	212	404

Source : CRAC 2012 d'ERDF

D'autres biens ont un statut patrimonial discuté, comme les postes sources, ou incertain, comme le poste d'exploitation du réseau (l'agence de conduite réseau qui supervise l'ensemble du territoire parisien).

Outre le taux d'amortissement élevé déjà relevé plus haut, les éléments remarquables sont le niveau élevé de valorisation du patrimoine concédé et le faible niveau de la provision pour renouvellement, rapporté à la valeur du patrimoine (pour autant, le niveau du stock de provisions pour renouvellement reste élevé rapporté au montant annuel des investissements d'ERDF).

La valorisation du patrimoine est en effet aussi forte sur la concession parisienne que sur la concession du SIPPEREC, en raison de deux motifs visibles :

⇒ l'un correspond au caractère exceptionnel des biens immobiliers remis au concessionnaire (valeur brute de 26,4 M€ au 31/12/2013) et des biens spécifiques au réseau parisien (environ 25 M€ pour le système de conduite du réseau et 99 M€ les galeries techniques), retranscrit au bilan dans la catégorie « autres biens localisés » ;

Tableau 3 : Part des « autres biens localisés » dans la valeur brute du patrimoine de la concession

	Paris	SIGEIF	SIPPEREC
en montant	208 847	12 183	38 461
en part de la valeur brute totale	11,3%	1,6%	2,1%

Source : CRAC 2013 d'ERDF

⇒ l'autre porte sur le coût unitaire des biens de la concession, visiblement plus élevé sur la concession parisienne. La DVD fournit comme pistes d'explication de ce surcoût les

surdimensionnements à la construction et les exigences plus fortes à Paris en matière de travaux sur voie publique (durée réduite, emprises plus petites, moindre mécanisation, tenue des chantiers, qualité de la réfection des voies). Ces éléments pourraient être confirmés par des contrôles sur pièces dédiés à la formation du coût des biens immobilisés.

Tableau 4 : Ecart relatif de coût de certaines catégories de biens

Catégorie	quantité	Paris	SIGEIF	SIPPEREC
canalisation HTA	1 km	100	53	62
canalisation BT	1 km	100	48	61
postes HTA/BT	1 unité	100	31	35

Source : CRAC 2013 d'ERDF

Recommandation 1 : Inscrire au programme de contrôles spécialisés de la concession de distribution d'électricité le contrôle des pièces justificatives détaillant le montant immobilisé pour des échantillons de biens concédés.

Le faible volume des provisions pour renouvellement (23 % de l'écart entre valeur brute et valeur de renouvellement à Paris contre près de 50 % sur les concessions du SIPPEREC et du SIGEIF) est expliqué par la DVD par deux circonstances :

- Depuis l'entrée en vigueur de l'avenant n° 6 de 2009 prolongeant de 15 ans la durée du contrat, ERDF ne constitue plus de dotations aux provisions pour renouvellement pour les biens renouvelables avant le terme de la concession, la Ville et ERDF étant convenues de privilégier une stratégie de consommation du stock existant de provisions¹³.
- EDF et ses filiales ont, de leur côté, procédé à des reprises unilatérales expliquées *a posteriori* par la ventilation de biens jusqu'alors communs entre RTE (réseau de transport) et ERDF (réseau de distribution) et par la révision des durées d'amortissement comptable des biens par ERDF¹⁴.

◆ Investissements

Conséquence directe de l'avenant n° 6 instaurant un schéma directeur des investissements, les investissements globaux bruts de la concession sont en hausse depuis 2009. Cette hausse comprend toutefois des financements de tiers notamment au titre du raccordement. Ils s'établissent en 2013 à 77,1 M€.

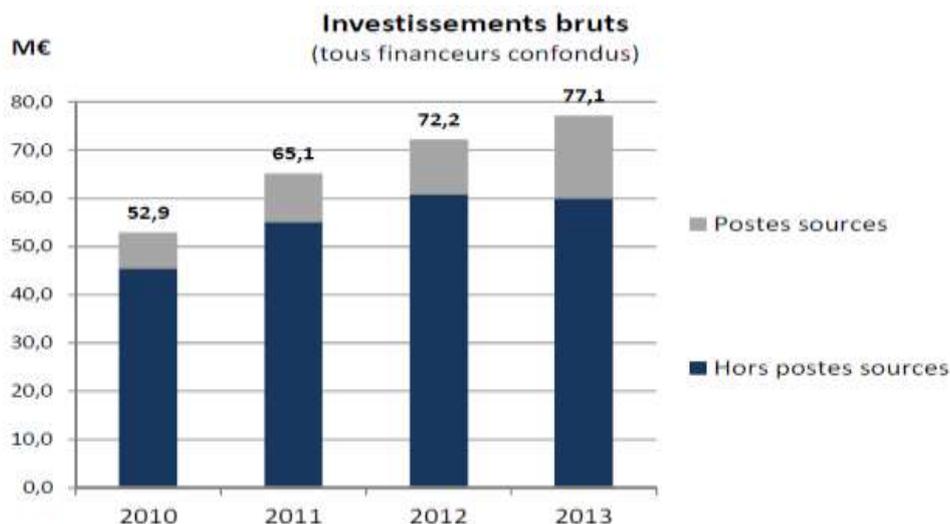
Les investissements relatifs au schéma directeur institué par l'avenant n° 6 du traité de concession montrent un réalisé 2010-2013 de 107,8 M€, supérieur de 23 % aux prévisions du programme quadriennal (hors compteurs). Pour autant, les dépenses déclarées par ERDF ne peuvent être précisément vérifiées, compte tenu de l'insuffisance des données transmises.

¹³ On rappellera qu'en application de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004, le délégataire ne reconstitue plus de dotations aux provisions pour renouvellement sur les biens renouvelables après les termes du contrat.

¹⁴ Ainsi, le groupe EDF a décidé de considérer, à compter de 2012, le génie civil des postes de distribution publique enterrés comme des biens non renouvelables. Cette décision a donné lieu à une reprise de provisions de renouvellement de 37 M€ en 2012 sur la concession parisienne (sur un total de 40 M€ à l'échelle nationale). De même, le groupe EDF a décidé d'allonger de 30 à 40 ans la durée d'amortissement comptable des transformateurs HTA-BT.

Néanmoins, de nouveaux états patrimoniaux¹⁵ fournis à la Ville de Paris fin 2014 ouvrent la possibilité de contrôler les investissements globaux et les investissements liés au schéma directeur.

Graphique 5 : Evolution des investissements bruts



Source : DVD- Analyse CRAC 2013 ERDF

En pratique, le redressement des investissements fait suite à une période de fort sous-investissement (entre 1990 et 2005) et ne se traduit donc pas par une amélioration durable de la qualité ni par une baisse de l'âge moyen des installations. L'augmentation vient pallier un important déficit antérieur.

1.2. La concession de la distribution du gaz

Tout comme la concession de distribution d'électricité, celle du gaz s'inscrit dans un contexte dérogeant au droit commun des délégations de services publics locaux.

1.2.1. L'organisation du secteur du gaz

Le marché du gaz naturel en France est organisé autour six grandes activités : production, transport, gestion des terminaux méthaniers, gestion des sites de stockage, distribution et fourniture, ayant chacune une organisation spécifique, fixée par les mêmes sources réglementaires que celles régissant le secteur de l'électricité.

L'organisation du marché du gaz naturel en France a ainsi connu une libéralisation similaire à celle de l'électricité et l'état des lieux en 2015 est le suivant :

- La production de gaz en France, dont le principal opérateur est TOTAL, est anecdotique puisqu'elle ne couvre que 2 % de la consommation nationale ;
- La gestion des infrastructures de stockage (terminaux méthaniers, centres de stockage souterrains) et de transport est partagée d'une part entre GDF-Suez et ses filiales et d'autre part TOTAL et ses filiales, chacun étant propriétaire de ses installations ;

¹⁵ Réclamés par la Commission Supérieure de Contrôle de l'Electricité dans son avis du 16/01/2014.

- La distribution du gaz naturel aux consommateurs finaux, service public local confié par la loi à GrDF¹⁶, filiale à 100 % de GDF-Suez créée le 1er janvier 2008. GrDF assure en pratique 96 % de la distribution ;
- La fourniture de gaz est une activité concurrentielle qui consiste à vendre au détail du gaz acheté en gros soit dans le cadre de contrat d'approvisionnement de long terme soit dans le cadre de transaction courte¹⁷.

L'ensemble est soumis à la régulation de la CRE.

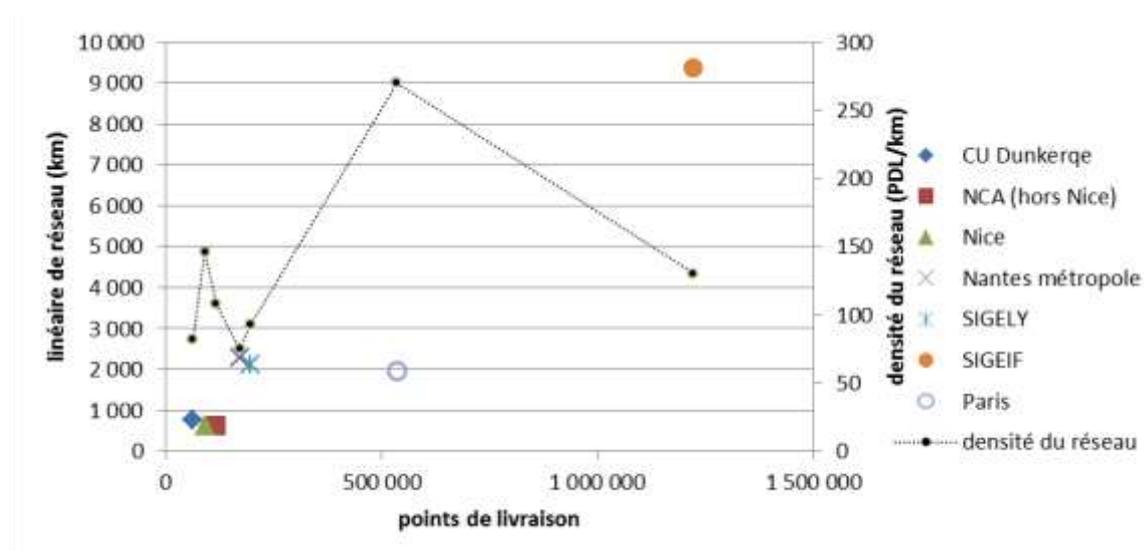
1.2.2. La distribution du gaz à Paris

1.2.2.1. Un réseau important, dense et ancien, objet d'un effort marqué de renouvellement depuis 2009

Le réseau de distribution publique de gaz de Paris *intra-muros* est l'un des plus importants de France par le nombre de clients desservis (534 483 points de livraison, soit près de 5 % du portefeuille de GrDF) et, dans une moindre mesure, par sa longueur (1 957 km de canalisations).

Sa principale caractéristique est sa densité sans équivalent, avec 270 points de livraison par kilomètre.

Graphique 6 : Dimension des réseaux de distribution de gaz naturel de plusieurs collectivités



Source : Inspection générale, données 2013 des collectivités

La tendance est au remplacement de la basse pression (BP) par de la moyenne pression (MP) et des conduites en tôle bitumée¹⁸ par des canalisations en polyéthylène. Le remplacement des tronçons BP par la MP se traduit globalement par une légère diminution

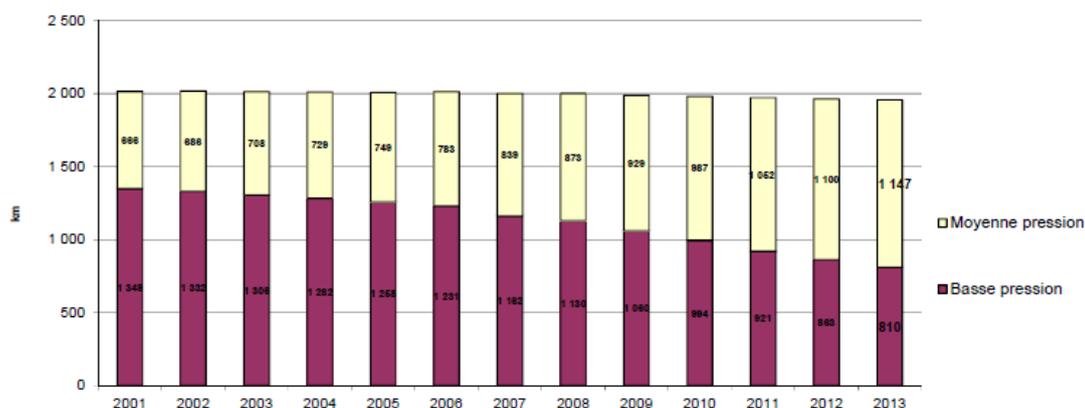
¹⁶ A l'exception des communes ne disposant pas d'un réseau public de distribution de gaz existant, auxquelles la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 (article 25-1) a ouvert la possibilité de concéder la distribution de gaz à toute entreprise ou régie agréée par les pouvoirs publics.

¹⁷ L'extinction des tarifs réglementés de vente est plus avancée sur le gaz que sur l'électricité, puisque seuls les raccordements des particuliers et ceux consommant moins de 30 MWh par an demeurent éligibles.

¹⁸ Ce matériau devrait être totalement supprimé vers 2024.

du linéaire total (1 957 en 2013 à comparer à 2 012 km en 2001) tout en augmentant la capacité d'alimentation.

Graphique 7 : Longueur des canalisations par type de pression



Source : DVD- Analyse CRAC GrDF 2013

Ce réseau apparaît en 2015 plutôt neuf sur le plan comptable, puisque le taux d'amortissement global du patrimoine atteint 40 % en 2013 dans une dynamique de renouvellement des installations : ce taux atteignait 46 % en 2006 et 42 % en 2012. Il est équivalent à celui du SIGEIF, et même meilleur pour ce qui concerne les branchements particuliers et colonnes montantes.

Cette vision doit être nuancée par un âge réel des canalisations de 27,3 ans, supérieur à l'Age moyen théorique de 22,5 ans.

Tableau 5 : Détail du taux d'amortissement par catégories d'ouvrages

Catégorie d'ouvrages	Paris	SIGEIF
conduites du réseau de distribution	48%	47%
branchements et colonnes montantes	29%	36%
postes détente comptage	39%	41%

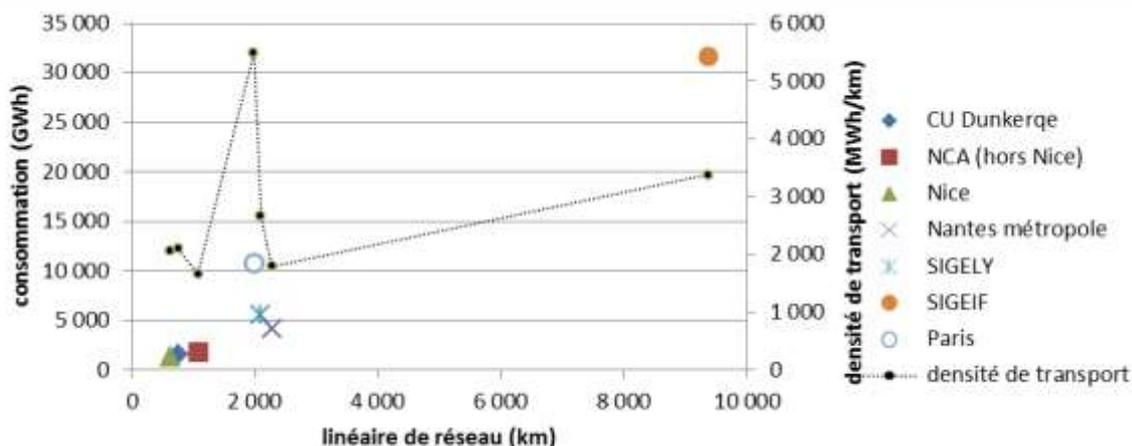
Source : Inspection générale, à partir des CRAC 2013 de GRDF

GrDF explique cet effort par des impératifs de sécurité liés à l'usage du gaz, produit combustible.

1.2.2.2. Un réseau énergétiquement dense comparé à d'autres métropoles

L'énergie acheminée dans le réseau parisien s'est élevée à 10 875 GWh (3,5 % du portefeuille de GrDF) en 2013, ce qui combiné à la forte concentration des points de livraison, en fait le réseau qui transporte le plus d'énergie au kilomètre dans la comparaison ci-dessous.

Graphique 8 : Consommation annuelle rapportée à la longueur du réseau de distribution de gaz de plusieurs collectivités

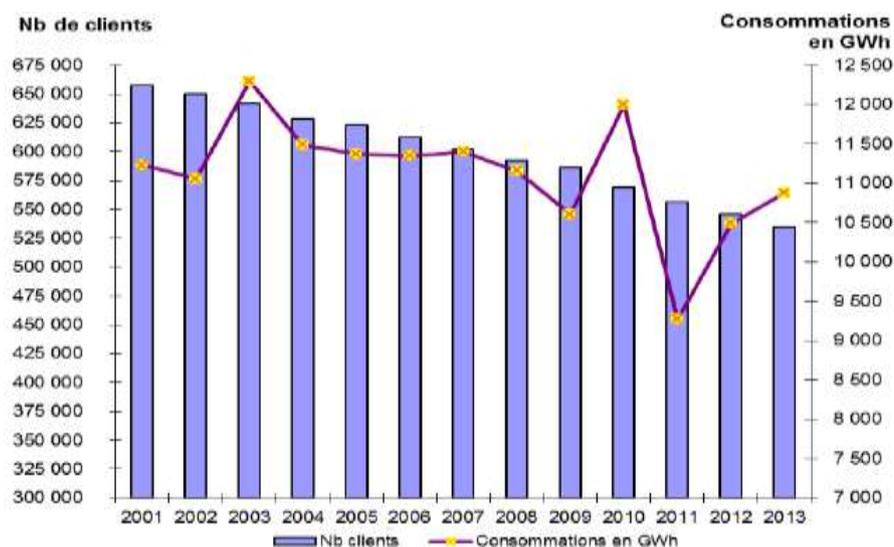


Source : Inspection générale, données 2013 des collectivités

La consommation moyenne est de 20 MWh par point de livraison et par an, soit 17 % de moins que la moyenne de l'échantillon (entre 14 à Nice et 29 sur le territoire du SIGERLY).

Cette consommation tend à baisser sur le moyen terme (malgré un rebond entre 2011 et 2013), en lien avec la baisse du nombre de clients due selon GrDF essentiellement à la résiliation d'abonnements souscrits pour « l'usage cuisson ». Lors d'enquêtes réalisées en 2012 par GrDF, les clients ont principalement motivé la résiliation par des raisons de sécurité des installations domestiques.

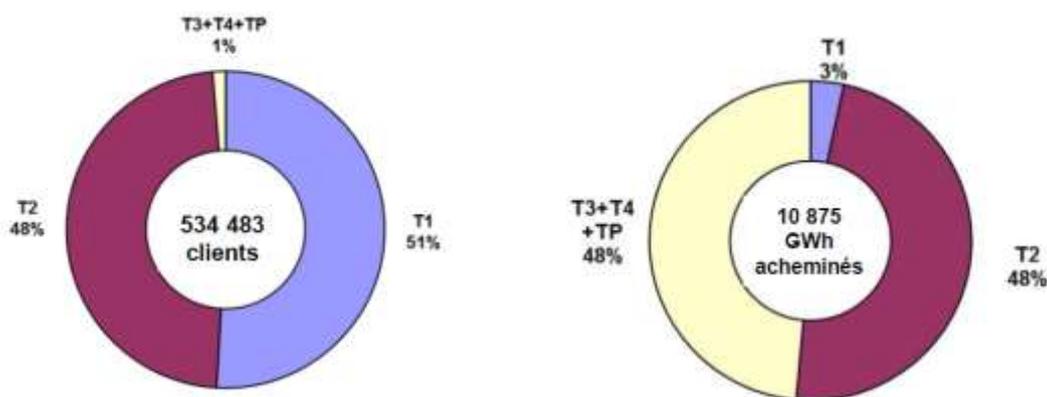
Graphique 9 : Evolution du nombre de clients GrDF et des consommations



Source : Analyse du CRAC 2013 GRDF par la DVD

Enfin, les consommateurs importants (tarifs T3 et plus), s'ils sont peu nombreux, pèsent pour près de la moitié de la consommation.

Graphique 10 : Répartition 2013 par tarifs des clients GrDF et des consommations



Source : Analyse du CRAC 2013 GRDF par la DVD

1.2.2.3. La qualité d'alimentation

La qualité de la fourniture peut être appréciée à partir de la continuité de la distribution en gaz, mesurée par la durée moyenne de coupure sur l'année et la fréquence annuelle des coupures.

Les interruptions de livraison chez le client, au nombre de 8 609 en 2013, sont à leur niveau le plus bas depuis 2008. Toutefois l'indicateur de GrDF ne prend pas en compte la durée de ces interruptions, ce qui en limite la portée¹⁹.

1.2.3. Le contrat de concession

La Ville de Paris a conclu un contrat de concession pour la distribution publique du gaz naturel avec GDF le 14 décembre 1993 pour une durée de 25 ans. Ce contrat n'a fait l'objet d'aucun avenant. Depuis la séparation de l'activité de distribution du gaz des autres activités en 2008, GrDF s'est substitué à GDF en tant que concessionnaire.

1.2.3.1. Un traité de concession de la distribution du gaz standard

Au regard du droit des services publics locaux en gestion déléguée, la situation monopolistique de GrDF génère les mêmes effets sur le contrat de concession de la Ville de Paris que pour l'électricité :

- Les dispositions de la loi Sapin et notamment le principe de mise en concurrence ne lui sont pas applicables ;
- Le tarif de distribution du gaz est fixé par période quadriennale par la CRE qui s'assure que ce tarif permet de couvrir les coûts d'investissement et de fonctionnement d'un opérateur efficace²⁰. A la différence de l'électricité, le tarif de distribution du gaz, unique dans la zone de desserte de GRDF n'est pas identique sur tout le territoire mais néanmoins fortement harmonisé ;
- Les investissements réalisés par GrDF ne font pas l'objet de discussion avec le concédant. Dans le cas de Paris, les principaux programmes (résorption tôle

¹⁹ Pour justifier cette limitation, GrDF rappelle que la remise en gaz comprend des procédures longues (passage dans chaque logement) qui visent à assurer la sécurité des personnes et des biens. Dans ce contexte, la DVD a demandé à plusieurs reprises un indicateur représentatif de la remise en gaz « au pied d'immeuble ».

²⁰ Cf. art. L.452-1, L.452-2 et L.452-3 du code de l'Énergie.

bitumée, renouvellement des conduites d'immeuble et des conduite montantes notamment) font l'objet d'échanges dans le cadre de l'analyse du CRAC, de la commission supérieure de contrôle du gaz et de la programmation pluriannuelle des travaux et de l'exécution annuelle de ces travaux ;

- Les obligations d'information du concédant restent limitées. L'information du concédant en matière patrimoniale et d'investissement s'est toutefois sensiblement améliorée depuis 2009.

La concession de distribution publique du gaz se distingue essentiellement sur deux plans de la concession de distribution publique d'électricité : le réseau de distribution du gaz a l'obligation d'autofinancer les extensions de réseau, après vérification qu'un seuil minimal de rentabilité prédéfini est atteint et la concession ne porte que sur la distribution, à l'exclusion de la fourniture aux tarifs réglementés de vente et au tarif social du gaz.

1.2.3.2. Bilan financier et patrimonial de la concession

◆ Résultat d'exploitation

GrDF utilise pleinement les termes de l'article L2224-31 du CGCT relatifs à l'obligation d'information du concédant et ne fournit pas de résultat d'exploitation en tant que tel.

Les produits de la concession se limitent à deux termes, l'un de recettes d'acheminement du gaz (119 M€ en 2013) et l'autre de recettes hors acheminement (7 M€ en 2013).

Concernant les charges, GrDF renseigne les charges d'exploitation en trois postes (main d'œuvre, achats externes et autres charges), pour un montant total de 77 M€, auxquelles s'ajoutent des charges dites « calculées », pour un montant de 54 M€.

Le résultat d'exploitation est donc peu exploitable, GrDF reconnaissant l'insuffisance et le manque de sincérité « locale » des données d'exploitation fournies²¹. On se contentera de relever que :

- ⇒ La comparaison des CRAC 2012 de Paris et du SIGEIF permet de révéler le mode de reconstruction des différents postes de charges inscrits au résultat d'exploitation à partir du seul montant des redevances versées à l'autorité concédante, auquel le même coefficient multiplicateur s'applique, que ce soit pour la concession SIGEIF ou pour la concession de Paris. Une identité aussi parfaite est troublante, d'autant que les modes de calcul des différents postes ne sont pas réputés prendre en compte exactement les mêmes facteurs explicatifs (selon les cas, longueur de réseau, population desservie, nombre de points de livraison).

²¹ Voir réponse de la DVD, annexe à la note du 20 août 2015, p. 12-13.

Tableau 6 : Reconstruction du résultat d'exploitation à partir du montant des redevances

	Paris	SIGEIF
Redevances (a)	Imputation directe	Imputation directe
Achats externes	20,36 x (a)	20,36 x (a)
Charges de personnel	23,24 x (a)	23,24 x (a)
Autres charges	1,64 x (a)	1,64 x (a)

Source : CRAC 2012 de GRDF

⇒ La comparaison d'une année à l'autre est impossible puisque ce même montant de redevances change entre les CRAC 2012 et 2013, et est intégré dans le poste « achats externes ».

Tableau 7 : Evolution du poste « achats externes » entre 2012 et 2013 (en k€)

Année	Poste	Paris	SIGEIF
2012	Achats externes (1)	38 130	67 771
	Redevances (2)	1 873	3 329
	(1)+(2)	40 003	71 100
2013	Achats externes	37 949	75 895
	Dont redevances	786	2 818

Source : CRAC 2012 de GRDF

◆ Patrimoine concédé

Le patrimoine de la concession est composé des canalisations du réseau de distribution publique, des conduites montantes et conduites d'immeubles, des branchements individuels et branchements collectifs, des postes de détente et de postes divers pesant environ 0,5 % de la valeur brute totale.

La valorisation globale et la répartition par catégories sont données ci-dessous.

Tableau 8 : Valorisation du patrimoine des concessions de Paris et du SIGEIF en 2013

(en M€)	Paris	SIGEIF
amortissement	257,2	599,0
valeur nette comptable 1/1/2013	356,3	832,2
valeur brute comptable 1/1/2013	613,6	1 431,3
valeur de remplacement	1 684,0	3 548,9
provision pour renouvellement	non communiqué	

Source : CRAC 2012 de GRDF

Outre le taux d'amortissement déjà décrit plus haut, les éléments remarquables sont :

- L'absence d'information sur le niveau de la provision pour renouvellement (en revanche, les informations relatives à la provision utilisée sont détaillées) ;
- Le niveau élevé de la valeur de renouvellement retenue par GrDF par rapport à la valeur brute (ratios respectifs de 2,59 pour Paris et 2,39 pour SIGEIF), qui mériterait une explication ;

- La différence de valorisation du patrimoine entre Paris et SIGEIF, qui s'observe sur le coût unitaire des biens (plus élevés sur la concession parisienne) ; l'explication fournie par la DVD relative aux surcoûts liés aux exigences plus fortes de Paris pour la réalisation de travaux sur le réseau d'électricité peut être à nouveau invoquée, avec les mêmes limites (et des écarts plus importants).

Tableau 9 : Ecart relatif de coût de certaines catégories de biens

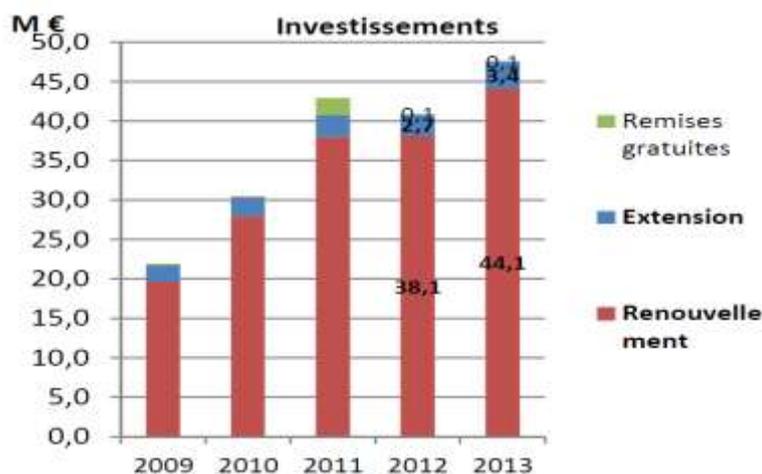
Catégorie	quantité	Paris	SIGEIF
Conduite distribution publique	1 km	100	49
Poste de détente et comptage	1 unité	100	51

Source : CRAC 2013 de GRDF

◆ Investissements

Les dépenses d'investissement atteignent en 2013 un niveau élevé (47,6 M€) soit plus qu'un doublement par rapport à 2009. Elles ont trait presque exclusivement au renouvellement des ouvrages (93 % des dépenses d'investissement).

Graphique 11 : Evolution des dépenses d'investissement GrDF



Source : Synthèse analyse CRAC GrDF 2013 par la DVD

En 2013, 56,5 km de réseau ont ainsi été renouvelés soit un taux de renouvellement de 2,89 %.

1.3. La distribution de chaleur urbaine

On appelle réseau de chaleur urbaine l'ensemble des installations qui produit et distribue de la chaleur à plusieurs personnes morales pour le chauffage et / ou l'eau chaude sanitaire. Ce système, qui emprunte en général le sous-sol des voies publiques pour distribuer la chaleur urbaine, peut être alimenté par des énergies fossiles comme par des énergies renouvelables. La chaleur est transportée soit sous forme d'eau chaude, soit sous forme de vapeur d'eau.

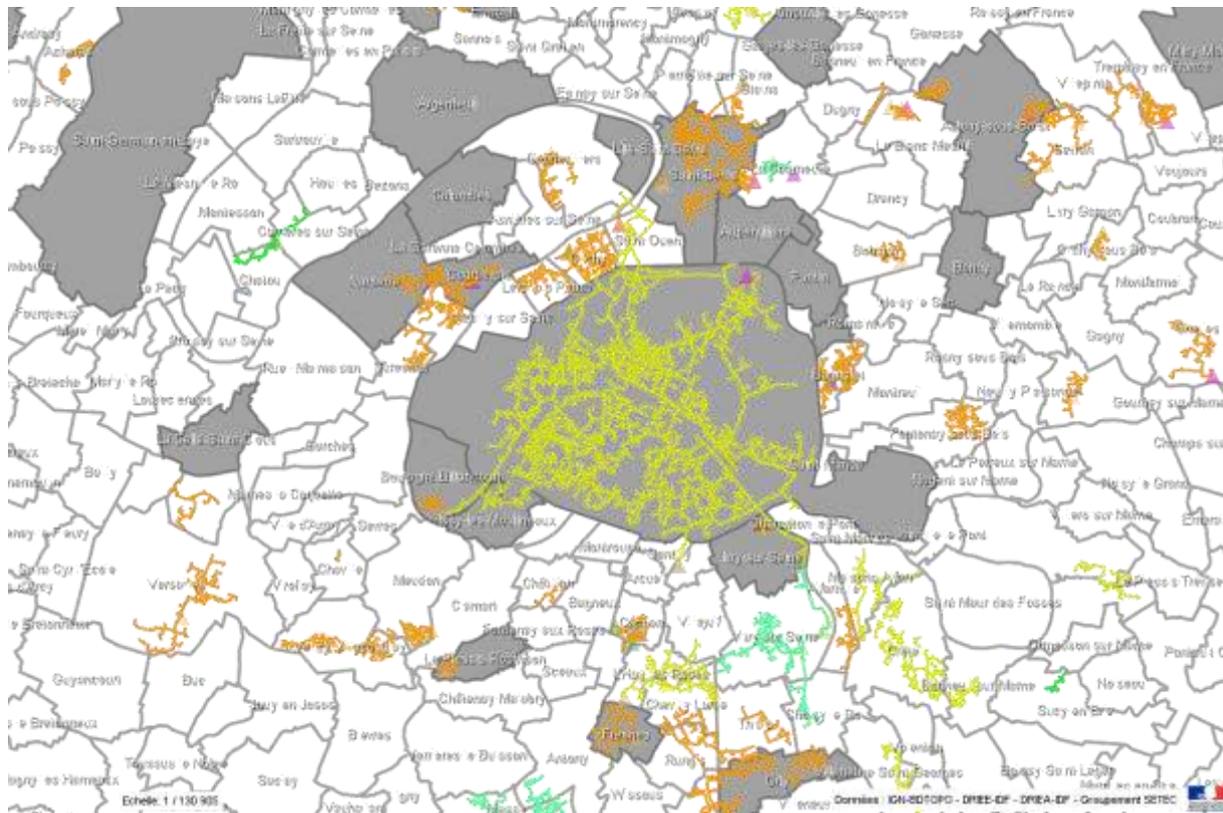
1.3.1. Le contexte de la distribution de chaleur urbaine

La loi du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur dispose que, dans le cadre de la gestion de réseaux de chaleur, les communes peuvent

instituer un service public local de distribution de l'énergie calorifique, compétence optionnelle et non exclusive.

La cartographie des réseaux de chaleur en Ile de France illustre ce caractère local et parcellaire.

Figure 1 : Cartographie des réseaux de chaleur en Ile de France



Source : Site Internet de la DRIEE d'Ile de France

Dans la plupart des collectivités, le mode de gestion privilégié est la concession. La procédure de délégation de service public en la matière est réglementée²² et assure une mise en concurrence des opérateurs. Les contrats de concession précisent le rôle, les responsabilités et les engagements de chacun, l'opérateur, en tant que gestionnaire du réseau, étant responsable de la bonne exécution du service.

Récemment, les lois Grenelle 1 et 2 ont favorisé le développement de cette compétence par les collectivités. La loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite Grenelle I) a institué un « Fonds chaleur renouvelable ». Géré par l'ADEME, ce fonds a pour objectif de soutenir la production de chaleur à partir de sources renouvelables ou de récupération. Les secteurs concernés sont l'habitat collectif, le tertiaire et l'industrie. La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite Grenelle II) a réformé la procédure de classement des réseaux de chaleur et de froid instituée par la loi du 15 juillet 1980. Désormais, une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités peut classer un réseau de distribution de chaleur et de froid existant ou à créer situé sur son territoire sous certaines conditions. Le classement permet de rendre obligatoire le raccordement à un réseau de

²² Loi « Sapin », dont les dispositions sont inscrites aux articles L1411-1 à 11 du CGCT.

chaleur en accompagnant le développement des énergies renouvelables et de récupération et donc de conforter la politique de la collectivité en ce sens.

1.3.2. La convention de concession avec CPCU

Le réseau de chauffage urbain de Paris est le plus ancien de France. Il est géré depuis l'origine sous la forme d'une délégation de service public, conclue en 1927 entre la Ville de Paris et la Compagnie générale française de chauffage urbain (CGFCU), devenue Compagnie parisienne de chauffage urbain (CPCU), appartenant aujourd'hui au groupe COFELY à 64,4 % (GDF-SUEZ). CPCU est une société d'économie mixte, relevant du décret-loi du 28 décembre 1926, dont la Ville de Paris détient 33,5 % du capital. Cette délégation de service public doit prendre fin le 31 décembre 2024.

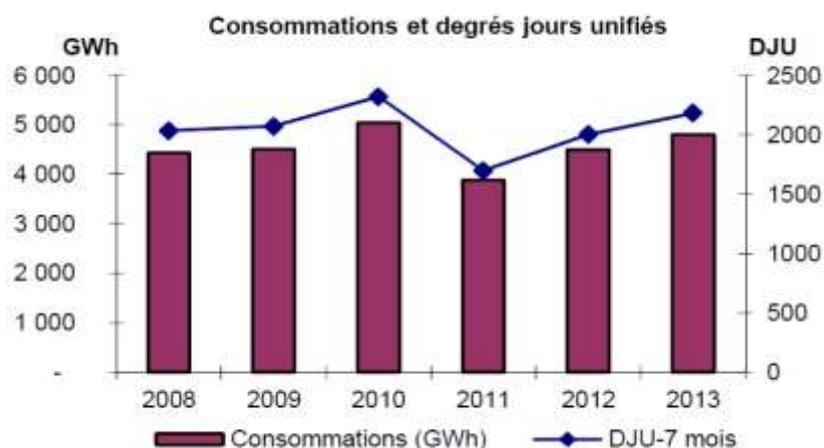
S'agissant de son périmètre, la délégation, depuis l'origine en 1927, ne concerne que la distribution et la fourniture et de chaleur, sous la forme de vapeur ou d'eau chaude ; la production de chaleur est assurée par CPCU pour son compte propre.

Enfin, La convention encadre le prix de vente total²³ de la chaleur.

1.3.3. Clients et qualité de service

Dans son rapport annuel pour l'année 2009, la Cour des comptes observe que le réseau de chauffage urbain de la Ville de Paris est le plus important de France et le troisième plus important au monde après New York et Moscou : il compte plus de 5 460 abonnés et un linéaire de 371 kilomètres dans Paris intra-muros (et 450 kilomètres au total). Avec 4 799 GWh livrés en 2013, il fournit environ 25 % de la consommation parisienne de chauffage.

Graphique 12 : Evolution de la consommation de chauffage urbain



Source : DVD - Synthèse analyse CRAC CPCU 2013

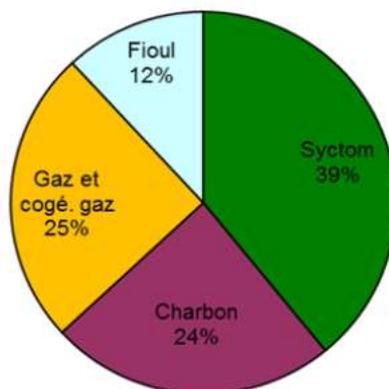
Les consommations sont corrélées à la rigueur climatique comme le montre le graphique ci-dessus. Le réseau parisien connaît cependant une baisse de la puissance souscrite par les abonnés en place. Les nouveaux clients souscrivent des puissances plus faibles. Cette évolution est notamment liée à l'amélioration de l'isolation du bâti.

La CPCU apparaît comme un outil adapté à l'utilisation massive des énergies renouvelables en raison de son panier énergétique (39 % en provenance du traitement des déchets

²³ Incluant non seulement la part distribution mais aussi les coûts de production, de commercialisation, etc.

ménagers par le SYCTOM, 25 % de gaz et de cogénération gaz, 12 % de fioul et 24 % de charbon en 2013) mais son objectif d'atteindre 50 % d'EnR² en 2017 est tributaire du niveau de production du SYCTOM²⁴. Pour pallier sa réduction programmée, CPCU va recourir à des granulés de bois.

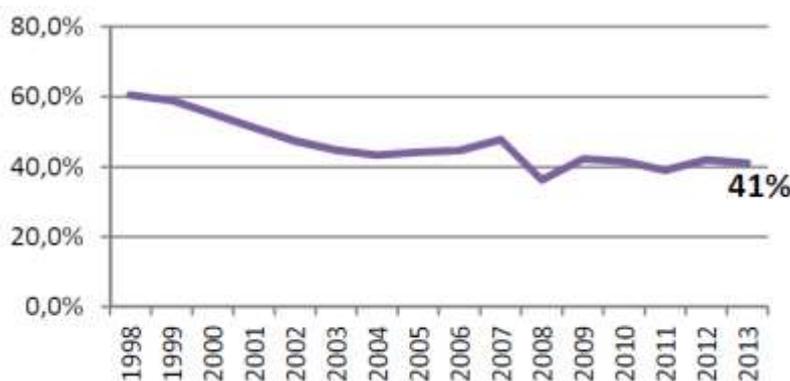
Graphique 13 : Bouquet énergétique CPCU 2013



Source : DVD - Synthèse analyse CRAC CPCU 2013

Le réseau de chaleur de la Ville est constitué d'un réseau de distribution de vapeur et d'un réseau de retour d'eau (condensats) jusqu'aux usines de production. Sur ce dernier, les fuites d'eau sont nombreuses, le volume restitué étant tombé à 41 % en 2013. C'est d'ailleurs l'un des principaux risques industriels auquel est aujourd'hui confrontée la CPCU.

Graphique 14 : Taux de restitution des condensats



Source : DVD - Synthèse analyse CRAC CPCU 2013

Du fait de la circulation dans le réseau de vapeur sous pression à une température très élevée, le circuit vapeur présente d'importants facteurs de risque. Entre 2000 et 2004, ce réseau a connu plusieurs sinistres. Des mesures préventives (injections d'amines pour augmenter le pH) ont permis d'endiguer le phénomène d'érosion-corrosion et de réduire nettement le nombre de fuites vapeur à partir de 2005

²⁴ Le SYCTOM prévoit de diviser par deux la production de vapeur de l'usine d'Ivry en 2019.

Le volume de restitution d'eau aux usines est tombé à moins de 50 % dès le début des années 2000 (41% en 2013), ce qui signifie que plus de la moitié du volume d'eau injecté dans le réseau sous forme de vapeur est perdu. La Cour des comptes concluait dans son rapport à des actions de remise en état entamées trop tardivement pour inverser le mouvement. Un audit technique a été engagé, conformément aux recommandations de la CRC d'Ile de France²⁵. Il en ressort que les objectifs de travaux annoncés - 12 km chaque année - ne sont pas respectés, en particulier du fait des difficultés à obtenir les autorisations nécessaires à la réalisation des travaux sous voirie.

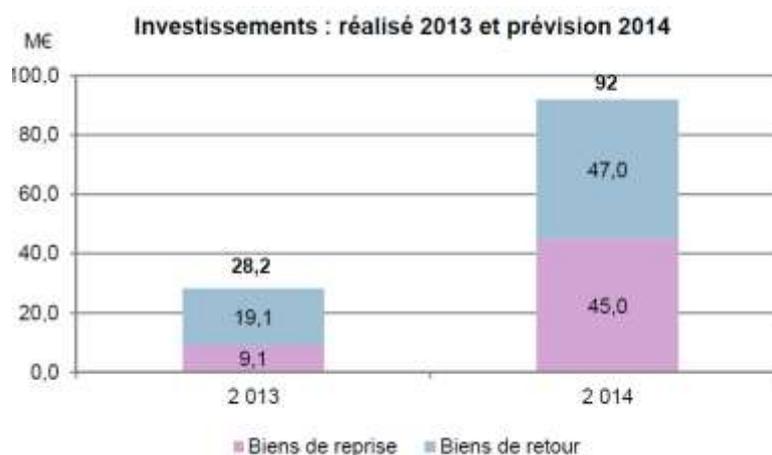
Dans sa réponse, la DVD précise qu'une provision pour renouvellement du réseau « prioritaire » de retours d'eau a été constituée à hauteur de 19 M€.

Le réseau de distribution de chaleur connaît une dégradation de qualité, qui rend nécessaire la réalisation d'importants travaux. L'avenant conclu en 2004 avait précisément pour objet de financer ces travaux de remise en état (indemnisation des biens établis après le 1^{er} janvier 2001).

1.3.4. Patrimoine concédé et investissements

La valeur nette du patrimoine concédé s'élève à 343 M€ en 2013. Un retour à un niveau d'investissement conséquent est prévu en 2014, principalement dans les biens de reprise, en raison des projets de co-combustion (remplacement de la moitié du charbon par du bois l'usine de Saint-Ouen : 75 M€) et du passage au gaz des chaudières au fioul (100 M€).

Graphique 15 : Investissements réalisés en 2013 et prévisionnels pour 2014



Source : DVD - Synthèse Analyse CRAC CPCU 2013

1.3.5. Résultat d'exploitation

Les comptes de délégation de la CPCU font état d'un chiffre d'affaires de 344 M€ en 2013 en hausse de 11,3 % par rapport à 2012 (31,8 % par rapport à 2011). Cette hausse résulte de plusieurs facteurs :

- Une hausse des volumes vendus liée à une rigueur climatique supérieure en 2013 par rapport à 2012 (elle-même plus forte que celle de 2011) ;
- Un ajustement tarifaire à la hausse en 2013 ;

²⁵ Le principe de cet audit a été inscrit dans le contrat de concession avant le rapport de la CRC.

- Une augmentation des puissances souscrites du fait du raccordement de nouveaux clients.

Le résultat d'exploitation, qui avait diminué de plus de 66 % entre 2009 et 2011 puis connu une forte hausse en 2012, atteint un niveau record (32 M€) en 2013. Ce résultat s'explique par la progression du CA et du côté des charges par une diminution des frais d'entretien du réseau et des dotations aux provisions.

La redevance versée à la Ville de Paris s'élève à 7,5 M€ en 2013.

La concession a enregistré un résultat net (22,4 M€) particulièrement élevé en 2012, dû à la hausse du résultat d'exploitation et la comptabilisation sur la concession du produit exceptionnel issu de la cession du terrain de la Villette (11,6 M€). Le résultat net de 2013 à 19,5 M€ est en baisse de 13 % par rapport en 2012 malgré l'augmentation de son résultat d'exploitation.

Le modèle économique de la CPCU apparaît cependant fragile et pourrait être remis en cause : la fin des contrats d'achat d'électricité par EDF²⁶ provoque des pertes de marges estimées par la CPCU à 35 M€ par an. Par ailleurs, le déménagement (après l'échéance de la concession) de certaines usines implantées dans des communes limitrophes de Paris (Saint-Ouen et Ivry) et demandé par ces dernières constituerait des charges de nature à compromettre l'équilibre de la concession de distribution de chaleur.

1.4. La distribution de froid : Climespace

1.4.1. La convention concession avec Climespace : objet et périmètre

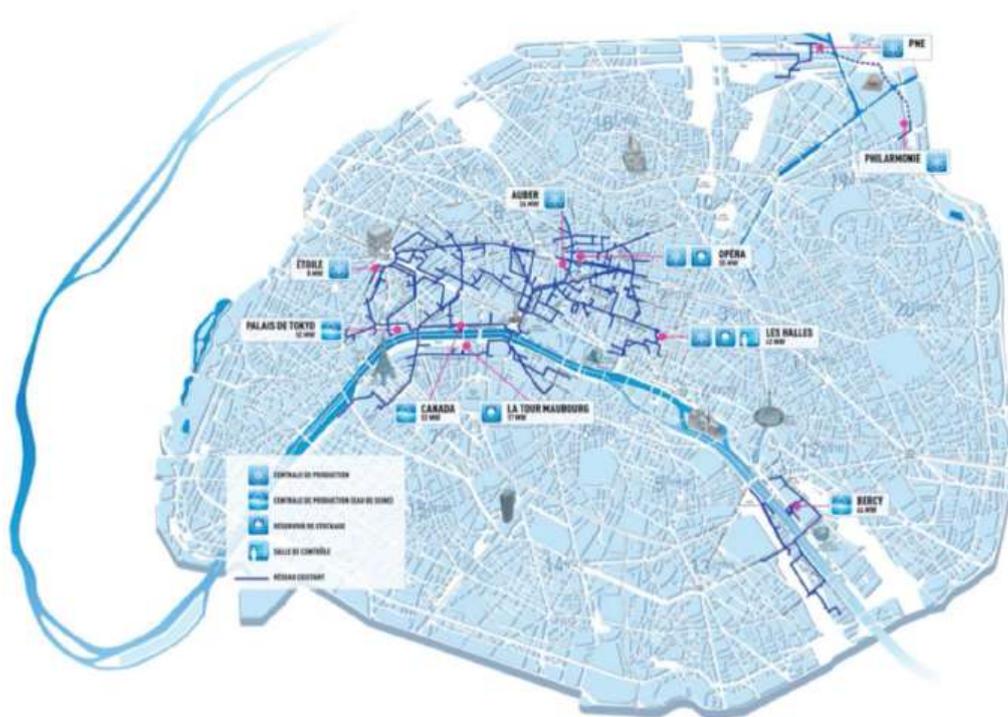
L'objet de la délégation de service public comprend la production, le transport, le stockage et la distribution d'énergie frigorifique par réseau d'eau glacée sur un périmètre concédé, délimité par la Zone Seine Rive Gauche et le Centre de Paris aux termes d'une convention signée le 28 janvier 1991 pour une durée de 30 ans. Ce périmètre représente actuellement environ 38 % du territoire parisien.

L'infrastructure de Climespace comprend 71 km de réseau, sept centrales de production d'eau glacée et trois sites de stockage de glace. Les centrales et le réseau (branchements compris) constituent des biens de retour. Les postes de livraison sont des biens de reprise.

Le réseau principal de Climespace, appelé « *réseau Centre* », s'étend dans le cœur de Paris (1^{er}, 2^{ème}, 7^{ème}, 8^{ème}, 9^{ème} et 16^{ème} arrondissements). Un second réseau baptisé « *réseau Bercy* » dessert les 12^{ème} et 13^{ème} arrondissements. Ils ne sont pas maillés.

²⁶ Liés à l'exploitation par la CPCU de deux centrales de cogénération gaz produisant chaleur et électricité avec un contrat d'obligation d'achat d'électricité par EDF à un tarif très avantageux jusqu'en mars 2013.

Figure 2 : Réseau de froid Climespace



Source : Climespace

Entièrement souterrain, le réseau emprunte les ouvrages d'assainissement, les galeries techniques ou passe sous les voies publiques. Le réseau se compose :

- d'une canalisation aller, amenant l'eau froide vers les postes de livraison chez les clients ;
- d'une canalisation retour, servant à ramener l'eau réchauffée vers les centrales de production.

La longueur des canalisations parisiennes s'établit en 2013 à 64,682 km, dont 50,494 km de réseau structurant. La longueur du réseau a augmenté de 18,9 % depuis 2008.

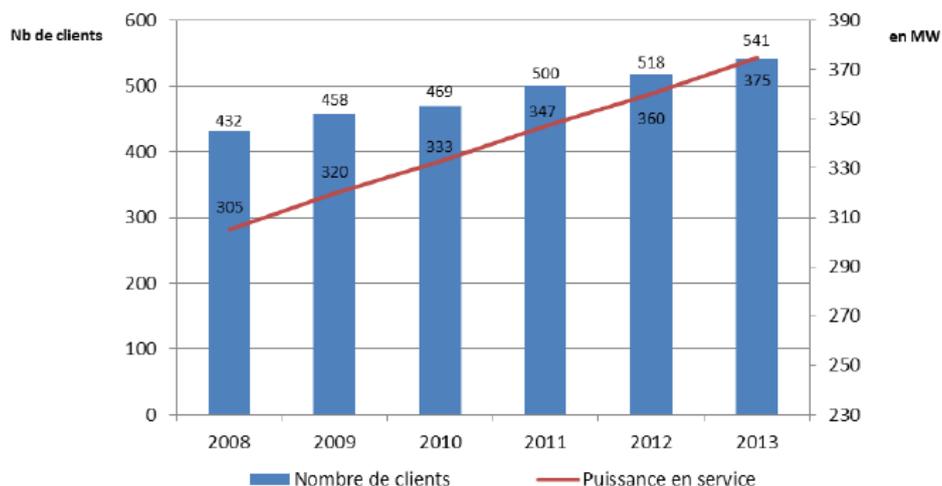
[.....]

Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration du 1^{er} janvier 2016, relatif à la communication des documents administratifs.

1.4.2. Clients et qualité de service

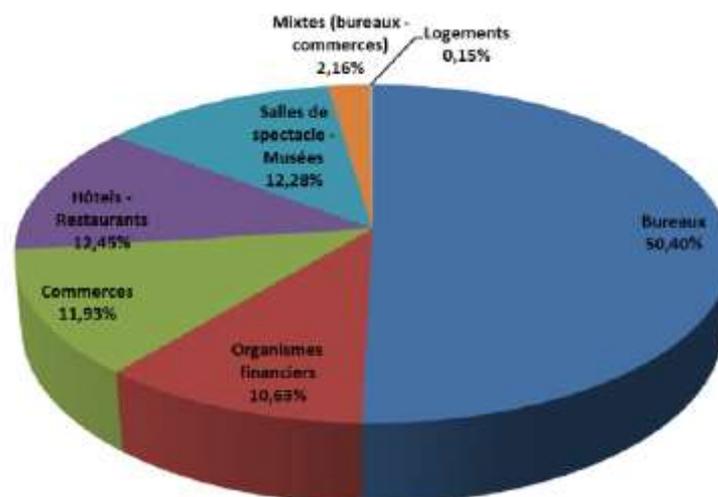
Le nombre de clients, 541 en 2013, ainsi que la puissance souscrite (375 MW en 2013) sont en hausse chaque année depuis 2008. La hausse moyenne de la puissance souscrite est de 14 MW par an. Entre 2012 et 2013, le nombre de clients a progressé de 4,4 % quand la puissance souscrite augmentait de 4,2 %.

Graphique 16 : Evolution du nombre de clients et de la puissance en service



Source : DVD Analyse CRAC Climespace 2013

Graphique 17 : Énergie vendue par typologie d'abonnés



Source : DVD Analyse CRAC Climespace 2013

1.4.3. Résultat d'exploitation

Le résultat net est en progrès constants depuis 2009 (multiplié par 2,5 entre 2009 et 2012). Cette évolution s'explique principalement par la croissance du chiffre d'affaires et du résultat d'exploitation, ainsi que par la résorption des frais financiers (redressement du résultat financier désormais légèrement positif).

Le taux de rentabilité net (résultat net / chiffre d'affaires) s'améliore continuellement depuis 2009, pour atteindre 21 % en 2013.

Dans sa réponse, la DVD précise que cette période a été précédée par un début de concession marqué par des investissements et un endettement importants.

1.5. Flux budgétaires de la Ville en lien avec les concessions

Les flux budgétaires entre la Ville et les concessionnaires s'élevaient en 2013 à quelque 65 M€ en recettes et 7 M€ en dépenses, réparties dans les deux tableaux ci-dessous.

Tableau 10 : Répartition des recettes issues des concessions de distribution d'énergie en 2013

Catégorie	CLIMESPACE	CPCU	ERDF	GRDF	Total général
Divers	717	91 416	787 595	299 105	1 178 833
Redevances de concession	1 356 190	7 324 555	31 542 294	804 197	41 027 236
Rémunération actionnaire		2 022 937			2 022 937
Remboursement de travaux	526 866	5 408 836	9 071 831	5 810 074	20 817 607
Total général	1 883 773	14 847 744	41 401 720	6 913 375	65 046 613

Source : Données en € Inspection générale, extraction de l'Infocentre SEQUANA

Par ailleurs, le produit de taxe finale sur la consommation d'électricité, collectée directement auprès des fournisseurs d'électricité, s'est élevé en 2013 à 74,3 M€.

Tableau 11 : Répartition des dépenses envers les concessions de distribution d'énergie en 2013

Catégorie	CLIMESPACE	CPCU	ERDF	GRDF	Total général
charges courantes		7 272	317 430	105 630	430 332
charges exceptionnelles		1 000	1 420 082		1 421 082
annulations sur exercices antérieurs		982 091	726 656	1 143 469	2 852 215
travaux sur installations		1 341 458	966 151	59 013	2 366 621
raccordements ERDF			11 548		11 548
Total général	0	2 331 820	3 441 867	1 308 112	7 081 799
<i>pour mémoire, travaux pour compte des concessionnaires</i>	<i>478 969</i>	<i>4 917 124</i>	<i>8 247 119</i>	<i>5 281 885</i>	<i>18 925 097</i>

Source : Données en € Inspection générale, extraction de l'Infocentre SEQUANA (sauf travaux pour concessionnaires : 90% de la recette)

En dehors des travaux de réfection de voirie réalisés par la Ville pour le compte des concessionnaires et donnant lieu à remboursement, l'essentiel des recettes provient des redevances des concessions (y compris les redevances d'occupation du domaine), et plus précisément, aux trois quarts de la concession de distribution de l'électricité. La concession de chaleur urbaine contribue pour près de 20 % et les deux autres concessions pour 2 à 3 %.

Les dépenses opérationnelles représentent 40 % du montant hors travaux pour le compte des concessionnaires, le solde se partageant en 20 % (1,4 M€) lié à des opérations immobilières entre la Ville et ERDF et 40 % d'annulations de titres sur les exercices antérieurs.

Enfin, la contribution pour les raccordements au réseau d'électricité encore faible en 2013 (11 548 €) est en augmentation rapide puisqu'elle atteint 1 M€ en 2014.

A titre de comparaison, la facture de la Ville de Paris relative à la fourniture de froid, de chaleur, d'électricité et de gaz s'est élevée à 78,7 M€ en 2013.

2. UN PILOTAGE STRATÉGIQUE À AMÉLIORER DANS UNE PÉRIODE CRUCIALE ET INCERTAINE

La question de la gouvernance politique des questions énergétiques concerne au premier chef les concessions de distribution d'énergie. Comme on l'a vu, les communes sont, depuis le début du XX^e siècle, les responsables du service public de distribution d'énergie et les propriétaires des réseaux de distribution d'électricité et de gaz.

L'autorité concédante, au niveau politique, doit avoir pour objectif un suivi des investissements réalisés, le concessionnaire étant tenu de transmettre un compte-rendu de la politique d'investissement et de développement des réseaux.

Ce suivi, qui s'ajoute aux contrôles (cf. partie 3), s'effectue notamment sur une base annuelle au vu du compte-rendu annuel d'activité du concessionnaire (CRAC). Le CRAC reprend les principaux éléments du compte d'exploitation, et fournit une information sur la bonne exécution du service et la qualité de service qui en résulte (temps de coupure, incidents réseaux, évolution du patrimoine concédé, etc.), ainsi que des perspectives d'évolution du réseau et du service. L'autorité concédante valide ou non ce document.

Au-delà de ces exigences relatives à la maîtrise des délégations de service public, le contexte rend nécessaire à deux titres un renforcement du pilotage dans la période. En premier lieu, la survenue rapide entre 2019 et 2024 et sur une période relativement courte de cinq ans des échéances des quatre concessions.

Tableau 12 : Echéances des concessions de distribution d'énergie

Activité	Forme juridique	Délégataire	Début DSP	Fin DSP
Electricité	SA	ERDF	01/01/1955	31/12/2024 (ou 31/12/2019 avec préavis de 2 ans)
		EDF (pour la partie fourniture)		
Gaz	SA	GrDF	14/12/1993	01/01/2019
Chauffage et eau chaude sanitaire	SEM	CPCU	10/12/1927	31/12/2024
Froid en réseau	SA	CLIMESPACE	28/01/1991	06/02/2021

Source : IG d'après informations fournies par la DVD

Compte tenu de la durée des travaux préliminaires à mener, les décisions relatives à la gouvernance et à l'éventuelle dénonciation anticipée de la concession de distribution et de fourniture de l'électricité devraient intervenir d'ici à la fin de l'année 2015.

Certains de ses renouvellements devront tenir compte du schéma directeur de stratégie énergétique à définir par la métropole du Grand Paris à l'échelle de son territoire en application de l'article 59 II m²⁷ de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

²⁷ « Après le premier alinéa du V, sont insérés cinq alinéas ainsi rédigés : « La métropole du Grand Paris est chargée de la mise en cohérence des réseaux de distribution d'électricité, de gaz, de chaleur et de froid. Elle établit, en concertation avec les autorités compétentes intéressées, un schéma directeur des réseaux de distribution d'énergie métropolitains qui a pour objectif de veiller à leur complémentarité, notamment pour l'application de l'article L. 712-2 du code de l'énergie. Ce schéma est élaboré en tenant compte des programmes prévisionnels des réseaux de distribution d'électricité et de gaz mentionnés au troisième alinéa

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte aura des impacts sur la distribution, par exemple sur le statut des colonnes montantes (article 33)²⁸. Plus largement, les effets concrets de la loi sur la maîtrise de la demande d'énergie se produiront sur les périodes durant lesquelles les prochaines concessions seront en vigueur. Une modification des volumes distribués ainsi que des transferts entre les énergies de chauffage auront probablement des incidences sensibles sur l'équilibre de certaines concessions.

En tout état de cause, quelles que soient les dispositions en définitive retenues par le législateur, la Ville devra être en mesure d'arrêter rapidement des stratégies conformes à son intérêt dans un contexte institutionnellement et techniquement bouleversé.

2.1. Pour une meilleure coordination d'acteurs nombreux

2.1.1. Les délégations concernées

L'organisation de la délégation politique exprime des choix en matière de gestion de la politique énergétique. Si l'adjointe à la Maire en charge de l'environnement a dans sa délégation la responsabilité du plan climat-énergie territorial et a été désignée en qualité de présidente des commissions supérieures de l'électricité et du gaz (cf. 2.1.2 ci-dessous), elle n'est pas formellement attributaire du suivi de l'ensemble des questions énergétiques qui implique nécessairement d'autres adjoints, notamment du fait de l'implantation des réseaux concédés principalement sous la voie publique. Les feuilles de route de Célia Blauel et de Christophe Najdovski n'abordent ni l'une ni l'autre le sujet proprement dit du pilotage et du contrôle des concessions de réseaux de distribution de l'énergie alors que la mandature correspond à la préparation du renouvellement de la plupart d'entre elles. La feuille de route de Célia Blauel précise toutefois : « *La transition énergétique doit aussi être pensée à l'échelle métropolitaine. Dans ce cadre, je vous demande d'engager, en lien avec les acteurs concernés, une réflexion sur la préfiguration d'une instance de coordination métropolitaine des fluides et de l'énergie dans l'objectif de pouvoir établir un schéma énergétique global.* » Le sujet est ainsi envisagé à une échelle géographique plus large et dans une logique énergétique plus globale comprenant la production et la consommation. Des thématiques comme la tarification aux usagers ou le choix des énergies

du I de l'article L. 2224-31 du présent code, ainsi que des schémas directeurs de développement des réseaux publics de chaleur ou de froid. « Une commission consultative est créée entre la métropole du Grand Paris, la commune de Paris, tout syndicat exerçant la compétence mentionnée au deuxième alinéa du IV du même article L. 2224-31 totalement ou partiellement inclus dans le périmètre de la métropole, ainsi que les communes, établissements publics de coopération intercommunale et syndicats intercommunaux exerçant la maîtrise d'ouvrage de réseaux de chaleur sur le territoire de la métropole. Les missions de cette commission sont de coordonner l'action de ses membres dans le domaine de l'énergie, de mettre en cohérence leurs politiques d'investissement et de faciliter l'échange de données. Elle examine le projet de schéma directeur des réseaux de distribution d'énergie métropolitains mentionné au deuxième alinéa du présent V, préalablement à son adoption. « La commission comprend un nombre égal de délégués de la métropole et de représentants des syndicats. Chaque syndicat dispose d'au moins un représentant. « Elle est présidée par le président de la métropole ou son représentant et se réunit au moins une fois par an, à l'initiative de son président ou de la moitié au moins de ses membres. « Un membre de la commission consultative, nommé parmi les représentants de la métropole, est associé à la représentation des syndicats à la conférence départementale mentionnée au troisième alinéa du I dudit article L. 2224-31. »

²⁸ « Dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur le statut des colonnes montantes dans les immeubles d'habitation. Ce rapport estime notamment le nombre de telles colonnes nécessitant, au regard des normes en vigueur et des besoins des immeubles concernés, des travaux de rénovation, de renouvellement ou de renforcement, et le coût des travaux y afférents. Il propose des solutions pour en assurer le financement. Il propose toutes modifications législatives et réglementaires pertinentes pour préciser le régime juridique de ces colonnes. »

dans un secteur d'aménagement ne sont en outre pas explicitement rattachées à un-e élu-e.

Sous l'angle de l'impact des réseaux sur la voirie, les concessions sont gérées par l'adjoint chargé des transports, de la voirie, des déplacements²⁹ et de l'espace public et sur le plan administratif et technique par la direction de la voirie et des déplacements (DVD). Les maires d'arrondissement sont par ailleurs sollicités dès lors qu'il s'agit d'autoriser des travaux sur leur territoire. Mais ces concessions particulières concernent également l'adjoint chargé du suivi des sociétés d'économie mixte, des marchés publics, des concessions et de la politique des achats. Sa feuille de route prévoit : « *Les relations avec les autres partenaires de la Ville, notamment ses concessionnaires, doivent être revisitées et harmonisées.*³⁰ » Les adjoints chargés des ressources humaines, des services publics et de la modernisation de l'administration des finances, d'une part, et de l'urbanisme, de l'architecture, des projets du Grand Paris, du développement économique et de l'attractivité d'autre part, sont également amenés à se prononcer sur la question des concessions de distribution d'énergie. A minima, cinq adjoint-e-s sont ainsi concerné-e-s à titre principal ou accessoire.

Les circonstances évoquées en introduction de cette première partie renforcent la nécessité de rappeler les recommandations suivantes, déjà proposées dans le rapport sur la gouvernance des questions énergétiques.

Recommandation 2 : Définir une instance de coordination politique restreinte réunissant les huit adjoints principalement concernés par les questions énergétiques et son pendant administratif pour faire régulièrement la revue de la politique énergétique menée et proposer à la Maire les inflexions à opérer (cf. recommandation 2 du rapport d'audit de la gouvernance des questions énergétiques).

Recommandation 3 : Envisager de préciser et de compléter les objectifs relatifs aux questions portant sur les concessions des réseaux de distribution de l'énergie et la transition énergétique dans les feuilles de route des adjoint-e-s à la Maire (cf. recommandation 3 du rapport d'audit de la gouvernance des questions énergétiques).

2.1.2. Les commissions supérieures de contrôle de l'électricité et du gaz et les comités de suivi

2.1.2.1. Les commissions supérieures

Pour la distribution d'électricité, comme pour la distribution de gaz, les instances politiques de contrôle sont les commissions supérieures. Elles sont composées d'élus, de représentants de l'administration et de professionnels du secteur concerné.

L'article 26 du cahier des charges du traité de concession de distribution d'électricité du 30 juillet 1955 prévoit que : « *indépendamment du service de contrôle organisé par la Ville de Paris, une Commission supérieure de contrôle sera nommée par arrêté de Monsieur le Maire de Paris. Elle sera composée de conseillers municipaux désignés par le Conseil de Paris en nombre égal à celui des membres désignés par le Maire de Paris et choisis parmi les fonctionnaires, les techniciens, les représentants des industries*

²⁹ Cependant, dans la pratique, les délibérations du Conseil de Paris dans ce domaine ne sont pas présentées par l'élu en charge de la voirie.

³⁰ Il est ajouté à la suite : « *10 ans après le vœu du Conseil de Paris visant à introduire plus systématiquement la concurrence lors des renouvellements de concessions, je souhaite que soit proposé un bilan et soient définies dans les prochains mois nos lignes directrices pour la mandature.* »

électriques, les membres de la Chambre de commerce et des associations de consommateurs agréées ».

De la même façon, s'agissant du gaz, l'article 32 bis du cahier des charges de la Convention du 14 décembre 1993 intervenue entre la Ville de Paris et Gaz de France pour le service public de la distribution de gaz à Paris, prévoit que : « *indépendamment du contrôle organisé par la Ville de Paris, au titre de l'article 32-I, une Commission supérieure de contrôle est nommée par arrêté de Monsieur le Maire de Paris. Elle est composée de conseillers municipaux désignés par le Conseil de Paris et un nombre égal de membres choisis es qualités parmi les fonctionnaires, les représentants de la profession, de la Chambre de commerce, des associations de consommateurs agréés et du concessionnaire* ».

Les membres des commissions supérieures ont été désignés par délibération du Conseil de Paris des 19 et 20 mai 2014. Célia BLAUDEL, adjointe chargée de l'environnement, du développement durable, de l'eau, de la politique des canaux et du « plan climat énergie territorial » a été nommée présidente de ces commissions.

Se réunissant une fois par an, ces commissions ont pour rôle d'examiner les CRAC. La commission supérieure de contrôle de l'électricité (CSCE) a, en outre, vu ses compétences être élargies au contrôle de l'élaboration et au suivi du schéma directeur et des programmes d'investissements subséquents institués par l'avenant n°6 du traité de concession. Elle se réunit à cet effet en formation de comité « schéma directeur ». La CSCE a ainsi émis, en sa séance du 16 janvier 2014, un avis sur le schéma directeur et le programme d'investissement d'ERDF 2014-2017.

Le niveau de gouvernance (et de contrôle) n'est pas le même s'agissant de la distribution d'électricité et de gaz, d'une part, et de la distribution de chaleur et de froid urbains, de l'autre. En effet, la distribution d'électricité et de gaz se caractérise par l'existence de deux niveaux de régulation : national et local. L'ensemble des interlocuteurs de la Ville de Paris a mentionné la difficulté à opérer un suivi et des contrôles dignes de ce nom dans cette situation qui mêle un double niveau de régulation à des enjeux financiers majeurs.

Ces obstacles conjugués à une volonté de la Ville de mieux contrôler son concessionnaire obligé ont conduit la CSCE à refuser de donner acte à ERDF et EDF de leur compte rendu annuel (CRAC) pour l'exercice 2012. Durant cet exercice, ERDF a procédé unilatéralement et concomitamment à deux modifications comptables : la suppression du caractère renouvelable du génie civil des postes enterrés qui est à l'origine d'une reprise de provisions pour renouvellement (PPR) de 37 M€ et l'allongement de la durée de vie des transformateurs HTA/BT qui s'est traduit par une baisse de 2,9 M€ du stock de PPR et des droits du concédant diminués. Cet allongement de durée de vie s'est en outre doublé d'une modification de la valeur immobilisée des transformateurs HTA/BT. La coïncidence de plusieurs modifications comptables sur cette catégorie a gravement altéré la lisibilité de l'information patrimoniale les concernant.

La Ville a réclamé en vain les détails des études menées justifiant la décision de l'allongement de la durée de vie des ouvrages. Les études ont été menées par le service recherches et développement d'EDF, instance non indépendante d'ERDF. Par ailleurs, comme l'a souligné un rapport sévère de la CRE, certaines rémunérations des dirigeants de l'entreprise sont inversement proportionnelles au niveau de l'investissement.

Le CRAC a donc été rejeté en bloc par Paris et 30 autres collectivités. La portée symbolique de cette décision de rejet est forte. Pour autant, le Conseil de Paris n'a pas été saisi alors que d'autres autorités concédantes ont saisi leur assemblée délibérante dans

de telles circonstances. Plus offensif, le SIPPAREC a obtenu devant les juridictions administratives une condamnation pour manque de transparence³¹.

L'article L1411-3 du code général des collectivités territoriales dispose à propos des comptes rendus annuels d'activité des délégations de service public : « *Dès la communication de ce rapport, son examen est mis à l'ordre du jour de la plus prochaine réunion de l'assemblée délibérante qui en prend acte.* » L'application par la Ville de Paris de cette disposition est cependant faite *a minima* et prend la forme d'une présentation au Conseil de Paris d'un bilan annuel des 174 délégations de service public parisiennes dans lequel sont englobées les quatre concessions de distribution d'énergie.

Lorsqu'une de ces commissions de contrôle émet un avis négatif ou fortement réservé, il serait souhaitable que le Conseil de Paris en soit avisé. L'Inspection générale réitère la recommandation déjà préconisée dans son rapport sur la gouvernance des questions énergétiques.

Recommandation 4 : Pour les délégations de service public des réseaux de distribution d'énergie, communiquer les avis négatifs et les réserves majeures des commissions de contrôle au Conseil de Paris, afin de rendre moins formelle l'application actuellement faite de l'article L1411-3 du CGCT, alinéa 2 (cf. recommandation 11 du rapport d'audit de la gouvernance des questions énergétiques).

Par ailleurs, le système de pénalités actuel ayant un caractère peu dissuasif comme le reconnaît la DVD dans sa réponse au rapport provisoire, celui-ci devrait être repensé dans les prochains traités de concession, en vue de modifier le rapport entre autorité concédante et concessionnaire.

Recommandation 5 : Prévoir systématiquement un système de pénalités dissuasives dans les prochains traités de concession.

2.1.2.2. Les comités de suivi

Les concessions de distribution de chaleur et de froid ne disposent pas d'instances similaires aux commissions supérieures de contrôle de l'électricité et du gaz.

Des comités de suivi existent pour CPCU et CLIMESPACE depuis 2011. Comme les commissions supérieures, ils examinent les rapports d'activité mais n'ont pas la même solennité : mis en place par la DVD avec les autres directions concernées sur le fondement de la bonne volonté des parties et sans engagement juridique, à la suite des recommandations de la CRC d'Ile de France formulées en 2008, ils ne comprennent pas actuellement d'élus. Comme les commissions supérieures de contrôle, ils examinent les comptes rendus d'activité des concessionnaires.

Il s'agit d'une première étape en réponse aux recommandations de la CRC, qui déplorait l'absence de vision globale de la Ville. La volonté du Secrétariat général est d'aller plus loin et d'élargir ces comités aux élus.

Recommandation 6 : Prévoir dans les prochaines concessions de la distribution du chaud et du froid urbains des commissions supérieures de contrôle présidées par un conseiller de Paris (ou métropolitain).

³¹ Des pénalités sont prévues dans leur contrat à ce titre, ce qui n'est pas le cas pour Paris. La négociation de ces pénalités a donné des arguments au SIPPAREC pour obtenir satisfaction sur d'autres sujets pendants.

Dans sa réponse, la DVD propose de ne pas multiplier le nombre des instances. Elle suggère « d'examiner la possibilité d'élargir la participation au sein de la CCSPL relative au réseau de chaleur et de créer une CCSPL spécifique à l'énergie frigorifique. »

2.1.3. Les commissions consultatives des services publics locaux

L'article L1413-1 du CGCT dispose que les communes de plus de 10 000 habitants, notamment, créent une commission consultative des services publics locaux (CCSPL) pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service public.

Cette commission, présidée par la Maire, comprend des membres de l'assemblée délibérante, désignés à la représentation proportionnelle, et des représentants d'associations locales, nommés par l'assemblée délibérante. En fonction de l'ordre du jour, la commission peut, sur proposition de son président, inviter à participer à ses travaux, avec voix consultative, toute personne dont l'audition lui paraît utile. La majorité des membres de la commission peut demander l'inscription à l'ordre du jour de toute proposition relative à l'amélioration des services publics locaux. Elle examine notamment le rapport d'activité établi par le délégataire de service public.

L'objectif de ces commissions consultatives, créées par la loi d'orientation du 6 février 1992, est de permettre l'expression des usagers des services publics. La commission consultative de la Ville de Paris a été créée le 24 mars 2003. Le Conseil de Paris a décidé de fixer sa composition de la manière suivante : outre son président et son suppléant, 10 représentants titulaires et 10 représentants suppléants du Conseil de Paris et 11 représentants d'associations d'usagers désignées par l'assemblée délibérante.

La Cour des comptes, au regard de l'importance des délégations de service public de la Ville de Paris (près de 200, d'importance et de nature variables) a préconisé que la CCSPL, réunie jusqu'à présent une fois par an pour exprimer un avis sur le fonctionnement des délégations, soit divisée en sous-commissions consultatives par secteur³².

La CRC d'Ile de France avait constaté dans son rapport adressé le 24 septembre 2008 à la Ville de Paris que la CCSPL n'était pas consultée sur la concession de chauffage urbain. La CCSPL examine, depuis l'exercice 2011, le rapport annuel de la CPCU.

Recommandation 7 : Sans attendre le renouvellement de la concession du réseau de distribution de l'énergie frigorifique, programmer la présentation annuelle de son activité à la CCSPL.

2.1.4. La gouvernance administrative : les trois principales directions compétentes

Le contrôle des concessionnaires de distribution d'énergie est exercé principalement par trois directions. Une direction, la DVD, effectue un suivi régulier des concessionnaires et y associe la direction des finances et des achats (DFA) pour les aspects financiers. La direction des affaires juridiques (DAJ) intervient fréquemment et notamment lorsque l'actualité le nécessite (en cas d'avenant par exemple).

Le contrôle des concessionnaires de distribution d'énergie relève en premier lieu de la mission de contrôle des concessions de distribution d'énergie (MCCDE) qui dépend du service du patrimoine de voirie (SPV) à la DVD. La mission est composée de cinq agents ; quatre d'entre eux seulement se consacrent au contrôle des concessionnaires. Toutefois,

³² Rapport annuel 2009

avec la fin des travaux de mise en sécurité des galeries techniques de Paris Rive-Gauche, le 5^{ème} agent va pouvoir se consacrer pleinement au contrôle des concessions.

Le contrôle exercé par la DFA dépend de deux services différents : le pôle expertise du service des concessions suit la concession ERDF, GrDF et Climespace. La concession CPCU, est quant à elle, contrôlée par le bureau des participations et du pilotage des opérateurs en raison de son statut de SEM. Cependant ce bureau se positionne en tant que représentant de la Ville actionnaire (la représentation de la Ville autorité concédante de CPCU étant dévolue à la DVD). Cette situation peu satisfaisante apparaîtra délicate lors du renouvellement de la concession.

La DFA n'intervient qu'à la demande de la DVD et a un rôle de supervision, notamment dans l'analyse annuelle des CRAC établie par la MCCDE. Elle est sollicitée pour toutes les évolutions contractuelles des concessions et participe également aux commissions supérieures de contrôle et aux comités de suivi.

Le contrôle de la DAJ est ponctuel mais fréquent. Cette dernière effectue des contrôles juridiques sur demande de la MCCDE lors d'évènements liés à la vie du contrat (avenant, renouvellement), sur des points de droit particuliers liés à la gestion des contrats ou sur des sujets proches (raccordements au réseau, prise en charge financière des dévoiements etc.). En moyenne, la MCCDE indique solliciter deux fois par mois l'avis de la DAJ.

D'autres directions peuvent également être occasionnellement consultées. Tel a été le cas de la direction de l'urbanisme (DU) et la direction du logement et de l'habitat (DLH) lors de la négociation de l'avenant n°5 du traité de concession d'ERDF relatif au patrimoine immobilier mis à disposition d'EDF ou encore l'agence de l'écologie urbaine de la direction des espaces verts et de l'environnement (DEVE) et la section technique de l'énergie et de la gestion climatique de la direction du patrimoine et de l'architecture (DPA).

Ce contrôle morcelé entre plusieurs directions nuit à une vision d'ensemble. Le mode de fonctionnement en réseau et en mode projet n'est activé que lors des renouvellements ou des évolutions contractuelles. Des progrès ont néanmoins été d'ores et déjà réalisés dans le contrôle collaboratif des directions.

2.2. Une vision d'ensemble en train de se constituer

2.2.1. Des évolutions significatives

2.2.1.1. Les schémas directeurs

La Ville s'est efforcée depuis quelques années de renforcer le pilotage stratégique des concessions de distribution d'énergie par une démarche de schéma directeur qui vise à conforter ses capacités de définition en matière de programmation d'investissement. Cette démarche s'inscrit dans une marge étroite entre une volonté de renforcer le pilotage des concessions et l'autonomie dont dispose de droit et de fait le concessionnaire pour exécuter la délégation dont il est chargé. Cette autonomie est la contrepartie du risque d'exploitation qu'il assume, risque indéniable notamment en matière de sécurité. De surcroît, le pouvoir de direction est atténué dès lors que la Ville n'est pas maître d'ouvrage des travaux (le concédant ne peut pas décider des travaux à effectuer au cas par cas comme lorsqu'il passe un marché public, mais a seulement la faculté d'orienter les masses de dépenses d'investissement par finalité).

À ce jour, le principe de schéma directeur a été inscrit dans deux contrats de concession : électricité et distribution de chaleur.

S'agissant de la distribution d'électricité, à l'issue du contrat de concession en 2009, la Ville de Paris, plutôt que de le renouveler a choisi de le prolonger par un avenant pour une durée de quinze ans et y a intégré une possibilité de résiliation anticipée. Ce choix

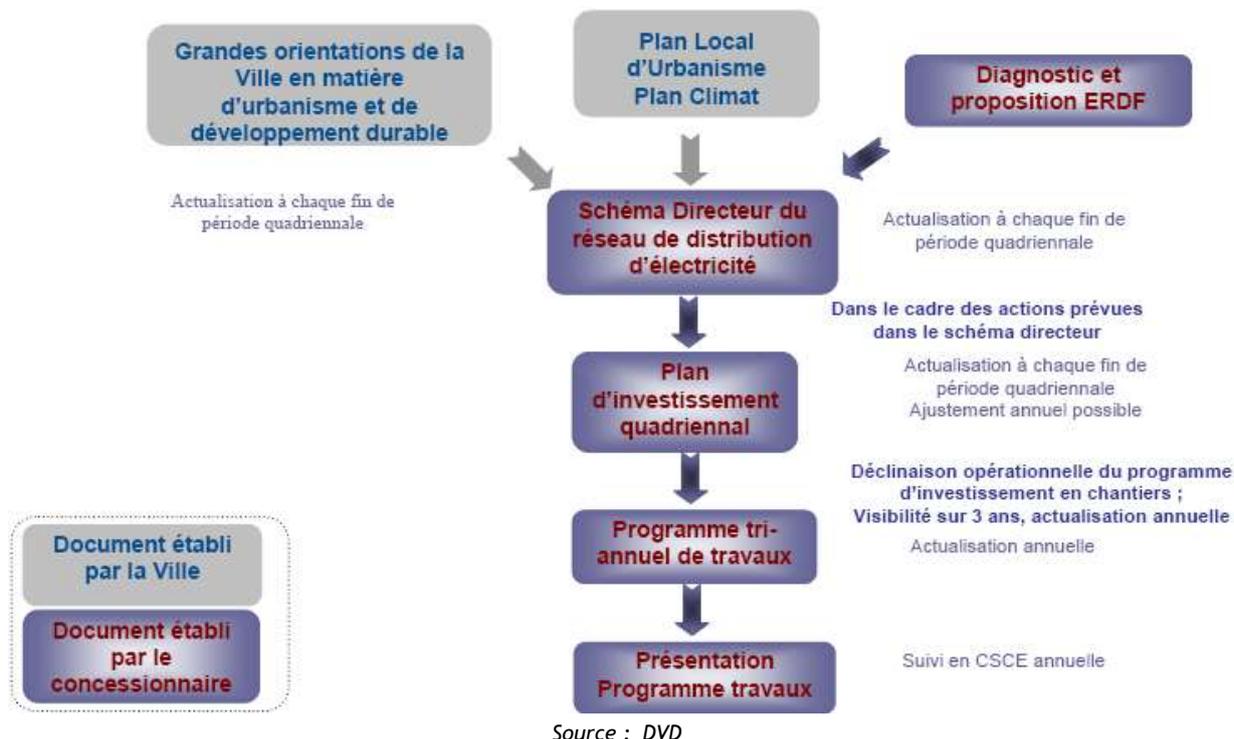
exprime une volonté de rééquilibrer ses rapports avec le concessionnaire. L'avenant n° 6, signé le 22 décembre 2009, a modifié le dispositif de gouvernance pour l'évolution du réseau et les investissements du concessionnaire, selon trois modalités :

- ⇒ Un schéma directeur d'investissement à horizon de trente ans qui comprend les objectifs quantitatifs de renouvellement d'ouvrages et intègre les grandes orientations définies par la Ville en matière de développement urbain, de politique de l'habitat, de développement durable, tout en visant l'amélioration de la qualité de service et de la sécurité du réseau de distribution. Le premier schéma directeur, présenté le 6 mai 2010 définissait des investissements de 30 à 40 millions d'euros par an. Le schéma est révisable tous les quatre ans.
- ⇒ Déclinaison du schéma directeur, les programmes quadriennaux d'investissement déterminent les enveloppes financières par finalités. Le premier de ces programmes a concerné la période 2010-2013.
- ⇒ Les programmes annuels de travaux constituent le niveau opérationnel de mise en œuvre des investissements.

Le rythme quadriennal des programmes d'investissement et des révisions du schéma directeur s'accorde pour l'essentiel avec les échéances des programmes municipaux d'orientation et d'actions (programme local de l'habitat, plan local d'urbanisme, plan climat-énergie territorial).

S'agissant de la concession de distribution de chaleur, l'avenant n° 10 du 25 juillet 2012 à la convention du 10 décembre 1927 entre la Ville de Paris et la CPCU, intègre un nouvel article 49 dans la convention. Il stipule : « *La Ville de Paris et le concessionnaire conviennent de constituer un comité de pilotage visant à formaliser un schéma directeur du réseau dans les deux ans suivant la signature de l'avenant n° 10. Ce schéma directeur aura pour objectif de définir, pour les vingt-cinq années suivant sa signature, un plan d'actions programmées qui intégrera les évolutions des demandes énergétiques des clients, le développement du réseau dans les programmes d'aménagement urbain mené par la Ville de Paris et la performance environnementale grâce au recours croissant des EnR&R dans le bouquet énergétique du réseau. Il aura également pour objectif d'instaurer une vision partagée de la gestion et de l'entretien des équipements existants, et de permettre annuellement l'appréciation du service rendu aux usagers. Ce schéma directeur sera organisé par plan d'actions pluriannuels de cinq ans* ».

Figure 3 : Dispositif de gouvernance de l'évolution du réseau et des investissements d'ERDF



Source : DVD

Le schéma directeur du réseau de chaleur a été confié à l'APUR mais cette dernière s'est heurtée à une difficulté d'accès aux données cartographiques des réseaux de chaleur métropolitains liée au secret commercial. Dans l'attente de l'obtention de ces informations, l'APUR a lancé une étude plus vaste intitulée « Plan local Energie » dont le schéma directeur du réseau de chaleur sera une des composantes. Sans attendre ce schéma, des objectifs sont ainsi définis :

- plan quadriennal pour la fiabilisation du retour d'eau (3 km / an de travaux) ;
- régularisation des réseaux au titre de la sécurité (en particulier suppression de canalisations ayant causé des accidents ; programme également suivi par la préfecture de région - DRIEE) ;
- mise en conformité des grandes installations de combustion avant 2015 ;
- co-combustion bois-charbon à Saint-Ouen pour 2016.

Ces objectifs sont suivis dans le cadre du contrôle régulier et des réunions de programmation des investissements (une fois par an) et des travaux (plusieurs fois par an).

Pour la CPCU, le principe d'un compte d'exploitation (joint à chaque CRAC) jusqu'à la fin de la concession avec une déclinaison de la trajectoire prévisionnelle a été retenu. En théorie 3 km par an d'ouvrages, en pratique sous réserve de l'obtention des autorisations de travaux sur la chaussée.

Pour ce qui est du gaz, les parties sont convenues d'objectifs visant à accroître la sécurité industrielle :

- renouveler 60 km de réseau par an et le convertir de la basse pression vers la moyenne pression (en supprimant la tôle bitumée en fin de durée de vie) ;
- renouveler les conduites d'immeubles et les conduites montantes.

Ces objectifs ne sont pas contractuels mais leur réalisation est suivie dans le cadre du contrôle régulier (par la CSCG lors de sa séance annuelle notamment).

La démarche de schémas directeurs instituée par la Ville de Paris renforce son pouvoir de direction dans la programmation d'investissements de ses concessionnaires. Elle devrait être généralisée pour permettre notamment un choix éclairé des énergies des secteurs d'aménagement. Ces choix pourraient être objectivés en tenant compte de plusieurs facteurs : environnementaux, financiers, sociaux, patrimoniaux, etc. Ces schémas directeurs pourraient en outre être assortis de pénalités en cas de non-respect³³.

Recommandation 8 : Généraliser à toutes les concessions de distribution d'énergie les planifications d'investissements sous forme de schéma directeur à court, moyen et long terme.

2.2.1.2. Le « board » des concessions et la mission énergies du Secrétariat général

Par une note en date du 22 octobre 2014 aux directeurs et directrices, le Secrétaire général annonçait la mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance des concessions de la Ville, notamment lors des étapes-clés des procédures de renouvellement et d'exécution des contrats. Cette évolution poursuit trois objectifs :

- L'unification du pilotage des concessions sous l'égide du Secrétariat général pour favoriser une approche transversale et harmonisée de la gestion des concessions ;
- La responsabilisation de toutes les directions sur les sujets relatifs aux concessions pour un traitement multidisciplinaire des dossiers et la prise en compte de l'ensemble des enjeux de politiques publiques ;
- La sécurisation juridique et financière des opérations par le biais d'une association plus systématique de la DFA et de la DAJ.

Pour ce faire, une nouvelle instance est mise en place : le *board* des concessions. Responsable de la formulation des objectifs stratégiques en amont des procédures d'attribution ou de renouvellement des concessions, la composition de cette instance collégiale est à géométrie variable :

- des membres permanents : adjoint en charge des concessions et son cabinet, Secrétariat général, DFA, DAJ ;
- en fonction de l'agenda, adjoints concernés et leur cabinet ainsi que les autres directions concernées.

Le *board* se réunit mensuellement : il passe en revue les dossiers ouverts et arbitre les points-clés. Le détail des dossiers pourra être traité le cas échéant par des groupes de travail *ad hoc*.

Cette nouvelle gouvernance s'est également traduite par la création d'une mission énergies au sein du Secrétariat général. Cette mission est dédiée au traitement des sujets d'énergie au sens large (plan climat-énergie, achats d'énergie, pilotage des concessions et des réseaux d'énergie, stratégie d'approvisionnement et de panier énergétique, stratégie d'aménagement urbain, relations avec les opérateurs privés, syndicats mixtes, benchmark, etc.). Parmi les objectifs de la mission transversale énergies au SG figure : « *se donner les moyens d'un contrôle effectif des concessions parisiennes pour préserver les intérêts financiers de la Ville et la continuité du service au parisien.* »

³³ L'article 2.3. de l'avenant n°6 de 2009 prévoit des pénalités (7% des investissements non réalisés). Le montant des investissements réalisés a jusqu'à présent été supérieur aux prévisions. Cependant, il serait plus satisfaisant de raisonner sur les quantités d'ouvrages (car elles ont définies dans le contrat et plus directement vérifiables).

La fiche de poste de la personne responsable de cette mission mentionne, concernant les concessions, une « *fonction d'interlocuteur de premier niveau des 5 principaux énergéticiens intervenant à Paris, en particulier la CPCU dont la Ville est actionnaire* » ; « *le pilotage des renouvellements de concessions, avenants, mode de gestion, périmètres concessifs etc. avec les directions de tutelle en vue de faire appliquer les objectifs de mandature, développer les énergies nouvelles et anticiper l'alimentation énergétique future de la Métropole* ».

De fait, la mission énergies, avec sa capacité à consulter les cabinets des adjoint-e-s à la Maire, à organiser des réunions d'arbitrage³⁴ et à mobiliser les compétences nécessaires pour la résolution des problèmes impliquant plusieurs parties prenantes de la Ville, est reconnue en interne comme à l'extérieur comme une source d'amélioration notable de la gouvernance énergétique. Elle est en particulier devenue le point d'entrée privilégié dans le dispositif municipal des concessionnaires qui l'ont identifiée comme facilitatrice et accélératrice des processus. Néanmoins deux questions restent posées :

- celle de l'effectif de cette mission, initialement composée d'une seule personne, récemment renforcée par un agent au profil technique ;
- celle de son expertise, qu'il conviendrait de développer en constituant une équipe pluridisciplinaire. Des compétences juridiques, techniques et financières sont nécessaires.

L'embauche d'une personne venue de l'univers professionnels des énergéticiens serait intéressante, à l'instar de ce que pratiquent le SIPPAREC et le SIGEIF, au sein de la DVD ou du SG.

2.2.2. Des évolutions à poursuivre

2.2.2.1. Une réorganisation de la fonction d'autorité organisatrice

Malgré ces évolutions qui traduisent la volonté de la Ville d'investir son pouvoir d'autorité concédante, la fonction d'autorité organisatrice³⁵ demeure insuffisamment exercée.

Comme l'ont exprimé plusieurs acteurs du contrôle au sein de la DVD, de la DAJ ou de la DFA, le mode de fonctionnement en réseau et en mode projet n'est réellement activé que lors des renouvellements de délégation ou des évolutions contractuelles. Jusqu'à la récente mise en place du board³⁶ des concessions, lorsqu'un sujet majeur devait être

³⁴ Par exemple arbitrage rendu sur l'organisation des conférences d'investissement dans le réseau, décision sur le choix d'énergie pour la ZAC Paul Bourget...

³⁵ L'article L2224-31 du CGCT dispose en plusieurs alinéas :

- « L'autorité organisatrice d'un réseau public de distribution, exploité en régie ou concédé, est la commune ou l'établissement public de coopération auquel elle a transféré cette compétence [...] »
- « Les autorités organisatrices contrôlent la mise en œuvre de la tarification dite " produit de première nécessité " mentionnée à l'article L. 337-3 du code de l'énergie et du tarif spécial de solidarité mentionné à l'article L. 445-5 du même code sur le territoire de leur compétence. »
- « L'autorité organisatrice d'un réseau public de distribution d'électricité et de gaz peut exercer des missions de conciliation en vue du règlement de différends relatifs à la fourniture d'électricité de secours mentionnée aux articles 15 et 22 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 précitée ou à la fourniture de gaz de dernier recours mentionnée à l'article 16 de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 précitée, qui lui seraient soumis par les consommateurs éligibles raccordés à son réseau ou leurs fournisseurs. »
- « En application des dispositions du quatrième alinéa de l'article 36 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 précitée, les collectivités et établissements précités peuvent assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux de développement des réseaux publics de distribution d'électricité et de gaz. »

³⁶ Dont la première réunion s'est tenue le 13 novembre 2014.

traité, un comité de pilotage se mettait en place avec les directions concernées, sous l'égide des élus (pour les avenants, les projets d'implantations d'usines, etc.)

La mise en place d'un board des concessions constitue un moyen de sécuriser les recettes et les décisions de renouvellement de contrat. Toutefois, il est probablement plus adapté à la multitude des concessions de petite ou moyenne taille auxquelles a recours la Ville qu'aux concessions de distribution d'énergie proprement dites dont l'envergure est sans commune mesure. Fondamentalement, pour ces dernières, le board des concessions ne bouleverse pas leur gouvernance administrative par rapport au système précédent. Une instance de coordination politique restreinte réunissant (au maximum³⁷) les huit adjoints principalement concernés par les questions énergétiques (notre recommandation n° 2) est susceptible de constituer l'instance ad hoc pour la supervision des renouvellements de concession.

L'exercice de la fonction d'autorité organisatrice suppose en tout état de cause une vision d'ensemble et un contrôle permanent des concessionnaires.

◆ Une meilleure vision d'ensemble

La mission énergies du SG serait aujourd'hui en mesure de l'avoir pour peu qu'elle soit renforcée. Diverses questions supposent une vision globale, par exemple :

- des engagements au-delà de ce qui est inscrit dans le contrat de concession ; en effet, des enjeux et des risques élevés sont associés à des textes distincts des contrats de concession : législation relative aux raccordements électriques nécessitant des extensions de réseau, législation relative aux taxes électriques, protocole du 18/07/2011 avec ERDF ;
- la possibilité de nouer des partenariats (par exemple pour l'implantation de bornes électriques) ;
- la transition énergétique.

C'est une vision d'ensemble qui devrait davantage être élaborée et se traduire par des lignes directrices claires données aux services. À titre d'exemple, la mission a constaté que le directeur de la DVD n'avait pas été doté d'une feuille de route qui mentionne les questions énergétiques. De la même façon, ces questions ne sont pas évoquées parmi les priorités de la DFA.

◆ Un contrôle permanent des concessionnaires

La mission énergie doit pouvoir s'appuyer sur un contrôle renforcé des concessions. Plutôt qu'un contrôle morcelé entre directions, celui-ci devrait être centralisé à la MCCDE qui regrouperait toutes les compétences requises (technique, juridique et financière) afin d'éviter un pilotage en mode réseau et d'assurer une expertise des concessionnaires dans une optique de prévention et de réduction des risques. Pour ce faire, un plan de contrôle des concessions de distribution d'énergie, annuel et quinquennal pourrait être défini.

Recommandation 9 : Formaliser un plan de contrôle des concessions de distribution d'énergie annuel et quinquennal, confirmer la primauté de la DVD dans l'organisation du contrôle et redimensionner ses effectifs et compétences pour en permettre la réalisation.

³⁷ Une configuration restreinte est probablement envisageable en l'espèce.

Par ailleurs, les concessions de distribution de l'électricité, du gaz, du chauffage urbain et du froid arrivent toutes à échéance sur une durée de cinq ans entre 2019 et 2024. Ces échéances sont à la fois encore suffisamment éloignées de l'année 2015 et suffisamment rapprochées entre elles pour permettre une importante mobilisation de la collectivité durant cette période pour intervenir fortement sur leur gestion future.

Compte tenu des enjeux, il conviendrait que cette conjonction exceptionnelle soit traitée selon un mode projet avec une équipe pluridisciplinaire dédiée (énergétique, réseau, montages juridiques, finances...) sur une durée de huit ans, appuyée par une assistance à maîtrise d'ouvrage, rattachée à la DVD tout en travaillant en lien étroit avec le secrétariat général : le coût d'une telle action s'amortira selon toutes probabilités sur la durée des futurs contrats, compte tenu des montants et de la complexité des situations.

Recommandation 10 : Constituer dès à présent au sein de la DVD une équipe dédiée à la préparation du renouvellement des quatre concessions de réseaux de distribution d'énergie (cf. recommandation 6 du rapport d'audit de la gouvernance des questions énergétiques).

Dans sa réponse, la DVD indique que des recrutements seront nécessaires ainsi qu'une clarification de la répartition des rôles avec la mission énergies du secrétariat général.

2.2.2.2. Des leviers d'action insuffisamment utilisés

L'autorité concédante peut aller au-delà du seul contrôle de l'activité du concessionnaire et jouer un rôle moteur en matière de stratégie énergétique.

◆ La qualité du réseau et la défense des intérêts des usagers

Le rôle traditionnel des autorités organisatrices en matière de distribution d'énergie a évolué. Il reste naturellement en premier lieu de garantir la qualité du service rendu aux usagers et donc, plus largement, la pérennité du patrimoine communal. La continuité de la distribution d'énergie constitue un enjeu primordial, parfois vital.

Pour le réseau électrique basse tension, le rythme de renouvellement (175 ans au lieu de 40 ans...) ne permet pas son maintien en bon état de marche. Cette situation résulte de décisions unilatérales, prises à l'échelon national. Ainsi, les droits patrimoniaux de la Ville sont-ils régulièrement remis en cause. La défense des intérêts des usagers et du patrimoine de la Ville nécessiterait donc de peser sur ces décisions nationales.

Du fait du vieillissement de la plupart des réseaux, les temps de coupure deviennent un problème aigu, clairement perçu par les usagers. En cas de dégradation importante du service public, les autorités concédantes pourraient voir leur responsabilité engagée sur un plan politique mais également juridique. Certains réseaux sont susceptibles d'engendrer des risques pour la sécurité des personnes. C'est le cas par exemple des fuites de vapeur ou des retours d'eau chaude dans les égouts, s'agissant des réseaux de chaleur urbaine. En cas de catastrophe naturelle provoquant des dommages importants sur les réseaux, l'autorité concédante pourrait également être tenue pour responsable d'un manque d'investissement dans les réseaux d'énergie, qui aurait renforcé les dommages causés par la catastrophe elle-même.

Plus généralement, c'est à l'ensemble de l'équilibre patrimonial et financier que l'autorité concédante doit veiller. L'objectif de la collectivité est d'assurer une prestation de service public de qualité, au meilleur prix en préservant son patrimoine. Le concessionnaire doit quant à lui parvenir à réaliser un profit suffisant.

◆ Les raccordements électriques avec extension (ou le renforcement) du réseau

Depuis le 1^{er} janvier 2009, un nouveau système de financement des raccordements au réseau électrique a été mis en place. Ainsi, 60 % des coûts des travaux d'extension du

réseau, nécessités par des projets faisant l'objet d'autorisation d'urbanisme³⁸, ont été transférés par la loi du distributeur aux collectivités locales.[.....]. *La phrase qui précède a été occultée conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration du 1^{er} janvier 2016, relatif à la communication des documents administratifs.* En extrapolant ces exemples à l'ensemble des équipements qui ont atteint (ou vont atteindre) leur durée de vie, le risque financier pour la Ville a été estimé à 225 M€ pour les dix ans à venir.

Face à ce risque et pour en limiter la gravité, il est indispensable que la Ville et ses aménageurs développent rapidement une expertise sur ces sujets.

Recommandation 11 : Développer l'expertise sur le sujet des raccordements électriques avec extension ou renforcement du réseau.

◆ La transition énergétique

D'autres enjeux se sont ajoutés à la qualité et la sécurité. Les autorités concédantes se sont vues dotées de moyens d'action pour prendre en compte les enjeux d'économies d'énergie et de lutte contre le changement climatique.

Ainsi, l'article L2224-34 du CGCT prévoit que le concessionnaire du réseau est tenu de communiquer les « *données permettant d'élaborer et d'évaluer les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie et les plans climat-énergie territoriaux [...] ainsi qu'un bilan détaillé de la contribution du concessionnaire aux plans climat-énergie territoriaux qui le concernent* ».

Tous les concessionnaires font état dans leur rapport annuel d'activités d'un bilan environnemental de leurs actions. La Ville pourrait aller plus loin dans cette démarche et engager davantage les concessionnaires de distribution d'énergie dans la poursuite des objectifs du PCET.

L'avenant n°6 du traité de la concession de distribution de l'électricité a d'ailleurs emprunté cette voie. Son annexe V stipule ainsi dans son point 2/ L'architecture du dispositif de gouvernance : « *La Ville de Paris exercera toutes les missions d'autorité concédante. Elle assure simultanément la définition des grandes orientations du développement urbain de Paris, des politiques municipales et en particulier du Plan Climat en relation avec la distribution d'électricité à Paris.* ». Dans son point 3/ Grandes orientations de la Ville de Paris, il est précisé : « *Les grandes orientations ainsi définies par la Ville, en groupe de projet et en concertation avec le concessionnaire, fourniront un cadre de cohérence pour l'élaboration du schéma directeur du réseau de distribution* ».

Par ailleurs, la DVD rappelle que le contrat de chaleur vise à une utilisation maximale des énergies renouvelables et de récupération, notamment dans le cadre de l'avenant 10 de 2012.

L'atteinte de l'objectif du Plan Climat de 25 % d'EnR² repose en partie sur les projets du réseau de chaleur. La Ville pourrait poursuivre ses actions incitatives dans ce domaine, sous réserve que ce réseau de chaleur accroisse ses performances environnementales et économiques.

Elle agit notamment d'ores et déjà au moyen de la Charte Paris action climat³⁹ signée par GrDF, EDF et CPCU. On note néanmoins l'absence de Climespace parmi eux. La Ville

³⁸ Allant des opérations majeures d'aménagement portés par la Ville ou ses aménageurs jusqu'aux permis de construire déposés par des tiers

³⁹ Voir rapport sur la gouvernance des questions énergétiques.

pourrait demander à ses concessionnaires d'accroître l'ambition des objectifs auxquels ils souscrivent.

En outre, les autorités concédantes disposent de leviers pour inciter leur concessionnaire à investir, non seulement pour renforcer le réseau, mais aussi pour contribuer à maîtriser la demande énergétique. L'article L2224-34 du CGCT prévoit que les collectivités « *peuvent, de manière non discriminatoire, réaliser des actions tendant à maîtriser la demande d'énergies de réseau des consommateurs finals ou faire réaliser [...] des actions tendant à maîtriser la demande d'énergies de réseau des consommateurs desservis en basse tension pour l'électricité ou en gaz, lorsque ces actions sont de nature à éviter ou à différer, dans de bonnes conditions économiques, l'extension ou le renforcement des réseaux publics de distribution d'énergies de réseau relevant de leur compétence* ».

La logique est ici inversée : au lieu de renforcer le réseau pour répondre à une demande énergétique croissante, les autorités organisatrices de la distribution d'énergie peuvent faire réaliser par leurs concessionnaires des actions pour agir sur la demande elle-même, ceci afin d'éviter de réaliser des investissements supplémentaires.

La DVD remarque que tout projet de MDE suppose une implication de la collectivité au niveau politique.

Recommandation 12 : Intégrer la maîtrise de la demande énergétique dans les schémas d'investissement des concessionnaires.

L'association des concessionnaires de distribution d'énergie aux actions MDE / EnR² pourrait également être réalisée, dans le cadre du renouvellement des contrats de concession, par l'instauration d'une redevance dédiée à la MDE ou aux EnR².

Recommandation 13 : Envisager l'instauration, dans les nouveaux contrats de concession, d'une redevance dédiée à la MDE et aux EnR².

Dans sa réponse, la DVD estime qu'en ce cas, « *une mise en cohérence avec les redevances actuelles serait nécessaire. En effet, ces dernières sont proportionnelles aux volumes des ventes, ce qui ne constitue pas, pour la Ville, une incitation à la MDE.* »

◆ Le coût de l'énergie et la lutte contre la précarité énergétique

La hausse régulière du coût de l'énergie est un autre enjeu majeur pour les autorités concédantes. Pour l'électricité par exemple, en janvier 2012, la CRE a prévenu que les prix de l'électricité pourraient augmenter de 30 % d'ici à 2016. La question se pose avec d'autant plus d'acuité pour les personnes en situation de précarité.

Là aussi l'autorité concédante dispose de leviers : les actions précitées prévues tendant à maîtriser l'énergie « *peuvent également tendre à maîtriser la demande d'énergies de réseau des personnes en situation de précarité* ». Plus généralement, l'autorité concédante dispose peut agir sur le coût final de l'énergie pour les usagers, principalement par le biais des tarifs du réseau de chauffage urbain. Or la lutte contre la précarité énergétique ne fait l'objet d'aucune approche globalisée à la Ville. Divers services de la Ville interviennent dans ce domaine (DASES, DLH et CASVP notamment). En complément des dispositifs nationaux (tarifs sociaux du gaz et de l'électricité, fonds de solidarité pour le logement), il existe un dispositif spécifique à Paris (Paris Energie Famille) financé par un fonds abondé par EDF et GDF. Un certain nombre d'énergéticiens ne contribuent pas à la lutte contre la précarité énergétique, en particulier la CPCU. Celle-ci n'y est cependant pas défavorable. Une étude est à lancer sur la fixation des tarifs CPCU avec un volet sur ce sujet.

Recommandation 14 : Associer la CPCU à la lutte contre la précarité énergétique.

2.2.3. Un niveau de réflexion et d'action qui doit dépasser la Ville de Paris

La Ville de Paris apparaît comme l'une des autorités organisatrices de distribution d'énergie majeure dans le paysage français. A cet égard, elle doit réfléchir à la stratégie et au rôle qu'elle entend mener afin de définir ses objectifs et les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir.

Recommandation 15 : Mener une réflexion sur le niveau d'implication de la Ville dans les questions nationales de distribution de l'énergie aux côtés des autres autorités organisatrices locales majeures.

◆ Le niveau interdépartemental

L'article L.2224-31 du CGCT⁴⁰ prévoit l'organisation de conférences départementales d'investissement annuelles sur les réseaux de distribution électrique et de gaz, sous l'autorité des préfets. La Ville de Paris n'a, à ce jour, pas respecté cette obligation légale et se met en situation de risque inutilement. La Maire a toutefois récemment⁴¹ proposé, dans une lettre cosignée par le SIGEIF et le SIPPAREC, au préfet de région de s'acquitter de cette obligation dans le cadre d'une conférence interdépartementale regroupant Paris et les départements de la Petite Couronne.

Recommandation 16 : Respecter l'obligation légale de tenue d'une conférence (inter)départementale d'investissement pour les réseaux d'électricité et de gaz.

◆ Le niveau métropolitain

La loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) a fait l'objet d'une révision par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (projet de loi NOTRe) : « *La métropole du Grand Paris est chargée de la mise en cohérence des réseaux de distribution d'électricité, de gaz, de chaleur et de froid. Elle établit, en concertation avec les autorités compétentes intéressées, un schéma directeur des réseaux de distribution d'énergie métropolitains qui a pour objectif de veiller à leur complémentarité, notamment pour l'application de l'article L. 712-2 du code de l'énergie.* »

L'organisation stratégique des réseaux de distribution d'énergie à une maille plus large que la Ville de Paris présente des intérêts certains, ne serait-ce que pour la gestion des moyens de production d'intérêt métropolitain du réseau de chaleur. Plus généralement, les gestions des réseaux de distribution d'énergie doivent être pensées en complémentarité les unes des autres. La distribution de l'électricité, en particulier, y joue un rôle crucial : elle conditionne le fonctionnement des autres réseaux. Elle est notamment indispensable à la production du froid.

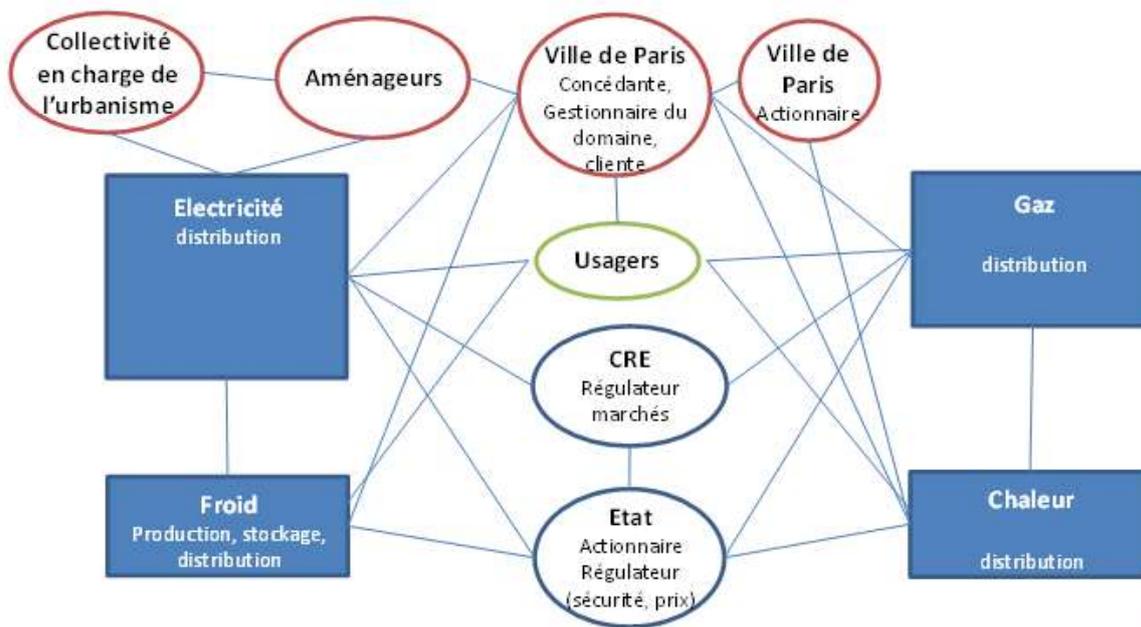
Les aménagements urbains avec les coûts désormais très élevés des raccordements électriques doivent intégrer des schémas alternatifs de desserte d'énergie.

Enfin, les réseaux de distribution d'énergie constituent un élément-clé de la transition énergétique, ce qui nécessite leur coordination.

⁴⁰ Depuis sa modification par l'article 21 de la loi n°2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité.

⁴¹ Courrier du 12 janvier 2015 au préfet de la Région Ile-de-France cosigné par SIPPAREC, SIGEIF et la Ville de Paris

Graphique 18 : Interactions entre les réseaux d'énergie parisiens



Source : MCCDE

Dans ce cadre, la loi NOTRe a créé « une commission consultative [...] entre la métropole du Grand Paris, la commune de Paris, tout syndicat exerçant la compétence mentionnée au deuxième alinéa du IV du même article L. 2224-31 totalement ou partiellement inclus dans le périmètre de la métropole, ainsi que les communes, établissements publics de coopération intercommunale et syndicats intercommunaux exerçant la maîtrise d'ouvrage de réseaux de chaleur sur le territoire de la métropole. Les missions de cette commission sont de coordonner l'action de ses membres dans le domaine de l'énergie, de mettre en cohérence leurs politiques d'investissement et de faciliter l'échange de données. Elle examine le projet de schéma directeur des réseaux de distribution d'énergie métropolitains mentionné au deuxième alinéa du présent V, préalablement à son adoption. » Il reviendra aux représentants de la Ville de jouer pleinement leur rôle au sein de cette commission dès sa mise en place.

◆ Le niveau national

Face à des monopoles de droit, tels que ERDF et GrDF, les collectivités ont tout intérêt à se regrouper pour tenter de rééquilibrer leur rapport de force avec ces concessionnaires obligés. Par ailleurs, l'appartenance à des réseaux d'échange d'expériences et de partage des meilleures pratiques s'avère essentiel pour une gestion optimisée des différents réseaux de distribution d'énergie.

La Ville de Paris est ainsi membre de deux associations : la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) et l'association AMORCE. Sa participation à ces instances reste cependant limitée.

La FNCCR est une association regroupant des collectivités territoriales spécialisées dans les services publics locaux de distribution de l'électricité, du gaz, de l'eau, d'assainissement, de communications électroniques et de collecte et valorisation des déchets. Son cœur d'activité est d'être l'interlocutrice des entreprises nationales EDF, GDF-SUEZ (et leurs filiales de distribution) et de négocier avec elles des contrats de concession et cahier des charges type. Alors que les collectivités participantes sont représentées par des élus, la Ville ne l'est que par l'échelon administratif (MCCDE). Or, ces dernières années, la FNCCR

a manifesté une volonté de voir les autorités concédantes exercer pleinement leur rôle, notamment en ajoutant à des préoccupations historiquement rurales des collectivités de grande taille en créant une commission des grandes concessions urbaines.

AMORCE est, quant à elle, une association des collectivités territoriales et de professionnels du secteur privé et associatif créée en 1987, spécialiste dans les domaines de la gestion des déchets, des politiques énergétiques et des réseaux de chaleur. Les collectivités locales constituent deux-tiers de ses adhérents. AMORCE partage son savoir-faire technique, juridique et économique avec eux et les accompagne dans l'exercice de leurs missions. Forte de son expertise et de sa représentativité (plus de 800 adhérents), elle est également un interlocuteur privilégié des pouvoirs publics, participe aux négociations au niveau national et est force de propositions dans l'élaboration des lois et règlements dans les domaines de l'énergie, des déchets et de l'environnement.

La MCCDE prend part à plusieurs groupes de travail et réunions organisés par AMORCE. Cependant, cette dernière souhaiterait développer ses relations avec la Ville de Paris dans le domaine des politiques énergétiques et des réseaux de chaleur. Elle regrette que Paris n'ait pas procédé à la nomination d'un délégué au sein de l'association à l'instar des autres collectivités locales membres.

Recommandation 17 : Assurer une représentation politique de la Ville de Paris au sein de la FNCCR et de l'association AMORCE et participer plus systématiquement à leurs travaux techniques.

D'une manière générale, Paris a tout intérêt à développer le parangonnage et sa participation à des réseaux d'autorités concédantes. Des rencontres entre les ingénieurs chargés du contrôle des concessionnaires sont organisées semestriellement entre le SIPPAREC, SIGEIF et la Ville de Paris. Depuis cinq ans, des grandes concessions urbaines de province (Lyon, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Nice, Dunkerque, Le Mans...) y ont été associées. Ces échanges s'avèrent indispensables à la veille des renouvellements des traités de concession et dans la perspective de la métropolisation.

Recommandation 18 : Développer les rencontres entre grandes autorités concédantes en y renforçant l'implication des services de la Ville, au-delà de la seule MCCDE de la DVD.

Qu'il s'agisse du nombre de clients, de la quantité d'énergie délivrée, du chiffre d'affaires ou de valorisation patrimoniale, la comparaison de la concession parisienne ERDF et GrDF la plus pertinente est celle effectuée avec le SIPPAREC et le SIGEIF (cf. première partie). Or, ces syndicats, et particulièrement le SIPPAREC, développent des actions visant à renforcer leurs pouvoirs d'autorité concédante (appel à des cabinets d'expertise juridique et comptable, audits techniques, recours contentieux). De nombreux enjeux sont communs à ces concessions (inventaire, investissements sur le réseau, défense des redevances, traitement de la question des colonnes montantes, précarité énergétique, MDE, EnR² ...) et mériteraient de mener ensemble une réflexion stratégique. SIPPAREC, SIGEIF et la Ville de Paris n'ont qu'avantage à mutualiser leurs expertises et audits.

Ainsi SIPPAREC a-t-il développé une expertise pour vérifier les devis de raccordement au réseau électrique d'ERDF⁴² à laquelle la Ville de Paris a d'ores et déjà eu recours.

⁴² En effet les normes de raccordement au réseau électrique utilisées par ERDF conduisent à un surdimensionnement de la puissance de l'extension et ainsi à l'élévation du montant facturé.

Recommandation 19 : Développer la mutualisation avec le SIPPEREC et le SIGEIF des moyens afin de développer les pouvoirs d'autorité concédante face aux monopoles d'ERDF et GrDF.

Dans le cadre du rapprochement initié par la Maire avec les présidents de SIGEIF et SIPPEREC, il serait envisageable de définir un programme d'études et d'audits coordonnés ou conjoints, par exemple sur la question des colonnes montantes, sujet qui concerne plus particulièrement ces trois autorités concédantes ou encore la maîtrise de la demande de l'énergie ainsi que le développement du recours aux EnR².

[.....]

Recommandation 20 : [.....]

[.....]

Les développements qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration du 1^{er} janvier 2016, relatif à la communication des documents administratifs.

3. UN NÉCESSAIRE RÉÉQUILIBRAGE DU CONTRÔLE DES CONCESSIONS

3.1. Le cadre juridique des contrôles des concessions de distribution d'énergie

La Ville de Paris, en tant qu'autorité organisatrice de distribution d'énergie (AOD), bénéficie d'une prérogative de contrôle de la gestion du service par ses concessionnaires. Ce droit est aussi un devoir vis-à-vis des usagers du service public.

Le cadre juridique du contrôle des concessions de distribution d'énergie diffère selon qu'il s'agit des concessions de distribution de chaleur et d'énergie frigorifique relevant de la loi Sapin ou des concessions d'ERDF et GrDF bénéficiant d'un monopole.

S'agissant des concessions de distribution de chaleur et d'énergie frigorifique, la loi n° 95-127 du 8 février 1995, précisée par le décret n° 2005-236 du 14 mars 2005, a instauré, à la charge du délégataire, une obligation de remise d'un rapport annuel sur l'exécution de la convention de délégation. L'article L1411-3 du CGCT dispose que le délégataire produit chaque année à l'autorité délégante avant le 1^{er} juin un rapport comportant notamment :

- Les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public ;
- Une analyse de la qualité de service réalisée à partir d'indicateurs proposés par le délégataire ou demandés par le délégant et définis par voie contractuelle.

Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public. L'annexe comprend un compte rendu technique et financier comportant les informations utiles relatives à l'exécution du service (tarifs pratiqués avec leur mode de détermination et évolution, autres recettes d'exploitation).

Toutes les pièces justificatives des éléments de ce rapport sont tenues par le délégataire à la disposition du délégant dans le cadre de son droit de contrôle.

Quant au contrôle de conformité et à l'analyse du rapport, ils doivent vérifier que le rapport est conforme aux textes légaux et réglementaires et que les engagements contractuels sont tenus par le délégataire. Les points de vue de l'autorité délégante et du délégataire peuvent être divergents : si le délégant souhaite une transparence maximale afin d'assurer un contrôle efficace de la gestion de son concessionnaire, le délégataire peut vouloir sélectionner les informations fournies pour protéger des secrets commerciaux et industriels à l'égard de ses concurrents. En tout état de cause, un rapport annuel conforme aux exigences légales et réglementaires doit être effectivement remis par le délégataire au délégant, à la date prévue et dans les conditions aisément exploitables par la collectivité.

S'agissant du cas particulier de l'électricité et du gaz, le régime des concessions de distribution est dérogatoire du droit commun des concessions locales de service public.

Ainsi, l'article L2224-31 du CGCT qui définit les obligations du concessionnaire donne peu de précision sur le contenu du rapport à fournir. Il dispose que chaque organisme de distribution d'électricité et de gaz tient à la disposition de chacune des autorités concédantes « *les informations d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique utiles à l'exercice des compétences de celle-ci* ». « *Il communique chaque année, notamment, la valeur brute, la valeur nette comptable et la valeur de remplacement des ouvrages concédés... et transmet à chacune des autorités concédantes précitées un compte rendu de la politique d'investissement et de développement des réseaux* ». Les obligations d'information du concédant sont donc limitées.

Cependant, la jurisprudence récente tend à renforcer les pouvoirs de contrôle des autorités concédantes. Ainsi, la CAA de Paris dans un arrêt du 25 mars 2013 a considéré que « le SIPPÉREC était en droit de solliciter de la société ERDF la communication du compte de résultat détaillé à la maille de la concession » et a reconnu le bien-fondé des pénalités émises par SIPPÉREC pour sanctionner le caractère incomplet du compte rendu annuel d'activité d'ERDF. De même, le Conseil d'Etat dans son arrêt du 21 décembre 2012, Commune de Douai, précise entre autres le régime des biens de retour et rappelle que le délégataire est tenu de fournir à la collectivité délégante toute information utile sur les biens de la délégation⁴³.

Quant au traité de concession, celui avec ERDF n'est guère explicite. Il prévoit dans son article 26 : « la Ville aura le droit d'exercer le contrôle le plus complet au point de vue technique ainsi que le contrôle administratif et financier pour l'exécution des clauses de la convention et du cahier des charges annexé.

A cet effet, des agents dûment accrédités auront entrée dans les établissements du concessionnaire et ils pourront se faire présenter les pièces de comptabilité et tout document administratif ou commercial nécessaire à l'exécution de ce contrôle. Les agents de la Ville pourront se faire délivrer copie des pièces et documents correspondants.

Ils ne pourront, en aucun cas, s'immiscer dans la direction de l'exploitation.

Les rapports et comptes annuels du service de distribution concessionnaire seront communiqués régulièrement chaque année à la Ville de Paris, conformément à l'article 36 de la loi du 8 avril 1946 ».

Le cahier des charges du traité de concession avec GrDF est, pour sa part, plus précis. Il prévoit (article 22) la possibilité pour la Ville de Paris de procéder à ses propres contrôles des caractéristiques du gaz (pression de distribution du gaz, pouvoir calorifique du gaz, odorisation, épuration du gaz). Par ailleurs, l'article 32 énumère les éléments financiers et techniques devant être transmis à l'autorité concédante et l'annexe 1 au traité indique la forme que doit revêtir le compte rendu annuel d'activité du concessionnaire en détaillant les chapitres devant être traités.

Des progrès ont toutefois été réalisés dans le cadre des contrats de concession parisiens. Les pouvoirs de contrôle ont été renforcés par les avenants 9 et 10 (CPCU) et 5 (Climespace). Outre la réalisation d'audits techniques et environnementaux, la transmission de plans pluriannuels d'investissements (et d'un plan pluriannuel de gros entretien des installations jusqu'au terme de la convention pour la CPCU) ont été intégrés dans les contrats. Le futur avenant 6 Climespace pourrait également renforcer la validation des investissements par le concédant.

Dans une moindre mesure, l'avenant 6 EDF-ERDF a renforcé le contrôle grâce à la transmission de 4 cahiers thématiques complémentaires au CRAC. Pour l'électricité et le gaz, le renforcement des pouvoirs de contrôle est en grande partie tributaire de l'évolution de la législation.

Dans sa réponse, la DVD a tenu à détailler les progrès déjà accomplis (voir annexe à la note du 20 août 2015, p. 8-10). Il n'en reste pas moins que des améliorations demeurent souhaitables, notamment dans les rapports avec ERDF et GrDF, la DVD signalant ainsi que « les éléments du compte d'exploitation [de GrDF...] n'ont fait l'objet d'aucune

⁴³ Ainsi que le signale la DVD dans sa réponse, pour l'électricité, « la loi relative à la transition énergétique prévoit que le délégataire fournisse annuellement à l'autorité délégante un inventaire localisé et détaillé du patrimoine concédé. »

amélioration. Ils sont restés à Paris comme ailleurs le parent pauvre de l'information financière ».

Recommandation 21 : Poursuivre, dans les prochains traités de concession, le renforcement des pouvoirs de contrôle.

3.2. L'étendue du contrôle des concessions de distribution d'énergie

Depuis le contrôle de la CRC de 2008 sur la gestion de la concession CPCU, le champ du contrôle s'est élargi. Les missions de contrôle comprennent :

◆ Un contrôle annuel

Chaque année, les concessionnaires adressent à la Ville de Paris leur CRAC. Il est analysé par la MCCDE et les interrogations qu'il suscite font l'objet d'un relevé d'observations préliminaires et de demandes adressé au concessionnaire. En fonction des éléments de réponses apportés, un rapport d'analyse du CRAC est produit par la MCCDE sous la supervision⁴⁴ pour les aspects financiers de la DFA. Ce rapport porte sur tous les éléments d'information transmis par les concessionnaires :

- L'évolution des usagers et de leurs consommations ;
- L'exploitation et la qualité de service (continuité de la distribution, temps de coupure, incidents réseaux) ;
- Le patrimoine concédé (description et évolution) et les investissements ;
- Les actions environnementales (et éventuellement sociales) ;
- Les éléments financiers (compte d'exploitation, immobilisations concédées, droits du concédant pour ERDF et GrDF).

Le rapport d'analyse est transmis aux CSCE et CSCG ainsi qu'aux comités de suivi pour la CPCU et Climespace et à la CCSPL.

A ce contrôle annuel, s'ajoute, s'agissant d'ERDF, une analyse de la programmation des investissements dans le cadre du schéma directeur institué par l'avenant n°6 au traité de concession. Cette analyse donne également lieu à un rapport transmis à la CSCE.

Concernant CPCU et Climespace, des analyses de la programmation des investissements sont réalisées dans un cadre contractuel. Une réunion par an est organisée dans la configuration « comité de suivi ».

Plusieurs réunions par an traitent par ailleurs de la programmation des travaux à 2 ans, au cours desquelles l'adéquation avec les principales finalités (qualité de service) sont examinées.

◆ Des contrôles spécifiques

Des contrôles spécifiques sont par ailleurs réalisés sur place et sur pièces, dans les domaines techniques et financiers, le cas échéant avec l'aide de prestataires extérieurs (audits) :

- En 2010, la MCCDE a confié à un organisme indépendant la réalisation d'un contrôle de certains ouvrages du réseau de distribution de gaz (organes de

⁴⁴ Dans sa réponse, la DVD indique que « le rapport d'analyse est intégralement réalisé par la MCCDE, y compris pour les aspects financiers ».

coupure, colonnes montantes, postes de détente et ouvrages de protection cathodiques).

- Un audit technique et environnemental des biens de retour et de reprise de la concession CPCU a donné lieu à un rapport en 2012 (conformément à l'article 23.1. de la convention de concession).
- En 2012, la Ville a diligenté une mission de contrôle de la concession d'électricité sur deux points :
 - Le contrôle de la sécurité des installations
 - un audit patrimonial et un contrôle de la mise en œuvre, à mi-parcours, du programme quadriennal 2010-2013 des investissements dans le cadre du schéma directeur institué par l'avenant n°6 au traité de concession avec ERDF.
- Un audit technique et environnemental des installations de Climespace a donné lieu à un rapport en 2014.
- Un audit sur la politique tarifaire de la concession CPCU doit être lancé⁴⁵. Il comportera également un volet sur la lutte contre la précarité énergétique.

Par ailleurs, la DVD exerce également un contrôle des travaux réalisés par ses concessionnaires par le biais des autorisations d'intervention sur la voie publique qu'elle délivre.

3.3. Des contrôles qui restent limités

Les pouvoirs de la Ville de Paris sont déséquilibrés face aux monopoles d'ERDF et GrDF. La Ville se heurte à un certain nombre de pratiques ou décisions unilatérales d'ERDF ou GrDF qui jouent de leur double niveau de régulation (national et local), pour faire prévaloir leurs intérêts et leurs priorités sur ceux des collectivités concédantes. Ces délégations de service public *sui generis* sans mise en concurrence possible n'ont de concession que le nom, à moins qu'il ne faille les considérer dans les faits comme des concessions d'occupation domaniale.

La Ville de Paris n'est au demeurant pas la seule à rencontrer les difficultés évoquées ci-après. Le SIPPEREC voit ainsi la portée de décisions favorables des juridictions administratives ultérieurement limitées par l'intervention du législateur⁴⁶.

◆ Le manque de transparence des comptes de la délégation

Il est patent pour ERDF et GrDF qui tiennent une comptabilité nationale et reconstituent la plupart des charges présentées dans les CRAC à partir d'une maille plus étendue, souvent très éloignée du périmètre et des spécificités du territoire parisien.

Ainsi, s'agissant d'ERDF, près de 85 % des charges du compte d'exploitation de la concession parisienne en 2013 étaient déterminées à partir de clés de répartition. On peut s'interroger dans ces conditions sur la capacité des données présentées à refléter l'économie réelle de la concession. Les analyses de ces données sans signification du fait de leur constitution sont donc vaines dans une large mesure.

⁴⁵ Dans sa réponse, la DVD indique que le lancement de cette étude est en attente de validation.

⁴⁶ Pour ce qui est de l'annulation du TURPE 3, l'article 42 I du projet de loi relative à la transition énergétique et pour la croissance verte viderait de toute substance la décision du Conseil d'Etat.

Le compte d'exploitation présenté chaque année dans le CRAC de GrDF comporte deux lignes de produits et cinq de charges. Ces informations trop agrégées ne permettent aucune analyse précise d'autant qu'à l'instar d'ERDF, les charges d'exploitation sont reconstituées à l'aide de clés de répartition. Le résultat d'exploitation systématiquement négatif de la concession parisienne GrDF est difficilement compréhensible et ne peut être regardé qu'avec prudence. Ce manque de sincérité « locale » des données d'exploitation est d'ailleurs reconnu par GrDF. La Ville est ainsi dans l'incapacité d'apprécier la rentabilité réelle de l'activité de la concession parisienne.

◆ Les changements de méthodologie

La Ville est régulièrement confrontée à des changements de méthodologie qui lui sont imposés par ses délégataires et qui empêchent toute comparaison pertinente avec les années antérieures.

Tel est le cas du « critère B » d'ERDF qui représente la durée moyenne de coupure subie par un usager en basse tension. Ce critère de qualité a été calculé par ERDF, à partir de 2012, sans prendre en compte les parties terminales du réseau, branchements individuels et collectifs (colonnes montantes), alors que ces équipements étaient pris en compte jusqu'alors⁴⁷. Cette modification a réduit d'autant la pertinence du suivi de la qualité de l'électricité à Paris.

En 2011, ERDF a créé, dans le compte d'exploitation de la délégation, une nouvelle ligne de charges intitulée « charges centrales » ce qui est contraire au principe de permanence des méthodes comptables et empêche toute comparaison à moyen terme (d'autant qu'aucune table de correspondance n'a été transmise par ERDF).

ERDF a modifié la définition comptable des postes HTA/BT ce qui s'est traduit par une augmentation de 48 % de leur valeur brute au 1^{er} janvier 2012. Cette rupture de la continuité de l'information comptable empêche l'analyse sur le moyen terme de l'évolution du taux d'amortissement de ces ouvrages.

En 2013, les recettes de raccordement d'ERDF ne sont plus réparties en fonction du nombre de clients mais au prorata des recettes de raccordement enregistrées dans les systèmes de facturation.

Dans son CRAC 2013, GrDF a indiqué en charge dans son compte d'exploitation, les montants réels des redevances versées à la Ville alors que dans les CRAC des années précédentes, ces redevances étaient valorisées sur la base d'un calcul par clé (nombre de clients) au prorata du montant total des redevances payées par GrDF au niveau national. Ce changement de calcul montre l'incidence considérable que peut avoir une clé de répartition dans la valorisation d'une charge (dans le cas précis l'utilisation de la clé aboutissait à un montant de charge, pour 2012, multiplié par 2,4) et illustre le décalage que peut avoir la présentation des comptes de la délégation avec la réalité d'exploitation.

D'autres changements de comptabilisation sont imposés à la Ville dans l'objectif de servir les intérêts financiers du délégataire :

- ERDF a décidé unilatéralement en 2012 d'allonger la durée de vie technique et d'amortissement comptable des transformateurs HTA/BT de 30 à 40 ans sans en justifier le bien-fondé malgré les demandes de la Ville⁴⁸. Cette décision a conduit à une reprise de provisions de 2,9 M€ en 2012 et des droits du concédant

⁴⁷ Excepté en 2010 où une mission de contrôle a montré qu'ERDF n'avait également pas pris en compte les colonnes montantes.

⁴⁸ Les lettres de la DVD du 7 mai et 9 septembre 2013 ont abouti à une présentation par ERDF d'éléments de justification qui restent cependant insuffisants.

mécaniquement réduits, sans contrepartie pour l'état physique du patrimoine parisien.

- En 2012, ERDF a considéré le génie civil des postes de distribution publique enterrés comme des biens non renouvelables. Cette décision a généré pour la concession parisienne une reprise de provisions de renouvellement de 37 M€. La demande, par la Ville de Paris, de la communication de l'étude motivant cette décision est restée sans suite.

◆ Des pratiques non conformes aux règles de la comptabilité des concessions

Depuis 2011, GrDF comptabilise dans les charges relevant de la concession, les dotations aux amortissements et provisions sur des ouvrages qui sont des biens propres de GrDF. Or, seul l'amortissement d'un bien de retour (considéré comme indispensable à l'exécution du service) doit être comptabilisé dans les comptes de la délégation. Cette pratique, mise en œuvre unilatéralement par GrDF, n'est donc pas conforme aux règles de la comptabilité des concessions. Elle renforce, en outre, le caractère artificiel du compte d'exploitation et a ainsi produit une augmentation des charges de la concession de 6,4 M€ en 2013, soit 5,2 % des charges totales de la concession.

S'agissant des concessions CPCU et Climespace, la transparence est plus grande.

La CPCU est cotée en bourse et la Ville en est actionnaire à 33 %. Elle a donc accès aux comptes de CPCU SA comme aux comptes de délégation. Pour établir son compte de délégation, la CPCU ventile les comptes sociaux en trois activités : production, distribution dans Paris et distribution hors Paris. Les charges sont soit affectées directement aux comptes de la délégation (redevance versée à la Ville, charges d'entretien et de réparation, dotations aux amortissements et provisions) soit réparties en fonction de clés de répartition connues.

La SA Climespace a été créée en même temps que la DSP parisienne (1991). Les comptes de la délégation sont obtenus à partir des comptes sociaux de Climespace après des retraitements limités liés à des participations dans des sociétés tierces et des réseaux hors Paris.

S'agissant de la CPCU, la Cour des comptes a néanmoins indiqué dans son rapport public de 2009 que « *les préoccupations prioritaires ne sont pas tant de préserver la viabilité du service et de l'exploitant, que de s'assurer de la performance du service rendu et de la transparence des prix et des coûts* ». Le contrôle de la Ville, en tant qu'autorité concédante, ne doit pas avoir pour objectif la viabilité économique de la CPCU mais la défense des intérêts des usagers.

La CRC d'Île de France et la Cour des comptes n'ont pas mené de contrôle de la concession de distribution de froid mais les problématiques sont similaires bien que la typologie des clients de Climespace soit plus limitée (tertiaire essentiellement) que celle de la CPCU.

Le contrôle au profit des usagers est insuffisant. Il faut trouver un équilibre entre leurs intérêts, ceux de la Ville et ceux des concessionnaires.

La Ville n'est pas assez exigeante sur les tarifs. La CPCU et CLIMESPACE fixent librement leurs tarifs. La Ville de Paris leur a seulement imposé un tarif plafond. Aujourd'hui ce plafond s'est écarté de la réalité en étant fixé à un niveau élevé. Ceci est d'autant plus problématique que, dans le cas de CPCU, certains clients n'ont pas choisi leur énergie (au premier rang desquels les locataires).

Dans son rapport sur la CPCU, la CRC d'Île-de-France a souligné que la Ville de Paris ne respectait pas son obligation légale de fixation des tarifs dans le traité de concession.

A ce jour, la Ville n'a pas fait évoluer la fixation des tarifs car celle-ci est de nature à modifier l'économie du contrat de concession, alors que les durées résiduelles des contrats sont désormais réduites. En pratique, la CPCU semble fixer ses tarifs en fonction de ceux

du gaz (dans une limite de 20 % au-dessus dans la mesure où elle fournit un service plus complet).

La loi Sapin imposant une fixation des tarifs par le concédant, cette situation présente donc un risque juridique de recours de tout usager qui est encouru aussi bien pour la CPCU que pour Climespace.

Dans sa réponse, la DVD explique que la fixation directe des tarifs n'a pas été contractualisée en raison principalement du contexte concurrentiel dans lequel évolue la CPCU, tout en reconnaissant que cette fixation directe des tarifs est « *une des conditions du plein exercice, par l'autorité concédante, de son pouvoir de direction, d'organisation et de contrôle sur le service délégué.* »

Recommandation 22 : Mettre fin au système de plafonnement des tarifs pour la CPCU et Climespace et les fixer directement dans le contrat de concession.

Le contrôle exercé par la DVD sur ses concessionnaires d'énergie par le biais des autorisations de voirie pâtit d'une communication insuffisante avec la direction de la propreté et de l'eau (DPE). Climespace a pu procéder à une extension de son réseau dans le secteur Paris Nord Est (ZAC Claude Bernard et Philharmonie), soit au-delà du périmètre concédé par la Ville, en passant par le réseau d'assainissement, la DPE ayant délivré l'autorisation d'occupation en anticipation de l'avenant relatif à l'extension du périmètre d'intervention de Climespace.

Recommandation 23 : Améliorer la communication entre les services de la Ville afin d'assurer une remontée systématique à la MCCDE des informations relatives aux autorisations d'occupation du domaine public ou privé communal concernant les concessionnaires de distribution d'énergie.

La Ville envisage une évolution contractuelle de la concession Climespace en élargissant le périmètre concédé au Nord-Est de Paris (régularisation du développement de Climespace) et au secteur de Montparnasse. Mais la sécurisation de cet avenant est délicate car il s'agit d'une évolution majeure qui s'accompagnerait d'investissements élevés en fin de contrat, ce qui s'écarte de la vie « normale » d'une concession. La Ville a proposé un avenant pour étendre la couverture à tout Paris avec comme garde-fou une limitation de l'indemnité de fin de contrat. CLIMESPACE a refusé et la négociation n'a pas abouti. A ce jour, aucun avenant n'a été signé.

3.4. Des progrès sensibles laissant subsister des marges pour l'avenir

Malgré les difficultés que la Ville rencontre dans l'exercice de son pouvoir de contrôle et de direction, des progrès sensibles ont été enregistrés. Ils sont intervenus, pour beaucoup, suite aux rapports de la CRC Ile-de France sur les délégations de distribution d'électricité et de chauffage urbain.

La programmation des investissements d'ERDF fait l'objet d'un contrôle de la Ville dans le cadre du schéma directeur institué par l'avenant n°6 de décembre 2009. La récente transmission des états de contrôles complémentaires demandés par la Ville a permis d'effectuer un premier niveau de contrôle des investissements et ouvre la possibilité à des contrôles plus approfondis sur place (visites d'ouvrages renouvelés) ou sur pièces (dossiers de travaux).

Pour GrDF, la présentation des données relatives à la comptabilité patrimoniale et aux droits des concédants est précise. Les données d'inventaire ont été rattachées aux quantités physiques d'ouvrages et leurs valeurs comptables ce qui constitue une amélioration notable de la transparence de la concession.

Pour la CPCU, la Ville, suivant les recommandations de la CRC⁴⁹, a exigé de son délégataire la production d'un certain nombre de pièces nécessaires à un contrôle effectif (plan pluriannuel d'investissement, plan annuel de gros entretien des installations, compte d'exploitation prévisionnel, plan actualisé du réseau et des ouvrages à jour (avenant de 2009 au traité de concession)).

La Ville s'est en outre dotée de nouveaux indicateurs pour mieux suivre l'activité de CPCU et de Climespace. Les activités des concessions de chaleur et d'énergie frigorifique font désormais l'objet d'un rapport d'analyse annuel.

Ces progrès doivent être poursuivis.

La CRC avait recommandé concernant la CPCU que la Ville procède à des contrôles réguliers, sur place, des comptes de la délégation afin de vérifier la sincérité des données financières transmises. Or, la mission n'est, à ce jour, pas en mesure de mener un tel contrôle qui s'apparente à celui d'un commissaire aux comptes. Si les effectifs semblent suffisants pour un premier niveau de contrôle, la MCCDE n'apparaît pas dimensionnée ni toujours qualifiée (pour les analyses comptables par exemple) pour des investigations plus approfondies. Au-delà du dimensionnement humain (cf. recommandation n°7), se pose la question de son expertise. La MCCDE est armée pour un premier niveau de contrôle mais pas au-delà :

- Par exemple concernant la production de chauffage et d'énergie frigorifique, la structure des coûts de production est difficile à appréhender en raison notamment de la diversité du bouquet énergétique dans le cas de la chaleur, de la volatilité des prix des énergies fossiles et de l'ouverture du marché de l'électricité dans le cas de l'énergie frigorifique. La maîtrise des trajectoires tarifaires nécessite des ressources humaines et / ou financières afin de mener les analyses annuelles des évolutions tarifaires présentées par les opérateurs et les examens des plans d'affaires pour les principaux projets.
- Les risques juridiques lors du renouvellement des contrats ou des avenants doivent être maîtrisés. Les contrats de concession font en effet régulièrement l'objet de recours de représentants des usagers, d'énergéticiens, voire d'assureurs, en cas d'accident. L'avenant n°6 au traité de concession électrique a ainsi fait l'objet d'un référé précontractuel, d'une procédure sur le fond et de deux questions prioritaires de constitutionalité. Toute évolution contractuelle doit donc faire l'objet d'un examen juridique approfondi. De même, l'évolution du droit communautaire doit être prise en compte.

Le développement d'un plus haut niveau d'expertise de la MCCDE apparaît donc indispensable.

Enfin, contractuellement, 900 K€ de recettes par an devraient être affectées aux contrôles de la collectivité. Le dimensionnement de ces redevances résulte d'un accord entre les parties, eu égard aux enjeux liés au contrôle des contrats. L'article 26 du cahier des charges du traité de concession ERDF stipule « *le concessionnaire paiera annuellement à la Ville de Paris, à titre de remboursement de tous frais de contrôle (salaires, indemnités, vacations, frais de déplacements, appareillage, etc.) une somme forfaitaire égale à 0,2 % de la redevance versée à la Ville de Paris* ». Le cahier des charges du traité de concession GrDF précise, quant à lui, dans son article 5 que la redevance de concession comporte une partie relative au fonctionnement qui a pour objet de financer les frais supportés par l'autorité concédante notamment dans le cadre de son contrôle de la concession.

⁴⁹ Rapport de la CRC Ile-de France de 2008 sur la gestion de la DSP du chauffage urbain.

Or, ces recettes ne sont pas affectées. Seuls 450 K€ environ sont dépensés pour le contrôle et aisément reconstituables, répartis en :

- 339 K€ de masse salariale de la MCCDE (données RH 2015)
- 50 K€ de masse salariale de l'encadrement de la fonction de contrôle (estimation) ;
- 54 K€ de budget de fonctionnement pour les audits externes (moyenne des 3 dernières années).

A ces dépenses devraient être ajoutées la contrepartie de la part d'activité du secrétariat général, de la DAJ et de la DFA consacrée au contrôle des concessions. Quoiqu'il en soit, le niveau insuffisant de dépenses effectuées pour assurer les activités de contrôle au regard des recettes affectées, pourrait être contesté.

Recommandation 24 : Affecter l'intégralité des recettes prévues contractuellement (900 K€) au renforcement du contrôle des concessions de distribution d'énergie.

La DVD a au demeurant récemment proposé d'affecter une partie du « reliquat » des recettes liées au contrôle :

- au recrutement d'un-e énergéticien-ne ayant une expérience significative dans un groupe comme EDF ou GDF-SUEZ, le cas échéant dans le cadre d'un contrat ;
- à la passation de marchés de services à commandes pour des missions d'expertises ponctuelles dans le domaine juridique et financier sur le modèle du SIPPAREC.

Par ailleurs, il conviendrait de définir plus précisément les informations devant être contenues dans les CRAC. Ces rapports ne doivent pas être des outils d'autopromotion des concessionnaires mais bien constituer le dispositif central du contrôle de l'autorité concédante. La Ville de Paris, à la faveur des contrats qui arrivent tous à échéance entre 2018 et 2024, doit procéder à une renégociation fine des traités de concession et des documents comptables ou techniques devant être fournis⁵⁰. L'instauration de pénalités précises pour des manquements bien définis pourrait par exemple être envisagée.

Recommandation 25 : Procéder à une renégociation fine des traités de concession et des documents comptables ou techniques devant être fournis en vue d'un contrôle approfondi.

⁵⁰ Une étude nationale est en cours pour le gaz. Elle associe notamment la FNCCR et GrDF.

4. TABLEAU RÉCAPITULATIF DES RISQUES

Le présent rapport se conclut sur un récapitulatif sommaire des principaux risques identifiés au cours de la mission. Ces risques doivent être à l'origine des plans de contrôle à court, moyen et long terme à définir.

Ils peuvent également constituer autant de rubriques susceptibles d'être prises en compte lors de la définition des systèmes de pénalités à prévoir dans les prochains traités de concession.

Les schémas directeurs d'investissements peuvent enfin s'en inspirer pour définir en priorité des opérations de nature à abaisser les niveaux de risques évalués à un seuil acceptable pour la collectivité.

Ce tableau naturellement indicatif, peut-être d'ores et déjà complété et doit être régulièrement actualisé par la DVD.

Tableau 13 : Tableau des risques des concessions de distribution d'énergie

Type de risques	Pour qui ?	Fait générateur du risque	estimation du risque	Concession concernée
dégradation de la qualité des SP	Usager	rythme de renouvellement des ouvrages trop faible		ERDF, CPCU
environnementaux		fuites d'eau dans le réseau de retour d'eau / actions de remise en état trop tardives		CPCU
financier	Ville de Paris	perte de recettes liée à la remise en cause de la redevance R	26 M€/an	ERDF
financier	Ville de Paris (collectivité en charge de l'urbanisme)	dépenses non maîtrisée pour les raccordements électriques avec extension et / ou renforcement de réseau	225 M€ (pour les 10 ans à venir)	ERDF
financier	Usagers	non maîtrise des tarifs aux usagers		CPCU, CLIMESPACE, EDF, GrDF
financier	Concessionnaire	investissements très supérieurs à la capacité d'autofinancement pour les prochaines années		CPCU
financier	Concessionnaire	fin des contrats d'achat par EDF de l'électricité cogénérée	perte de 35 M€ / an	CPCU
financier	concessionnaire	déménagement des usines de Saint Ouen et d'Ivry	1 Md €, au-delà de 2024	chaleur
financier	Consommateur final	Non atteinte ou non dépassement pérenne du taux de 50 % d'EnR ² dans le mix de la CPCU		CPCU

Juridique	Ville de Paris	non-respect par la Ville de son obligation légale de fixation des tarifs		CPCU, CLIMESPACE
juridique	Ville de Paris	extension du réseau au-delà du périmètre concédé		CLIMESPACE
juridique	Ville de Paris	évolution contractuelle des concessions mal maîtrisée		toutes concessions
patrimoniaux	Ville de Paris	rythme de renouvellement des ouvrages trop faible		ERDF, CPCU
patrimoniaux	Ville de Paris	diminution continue des provisions pour renouvellement, sans contrepartie pour l'exploitation		ERDF
patrimoniaux	Ville de Paris	fuites d'eau dans le réseau de retour d'eau / actions de remise en état trop tardives		CPCU
retard dans l'atteinte des objectifs du PCET	Ville de Paris	niveau de production du SYCTOM insuffisant ne permettant pas une production de 50 % d'EnR ² par la CPCU		CPCU
retard dans l'atteinte des objectifs du PCET	Ville de Paris	Politiques des concessionnaires négligeant les actions de maîtrise de la demande d'énergie contradictoires avec leurs objectifs de développement de leur chiffre d'affaires		Toutes concessions
retard dans l'atteinte des objectifs du PCET	Ville de Paris	Rythme insuffisant d'incorporation d'ENR ² dans le réseau de distribution du gaz		GrDF
sécurité et santé	Usagers voie publique, intervenants dans le réseau d'assainissement	fuites d'eau dans le réseau de retour d'eau / actions de remise en état trop tardives		CPCU

Source : Mission IGVP

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1** : Inscrire au programme de contrôles spécialisés de la concession de distribution d'électricité le contrôle des pièces justificatives détaillant le montant immobilisé pour des échantillons de biens concédés. 15
- Recommandation 2** : Définir une instance de coordination politique restreinte réunissant les huit adjoints principalement concernés par les questions énergétiques et son pendant administratif pour faire régulièrement la revue de la politique énergétique menée et proposer à la Maire les inflexions à opérer (cf. recommandation 2 du rapport d'audit de la gouvernance des questions énergétiques)..... 34
- Recommandation 3** : Envisager de préciser et de compléter les objectifs relatifs aux questions portant sur les concessions des réseaux de distribution de l'énergie et la transition énergétique dans les feuilles de route des adjoint-e-s à la Maire (cf. recommandation 3 du rapport d'audit de la gouvernance des questions énergétiques). 34
- Recommandation 4** : Pour les délégations de service public des réseaux de distribution d'énergie, communiquer les avis négatifs et les réserves majeures des commissions de contrôle au Conseil de Paris, afin de rendre moins formelle l'application actuellement faite de l'article L1411-3 du CGCT, alinéa 2 (cf. recommandation 11 du rapport d'audit de la gouvernance des questions énergétiques)..... 36
- Recommandation 5** : Prévoir systématiquement un système de pénalités dissuasives dans les prochains traités de concession..... 36
- Recommandation 6** : Prévoir dans les prochaines concessions de la distribution du chaud et du froid urbains des commissions supérieures de contrôle présidées par un conseiller de Paris (ou métropolitain)..... 36
- Recommandation 7** : Sans attendre le renouvellement de la concession du réseau de distribution de l'énergie frigorifique, programmer la présentation annuelle de son activité à la CCSPL. 37
- Recommandation 8** : Généraliser à toutes les concessions de distribution d'énergie les planifications d'investissements sous forme de schéma directeur à court, moyen et long terme..... 41
- Recommandation 9** : Formaliser un plan de contrôle des concessions de distribution d'énergie annuel et quinquennal, confirmer la primauté de la DVD dans l'organisation du contrôle et redimensionner ses effectifs et compétences pour en permettre la réalisation. 43
- Recommandation 10** : Constituer dès à présent au sein de la DVD une équipe dédiée à la préparation du renouvellement des quatre concessions de réseaux de distribution d'énergie (cf. recommandation 6 du rapport d'audit de la gouvernance des questions énergétiques). 44

- Recommandation 11** : Développer l'expertise sur le sujet des raccordements électriques avec extension ou renforcement du réseau. 45
- Recommandation 12** : Intégrer la maîtrise de la demande énergétique dans les schémas d'investissement des concessionnaires..... 46
- Recommandation 13** : Envisager l'instauration, dans les nouveaux contrats de concession, d'une redevance dédiée à la MDE et aux EnR²..... 46
- Recommandation 14** : Associer la CPCU à la lutte contre la précarité énergétique. 46
- Recommandation 15** : Mener une réflexion sur le niveau d'implication de la Ville dans les questions nationales de distribution de l'énergie aux côtés des autres autorités organisatrices locales majeures. 47
- Recommandation 16** : Respecter l'obligation légale de tenue d'une conférence (inter)départementale d'investissement pour les réseaux d'électricité et de gaz. 47
- Recommandation 17** : Assurer une représentation politique de la Ville de Paris au sein de la FNCCR et de l'association AMORCE et participer plus systématiquement à leurs travaux techniques..... 49
- Recommandation 18** : Développer les rencontres entre grandes autorités concédantes en y renforçant l'implication des services de la Ville, au-delà de la seule MCCDE de la DVD. 49
- Recommandation 19** : Développer la mutualisation avec le SIPPAREC et le SIGEIF des moyens afin de développer les pouvoirs d'autorité concédante face aux monopoles d'ERDF et GrDF. 50
- Recommandation 20** : [.....] 50
- Recommandation 21** : Poursuivre, dans les prochains traités de concession, le renforcement des pouvoirs de contrôle..... 53
- Recommandation 22** : Mettre fin au système de plafonnement des tarifs pour la CPCU et Climespace et les fixer directement dans le contrat de concession. 57
- Recommandation 23** : Améliorer la communication entre les services de la Ville afin d'assurer une remontée systématique à la MCCDE des informations relatives aux autorisations d'occupation du domaine public ou privé communal concernant les concessionnaires de distribution d'énergie..... 57
- Recommandation 24** : Affecter l'intégralité des recettes prévues contractuellement (900 K€) au renforcement du contrôle des concessions de distribution d'énergie. 59
- Recommandation 25** : Procéder à une renégociation fine des traités de concession et des documents comptables ou techniques devant être fournis en vue d'un contrôle approfondi..... 59

TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS

Graphique 1 : Dimension des réseaux de distribution d'électricité de plusieurs collectivités	9
Graphique 2 : Evolution comparée du taux d'amortissement des ouvrages des autorités organisatrices de la distribution d'électricité en %	9
Tableau 1 : Détail du taux d'amortissement de certaines catégories d'ouvrages.....	10
Graphique 3 : Consommation annuelle rapportée à la longueur du réseau de distribution d'électricité de plusieurs collectivités	10
Graphique 4 : Evolution du critère B (hors colonnes montantes pour 2013).....	11
Tableau 2 : Valorisation du patrimoine des principales concessions d'Ile de France en 2013	14
Tableau 3 : Part des « autres biens localisés » dans la valeur brute du patrimoine de la concession.....	14
Tableau 4 : Ecart relatif de coût de certaines catégories de biens	15
Graphique 5 : Evolution des investissements bruts	16
Graphique 6 : Dimension des réseaux de distribution de gaz naturel de plusieurs collectivités	17
Graphique 7 : Longueur des canalisations par type de pression.....	18
Tableau 5 : Détail du taux d'amortissement par catégories d'ouvrages	18
Graphique 8 : Consommation annuelle rapportée à la longueur du réseau de distribution de gaz de plusieurs collectivités.....	19
Graphique 9 : Evolution du nombre de clients GrDF et des consommations	19
Graphique 10 : Répartition 2013 par tarifs des clients GrDF et des consommations .	20
Tableau 6 : Reconstruction du résultat d'exploitation à partir du montant des redevances	22
Tableau 7 : Evolution du poste « achats externes » entre 2012 et 2013 (en k€)	22
Tableau 8 : Valorisation du patrimoine des concessions de Paris et du SIGEIF en 2013	22
Tableau 9 : Ecart relatif de coût de certaines catégories de biens	23
Graphique 11 : Evolution des dépenses d'investissement GrDF	23
Graphique 12 : Evolution de la consommation de chauffage urbain.....	25
Graphique 13 : Bouquet énergétique CPCU 2013	26
Graphique 14 : Taux de restitution des condensats.....	26
Graphique 15 : Investissements réalisés en 2013 et prévisionnels pour 2014.....	27
Graphique 16 : Evolution du nombre de clients et de la puissance en service	30
Graphique 17 : Énergie vendue par typologie d'abonnés	30
Tableau 10 : Répartition des recettes issues des concessions de distribution d'énergie en 2013	31

Tableau 11 : Répartition des dépenses envers les concessions de distribution d'énergie en 2013	31
Tableau 12 : Echéances des concessions de distribution d'énergie.....	32
Graphique 18 : Interactions entre les réseaux d'énergie parisiens	48
Tableau 13 : Tableau des risques des concessions de distribution d'énergie	60

PROCÉDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire d'audit du pilotage et du contrôle par la Ville des concessions de distribution d'énergie a été transmis le 3 juillet 2015 à au secrétaire général adjoint et au directeur de la DVD.

La réponse au rapport provisoire du directeur de la voirie et des déplacements a été adressée par courrier le 20 août 2015. Le 14 septembre 2015, le secrétariat général a indiqué ne pas avoir d'autres observations.



Mission de Contrôle des
Concessions de Distribution
d'Énergie

Direction de la Voirie et des Déplacements
Service du Patrimoine de Voirie

Paris, le : 20 AOUT 2015

Note à l'attention de :

Directrice Générale de l'Inspection Générale

Objet : Réponse de la DVD au rapport provisoire d'audit du pilotage et du contrôle de la Ville sur ses concessions de distribution d'énergie

PJ : Annexe 1 : Observations sur le rapport provisoire
Annexe 2 : Sommaire des observations

Réf. Elise : A15DVD-009515 - D15DVD-007338

Par note du 3 juillet dernier, vous avez bien voulu m'adresser, à titre confidentiel, le rapport d'audit provisoire du pilotage et du contrôle de la Ville sur ses concessions de distribution d'énergie. La Mission de Contrôle des Concessions de Distribution d'Énergie (MCCDE) de la Direction de la Voirie et des Déplacements a procédé à une lecture attentive du rapport et des recommandations formulées par vos services. Ainsi, le rapport transmis appelle un certain nombre d'observations dont les principales sont présentées dans cette note. Pour une meilleure lisibilité, l'ensemble des observations figure en pièce jointe, où elles ont été regroupées par nature, puis par thématique. Pour chacune, les extraits du rapport provisoire visés sont identifiés et cités.

Il convient d'abord de préciser qu'à la suite de l'adoption, le 2 juillet 2015, du projet de loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe), les compétences d'autorité déléguée, organisatrice des réseaux d'électricité, de gaz, de chaleur et de froid, ne seront pas transférées à la métropole du Grand Paris. Le contexte institutionnel dans lequel s'inscrivent les actions de la DVD demeure ainsi inchangé.

S'agissant du contrôle des concessionnaires de distribution d'énergie, le rapport transmis en identifie bien les enjeux ; il souligne à la fois la diversité et la nécessaire complémentarité des expertises requises pour mener à bien un tel contrôle. Toutefois, la DVD regrette que son rôle -central- et les progrès accomplis ces dernières années en matière de suivi et d'organisation des services publics délégués de l'énergie ne soient pas mis en valeur, probablement parce qu'il s'agit là du premier rapport d'audit sur le sujet, s'inscrivant dans un contexte qui a beaucoup évolué au cours des quinze dernières années. En effet, la MCCDE assure le pilotage et la synthèse du contrôle technique, juridique, administratif et financier des concessions d'énergie, et son expertise s'exerce aussi bien en mode continu qu'à l'occasion d'événements contractuels, appelant une approche à la fois précise et globale du contrat. Même si ce contrôle doit évidemment encore s'améliorer, il est dommage qu'il apparaisse insuffisant, notamment le contrôle financier, hâtivement qualifié de « premier niveau » dans le rapport. Ainsi, il eût été opportun, compte tenu du contexte dans lequel s'inscrivent ces délégations de service public, par exemple, de s'interroger sur la nature du pouvoir de contrôle et de surveillance que détient l'autorité déléguée, ou de dessiner les contours d'un contrôle financier qui irait au-delà d'un simple « premier niveau ». En comparaison, les autres autorités concédantes d'énergie n'ont pas produit de meilleurs rapports de contrôle sur ce sujet. Il aura fallu par exemple attendre l'article 42 de la loi de transition énergétique, et la perspective d'un prochain décret d'application, pour que GRDF prenne l'initiative d'un groupe de travail national en vue de l'amélioration de ses données comptables, réclamée de longue date par les autorités concédantes, dont Paris.

En outre, de par son appartenance à une direction opérationnelle déconcentrée (organisée en sections territoriales), et son positionnement au sein du Service du patrimoine de voirie, la MCCDE est partie prenante dans l'organisation et la mise en œuvre des travaux des quatre énergéticiens sur ou sous la voirie publique. Elle est ainsi un acteur majeur de l'ensemble de la chaîne reliant les actions entreprises par les délégataires sur le territoire parisien, et les programmes d'investissement ou de renouvellement définis et convenus dans ou autour des contrats de concession (tel le plan d'investissement quadriennal d'ERDF). Est significative à cet égard la création par la CPCU en 2014

121, avenue de France - CS 51388 - 75639 PARIS CEDEX 13

TOUTE L'INFO
AU 3878*⁰⁰ ou
sur PARIS.FR
* hors d'office pour les appels d'urgence
sur les numéros de crise nationale

d'une provision pour renouvellement du réseau « prioritaire » de retours d'eau d'un montant de 19 M€ (cf. dernière observation ci-joint, page 15).

Enfin, cette mission joue le rôle de relais entre élus et concessionnaires et représente l'autorité délégante parisienne dans diverses entités (Amorce, FNCCR) ou à l'égard des autres autorités concédantes (groupes de travail, échanges d'expériences...).

Cela étant, bien que le contrôle exercé par la mission se soit très sensiblement amélioré depuis 5 ans, il n'est pas exclu et il est même souhaitable d'accroître le recours (aujourd'hui très réduit) à des prestataires extérieurs sur des thèmes spécifiques, comme cela se fait dans d'autres concessions et comme le recommande la Chambre Régionale des Comptes. A titre d'exemple, une telle externalisation avait été envisagée en 2014 pour évaluer la politique tarifaire de CPCU et de Climespace.

Par ailleurs, le rapport ne semble pas prendre la mesure de l'effort continu d'adaptation du service dont ont fait l'objet la plupart des contrats parisiens de concession d'énergie, ou encore paraît minorer le degré de prise en compte, dans les dispositions contractuelles, des facteurs liés au développement durable ou à la transition énergétique, qui sont pourtant déjà à l'œuvre, notamment dans le contrat CPCU, surtout depuis l'entrée en vigueur de l'avenant 10 en 2012. Ces efforts sont régulièrement poursuivis à chaque évolution de contrat.

Enfin, et précisément, la maîtrise et la qualité de l'énergie étant devenus des sujets à forts enjeux stratégiques, désormais y compris au niveau local, il apparaît nécessaire de clarifier l'organisation de la gouvernance relative aux concessions de distribution d'énergie au sein de la Ville de Paris. D'autant plus que la délégation de service public est, de par sa nature, un contrat qui laisse des marges de manœuvre propices à l'instauration d'un pilotage pragmatique et concerté entre les parties (mais ce type de contrat est aussi de nature à favoriser l'émergence d'une forte asymétrie d'information au détriment de la collectivité qui délègue le service public, le délégataire possédant pour sa part l'exclusivité du pouvoir de gestion directe de ce dernier) - ces remarques valent tout particulièrement pour ERDF et GRDF, où l'organisation nationale du service public en monopole favorise structurellement l'asymétrie d'information au détriment de l'autorité délégante.

Aujourd'hui, plusieurs acteurs au sein de la collectivité parisienne sont susceptibles d'intervenir lorsqu'il est question des concessions de distribution d'énergie : cabinets d'élus, Secrétariat Général (Mission énergie), directions (DVD, DFA, DAJ, DPA, DU, DLH, etc...)... Pour que la DVD, représentant fonctionnel de l'autorité concédante et interlocuteur principal des délégataires d'énergie, joue pleinement le rôle de garant de l'équilibre comme de la bonne exécution des contrats, elle doit pouvoir s'appuyer sur un réseau de compétences mieux définies et mieux partagées, notamment avec les directions de la Ville parties prenantes et le nouvel acteur qu'est la Mission Énergie. L'articulation entre ces acteurs reste à préciser, notamment en vue d'accroître l'efficacité et la complémentarité des moyens mis en œuvre par le délégant pour conforter son ascendant sur le contrat et défendre au mieux les intérêts de la collectivité. Il s'agit en somme de proposer des orientations cohérentes aux concessionnaires, de nature à faire converger vœux politiques, obligations de service public et rentabilité de l'exploitation.

Tels sont les éléments sur lesquels je souhaitais tout particulièrement appeler votre attention.

Pour le Directeur de la voirie et des déplacements
Et par intérim,
L'Ingénieur Général
Chef du Service du Patrimoine Voirie

Annexe 1 : Observations sur le rapport provisoire

Veillez trouver ci-dessous, l'ensemble des observations regroupées par nature, puis par thématique. Pour chacune, les extraits du rapport provisoire visés sont identifiés et cités.

A/ Mises à jour

La principale mise à jour relève de la loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

<p>Page 3 - alinéa 4 <i>La perspective de ces renouvellements intervient dans un contexte législatif en plein bouleversement : le projet de loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), envisage l'hypothèse d'un transfert de la compétence énergie à la métropole du Grand Paris</i></p> <p>Page 32 - dernier alinéa <i>Le projet de loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) est susceptible de prévoir, d'après les indications disponibles au moment de la rédaction de ce rapport, un transfert de trois des quatre réseaux (à l'exception de celui de l'électricité) à la métropole.</i></p> <p>Pages 47 à 49 - partie : Le niveau métropolitain</p>
--

Après le Sénat, l'Assemblée nationale a adopté en deuxième lecture, le 2 juillet 2015, le projet de loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe). Suivant ce vote ultime, les compétences d'autorité délégante, organisatrice des réseaux d'électricité, de gaz, de chaleur et de froid, ne seront pas transférées à la métropole du Grand Paris.

Toutefois, la loi NOTRe introduit une compétence énergétique au profit de la Métropole du Grand Paris à laquelle il revient de définir un schéma directeur de stratégie énergétique à l'échelle de son territoire.

121, avenue de France - CS 51388 - 75639 PARIS CEDEX 13

TOUTE L'INFO
au 3375* et
sur PARIS.FR
* hors d'urgence 112 et hors d'urgence
hors tout réseau à tout instant

B/ Corrections et mises au point

• Droit et réglementation

Les corrections et mises au point ci-après portent sur les dispositions relatives aux provisions pour renouvellement et sur l'objet de la délégation de service public de distribution de chaleur.

Page 15 - alinéa 4 -

- *Dans le cadre de l'avenant n°6 de 2009 prolongeant de 15 ans la durée du contrat, prévoyant l'abandon du système de provisions pour les biens dont le renouvellement intervient après l'échéance de la concession inscrit dans la loi de 2004, la Ville et ERDF sont convenues de privilégier une stratégie de consommation du stock existant de provisions.*

Ce passage confond deux textes : la loi 2004-803 de 2004 et l'avenant n°6 de décembre 2009.

L'article 36-IV de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières (à laquelle fait allusion le rapport de l'IG), a supprimé l'obligation pour le délégataire de constituer des dotations aux provisions pour renouvellement (PPR) sur les biens renouvelables après le terme du contrat. Cette disposition s'est alors appliquée à l'ensemble des contrats de concession en France.

Cependant, c'est bien depuis l'exercice 2010 inclus, c'est-à-dire depuis l'entrée en vigueur de l'avenant n°6 au contrat de 1955 (délibéré et signé en décembre 2009), que ERDF ne constitue plus, à Paris, de nouvelles dotations aux PPR, et ce quel que soit l'ouvrage considéré, c'est-à-dire que ce dernier doit être renouvelé avant ou après le terme du contrat de concession. Il s'agit, à l'instar du mode de calcul de la redevance « R », d'une spécificité de la concession parisienne.

Page 25 - paragraphe 1.3.2 - alinéa 2

S'agissant de son périmètre, la délégation, depuis l'origine en 1927, ne concerne que la distribution de chaleur, sous la forme de vapeur ou d'eau chaude ; la production et la fourniture de chaleur sont assurées par CPCU pour son compte propre.

La fourniture de chaleur fait partie du périmètre d'activité délégué à CPCU : elle est en quelque sorte « consubstantielle » à la distribution - ce qui d'ailleurs se traduit dans le contrat de concession par l'existence de tarifs plafonds (R1 et R2) précisément définis (article 13 du cahier des charges contractuel) et venant encadrer la grille tarifaire (extra contractuelle) du délégataire.

La production de chaleur est quant à elle bien exclue du domaine concédé. Il n'en reste pas moins que les facteurs et les conditions de production ont, d'un point de vue fonctionnel et économique, une incidence nécessaire sur le prix de vente de la chaleur (les ouvrages de production exploités par CPCU ont le statut de biens de reprise au regard de la concession).

• Finance/Comptabilité patrimoniale

Les observations qui suivent portent sur la nature des recettes perçues par la DVD, la redevance « R » électrique, et les reprises de provisions effectuées par ERDF.

Page 3 - alinéa 5

... les recettes liées aux concessions de distribution d'énergie s'élèvent pour la Ville à 110 M€ par an.

Page 5 - alinéa 8

... les recettes liées aux concessions de distribution d'énergie s'élèvent pour la Ville à 110 M€ dont 40 M€ de redevance et 70 M€ de taxes.

Les 110 M€ évoqués par le rapport intègrent en réalité 70 M€ de taxes sur la consommation finale d'électricité (TCFE), recettes qui ne peuvent être rattachées, analytiquement, à l'activité « concessions ». Il s'agit en effet de recettes fiscales collectées par les fournisseurs d'électricité pour le compte des communes et des départements (respectivement 47 M€ et 23 M€ collectés à

Paris en 2014 - les 3 principaux fournisseurs à Paris, EDF, GDF-Suez et Direct-Energie, assurant 99,9% de la collecte).

La collecte de ces TCFE n'en implique pas moins une obligation de contrôle de la part des collectivités bénéficiaires, précisée par la loi Normé de décembre 2010, et assumée à Paris par la MCCDE. Ainsi, un audit de l'ensemble des fournisseurs d'électricité en activité à Paris (portant sur la collecte de l'année 2012) est en cours d'exécution. Les trois plus gros d'entre eux font en particulier l'objet d'un contrôle approfondi marqué par l'envoi d'un avis de vérification préalable. Jusqu'ici, ce contrôle fiscal a entraîné une régularisation, au bénéfice de la commune et du département de Paris, du montant de taxes collecté par GDF (23 608 €). Le contrôle sur site de EDF est prévu le 30 septembre 2015 ; le questionnaire appelé à servir de support à cet échange a été adressé au fournisseur par mail du 28/07/2015.

Le montant total des recettes proprement liées aux concessions (redevances d'exploitation et pour occupation du domaine public, frais de contrôle, pénalités) est de l'ordre de 40 M€.

Page 13 - partie : *Des particularismes parisiens (extrait)*

Une redevance spécifique est perçue. Elle prend en compte l'ampleur du patrimoine immobilier mis à disposition du concessionnaire et se substitue à la redevance d'occupation du domaine public au titre de l'occupation du sous-sol versée ailleurs. Pour autant, son calcul ne se fonde que sur les quantités d'électricité distribuées et sur le tarif d'acheminement. Par ailleurs, 0,2% du montant de la redevance « R » est alloué aux activités de contrôle de la concession.

Ce passage prête à confusion.

La redevance de concession due par ERDF, dite redevance « R », est, de par son mode de calcul et son montant, une exception dans le panorama des concessions électriques françaises : elle joue le rôle à la fois de redevance d'occupation du domaine public parisien (en dépit de l'absence de paramètres « physiques » ou « territoriaux » dans la formule de son calcul) et de redevance d'exploitation (i.e. contrepartie de l'exclusivité dont bénéficie le délégataire pour l'exploitation des réseaux de distribution d'électricité à Paris *intra muros*).

Par ailleurs, les frais de contrôle versés par ERDF, dont le montant est égal à 0,2% de la redevance « R », ne sont pas une partie de cette dernière, ils s'y ajoutent. Les frais de contrôle doivent permettre à l'autorité concédante d'assurer les dépenses rendues nécessaires par l'exercice de sa mission de contrôle.

Page 35 - alinéa 5

Ces obstacles conjugués à une volonté de la Ville de mieux contrôler son concessionnaire obligé ont conduit la CSEE à refuser de donner acte à ERDF et EDF de leur compte rendu annuel (CRAC) pour l'exercice 2012. Durant cet exercice, la décision de rallonger la durée de vie de certains ouvrages est en effet intervenue au niveau national. Cette décision s'est traduite comptablement par un amortissement dilué et des provisions moins abondées, d'où un meilleur résultat pour ERDF. Pour la Ville en revanche, cette décision a abouti en 2012 à une perte de provision de 37 M€.

Deux éléments ayant marqué l'exercice 2012 sont inopportunément croisés :

D'une part, la suppression du caractère renouvelable du génie civil des postes enterrés, qui est à l'origine d'une reprise de provisions pour renouvellement (PPR) égale à 37 M€ sur la concession parisienne en 2012.

D'autre part, l'allongement de la durée de vie des transformateurs HTA/BT, qui selon l'autorité concédante est de nature à compromettre la qualité de service et le maintien du patrimoine concédé. En effet, les transformateurs HTA-BT parisiens constituent des maillons essentiels de la distribution d'électricité et sont déjà marqués par un vieillissement qui peine à être enrayer. La décision de porter de 30 à 40 ans leur durée de vie technique ne peut donc, aux yeux de l'autorité concédante, qu'aggraver cette situation.

De plus, une telle décision a eu une incidence notable sur le stock de PPR (baisse du stock de 2,9 M€), et les droits du concédant s'en sont trouvés mécaniquement diminués, sans aucune contrepartie en termes de maintien ou d'amélioration du patrimoine concédé. A priori, c'est d'autant plus pénalisant à Paris que, depuis 2010, ERDF ne constitue plus, dans la capitale, de nouvelles dotations aux PPR.

Quoi qu'il en soit, l'augmentation de la durée d'amortissement des transformateurs aurait dû se traduire par une diminution du montant de la dotation annuelle afférente et donc du taux d'amortissement global observé sur cette catégorie d'ouvrages.

Or, ce fut l'inverse.

C'est que, pour rendre compte de ces évolutions multiples et contradictoires, il convient de faire appel, en sus, à une autre décision unilatérale d'ERDF en 2012, ayant abouti à des modifications de la valeur immobilisée (valeur brute comptable) des transformateurs HTA/BT.

Ainsi, la coïncidence de plusieurs modifications comptables survenues sur cette catégorie d'ouvrages en 2012, dont les incidences n'ont guère été correctement isolées ni explicitées par le délégataire, a de facto gravement altéré la lisibilité et la continuité de l'information patrimoniale les concernant.

- Gouvernance/Pilotage

Page 12 - dernier alinea

- *Les Investissements réalisés par ERDF font l'objet de discussions limitées avec le concédant.*

Les investissements réalisés par ERDF font l'objet de nombreux échanges. A titre d'exemple, répondant aux demandes de la Ville, ERDF a présenté successivement 3 versions du PPI (plan pluriannuel d'investissement) 2014-2017 ; la dernière version répondant de façon plus satisfaisante aux attentes du concédant.

La révision du schéma directeur, le bilan du PPI 2010-2013 et l'élaboration du PPI 2014-2017 ont fait l'objet de plusieurs réunions entre ERDF, le Cabinet de l'élu président la CSCE, le SG et la DVD.

En outre, la programmation des travaux à 2-3 ans fait l'objet de plusieurs réunions par an entre ERDF et la DVD, donnant lieu à des recalages successifs.

Page 33 - dernier alinea

Sous l'angle du contrôle des réseaux, les concessions sont gérées par l'adjoint chargé des transports, de la voirie, des déplacements et de l'espace public et sur le plan administratif et technique par la direction de la voirie et des déplacements (DVD).

Les concessions, même sous l'angle du contrôle des réseaux, ne sont pas gérées par l'adjoint chargé des transports, de la voirie, des déplacements et de l'espace public. D'une part, sa feuille de route n'aborde pas ce sujet. D'autre part, comme il est indiqué en note de bas de page, les délibérations du Conseil de Paris dans ce domaine ne sont pas présentées par cet élu.

Page 53 - 1^{er} alinea

un rapport d'analyse du CRAC est produit par la MCCDE avec la supervision pour les aspects financiers de la DFA (cf. § 1.1.4).

Le rapport d'analyse est intégralement réalisé par la MCCDE, y compris pour les aspects financiers ; il n'a fait l'objet, ces trois dernières années, d'aucune observation de la part de la DFA, systématiquement consultée.

Page 54 - 1^{er} alinea

- *Un audit sur la politique tarifaire de la concession CPCU doit être lancé. Il comportera également un volet sur la lutte contre la précarité énergétique.*

En 2014, il a été question que la DVD lance un marché d'étude sur la fixation des tarifs dans la concession CPCU (l'assistance de la DFA pour mener à bien une telle étude serait insuffisante : il est nécessaire dans ce but de faire appel à un prestataire extérieur disposant des moyens, de l'expérience et des compétences à la fois pointues et variées requises pour répondre aux attentes du délégant. Outre une assistance, cette prestation comportait aussi une dimension de formation au bénéfice des agents de la Ville impliqués dans le contrôle des concessions).

En tout cas, il ne s'agissait pas nécessairement, par cette étude, de déboucher sur un avenant fixant directement les tarifs dans le contrat avant son terme en 2024. Il s'agissait surtout d'approfondir et de s'approprier les questions fondamentales, pour la connaissance de l'activité, que pose la définition contractuelle des tarifs : en termes de marges pour le délégataire, de facteurs influant sur les coûts de revient, de politique commerciale, de lutte contre la précarité énergétique, d'équilibre économique de la concession.

Les résultats d'une telle étude seraient de toute façon très utiles sinon indispensables dans la perspective du renouvellement de la concession de chaleur parisienne (on peut faire la même remarque au sujet de la concession Climespace).

Le dossier de consultation pour une assistance à maîtrise d'ouvrage a été préparé et mis au point par la MCCDE en 2014. A ce jour, le secrétariat général n'a pas validé le lancement de cette étude, dont le cahier des charges est néanmoins prêt.

Page 57 - 1^{er} alinea

Le contrôle exercé par la DVD sur ses concessionnaires d'énergie par le biais des autorisations de voirie est insuffisant. Climespace a pu procéder à une extension de son réseau dans le secteur Paris Nord Est (ZAC Claude Bernard et Philharmonie), soit au-delà du périmètre concédé par la Ville, en passant par le réseau d'assainissement, la DPE ayant délivré l'autorisation d'occupation en anticipation de l'avenant relatif à l'extension du périmètre d'intervention de Climespace.

Le contrôle exercé par la DVD sur ses concessionnaires par le biais des autorisations de voirie est efficace et n'a pas été mis en défaut.

C'est sur un autre plan, celui de la communication entre directions vis-à-vis des autorisations d'occupation du domaine communal par les concessionnaires d'énergie, que le progrès est à accomplir.

Cela étant, le délégataire ne pouvait ignorer que le nord-est du territoire parisien était alors exclu du périmètre de la concession. Il aurait dû *a minima* en informer formellement l'autorité concédante. Une telle extension devait nécessairement donner lieu à un avenant au contrat pour être intégrée à la concession.

C'est d'ailleurs aujourd'hui l'un des principaux objets de l'avenant n°6 en cours de négociation.

- Technique

Page 8 - dernier alinea

La taille particulièrement importante du réseau à haute tension résulte d'un choix initial

Il ne s'agit pas du réseau haute tension, mais du réseau moyenne tension, également appelé HTA. Le réseau haute tension proprement dit, également appelé HTB, fait partie du réseau de transport, situé en amont des postes sources et géré par RTE.

- Echanges extérieurs

Page 49 - alinea 3

La Ville de Paris est ainsi membre de deux associations : la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) et l'association AMORCE. Sa participation à ces instances reste cependant limitée.

La MCCDE participe régulièrement aux groupes de travail organisés par AMORCE, pour autant qu'ils se déroulent à Paris. Les facteurs limitants sont :

- les frais d'inscription aux colloques : 250 € en tant qu'adhérent ; or, c'est la dotation annuelle de la MCCDE en frais de mission ;
- la charge de travail liée à la gestion des contrats de concession.

La participation de la MCCDE aux réunions de la FNCCR est plus réduite en raison de leur caractère plus politique et leur orientation vers le secteur rural.

La DVD ne peut participer aux AG de la FNCCR qui se déroulent en région, en l'absence de budget pour couvrir les frais de mission. Lors de l'assemblée de la FNCCR à Montpellier, le cas de la concession parisienne a été évoqué, avec de nombreuses inexactitudes.

C/ Compléments et avis

• Sur les dispositions contractuelles

Les avis formulés ci-après sont relatifs aux dispositions contractuelles que l'IG juge opportun d'introduire dans les contrats de concession.

Page 36 - Recommandation 5

Recommandation 5 : Prévoir systématiquement un système de pénalités dissuasives dans les prochains traités de concession.

Des pénalités existent actuellement dans les contrats de concession, comme dans la régulation nationale. Cependant, ces pénalités ont un caractère dissuasif très faible. Dans le domaine électrique par exemple, le contrat de concession parisien prévoit des amendes pour coupures. Les montants en jeu (30 k€) sont faibles au regard du chiffre d'affaires du distributeur. La même remarque s'applique au dispositif de bonus / malus national (limité à 0,5 % du CA d'ERDF).

Des pénalités sont également prévues au contrat GRDF (article 33 du cahier des charges de concession), à la fois pour des manquements à la qualité de service (pouvoir calorifique supérieur et pression ne respectant pas les limites fixées au contrat, odorisation insuffisante) et pour la non-production dans les délais prévus de documents définis contractuellement (plans et compte rendu annuel).

De même, il existe depuis 2012 dans le contrat avec CPCU, sous la forme d'une « contribution énergie-climat » (terme « GES » défini à l'article 13 du contrat de concession), une incitation à la réduction des gaz à effet de serre (GES) en lien avec l'atteinte du taux de 50% d'EnR² dans le bouquet énergétique du distributeur.

Le projet de loi relatif à la transition énergétique et à la croissance verte prévoit dans son article 38 des pénalités pour non-respect de la qualité de l'électricité distribuée. Mais il renvoie à la régulation incitative de la CRE, déjà existante (art L341-3 du Code de l'Énergie).

La possibilité d'introduire un système de pénalités réellement dissuasives dans le contrat de concession demeure tributaire à la fois du cadre légal et réglementaire national (ERDF et GRDF) ou du rapport de force lors de la négociation des contrats (Climespace et CPCU).

Page 43 - Recommandation 9

Recommandation 9 : Définir un plan de contrôle des concessions de distribution d'énergie annuel et quinquennal, confirmer la primauté de la DYD dans l'organisation du contrôle et redimensionner ses effectifs et compétences pour en permettre la réalisation.

Dans les faits, des cycles quinquennaux et annuels de contrôle existent déjà. Cependant, ces procédures ne sont pas décrites dans un document unique. Des audits quinquennaux sont inscrits dans les contrats CPCU (art. 23.1.) et Climespace (art.43). Des contrôles spécifiques annuels sont programmés, lors de la préparation budgétaire.

Les questions du dimensionnement humain et de l'expertise (d'ailleurs évoquées dans la suite du rapport) méritent d'être posées.

Page 46 - Recommandation 13

Recommandation 13 : Envisager l'instauration, dans les nouveaux contrats de concession, d'une redevance dédiée à la MDE et aux EnR².

Si l'objectif est de financer des actions de maîtrise de la demande en énergie (MDE) ou de développement des EnR², rien n'empêche la Ville ou le Département de Paris de le faire à partir du produit de 110 M€ des redevances ou taxes actuelles.

Si des redevances spécifiques devaient être créées, une mise en cohérence avec les redevances actuelles serait nécessaire. En effet, ces dernières sont proportionnelles aux volumes des ventes, ce qui ne constitue pas, pour la Ville, une incitation à la MDE.

• Finance/Comptabilité

Page 56 - Recommandation 22

Recommandation 22 : Mettre fin au système de plafonnement des tarifs pour la CPCU et Climespace et les fixer directement dans le contrat de concession.

Tout d'abord, il faut rappeler que, si la fixation directe des tarifs n'a pas été contractualisée dans la concession de chaleur, c'est en raison, notamment, du contexte d'activité de la CPCU. Cette société évolue dans un secteur concurrentiel et non monopolistique où elle ne saurait être le fournisseur obligé et unique. Le gain de parts de marché face à la concurrence reste la principale voie de développement du distributeur, qui ne peut en conséquence pratiquer des tarifs excessifs par rapport à cette concurrence, au premier rang de laquelle se trouve le gaz, dont les coûts comme les tarifs sont suivis de près par le délégataire parisien.

On retrouve d'ailleurs une situation comparable du côté de Climespace, dont les concurrents sont cette fois les systèmes de climatisation autonome et, pour les plus grosses puissances, les pompes à chaleur (PAC) combinant chaud et froid.

Par ailleurs, la CPCU comme Climespace sont dans une situation très différente de celle des entreprises délégataires s'adressant à une clientèle captive et qui peuvent être en position d'abuser de leur liberté tarifaire (secteur de l'eau notamment).

Il n'en reste pas moins que la fixation directe des tarifs dans le contrat apparaît comme l'une des conditions du plein exercice, par l'autorité concédante, de son pouvoir de direction, d'organisation et de contrôle sur le service délégué. Ce sujet est également abordé ci-avant, en bas de page 4 du présent document, dans les observations relatives à la p. 54 - 1^{er} alinea - du rapport.

• Gouvernance

Page 36 - Recommandation 6

Recommandation 6 : Prévoir dans les prochaines concessions de la distribution du chaud et du froid urbains des commissions supérieures de contrôle présidées par un conseiller de Paris (ou métropolitain).

Afin de ne pas multiplier le nombre des instances (il en existe déjà 3 pour la CPCU : conseil d'administration, CCSPL et comité de suivi), il serait préférable d'examiner la possibilité d'élargir la participation au sein de la CCSPL relative au réseau de chaleur (en particulier à des représentants de bailleurs) et de créer une CCSPL spécifique à l'énergie frigorifique, conformément à la recommandation 7. La composition de cette CCSPL dédiée au réseau de froid pourrait prévoir une participation de représentant d'utilisateur adaptée aux principaux clients du réseau Climespace, à savoir le secteur tertiaire.

Cette option aurait également l'avantage de rester dans le cadre réglementaire commun, en ne créant pas de commissions supérieures pour le chaud et le froid urbains (les commissions supérieures consacrées au gaz et à l'électricité constituent une particularité spécifiquement parisienne) et de mettre l'accent sur l'intérêt des usagers.

Page 44 - Recommandation 10

Recommandation 10 : Constituer dès à présent au sein de la DVD une équipe dédiée à la préparation du renouvellement des quatre concessions de réseaux de distribution d'énergie (cf. recommandation 6 du rapport d'audit de la gouvernance des questions énergétiques).

La recommandation n°10 suppose des recrutements au sein de la DVD.

Elle met aussi en évidence la nécessaire harmonisation entre la DVD et la Mission Energies du Secrétariat Général. En effet, la fiche de poste de l'adjoint à la cheffe de la Mission Energies contient également le renouvellement des quatre concessions.

Page 52 - Recommandation 21

Recommandation 21 : Poursuivre, dans les prochains traités de concession, le renforcement des pouvoirs de contrôle.

Les progrès dont a fait l'objet le contrôle continu (qu'il soit technique, patrimonial ou financier) depuis quelques années ne sont pas suffisamment mis en valeur par le rapport ; ils doivent être présentés de manière plus précise et explicite, sans quoi il n'est guère possible d'en rendre compte objectivement.

Concession CPCU

La transparence de la concession a notablement progressé depuis une dizaine d'années. D'abord, l'avenant 8 du 20 décembre 2004 a nettement amélioré les obligations de reddition d'informations pesant sur la CPCU : modèle type de rapport comportant notamment des indicateurs adaptés au secteur et des indicateurs environnementaux ; structuration des comptes de délégation et tableau de passage des comptes sociaux aux comptes de la délégation. Ensuite, l'avenant 9 du 7 avril 2009 a rendu contractuelle la transmission chaque année par le délégataire d'un compte d'exploitation prévisionnel, d'un plan d'investissement prévisionnel précisant les durées et les modalités d'amortissement des biens de retour, et d'un plan annuel de gros entretien des installations. L'ensemble de ces données est examiné chaque année par la MCCDE et les évolutions les plus significatives mises en lumière à l'issue de cet examen sont présentées dans le rapport d'analyse établi annuellement par la DVD.

En outre, depuis 2012 inclus, l'analyse du CRAC CPCU s'est enrichie d'un chapitre spécialement dédié aux tarifs du service délégué (comportant en particulier une analyse détaillée de l'évolution du « prix moyen du MWh » déterminé à partir du compte et des données d'exploitation de la concession et dont la définition, stable, permet d'établir des comparaisons homogènes dans une perspective pluriannuelle).

Enfin, il convient de rappeler qu'un certain nombre d'indicateurs de qualité précis et représentatifs sont d'ores et déjà listés et suivis par la DVD dans le rapport annuel du délégataire :

- développement du service : nombre de contrats modifiés, souscrits et résiliés, puissance souscrites correspondantes ;
- interruptions de service et durée moyenne des arrêts ;
- sinistres et durée moyenne de réparation ;
- typologie et suivi des réclamations clients ;
- délai de paiement des factures, suivi des dossiers contentieux ;
- satisfaction de la clientèle ;
- bilan en eau (température, taux de restitution).

Concession GRDF

À la suite de la commission supérieure de contrôle de 2009 (sur le rapport d'activité de GRDF relatif à l'année 2008), où s'est vivement exprimée l'insatisfaction de la Ville devant l'insuffisance patente et croissante des données comptables et financières présentées année après année par GRDF (tant en matière patrimoniale que de compte d'exploitation), une série de rencontres techniques a été organisée entre les services comptables de GRDF et la DVD, qui ont permis de déboucher sur la définition d'états de contrôle patrimoniaux détaillés et fiables, transmis chaque année séparément du CRAC (vers le mois d'octobre) : la Ville de Paris dispose ainsi, continûment, de ces états de contrôle annuels depuis l'exercice 2009.

Or, il convient de souligner la qualité et la précision de ces données patrimoniales, en particulier relativement aux droits du concédant, dont la production a sensiblement accru l'information de l'autorité déléguante parisienne : valeurs immobilisées et dépenses d'investissement détaillées par catégories d'ouvrages ; précision des origines du financement des ouvrages ; possibilité de vérifier la cohérence entre les objectifs industriels d'investissement et leur traduction comptable depuis 2009 ; données d'inventaire technique et comptable...

En revanche, les éléments du compte d'exploitation, régis par des considérations avant tout nationales, n'ont fait l'objet d'aucune amélioration. Ils sont restés, à Paris comme ailleurs, le « parent pauvre » de l'information financière du concédant dans le cadre de la concession GRDF (cf. en complément, observation sur GRDF, page 12 du présent document).

Concession Climespace

On citera plus précisément les indicateurs suivants, qui figurent d'ores et déjà dans les rapports annuels de la délégation :

- Indicateurs économiques et financiers : prix moyen du MWh livré, chiffre d'affaires, montant des achats d'eau et d'électricité, valeur ajoutée de l'activité, endettement auprès des établissements bancaires.
- Indicateur de continuité de service : taux d'interruption pondéré de l'activité (valorisé depuis 2012),
- Indicateurs d'efficacité énergétique et de performance environnementale : rendement du réseau ; part de production de froid par les sites refroidis en eau de Seine ; ratio de consommation d'eau ; température moyenne de l'eau entre l'aller et le retour.

En outre, dans le rapport annuel de Climespace, le compte de résultat (relativement précis et sincère), les éléments de bilan (inclus dans le CRAC depuis 2013) et les données relatives aux immobilisations (tout particulièrement les centrales de production) sont de bonne facture, d'autant que leur formalisme est stable depuis 2008 (depuis 2011 concernant le détail - précieux - des investissements réels de l'année écoulée figurant dans le PPI fourni en annexe complémentaire au CRAC). Cela permet une analyse critique relativement transparente et précise, homogène dans la durée, et portant à la fois sur les deux grandes problématiques comptables de la concession (compte de résultat et comptabilité patrimoniale) - ce qui n'est vrai que pour les contrats CPCU et Climespace, la transparence du compte de résultat étant en effet bien moindre dans le cas de ERDF, et même quasiment indigente dans le cas de GRDF.

Concession ERDF

Des progrès notables sont également à signaler en matière de transparence de la concession ERDF.

D'une part, depuis l'entrée en vigueur de l'avenant 6 de 2009, ERDF fournit chaque année à la Ville quatre « cahiers complémentaires », sur les thèmes suivants : transition écologique, éléments financiers, patrimoine concédé et investissements, qualité de service. La production de ces « cahiers complémentaires » est une spécificité du contrat parisien et a incontestablement contribué depuis 2009 à redresser le niveau d'information de l'autorité déléguante, sur les aspects techniques, patrimoniaux et financiers. D'ailleurs, le cahier sur les éléments financiers (comportant notamment l'information majeure des mouvements patrimoniaux survenus au cours de l'exercice) est appelé à n'être plus produit à Paris par ERDF à compter de 2015, car depuis 2009 les données qui y figuraient ont été peu à peu intégrées dans le corps du CRAC proprement dit (c'est-à-dire à Paris mais également dans l'ensemble des concessions exploitées par ERDF, le modèle de CRAC de ERDF étant le même partout en France). De ce point de vue, on peut donc considérer que Paris a eu un rôle de précurseur ou de force d'entraînement en la matière.

De plus, il convient de noter que ERDF continue à fournir, chaque année vers le mois d'octobre, des états de contrôle détaillés spécifiques à la concession parisienne, comportant notamment des données d'inventaire par catégorie d'ouvrages, les mises en service comptables, la liste des incidents et des coupures survenus durant l'exercice, un bilan des travaux, le tableau des PPR détaillées par catégorie d'ouvrages...

D'autre part, les états de contrôle techniques (JTR posées après 2005 par exemple) et patrimoniaux (équipements mis en service au cours de l'année notamment) spécialement demandés par la CSCE lors de sa séance du 16 janvier 2014 ont été transmis par ERDF. Une amélioration de la qualité du dialogue depuis l'été 2014 a également permis d'approfondir l'analyse de plusieurs problématiques de la concession.

- Echanges extérieurs

Page 50 - Recommandation 18
Recommandation 18 : Développer les rencontres entre grandes autorités concédantes en y renforçant l'implication des services de la Ville.

Il ne s'agit pas à proprement parler d'implication des services de la Ville qui participent aux échanges. La MCCDE participe très activement aux réunions semestrielles des autorités concédantes urbaines. En particulier, elle y propose systématiquement une intervention. La recommandation devrait plutôt viser un élargissement de la participation de la Ville à d'autres directions que la seule DVD.

D/ Autres compléments

• Droit et réglementation

Page 52 - 1^{er} alinéa

De même, le Conseil d'Etat dans son arrêt du 21 décembre 2012, Commune de Douai, précise le régime des biens de retour et rappelle que le délégataire est tenu de fournir à la collectivité délégante toute information utile sur les biens de la délégation.

L'arrêt du conseil d'Etat du 21 décembre 2012, Commune de Douai, va même un peu plus loin que cela : nonobstant l'absence de clause contractuelle faisant expressément obligation au concessionnaire de tenir un inventaire des biens de retour à la disposition de l'autorité concédante, le Conseil d'Etat conclut à cette obligation de la société ERDF, au titre du pouvoir de contrôle du concédant, tel « qu'il résulte des principes mêmes de la délégation de service public ». En d'autres termes, l'existence même d'une DSP implique une totale transparence patrimoniale du délégataire à l'égard du délégant (propriétaire des ouvrages).

Par ailleurs, pour l'électricité, on notera que la loi relative à la transition énergétique prévoit que le délégataire fournisse annuellement à l'autorité délégante un inventaire localisé et détaillé du patrimoine concédé.

• Finance/Comptabilité

Page 9 - 1^{er} alinea

Le réseau (électrique) apparaît en 2015 plutôt ancien, puisque le taux d'amortissement global du patrimoine atteint 59,4 % en 2013. C'est le taux le plus élevé des concessions urbaines françaises. Et il croît continuellement.

Il convient ici de souligner que, selon ERDF, le niveau d'amortissement d'un bien ne saurait être un critère général déterminant pour apprécier sa vétusté, son état technique et fonctionnel ou, en d'autres termes, la nécessité ou non de le renouveler. Ainsi, un ouvrage de distribution publique n'est remplacé que lorsqu'il manifeste le besoin de l'être (il s'agit donc de maintenance essentiellement curative) ou par opportunité (à l'occasion d'une fouille organisée dans le secteur dudit ouvrage par exemple), et non pas de manière préventive au regard de sa durée de vie comptable.

Cette pratique ne satisfait pas l'autorité concédante, dont le souhait est que les actions de renouvellement s'insèrent au contraire dans une stratégie de maintien durable des ouvrages, appliquée à l'ensemble du réseau.

Aussi, la Ville demande depuis plusieurs années à ERDF de lui fournir un plan de renouvellement des ouvrages concédés.

Or, cette demande se heurte à une divergence d'analyse analogue concernant l'utilisation du stock de provisions pour renouvellement (PPR) constitué sur le périmètre de la concession (représentant un total de 271,4 M€ au 31/12/2014) : analogie qui s'explique par le fait que les allongements de durées d'amortissement déjà évoqués sont mécaniquement à l'origine de reprises de PPR très conséquentes (les PPR étant assises sur la différence entre l'amortissement de la valeur de remplacement et l'amortissement de la valeur brute des biens renouvelables avant le terme de la concession).

Pourtant, « Au-delà des incertitudes juridiques afférentes à la nature réelle des provisions pour renouvellement (...) », celles-ci n'en ont pas moins pour objet « d'assurer le remplacement des réseaux de distribution avant le terme de la concession lorsque ceux-ci devront être renouvelés » (Rapport de la Cour des comptes au président de la République 2004, Les spécificités d'EDF et leur traduction comptable, p. 253 et s.).

En d'autres termes, la Ville détient sur ERDF une créance dont le montant est à déterminer en fonction de l'état d'entretien de ceux-ci. Or, dans les faits, ERDF semble plutôt traiter le stock de PPR (pourtant inclus dans les « droits du concédant ») comme lui étant quasiment acquis (dont elle pourrait disposer d'autorité, unilatéralement, sans contrepartie explicite pour l'état du réseau

parisien, ni saisine préalable de l'autorité locale), utilisant en quelque sorte ce stock comme une garantie ayant pour contrepartie une couverture de « risques ». Aussi, il est légitime de se demander si une telle conception des PPR ne tend pas en somme à dénaturer la vocation même de cet outil comptable, rappelée plus haut. Quoi qu'il en soit, cela est suffisamment préoccupant pour être souligné ici.

Page 13 - alinea 7- Bilan financier et patrimonial de la concession (extrait)

Les charges de la concession sont évaluées à 479 M€ en 2013. 85 % d'entre elles sont fonction de clés de répartition.

Le fait que la plupart des données du compte d'exploitation est reconstituée analytiquement par le délégataire ne constitue pas en soi un défaut aux yeux de l'autorité concédante (c'est en effet une pratique courante et admise, et c'est ce que fait par exemple la CPCU pour « isoler » l'activité de distribution/fourniture au sein de ses comptes sociaux). Ce qui en revanche pose problème à la Ville chez ERDF, c'est que l'autorité délégante n'est nullement associée à la définition des modes de valorisation analytique des données comptables de la concession et ne peut donc juger de leur fiabilité.

De plus, les données réparties par l'entreprise nationale ERDF sont issues d'une maille beaucoup trop lointaine (niveau régional, national) et surtout trop hétérogène (comportant, réunies pêle-mêle par le principe de péréquation nationale, des concessions rurales, périurbaines, urbaines...) pour être en mesure de refléter les spécificités inhérentes à la gestion de la distribution d'électricité à Paris : concentration très élevée des points de livraison, architecture technique à double dérivation, maîtrise d'ouvrage assurée par ERDF seule, contraintes inhérentes à l'occupation du domaine public en milieu urbain très dense, coût des travaux, spécificités de la réfection de voirie parisienne, etc.

Page 21 - Résultat d'exploitation

Le résultat d'exploitation est donc peu exploitable, GRDF reconnaissant l'insuffisance et le manque de sincérité « locale » des données d'exploitation fournies.

Page 53 - alinea 3

[Ce changement de calcul des charges (GRDF)]... illustre le décalage que peut avoir la présentation des comptes de la délégation avec la réalité d'exploitation

Le caractère très lacunaire ou incertain des éléments du compte d'exploitation fournis par GRDF est devenu un leitmotiv des autorités concédantes, notamment à Paris, depuis plusieurs années. Aussi GRDF a-t-il décidé récemment de donner une suite aux critiques réitérées de ses cocontractants à cet égard.

C'est ainsi qu'en novembre 2014, l'AMGVF, l'ACUF, l'AdCF, l'AMF, Villes de France, la FNCCR et GRDF, en partenariat avec la Direction générale de l'énergie et du climat, la CRE et l'Ordre national des experts comptables ont initié une démarche de concertation portant sur les données comptables et financières des concessions (on observera qu'aucune autorité concédante ne participe au groupe en tant qu'entité « individualisée » : si le SGEIF est membre du groupe, c'est parce qu'il y représente la FNCCR).

L'objectif de la démarche était de pouvoir partager sur les données utiles à transmettre dans le rapport annuel du délégataire, dans le cadre du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte. L'article 42 de ce texte (venant modifier l'article L. 2224-31 du CGCT) introduit un décret pour préciser les informations devant être fournies aux autorités concédantes par le concessionnaire.

D'une manière générale, le décret d'application de l'article 42 de la loi de transition énergétique devra privilégier la communication de données au périmètre du contrat lorsque cela est possible et dans le cas contraire, une affectation par concession par une méthode de répartition pertinente, traçable et clairement explicitée. Sachant que les données attendues se rapportent aux deux grands aspects de la comptabilité de concession : le compte d'exploitation et les données patrimoniales.

Le 18 juin 2015, GRDF a rassemblé dans ses locaux parisiens divers acteurs du secteur (dont la Ville de Paris) pour leur présenter le Livre blanc résultant de cette concertation, intitulé « Nouvelles données pour une nouvelle donne ». Il reste maintenant à produire les données attendues suivant les « principes » et les méthodes définis à l'issue de la concertation et repris dans le Livre blanc, ce qui représente un chantier aussi vaste que complexe.

Quoi qu'il en soit, cet exemple montre que l'amélioration de la transparence dans la concession GRDF (on pourrait faire la même remarque pour la concession ERDF), surtout concernant les données du compte d'exploitation, est un objectif qui doit être collectif (i.e. partagé par les autorités délégantes liées à GRDF et organisées en « force collective ») et est de toutes façons largement tributaire de l'évolution de la réglementation nationale.

- **Gouvernance**

Page 3 - dernier alinéa
Quant à la gouvernance administrative, elle est morcelée entre plusieurs directions (direction de la voirie et des déplacements (DVD) principalement, direction des affaires juridiques (DAJ) et direction des finances et des achats (DFA) ; son fonctionnement en mode projet n'est activé qu'en cas d'évolutions contractuelles.

Page 38 - alinéa 6
Le mode de fonctionnement en réseau et en mode projet n'est activé que lors des renouvellements ou des évolutions contractuelles.

S'il est vrai que l'organisation de la Ville en mode projet est généralement réservée à la gestion des événements contractuels (avenants, protocoles, renouvellements), le fonctionnement en réseau tend néanmoins à se développer, y compris dans le cadre du contrôle continu.

En effet, plusieurs exemples l'attestent, tels que le contrôle et le suivi (à la fois prospectifs et *a posteriori*) de la grille tarifaire (pourtant hors contrat) appliquée par la CPCU, où chaque mise à jour, depuis 2012, donne lieu à des échanges précis et circonstanciés entre les parties. Il s'agit là d'un exemple de contrôle à caractère récurrent (ou « permanent ») associant deux directions de la Ville (DFA et DVD). De même, la DVD est désormais représentée aux réunions annuelles organisées sur les comptes sociaux de la CPCU (dont est actionnaire la Ville, représentée par la DFA), et la DFA participe en retour aux présentations des comptes de la délégation de distribution de chaleur.

Page 38 - alinéa 5
D'autres directions peuvent également être occasionnellement consultées. Tel a été le cas de la direction de l'urbanisme (DU) et la direction du logement et de l'habitat (DLH) lors de la négociation de l'avenant n°5 au traité de concession d'ERDF relatif au patrimoine immobilier mis à disposition d'EDF.

On peut également citer comme services de la Ville susceptibles d'être impliqués dans la gestion des contrats de distribution d'énergie ou la réflexion sur la stratégie énergétique de la collectivité : l'agence de l'écologie urbaine de la DEVE, ainsi que le STEGC de la DPA.

Page 4 - 1^{er} alinéa
Malgré des évolutions significatives marquées par la mise en place de schémas directeurs visant au renforcement du pouvoir de direction de la Ville dans la programmation des investissements des concessionnaires, la fonction d'autorité organisatrice doit être renforcée.

La mise en place de schémas directeurs n'est pas le seul gage de l'existence d'une gouvernance du service concerné.

En effet, les ajustements contractuels qui ont pris la forme d'avenants successifs et qui ont touché 3 des 4 contrats de DSP énergie sont également à mettre au rang de ces « évolutions significatives » soulignées par le rapport. Ces ajustements relèvent d'une démarche pragmatique et exigeante et témoignent d'un souci continu d'adapter le service délégué, que ce soit aux évolutions du droit ou du contexte économique (ERDF, Climespace, CPCU), en lien avec des opportunités de circonstances à saisir, notamment locales (CPCU, Climespace), ou encore dans une perspective de développement durable (CPCU surtout, voire ERDF et GRDF). Le contrat signé doit en effet être considéré non comme l'aboutissement définitif d'une négociation mais comme le point de départ d'une relation et d'un processus de long terme qui nécessite d'être complété par des mécanismes d'ajustement permanent, marqués par la préoccupation de faire converger les objectifs des co-contractants sur un objectif de qualité durable, au service des intérêts locaux. Que les co-contractants partagent

cette conception de la relation contractuelle ne peut qu'avoir à terme une incidence positive sur la qualité du partenariat entre la Ville et son délégataire, comme sur celle du service proposé aux Parisiens.

L'amélioration de la transparence de la concession CPCU sur les tarifs (pourtant extracontractuels) ou le redressement, depuis quelques années, des investissements dans les concessions ERDF et GRDF, en sont des exemples significatifs.

Page 30 - partie 1.4.3 : résultat d'exploitation [de Climespace]
 Le résultat net est en progrès constants depuis 2009 (multiplié par 2,5 entre 2009 et 2012). Cette évolution s'explique principalement par la croissance du chiffre d'affaires et du résultat d'exploitation, ainsi que par la résorption des frais financiers (redressement du résultat financier désormais légèrement positif).
 Le taux de rentabilité net (résultat net / chiffre d'affaires) s'améliore continuellement depuis 2009, pour atteindre 21 % en 2013.

Pour tenter de mieux en saisir la portée, il convient d'inscrire les bons résultats de Climespace observés depuis 2011 dans une rétrospective de plus long terme.

Ainsi, on rappellera en résumé que, après un début de concession difficile, marqué par des investissements et un endettement importants mais nécessaires à son développement (période où, conformément au droit des DSP, le délégataire a pleinement assumé les risques liés à l'exploitation), Climespace, SA créée en 1991, a peu à peu redressé son équilibre financier grâce en partie à ses actionnaires qui n'ont perçu aucun dividende depuis le démarrage de l'activité, des résultats positifs n'étant constatés qu'après une dizaine d'années d'exploitation.

L'année 2002 (où a eu lieu une augmentation de capital par GDF-Suez) a marqué une étape dans le redressement de la situation financière de l'entreprise : c'est l'année où l'endettement a culminé à environ 90 M€. Le mouvement de désendettement, engagé cette année-là, s'est accentué en 2008 (avec un remboursement anticipé de la dette de 10 M€), exercice en outre marqué par l'entrée en vigueur de l'avenant 5 qui, en modifiant les modalités d'indemnisation du concessionnaire au terme du contrat, a permis de créer un cadre propice aux Investissements jusqu'en 2020 (en définissant une catégorie de biens de retour de statut dérogatoire : ceux établis après le 1^{er} mai 2008 devenant indemnisables à la YNC à la fin du contrat).

Page 45 - La transition énergétique
 Tous les concessionnaires font état dans leur rapport annuel d'activités d'un bilan environnemental de leurs actions. La Ville pourrait aller plus loin dans cette démarche et engager davantage les concessionnaires de distribution d'énergie dans la poursuite des objectifs du PCET. L'avenant n°6 du traité de la concession de distribution de l'électricité a d'ailleurs emprunté cette voie.

Le rapport cite le schéma directeur de la distribution d'électricité à Paris comme exemple de démarche s'inscrivant dans une perspective de transition énergétique. Or, l'exemple du contrat de chaleur, même s'il n'a à ce jour pas encore donné lieu à l'élaboration d'un schéma directeur proprement dit, est plus significatif à cet égard, en particulier depuis l'entrée en vigueur de l'avenant 10 en 2012. En effet, parmi les 4 contrats suivis par la MCCDE, c'est celui avec la CPCU qui utilise dans la plus grande mesure le levier des énergies renouvelables et de récupération (ENR&R), souvent d'origine locale. La diversification et le « verdissement » des sources d'énergie à l'origine de la chaleur distribuée par CPCU à Paris sont bien une préoccupation et un objectif majeurs étroitement partagés par la Ville et son délégataire, et qui trouvent d'ores et déjà une traduction explicite et précise au sein des dispositions contractuelles.

Ainsi, la stratégie portée par l'avenant 10 de 2012 doit être valorisée : elle est le fruit d'une concertation étroite et transparente entre le délégataire et l'autorité délégante, à laquelle l'assemblée délibérante parisienne a été largement associée. Sans être un schéma directeur, cet avenant n'en joue pas moins un rôle directeur sur l'activité déléguée. A cet égard, il s'agit d'un dispositif de gouvernance (qui plus est, à la fois administrative et politique) de la concession de distribution de chaleur.

Page 46 - 1^{er} alinéa

La logique est ici inversée : au lieu de renforcer le réseau pour répondre à une demande énergétique croissante, les autorités organisatrices de la distribution d'énergie peuvent faire réaliser par leurs concessionnaires des actions pour agir sur la demande elle-même, ceci afin d'éviter de réaliser des investissements supplémentaires.

Les concessionnaires sont en premier lieu responsables de la continuité de la distribution. Avant d'intégrer un scénario de baisse de la demande, ils attendent un engagement politique formel.

La question du portage politique et du montage de projet se pose pour la MDE (comme pour l'augmentation des EnR²). Un projet de MDE doit être porté par la collectivité (il serait vain de vouloir la faire porter par le seul distributeur).

- Technique

Page 14 - alinéa 4

D'autres biens ont un statut patrimonial discuté, comme les postes sources, ou incertain, comme le poste d'exploitation du réseau.

Le poste d'exploitation cité par le rapport est l'Agence de Conduite Réseau, qui supervise l'ensemble du réseau parisien.

Page 28, dernier alinéa

Le réseau principal de Climespace, appelé « réseau Centre », s'étend dans le cœur de Paris (1^{er}, 2^{ème}, 7^{ème}, 8^{ème}, 9^{ème} et 16^{ème} arrondissements). Un second réseau baptisé « réseau Bercy » dessert les 12^{ème} et 13^{ème} arrondissements.

Le réseau « Centre » et le réseau « Bercy » ne sont pas maillés.

Page 27 - alinéa 2

Le volume de restitution d'eau aux usines est tombé à moins de 50 % dès le début des années 2000 (41% en 2013), ce qui signifie que plus de la moitié du volume d'eau injecté dans le réseau sous forme de vapeur est perdu. Le Cour des comptes concluait dans son rapport à des actions de remise en état entamées trop tardivement pour inverser le mouvement. Un audit technique a été engagé, conformément aux recommandations de la CRC d'Île de France. Il en ressort que les objectifs de travaux annoncés - 12 km chaque année - ne sont pas respectés, en particulier du fait des difficultés à obtenir les autorisations nécessaires à la réalisation des travaux sous voirie.

Le renouvellement des retours d'eau est d'ores et déjà identifié par la CPCU et par l'autorité concédante comme la problématique industrielle majeure de la concession. Des efforts conséquents sont d'ores et déjà mobilisés et les travaux afférents sont prévus.

A cet égard, il convient d'observer que l'événement comptable le plus notable survenu sur le périmètre de la délégation en 2014 est, précisément, la création d'une provision pour renouvellement du réseau « prioritaire » de retours d'eau, pour 19 M€. Cela s'inscrit dans le cadre du plan de maintenance quadriennal approuvé le 19 septembre 2014 par la Ville de Paris, qui prévoit la modernisation de 38 km de réseau. La provision constituée en 2014 est destinée à couvrir le renouvellement de tronçons prévu en 2015, 2016 et 2017 dans les 5^e, 13^e, 14^e, 15^e et 19^e arrondissements, pour lesquels les autorisations de voirie sont acquises de manière certaine. Cette nouvelle provision a porté la dotation totale aux provisions sur les biens de retour de 5,8 M€ en 2013 à 21,5 M€ en 2014.

Annexe 2 : Sommaire des observations

Extraits du rapport faisant l'objet d'une observation	Références de l'observation
Page 3 - alinéa 4	Annexe 1, p.1
Page 3 - alinéa 5	Annexe 1, p.2
Page 3 - dernier alinéa	Annexe 1, p.13
Page 4 - 1 ^{er} alinéa	Annexe 1, p.13
Page 5 - alinéa 8	Annexe 1, p.2
Page 8 - dernier alinéa	Annexe 1, p.5
Page 9 - 1 ^{er} alinéa	Annexe 1, p.11
Page 12 - dernier alinéa	Annexe 1, p.4
Page 13 - partie : Des particularismes parisiens	Annexe 1, p.3
Page 13 - alinéa 7	Annexe 1, p.12
Page 14 - alinéa 4	Annexe 1, p.14
Page 15 - alinéa 4	Annexe 1, p.2
Page 21 - alinéa 5	Annexe 1, p.12
Page 25 - alinéa 2	Annexe 1, p.2
Page 27 - alinéa 2	Annexe 1, p.15
Page 28 - dernier alinéa	Annexe 1, p.15
Page 30 - partie 1.4.3 : Résultat d'exploitation	Annexe 1, p.14
Page 32 - dernier alinéa	Annexe 1, p.1
Page 33 - dernier alinéa	Annexe 1, p.4
Page 35 - alinéa 5	Annexe 1, p.3
Page 36 - Recommandation 5	Annexe 1, p.6
Page 36 - Recommandation 6	Annexe 1, p.7
Page 38 - alinéa 5	Annexe 1, p.13
Page 38 - alinéa 6	Annexe 1, p.13
Page 43 - Recommandation 9	Annexe 1, p.6
Page 44 - Recommandation 10	Annexe 1, p.8
Page 45 - La transition énergétique	Annexe 1, p.14
Page 46 - 1 ^{er} alinéa	Annexe 1, p.15
Page 46 - Recommandation 13	Annexe 1, p.6
Pages 47 à 49 - partie : Le niveau métropolitain	Annexe 1, p.1
Page 49 - alinéa 3	Annexe 1, p.5
Page 50 - Recommandation 18	Annexe 1, p.10
Page 50 - Recommandation 20	Annexe 1, p.7
Page 52 - 1 ^{er} alinéa	Annexe 1, p.11
Page 52 - Recommandation 21	Annexe 1, p.8
Page 53 - 1 ^{er} alinéa	Annexe 1, p.4
Page 54 - 1 ^{er} alinéa	Annexe 1, p.4
Page 52 - Recommandation 21	Annexe 1, p.8
Page 56 - Recommandation 22	Annexe 1, p.7
Page 57 - 1 ^{er} alinéa	Annexe 1, p.5

121. avenue de France - CS 51388 - 75639 PARIS CEDEX 13

TOUTE L'INFO
au 3975* et
sur PARIS.FR
*hors des zones blanches de Paris

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 3 : Calendrier des concessions

Annexe 4 : Concession GrDF - Données essentielles

Annexe 5 : Concession ERDF - Données essentielles

Annexe 6 : Concession CPCU - Données essentielles

Annexe 7 : Concession Climespace - Données essentielles

Avis : La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration du 1er janvier 2016, relatif à la communication des documents administratifs, et de la délibération 2014 IG 1001, celles-ci sont consultables, sur demande écrite, au service de documentation de l'Inspection générale.