

**CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR**

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES SUR
LA CONCESSION DE DISTRIBUTION PUBLIQUE D'ELECTRICITE
DE LA VILLE DE MARSEILLE
(BOUCHES-DU-RHONE)**

SOMMAIRE

PROCEDURE	3
SYNTHESE	4
1. LE CADRE CONTRACTUEL DE LA CONCESSION DE DISTRIBUTION D'ELECTRICITE DE MARSEILLE	8
1.1 Historique de la distribution de l'électricité à Marseille	8
1.1.1. <i>Une distribution d'électricité initialement concédée à des sociétés locales</i>	8
1.1.2. <i>Une concession communale de distribution poursuivie avec EDF</i>	9
1.1.3. <i>La volonté de maintenir l'échelon communal</i>	9
1.2 Le cahier des charges	10
2. DONNEES ECONOMIQUES ET TECHNIQUES DE LA CONCESSION	12
2.1 Les clients de la concession	12
2.2 Les installations	13
2.2.1 <i>Les installations de production raccordées au réseau de distribution</i>	13
2.2.2 <i>Les ouvrages concédés</i>	13
3. LE PATRIMOINE DE LA CONCESSION	14
3.1 Le patrimoine dans les comptes du concessionnaire	14
3.1.1 <i>L'inventaire tenu par le concessionnaire</i>	14
3.1.2 <i>Les plans de la concession</i>	15
3.1.3 <i>La valorisation comptable des biens de la concession</i>	16
3.1.4 <i>Le poids des biens non localisés</i>	17
3.2 Le patrimoine du point de vue de concédant	17
3.2.1 <i>L'absence d'enregistrement des biens de la concession dans les comptes de la ville</i>	17
3.2.2 <i>Les droits du concédant et la fin de la concession</i>	18
3.3 Les décisions d'investissement	18
3.3.1 <i>La maîtrise d'ouvrage des travaux</i>	18
3.3.2 <i>Le pilotage des investissements</i>	18
3.3.3 <i>Le suivi des investissements</i>	19
3.3.4 <i>Le contrôle de la ville sur les travaux et sur la qualité du service</i>	20
4. ASPECTS FINANCIERS DE LA CONCESSION	21
4.1 Les comptes de la concession	21
4.1.1 <i>Les produits d'exploitation de la concession</i>	21
4.1.2 <i>Les charges d'exploitation de la concession</i>	22
4.1.3 <i>Le résultat de la concession</i>	24
4.2 Les redevances	25
4.2.1 <i>La redevance de concession versée à la commune par le concessionnaire</i>	25
4.2.2 <i>La redevance d'occupation du domaine public</i>	26
4.3 Les taxes sur l'électricité	27
4.3.1 <i>La taxe communale sur la consommation facturée</i>	27
4.3.2 <i>La taxe communale sur la consommation finale d'électricité</i>	29
5. LA QUALITE DE LA DESSERTE	30
6. LE CONTROLE DE L'ACTIVITE DU CONCESSIONNAIRE	31
6.1 Le principe	31
6.2 La publicité donnée aux comptes rendus annuels d'activité du concessionnaire (CRAC)	32
6.3 Les modalités et l'étendue du contrôle	32

Procédure

Dans le cadre d'une enquête inter-juridictions sur les concessions de distribution d'électricité à la publication de laquelle la chambre renvoie pour des points non traités dans le présent rapport, le président de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur a inscrit au programme 2011 de la chambre l'examen de la concession de distribution publique d'électricité de la ville de Marseille. Par lettre du 6 mai 2011, il en a informé le maire de Marseille, M. Jean-Claude Gaudin, qui en a accusé réception le 12 mai 2011.

L'entretien préalable prévu par l'article L.243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 10 janvier 2012 entre le rapporteur et M. Jean-Louis Tourret, premier adjoint au maire en charge des finances, ayant reçu mandat du maire de Marseille pour ce faire par lettre en date du 6 janvier 2012.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre, réunie en formation intersections, a arrêté, le 19 janvier 2012, son rapport d'observations provisoires.

Ce rapport a été adressé, dans son intégralité, à M. Jean-Claude Gaudin, par courrier recommandé en date du 1^{er} mars 2012.

La société ERDF a été rendue destinataire, par courrier recommandé du 1^{er} mars 2012, des extraits où elle était citée en tant que personne morale mise en cause.

Le maire de Marseille, qui avait obtenu un délai de réponse complémentaire, a répondu par courrier du 30 avril 2012 enregistré à la chambre le même jour.

La présidente du directoire d'ERDF, qui avait obtenu un délai de réponse complémentaire, a répondu par courrier du 30 mai 2012, enregistré à la chambre le 4 juin 2012.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre, réunie en formation intersections, a arrêté, le 4 juillet 2012, le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué par lettre du 12 septembre 2012 à M. Jean-Claude Gaudin, Sénateur-maire en fonction. Le destinataire disposait d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre sa réponse aux observations définitives.

M. Jean-Claude Gaudin a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe au présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport devra être communiqué par le sénateur-maire à l'assemblée délibérante, lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

SYNTHESE

Dans le cadre d'une enquête commune conduite par la Cour des comptes et plusieurs chambres régionales sur les concessions d'électricité, la chambre a inscrit à son programme la concession de distribution publique d'électricité de la ville de Marseille.

Le cadre juridique de la distribution de l'électricité en France

La déréglementation du marché de l'électricité au sein de l'Union européenne a conduit à une segmentation des fonctions de production, de transport, de distribution et de fourniture d'électricité. La production, confiée à titre principal à EDF, a été ouverte à la concurrence. Pour des motifs de sécurité nationale et de continuité dans l'approvisionnement, le transport est resté un monopole, confié à RTE (Réseau de transport d'électricité), une filiale d'EDF. La fourniture a également été ouverte à la concurrence, sauf pour le tarif réglementé de vente ou le tarif de première nécessité. La gestion de la distribution est restée un service public local organisé par les collectivités territoriales.

Ce service est géré dans le cadre de contrats de concession entre ces collectivités et ERDF, filiale d'EDF, qui distribue 95% de l'énergie électrique.

Le cadre contractuel de la concession de distribution d'électricité de Marseille

Les relations de la ville avec ERDF sont régies par un contrat passé en 1994 pour 30 ans, dont le cahier des charges reprend les clauses du cahier des charges type de 1992. Ce contrat n'a jamais été modifié pour tenir compte des évolutions juridiques intervenues par exemple en 2000 et 2003 avec la loi SRU de solidarité et de renouvellement urbain et la loi sur l'urbanisme et l'habitat (modification des modalités de facturation des raccordements au réseau public d'électricité) ou en 2007 (décret relatif aux prescriptions techniques en matière de qualité des réseaux). La ville envisage cependant la passation d'un avenant pour prendre en compte ces évolutions.

En règle générale, aucune des parties ne ressent la nécessité d'une adaptation du cadre contractuel ou d'un renforcement de leurs obligations réciproques, en l'absence de perspective d'une remise en cause du cadre juridique actuel des concessions d'électricité et alors que l'échéance du contrat entre la ville de Marseille et ERDF est fixée à 2024.

Le patrimoine de la concession

Les ouvrages et installations composant le réseau de distribution de l'électricité appartiennent à la collectivité concédante. Il est donc utile qu'elle en connaisse la consistance. En 2010, la valeur brute comptable du patrimoine de la concession de la ville de Marseille s'est établie à environ 517 M€, la valeur nette à 274 M€ après amortissements. Le concessionnaire produit à la ville un inventaire technique et un inventaire comptable, qui n'ont toutefois pas la précision et la lisibilité d'un inventaire « âgé et à jour ».

En revanche, la chambre note que les biens de la concession ne sont pas enregistrés dans les comptes de la ville. Une régularisation est toutefois annoncée.

Tous les travaux sont réalisés sous maîtrise d'ouvrage d'ERDF. La ville n'exerce aucun contrôle sur la consistance réelle de ces travaux. Plusieurs projets d'investissement font toutefois l'objet d'une concertation entre ERDF, la ville et la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, et la ville demande, à l'occasion, des déplacements de réseau pour des motifs d'intérêt général.

Les aspects financiers de la concession

Les informations données à la ville par le concessionnaire sont peu précises et manquent d'homogénéité. Depuis 2003, les éléments fournis dans les comptes rendus d'activité de la concession (les CRAC) sont établis par convention à partir de clés de répartition des principales charges, calculées au niveau national. Or les périmètres et les clés de répartition de ces charges sont assez mouvants. Une stabilisation de la présentation des données financières de la concession et une amélioration de leur précision apparaissent nécessaires.

Ce mode de calcul ne permet pas de faire apparaître un résultat au niveau de la concession. Le « résultat » de chaque concession est en effet déterminé, par convention, à travers une « contribution d'équilibre » (en produit ou en charge) permettant de répartir le résultat national d'ERDF au prorata du chiffre d'affaires de chaque concession.

La concession est à l'origine de recettes pour les collectivités. Outre la redevance de concession versée à la ville (287 000 € en 2010), le concessionnaire doit acquitter une redevance pour occupation du domaine public, qui est désormais due à la communauté urbaine MPM, compétente en matière de voirie. La ville de Marseille perçoit une taxe communale sur l'électricité, dont le produit a atteint 13,02 M€ en 2010. Recouvrée par le gestionnaire du réseau à l'occasion de la facturation aux consommateurs, cette taxe est calculée depuis 2010 en fonction de la quantité d'énergie consommée. Elle est fixée, à Marseille, au taux maximal depuis 1938. La ville exerce peu de contrôle sur les bases de cette taxe ; un simple contrôle de cohérence lui a toutefois permis de récupérer en 2011 près de 400 000 € de taxe non reversée en 2010 par un fournisseur alternatif.

La qualité de la desserte

La qualité de la distribution d'électricité est évaluée essentiellement en fonction de la fréquence et de la durée des coupures, ainsi que de la qualité de l'onde de la tension électrique. Elle tend à se détériorer au niveau national, tout en demeurant meilleure que dans les pays européens comparables, à l'exception de l'Allemagne. Il en est de même à Marseille, où la durée moyenne des coupures tend à augmenter, comme au niveau national. En 2010, près de 8% des clients marseillais ont subi des coupures de plus de 3 heures consécutives.

Le contrôle de l'activité du concessionnaire

Bien que ce contrôle incombe à la collectivité concédante, il est peu exercé en pratique du fait des caractéristiques de la concession : la ville ne participe pas à la maîtrise d'ouvrage ni au financement du patrimoine de la concession, l'ouverture à la concurrence n'est pas d'actualité et l'échéance du contrat (2024) est lointaine. Une meilleure information des élus devrait cependant être assurée à partir, notamment, des comptes rendu annuels d'activité de la concession.

PREAMBULE : RAPPEL DU CADRE JURIDIQUE DE LA DISTRIBUTION DE L'ÉLECTRICITÉ EN FRANCE

Le système électrique français a reposé, jusque dans les années 1930, sur une mosaïque de centrales et de réseaux de mieux en mieux interconnectés mais exploités en toute indépendance dans le cadre local.

La loi de nationalisation du 8 avril 1946 a transféré à un établissement public national, Electricité de France (EDF), l'essentiel des actifs des entreprises privées opératrices de la production, du transport et de la distribution de l'électricité. Néanmoins, cette loi de nationalisation a prévu le maintien des concessions de distribution locale, EDF étant substituée aux anciens concessionnaires privés dans les contrats signés avant la nationalisation. La loi a également épargné les entreprises électriques publiques ou parapubliques (régies, sociétés d'économie mixtes et structures de forme coopérative), désignées comme «distributeurs non-nationalisés» (DNN).

EDF et les entreprises locales de distribution étaient en situation de monopole sur l'ensemble des étapes du processus de l'électricité : la production, l'importation, l'exportation, le transport (réseau national haute tension), la distribution, (réseaux locaux moyenne et basse tension) et la fourniture (ou commercialisation).

Une déréglementation du marché de l'électricité au sein de l'Union européenne a été initiée par des directives communautaires de 1996 et 2003¹, transposées en France, pour les dispositions qui n'étaient pas d'application directe, par diverses lois promulguées de 2000 à 2006². La segmentation imposée des différentes fonctions (production, transport, distribution, fourniture), soumises à un cadre juridique distinct en termes de concurrence, a conduit alors EDF SA à créer des filiales spécialisées.

La production d'électricité, confiée à titre principal à EDF, a été ouverte à la concurrence. Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent produire de l'énergie d'origine renouvelable, à la condition de souscrire un contrat avec l'un des opérateurs historiques dans le cadre de l'obligation d'achat imposée à ces derniers.

Pour des motifs de sécurité nationale et de continuité dans l'approvisionnement (son gestionnaire doit assurer la réalisation en temps réel de l'équilibre offre/demande et prendre en compte les interconnexions avec les systèmes voisins), la gestion du transport de l'électricité est restée un monopole. EDF a créé, en juillet 2000, une filiale spécialisée pour le transport de l'électricité, la société Réseau Transport d'Electricité (RTE).

En aval de la distribution, la fourniture a également été progressivement ouverte à la concurrence, jusqu'à une ouverture totale à la concurrence le 1^{er} juillet 2007, permettant aux entreprises et particuliers de choisir leur fournisseur d'électricité, d'opter pour des offres à prix de marché ou bien de garder les tarifs réglementés du service public. A Marseille, plusieurs

¹ Directives 96/92/CE du 19 décembre 1996 et 2003/54/CE du 26 juin 2003 («Marché intérieur de l'électricité»)

² Principalement par la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, la loi n° 2003-08 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie, 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, et la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie.

opérateurs³ proposent ainsi des offres de fourniture d'électricité aux particuliers et aux professionnels, par des contrats passés à prix de marché et qui sont exclus du service public de la fourniture d'électricité. Par contre, en vertu de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, la fourniture d'électricité au tarif réglementé de vente ou au tarif de première nécessité continue de relever de la compétence des communes et de leurs groupements, qui, en pratique, délèguent le service à EDF. Les clients au tarif réglementé représentaient encore, fin 2010, 89,35 % des points de distribution en basse tension de puissance inférieure ou égale à 36 kVA.

La distribution, c'est-à-dire l'acheminement de l'électricité à partir des réseaux de transport, reste assurée dans le cadre d'un monopole légal maintenu par la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006, sans contradiction avec la directive communautaire 2003/54/CE, qui a permis aux Etats-membres de désigner, «pour une durée à déterminer en fonction de considérations d'efficacité et d'équilibre économique, un ou plusieurs gestionnaires de réseaux de distribution».

La gestion de la distribution de l'électricité, en application de textes parfois anciens (loi communale du 5 avril 1884, décret du 15 mai 1888, loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie) est restée un service public local organisé par les collectivités territoriales, le plus souvent regroupées en structures intercommunales dont le périmètre recoupe fréquemment celui des départements.

Ce service est organisé dans le cadre de contrats de concession, la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 ayant désigné EDF, qui a créé en juillet 2008 une filiale spécialisée, la société *Electricité Réseau Distribution France (ERDF)*, et les distributeurs non nationalisés (régies, SEML, SICAE) comme les seules entreprises pouvant être chargées de la distribution de l'électricité à tarif réglementé, l'autorité concédante concluant un seul traité de concession pour les services publics de fourniture et de distribution d'électricité⁴.

Il existe toutefois, par exception à ce principe général, quelques réseaux dits de «distribution d'électricité aux services publics», qui relèvent généralement de concessions d'Etat «historiques» (Electricité de Strasbourg par exemple) ou sont maintenus dans les territoires où la séparation entre les niveaux de tension n'a pas été prévue par la loi de 2000 (Corse, DOM). Il existe en outre des «lignes directes» connexes aux réseaux publics permettant l'alimentation d'un client final par un producteur d'électricité sans transit par un réseau public d'électricité.

Electricité Réseau Distribution France (ERDF) distribue actuellement 95 % de l'énergie électrique⁵. Le reste de l'énergie distribuée (5 %) l'est par les distributeurs non nationalisés. La distribution de l'électricité emprunte le canal de plus 1 200 000 km de lignes, généralement non maillées, à moyenne tension – 20 000 volts – et à basse tension – 230 volts / 400 volts, sur lequel sont éventuellement raccordées de petites installations de production (jusqu'à quelques dizaines de mégawatts), les clients finaux particuliers et les clients professionnels jusqu'à un certain

³ Gaz de France, désormais intégré au groupe GDF-Suez, (sous la marque commerciale GDF Dolce Vita), Poweo, Direct Energie, Electricité de Strasbourg, Gaz et Electricité de Grenoble, Electrabel (Belgique), Planète Oui, Enercoop, Proxelia, Alterna, Lucia.

⁴ article 14 de loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, modifié par l'article 23 de la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie

⁵ ERDF a repris les activités préalablement assumées par EDF Gaz de France Distribution et EDF Réseau Distribution, qui opéraient en tant que directions d'EDF SA dotées d'une indépendance de gestion.

niveau de consommation électrique. Ces lignes appartiennent, en vertu de la loi du 15 Juin 1906 sur les distributions d'énergie, aux collectivités locales et à leurs groupements.

1. LE CADRE CONTRACTUEL DE LA CONCESSION DE DISTRIBUTION D'ELECTRICITE DE MARSEILLE

La concession de Marseille est l'une des 103 concessions actuellement gérées par la direction des opérations Méditerranée d'ERDF⁶, qui s'étend sur le territoire des régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon, à l'exception du département de la Lozère.

Cette région opérationnelle Méditerranée est caractérisée par la place prépondérante qu'y tient le « régime urbain », dans lequel la maîtrise d'ouvrage appartient, pour l'essentiel, à ERDF: 85 % des clients de cette région opérationnelle relèvent du régime urbain, alors qu'en moyenne nationale, ce taux est de l'ordre de 65 %.

La concession de Marseille est l'une des plus importantes de la région opérationnelle Méditerranée d'ERDF (plus de 30M€ d'investissements prévus en 2012, sur un total de 370M€ pour l'ensemble de la région opérationnelle).

1.1 Historique de la distribution de l'électricité à Marseille

La commune dispose des prérogatives d'autorité organisatrice de la distribution de l'énergie sur son territoire. La desserte électrique étant assurée dans des conditions globalement satisfaisantes, la commune est «transparente» aux yeux de l'utilisateur, qui ne connaît généralement que son fournisseur d'électricité – dans près de 90 % des cas, Electricité Réseau Distribution France (ERDF).

Les relations de la ville de Marseille avec son concessionnaire sont régies par un contrat d'une durée de 30 ans passé en novembre 1994, dont le cahier des charges est pratiquement identique au projet de cahier des charges type de 1992. Ce contrat a repris de nombreuses dispositions déjà présentes dans le contrat précédent, passé en 1923 entre la commune et la Compagnie générale d'électricité aux droits et obligations de laquelle Electricité de France (EDF) a été subrogée en application de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 portant nationalisation de l'électricité et du gaz. Le contrat a été transféré en 2008 à ERDF à la suite de la filialisation de la branche distribution d'EDF.

1.1.1. Une distribution d'électricité initialement concédée à des sociétés locales

A l'origine, deux sociétés concurrentes s'étaient vu concéder, en 1905, la distribution de l'énergie électrique «sur toute l'étendue du territoire de Marseille»: la Société anonyme de l'éclairage au gaz et des hauts-fourneaux et fonderies de Marseille et des mines de Porte et de Sénéchas (devenue Société du gaz et de l'électricité de Marseille) qui produisait son électricité à

⁶ L'une des huit que compte le territoire métropolitain.

Arenc, et la Compagnie générale d'électricité (Compagnie d'électricité de Marseille), qui produisait au Cap Pinède.

La coexistence de deux concessionnaires sur le même territoire ayant posé un certain nombre de difficultés, un contrat de concession unique a été passé, en avril 1923, pour une durée de 40 ans, entre la ville de Marseille et la Compagnie d'électricité de Marseille, prévoyant l'unification, dans le cadre d'une société d'exploitation à créer, la Société d'électricité de Marseille, de la production, de la distribution et de la tarification à l'échelle communale. La durée du contrat a été prorogée de 10 ans, jusqu'en octobre 1973, par avenant signé en octobre 1936.

Les relations de la ville de Marseille avec son concessionnaire historique, «Electricité de Marseille», se sont donc construites sur la base d'un cahier des charges spécifique, adopté en 1923, antérieurement à la parution du cahier des charges type de 1928, et qui, moyennant certains aménagements, est resté en vigueur jusqu'au début des années 1990.

1.1.2. Une concession communale de distribution poursuivie avec EDF

La loi n° 46-628 du 8 avril 1946 portant nationalisation de l'électricité et du gaz a entraîné la substitution d'Electricité de France (EDF) aux anciens concessionnaires. Par décret du 21 mai 1946, EDF a été subrogée dans tous les droits et obligations de la Société d'électricité de Marseille, concessionnaire de la distribution de l'électricité depuis 1923.

La commune et EDF, qui avaient entretemps passé une convention des 9 mars et 10 avril 1961 fixant le montant des redevances dues par le délégataire et définissant les conditions de remise des biens à la commune en fin de concession, ont jugé opportun, face à l'échec de diverses tentatives d'adaptation, au niveau national, du cahier des charges-type, de maintenir en vigueur, jusqu'à la parution d'un nouveau modèle de cahier des charges type, le contrat qui aurait dû normalement expirer en décembre 1973.

Un nouveau projet de modèle de cahier des charges type a été approuvé seulement le 31 mars 1992, se substituant au cahier des charges type approuvé par décret en 1928. Electricité de France a été alors autorisée en 1993 à engager les négociations avec les collectivités concédantes en prenant pour référence ce nouveau modèle. Les négociations avec la commune de Marseille ont été alors assez rapides, puisque le nouveau contrat de concession pour le service public de la distribution d'énergie électrique a été signé le 21 novembre 1994 pour une durée de 30 ans. Rendu exécutoire le 12 janvier 1995, il expirera en janvier 2025.

1.1.3. La volonté de maintenir l'échelon communal

Face à l'unicité de l'organisation d'EDF, l'Etat a de longue date encouragé le regroupement des autorités organisatrices de la distribution publique de l'électricité au sein d'une entité unique de taille départementale ou interdépartementale, notamment par la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 sur le secteur de l'énergie, précisée par une circulaire du 8 juin 2007.

Ces orientations s'inscrivent toutefois dans le cadre du principe de libre administration des collectivités. A l'instar d'autres grandes villes du Midi méditerranéen comme Cannes et Nice, la ville de Marseille a fait le choix de rester autorité concédante sur son territoire et de ne pas rejoindre le syndicat départemental, en l'espèce, le Syndicat mixte d'électrification des Bouches-du-Rhône (SMED 13, structure créée en 1994 à l'initiative de l'Union des maires du département.

1.2 Le cahier des charges

Le cahier des charges annexé au contrat du 21 novembre 1994 ne s'écarte pas du projet de cahier des charges type de 1992. Il est complété de quatre annexes que l'on retrouve dans la plupart des contrats de concession passés à la même époque.

Les ouvrages concédés comprennent l'ensemble des installations existantes et celles de tension inférieure à 50 000 volts (anciennement, 63 000 volts) à créer, avec une exception : ceux des ouvrages de haute tension ayant vocation à être ou à rester intégrés dans le réseau d'alimentation générale. Les conducteurs d'éclairage public distincts des conducteurs du réseau de distribution ne font pas partie des ouvrages concédés.

Aux termes de ce contrat, le concessionnaire a la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble des travaux, y compris d'élargissement (article 10) à deux exceptions près :

- ceux prévus à l'article 8, c'est-à-dire des travaux destinés à *«l'amélioration esthétique des ouvrages de la concession»* (travaux dits également d'effacement des lignes ou d'intégration paysagère) au titre desquels la ville a la faculté de demander au concessionnaire une participation financière sous la forme d'une contribution annuelle ;
- les colonnes montantes, installées dans les programmes neufs par les promoteurs immobiliers et remises à la concession.

En pratique, depuis l'entrée en vigueur du contrat, la ville n'a exercé la maîtrise d'ouvrage d'aucuns travaux.

Les tarifs des fournitures en haute tension sont, en application de l'article 21, les tarifs appliqués aux clients desservis par le réseau d'alimentation générale en énergie électrique concédé à EDF service national.

L'article 29 règle les conditions d'achat et de transport de l'énergie électrique produites par les producteurs autonomes dont le concessionnaire est tenu d'acquiescer tout ou partie de l'énergie disponible.

Selon l'article 32, relatif au contrôle et au compte-rendu annuel du concessionnaire, *«les agents de contrôle désignés par l'autorité concédante peuvent à tout moment procéder à toutes vérifications utiles pour l'exercice de leur fonction, et en particulier, effectuer les essais et mesures prévus au présent cahier des charges, prendre connaissance sur place, ou copie, de tous documents techniques ou comptables. Ils ne peuvent en aucun cas intervenir dans la gestion de l'exploitation»*.

La ville de Marseille n'a à ce jour pas estimé utile de mobiliser un dispositif de contrôle opérationnel sur site. L'autorité concédante estime, au demeurant, qu'un tel contrôle pourrait trouver ses limites dans l'ingérence du concédant dans la gestion du concessionnaire.

Le conseil municipal de Marseille a délibéré le 30 juin 2008 pour transférer le contrat de concession à ERDF nouvellement créée. En revanche, et notwithstanding l'existence d'une clause de rendez-vous, les deux cocontractants ne se sont, depuis 1994, jamais réunis pour faire évoluer le contrat de concession, alors qu'entretiens, de nombreux textes législatifs et réglementaires auraient pu ou dû induire des modifications du contrat. La ville n'a pas jugé utile de formaliser par des avenants les évolutions prévues par les textes, au demeurant automatiquement appliquées par ERDF.

La chambre se limitera à en donner deux exemples significatifs :

1) la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (loi SRU) et la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 sur l'urbanisme et l'habitat ont modifié les modalités de facturation des raccordements au réseau public d'électricité, ce qui a entraîné une modification de l'article 16 du cahier des charges type de 1992 et des annexes 1 et 2 au cahier des charges. Par suite, les principes généraux de calcul de la contribution à verser aux gestionnaires de réseaux ont été fixés par un arrêté interministériel du 28 août 2007 et il a été prévu une mise en conformité des cahiers des charges avec la nouvelle réglementation avant le 1er mars 2008. ERDF, par courrier du 27 février 2008, a adressé à la ville de Marseille les propositions de modification du cahier des charges correspondantes. Il n'y a pas eu d'avenant.

2) le décret n° 2007-1826 du 24 décembre 2007 relatif aux niveaux de qualité et aux prescriptions techniques en matière de qualité des réseaux publics de distribution et de transport d'électricité, dont les dispositions sont entrées en vigueur pour une partie le 28 juin 2008 et pour l'autre partie le 28 décembre 2009, a prévu que les cahiers des charges des contrats de concession de distribution d'électricité devaient être rendus conformes à ses dispositions au plus tard deux ans après son entrée en vigueur. Dans ce cas, également, il n'a pas été passé d'avenant au contrat de concession.

La ville envisage de formaliser la prise en compte des évolutions législatives et réglementaires par un avenant d'ici la fin de l'exercice 2012.

La relation contractuelle est par ailleurs complétée sur des points particuliers par des «chartes de qualité» pluriannuelles signées avec ERDF, les deux dernières respectivement en 2007 pour la période 2008-2010, et au printemps 2011, pour la période 2011- 2013. Celle signée en 2011 porte entre autres sur la maîtrise de l'énergie, la coopération dans le cadre de l'opération «Marseille 2013, capitale européenne de la culture», la sécurisation des chantiers et l'intégration des ouvrages dans l'environnement.

2. DONNEES ECONOMIQUES ET TECHNIQUES DE LA CONCESSION

La concession de distribution d'électricité de Marseille est à la mesure d'une commune qui, selon l'INSEE, comptait, au 1er janvier 2008, 851 420 habitants, sur une superficie totale de 240 km².

2.1 Les clients de la concession

Au cours de la période sous revue, le nombre et la répartition des clients de la concession en fonction du tarif et de la puissance installée ont évolué comme suit :

Concession de Marseille	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total clients	465106	468556	469849	471193	473652	471723	485457	481443
Clients tarif réglementé	465106	468556	461813	453 811	452 343	439 090	436 280	426 161
% clients tarif réglementé	100,00%	100,00%	98,29%	96,31%	95,50%	93,08%	89,87%	88,52%
Clients tarif de première nécessité	-	-	11 572	15 742	18 207	21 706	26 299	17 861
Clients puissance < à 36KVA	nc	nc	nc	nc	nc	nc	480 744	476 935
Clients puissance > à 36KVA	nc	nc	nc	nc	nc	nc	3 868	3 720
Clients haute tension	nc	nc	47	46	873	860	845	788

Au 31 décembre 2010, la concession comptait, selon le compte rendu d'activité de concession (CRAC) 2010, 481 443 points de livraison («clients en soutirage»).

88,5 % des points de livraison relevaient toujours du «tarif réglementé de vente» (TRV)⁷ et 17 861 (soit 3,7 %), dont 6 402 entrés dans le dispositif en cours d'année, bénéficiaient du «tarif de première nécessité» (TPN)⁸.

99,06 % des points de livraison avaient une puissance souscrite en basse tension inférieure ou égale à 36 kVA, 0,77 % une puissance souscrite en basse tension supérieure à 36 kVA et 0,16% une puissance souscrite en moyenne /haute tension.

La baisse significative du nombre d'établissements fortement consommateurs de puissance électrique reflète la poursuite de la désindustrialisation de la cité phocéenne, par cessation d'activités ou par transfert d'activités dans des zones industrielles situées au-delà des limites de la commune.

⁷ Le tarif réglementé de vente (TRV) comporte deux parts : la part «fourniture» qui doit permettre de couvrir les coûts de production et les coûts commerciaux d'EDF, et le tarif d'utilisation du réseau public d'électricité (TURPE).

⁸ Ce chiffre traduit une baisse de 32 % du nombre des bénéficiaires par rapport à l'année précédente, qui s'explique par la négligence d'un grand nombre de bénéficiaires potentiels à effectuer les démarches nécessaires. A partir de 2011, les bénéficiaires de la CMU-C auront automatiquement accès au TPN, donc, sans à avoir à effectuer de démarches pour l'obtenir.

2.2 Les installations

2.2.1 Les installations de production raccordées au réseau de distribution

Le territoire de la concession comptait fin 2009 145 installations de production («clients en injection»). 416 ont été raccordés en 2010, portant leur nombre à 561 (soit un quasi-triplement en un an). 97 % des producteurs actuellement raccordés sont des photovoltaïques, qui représentent une part encore minime (8 %) de la puissance totale produite par les installations de production raccordées. L'autorité concédante estime que le nombre des producteurs raccordés photovoltaïques devrait continuer de connaître une croissance soutenue au cours des prochaines années, malgré les contraintes techniques et environnementales pesant sur leur installation.

2.2.2 Les ouvrages concédés

Au cours des derniers exercices, le réseau a, selon les comptes rendus annuels d'activité du concessionnaire, évolué comme suit :

En kilomètres	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Δ 2010/2003
HTA souterrain	1 587	1 595	1 611	1 625	1 634	1 660	1 659	1 689	+ 6,4 %
HTA aérien	7	8	9	9	9	9	11	12	+ 71,4 %
Total HTA	1 595	1 603	1 620	1 634	1 643	1 669	1 670	1 701	+ 6,6 %
BTA souterrain	1 710	1 744	1 781	1 809	1 830	1 855	1 886	1 905	+11,3 %
BTA aérien	817	811	808	807	806	805	803	803	+ 1,7 %
Total BT	2 527	2 555	2 589	2 616	2 636	2 660	2 689	2 708	+ 7,2 %
Total réseau	4 122	4 158	4 209	4 250	4 279	4 329	4 359	4 409	9,6 %

Selon ERDF, l'accroissement plus accentué du réseau HTA au cours des dernières années est lié notamment au développement des grands projets urbains (comme par exemple l'opération d'intérêt national EuroMéditerranée), aux restructurations liées aux investissements en postes-sources et au renouvellement des câbles d'ancienne génération (câbles CPI, c'est-à-dire en papier imprégné).

Au 31 décembre 2010, la concession comptait, selon le compte rendu annuel d'activités (CRAC) 2010 du concessionnaire :

- 4 409 km de réseaux (contre 4 122 en 2003, en progression de 9,6 % en 8 exercices), dont 1 701 kilomètres de réseau de moyenne tension HTA (7,08 km/km²) et 2 708 km de réseau de basse tension BT (11,28 km/km²);
- 7 postes-sources (0,3 / km²);
- 3 450 postes de transformation HTA/BT (14,4 / km²) :

En valeur annuelle moyenne, les mises en service de branchements ont, dans les années 2000, presque doublé par rapport aux années 1990 (3,4 M€ par an, contre 1,9).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Age moyen du réseau	Non disponible : changement d'application			26	27	26,8	27,5	28,1	28,5
Part aérien/Ensemble réseau	20,03 %	20,09 %	19,72 %	19,41 %	19,2 %	19,03 %	18,79 %	18,67 %	18,49 %
Fil nu/Réseau torsadé	33,6 %	32,85 %	32,05 %	31,56 %	31,27 %	30,76 %	30,44 %	29,93 %	29,45 %
Faible section	Données non disponibles						13 133 m	13 870 m	13 748 m

Les canalisations HTA, d'un âge moyen de 20 ans, sont souterraines en quasi-totalité. Les canalisations BT, d'un âge moyen de 18 ans, sont enterrées à hauteur de 80 %. Celles d'entre elles qui sont enterrées sont âgées en moyenne de 19 ans, mais un tiers a moins de 10 ans. Les branchements et les colonnes montantes ont en moyenne 13 ans.

Pour ERDF toutefois, le critère d'âge ne saurait à lui seul déterminer la politique d'investissement et de renouvellement des ouvrages électriques. Les considérations techniques, comme la performance effective des réseaux, l'emportent sur l'ancienneté des installations.

3. LE PATRIMOINE DE LA CONCESSION

Les ouvrages et installations composant le réseau de distribution d'électricité appartiennent, sauf exception législative, aux collectivités concédantes.

L'article 36 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 portant nationalisation de l'électricité et du gaz, toujours en vigueur, dispose que «sauf convention expresse contraire, les collectivités locales restent propriétaires des installations qui leur appartiennent [en 1946] ou de celles qui, exploitées sous le régime de l'affermage ou de la concession, devraient leur revenir gratuitement à l'expiration du contrat» (en d'autres termes, les «biens de retour», affectés à l'exploitation directe du service).

Par ailleurs, parmi les ouvrages appartenant à EDF et classés dans le réseau d'alimentation générale, l'article 36 (I, II et II) de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 a transféré gratuitement ceux relevant des réseaux publics de distribution, EDF restant toutefois propriétaire de la partie des postes de transformation du courant de haute ou très haute tension en moyenne tension. La même loi a rappelé que les autres ouvrages des réseaux de distribution publique d'électricité appartiennent aux collectivités locales et à leurs groupements.

3.1 Le patrimoine dans les comptes du concessionnaire

3.1.1 L'inventaire tenu par le concessionnaire

Aux termes de l'article 2 du cahier des charges : «Les ouvrages concédés comprennent l'ensemble des installations affectées à la distribution publique d'électricité existant au moment de la signature du (...) contrat, dans le périmètre de la concession, ainsi que toutes celles de tension strictement inférieure à 50 000 volts (anciennement, 63 000 volts) qui seront établies par

le concessionnaire avec l'accord de l'autorité concédante ou par l'autorité concédante. Ils comprennent aussi les branchements visés à l'article 15 du présent cahier des charges ».

Le patrimoine mis à disposition du concessionnaire et les biens financés par le concessionnaire intégrés progressivement au patrimoine de la concession étant propriété de la ville de Marseille, celle-ci apparaît fondée à en connaître la consistance.

Cette connaissance serait impérative dans l'hypothèse où la distribution de l'électricité serait un jour ouverte à la concurrence. Mais au-delà de cette éventualité, l'exacte comptabilisation des immobilisations représente, pour la ville, la garantie de ses droits, dans la mesure, en particulier, où la redevance de concession est déterminée notamment en fonction de la longueur du réseau concédé.

De manière générale, le cahier des charges ne met expressément à la charge du concessionnaire aucune obligation de dresser, à l'intention de l'autorité concédante, un inventaire des immobilisations de la concession, et aucune disposition législative ou réglementaire n'impose à ce même concessionnaire de communiquer un tel inventaire à l'autorité concédante, ainsi qu'en a jugé la cour administrative d'appel de Douai dans un arrêt du 30 juin 2010⁹.

Dans le cas de la concession de la ville de Marseille, il n'existe aucun document prouvant l'annexion d'un inventaire des ouvrages et installations aux contrats de concession passés en 1905, 1923 et 1994.

Le concessionnaire tient deux inventaires, en principe mis à jour annuellement, un inventaire technique et un inventaire comptable, ce dernier étant notamment nécessaire au calcul de la dotation aux amortissements et des provisions pour renouvellement.

Conformément à l'article 32 du cahier des charges de concession, une situation de l'inventaire technique est remise chaque année à la ville de Marseille avec la transmission d'une cartographie à moyenne échelle des réseaux. Cet inventaire technique n'est pas « un inventaire âgé à jour ».

Une situation patrimoniale agrégée au niveau de la concession est transmise chaque année à travers le compte rendu d'activités du concessionnaire (CRAC).

3.1.2 Les plans de la concession

Le cahier des charges de la concession a prévu une remise annuelle des plans de la concession. Celle-ci se fait systématiquement sous format informatique compatible avec le système d'information géographique de la ville, sans qu'il ait été nécessaire pour cela de passer de convention d'échange de données numérisées avec le concessionnaire.

Le degré de précision des plans remis par ERDF n'appelle pas de commentaire particulier de la part des services municipaux.

⁹ Cour administrative d'appel de Douai, 30 juin 2010, *Société ERDF*, n°08DA01191, Jurisdata n°2010-018868.

3.1.3 La valorisation comptable des biens de la concession :

La valeur brute comptable et la valeur nette comptable ainsi que la valeur de remplacement des immobilisations concédées par catégories d'ouvrages sont mentionnées dans le compte-rendu annuel d'activité du concessionnaire.

En 2010, la valeur brute comptable du patrimoine de la concession s'est établie à environ 517M€, les amortissements à 243M€, la valeur nette comptable du patrimoine à 274M€. Les provisions de renouvellement se sont élevées à environ 191M€, pour une valeur de remplacement du patrimoine estimée à 792M€.

Immobilisations concédées (en K€) (CRAC 2010)	Valeur brute comptable	Amortis- sements	Valeur nette comptable	Valeur de remplace- ment ¹⁰	Provisions de renouvelle- ment
Canalisations HTA	128 769	63 653	65 116	217 221	60 167
dont aérien	284	162	122	601	247
dont souterrain	128 485	63 491	64 994	216 620	59 920
Canalisations BT	114 274	54 982	59 292	182 165	54 652
dont aérien	19 376	11 698	7 678	35 901	11 798
dont souterrain	94 898	43 284	51 614	146 264	42 854
Postes HTA/BT	50 347	29 923	20 423	76 647	20 524
Autres biens localisés	16 310	8 708	7 601	23 313	5 624
Total Biens localisés	309 737	157 266	152 432	499 346	140 967
Branchements/CM	156 877	60 601	96 276	236 479	47 369
Comptage	33 476	18 363	15 113	33 476	0
Transformateurs HTA/BT	16 317	6 924	9 393	21 621	3 050
Autres biens non localisés	853	292	562	988	19
Total Biens non-localisés	207 484	86 180	12 344	292 564	50 438
Total Patrimoine de la concession	517 223	243 446	273 776	791 910	191 405

Part des biens localisés	40,1%	64,6 %	55,6 %	63,1 %	73,6 %
Part des biens non localisés	59,%	35,4 %	44,3 %	36,9 %	26,4 %

Les CRAC mentionnent également les flux d'entrée et de sortie du patrimoine en valeur brute, par catégorie d'ouvrage.

¹⁰La valeur de remplacement représente l'estimation, fin 2010, du coût de remplacement à fonctionnalités et capacités identiques. Elle été revalorisée au 31 décembre 2010 sur la base d'indices spécifiques au secteur.

3.1.4 Le poids des biens non localisés

Les «biens non localisés» comprennent les transformateurs, branchements, comptages et colonnes montantes.

C'est seulement dans le CRAC établi au titre de l'exercice 2010 qu'il a été présenté, pour la première fois, une estimation de la part de ces biens non localisés dans le total des biens concédés (39,71 % du total de la valeur brute du patrimoine de la concession, contre 39,7 % en 2009 et 39,5 % en 2008).

ERDF estime que l'inventaire des actifs de la concession, tel que constitué avec des biens localisés et non localisés répartis par clés, est auditable et répond à une logique de maîtrise des coûts à laquelle elle doit satisfaire en tant que distributeur national régulé par un tarif (TURPE) qui doit rester maîtrisé dans l'intérêt de l'ensemble des clients.

3.2 Le patrimoine du point de vue de concédant

3.2.1 L'absence d'enregistrement des biens de la concession dans les comptes de la ville

Selon les termes de l'article L. 322-4 du code de l'énergie, créé par l'ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 - art. (V) : «(...), les ouvrages des réseaux publics de distribution, y compris ceux qui, ayant appartenu à Electricité de France, ont fait l'objet d'un transfert au 1er janvier 2005, appartiennent aux collectivités territoriales ou à leurs groupements désignés au IV de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales. Toutefois, la société gestionnaire du réseau public de distribution, issue de la séparation juridique imposée à Electricité de France par l'article L. 111-57, est propriétaire de la partie des postes de transformation du courant de haute ou très haute tension en moyenne tension qu'elle exploite».

Ainsi, les biens de la concession, à l'exception de la partie des postes de transformation du courant de haute ou très haute tension en courant moyenne tension exploitée par ERDF devraient en principe figurer à l'état de l'actif de la ville de Marseille.

A l'heure actuelle, le compte 241 "immobilisations mises en concession ou en affermage" n'est, pour ce qui concerne la concession de distribution d'électricité, pas renseigné dans les comptes de la ville de Marseille. Cette situation s'explique en partie par la non réalisation d'un inventaire contradictoire des biens de la concession lors de la passation du contrat de concession, en 1994.

L'autorité concédante indique qu'un rapprochement entre la direction chargée du suivi de la concession et les services financiers de la ville est entrepris pour concrétiser l'inscription des biens au patrimoine de la ville.

3.2.2. Les droits du concédant et la fin de la concession

L'article 31 du cahier des charges fixe les modalités selon lesquelles seraient réglées en fin de concession, les créances et dettes éventuelles contractées réciproquement par le concédant et le concessionnaire. Le concessionnaire doit recevoir de l'autorité concédante «*une indemnité égale à la valeur non amortie réévaluée des ouvrages faisant partie de la concession dans la proportion de sa participation à leur établissement*» et lui reverser «*le solde des provisions constituées pour le renouvellement ultérieur desdits ouvrages, complété des amortissements industriels constitués dans la proportion de la participation du concédant*».

Les dispositions de l'article 31 du cahier des charges ont pour le moment un caractère purement théorique dans la mesure où le cadre juridique actuel des concessions de distribution publique d'électricité ne semble pas devoir être remis en cause à court terme et où le contrat passé entre la ville et ERDF arrivera à échéance en 2024.

3.3 Les décisions d'investissement

3.3.1 La maîtrise d'ouvrage des travaux

Le législateur ayant placé la distribution d'électricité sous le régime juridique de la concession, le délégataire devrait exercer en principe la maîtrise d'ouvrage des équipements à réaliser et assurer leur financement.

Cependant, l'article L. 2224-31 du CGCT réserve la possibilité pour les collectivités concédantes d'«*assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux de développement des réseaux publics de distribution d'électricité (...)*» et l'article 8 du cahier des charges type de 1992, donne à l'autorité concédante la maîtrise d'ouvrage des travaux d'effacement des lignes électriques.

Toutefois, la faculté pour l'autorité concédante d'«*assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux de développement des réseaux*» n'est exercée, en pratique, que dans les zones rurales, et la ville de Marseille n'a, jusqu'à ce jour, jamais lancé de chantier d'effacement. Des travaux d'effacement seraient envisagés dans le secteur touristique des Goudes, considéré comme l'entrée du Parc national des Calanques, ainsi que dans le secteur du Parc Borély (Place Cartailhac). L'horizon de réalisation de ces travaux n'a toutefois pas été précisé.

A Marseille, tous les travaux sont réalisés sous maîtrise d'ouvrage d'ERDF, à l'exception des biens remis par les tiers (colonnes montantes).

3.3.2 Le pilotage des investissements

A l'heure actuelle, aucune disposition législative ou réglementaire n'impose au concessionnaire d'associer l'autorité concédante à la définition de son programme d'investissement. L'intervention de chaque autorité concédante dans le pilotage des investissements par ERDF risquerait de se faire au détriment de l'optimisation des investissements au niveau national et donc du tarif d'acheminement.

ERDF, dont la marge de manœuvre est encadrée par le système de régulation tarifaire, a la responsabilité des choix d'investissement faits sur le périmètre concédé et n'a aucune obligation de se conformer aux demandes de l'autorité concédante concernant les travaux.

La ville peut toutefois demander – faculté qu'elle exerce – des déplacements de réseau pour motif d'intérêt général en application de l'article 12 du cahier des charges. Elle pourrait également entreprendre, avec la participation financière du concessionnaire, des travaux d'enfouissement / embellissement, sur le fondement de l'article 8, mais n'a pas encore trouvé à ce jour d'intérêt à appliquer cette disposition.

Plusieurs projets d'investissements mentionnés dans le CRAC 2011 font par ailleurs l'objet d'une concertation entre les services d'ERDF et la ville, ainsi qu'avec la communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole (compétente en matière de travaux sur et sous voirie).

3.3.3 *Le suivi des investissements*

Jusqu'à ce que leur présentation soit modifiée en 2011, les CRAC n'ont guère permis à la ville de Marseille d'acquiescer une vision précise de la politique d'investissement d'ERDF sur le territoire de la concession, sans qu'il ait été possible aux services municipaux de suppléer à cette carence, la réalisation d'un véritable suivi des dossiers de travaux (ex- «article 49» et «article 50») excédant en effet les moyens consacrés par la commune au suivi de la concession.

Les comptes rendus d'activités du concessionnaire ont présenté, jusqu'à l'exercice 2010 inclus, une ventilation assez sommaire des investissements réalisés par ERDF dans le périmètre de la concession.

L'absence de stabilité dans la présentation des données ne permet pas de prendre connaissance par lecture directe de l'évolution en moyenne période des différents types d'investissement.

Avant 2008, il n'était pas fait de distinction entre «renouvellement» et «renforcement». En 2010, la ventilation des investissements entre «extension», «renouvellement» et «renforcement» a été abandonnée par ERDF au motif que *«les résultats donnés par les requêtes ne reflétaient pas les niveaux effectifs de mise en service du fait de codifications inappropriées»*. Selon ERDF, *«un chantier de création d'un départ HTA pour sécuriser l'alimentation est concrètement une extension qui renforce également le réseau»*. A partir de 2010, les investissements sont ventilés, dans le CRAC, entre «raccordement», «renforcement», «sécurité» (ou «amélioration de la desserte»), qualité (ou «dépenses environnementales») et «moyens d'exploitation et logistique».

Ainsi, selon le CRAC 2010, sur les 27,7 M€ dépensés en 2010 par le concessionnaire sur le territoire de la concession (22, 2 M€ en 2009), 13, 1 M€ (47, 3%) auraient été consacrés aux raccordements, 7,6 M€ (27,5%) aux renforcements, 4M€ (14,4%) à l'amélioration de la desserte, 0,2 M€ (0,7%) aux dépenses environnementales et 2,8M€ (10,1%) aux moyens d'exploitation et

à la logistique (hors dépenses de développement des systèmes d'information, prises en compte à l'échelon national).

Au surplus, jusqu'au CRAC 2010 inclus, les comptes rendus annuels d'activités du concessionnaire, s'ils présentaient les investissements réalisés en masses financières, ne recensaient pas toutes les opérations réalisées en cours d'année. Seuls étaient mentionnés certains chantiers, en général les plus importants.

A partir de 2012 (CRAC 2011), le concessionnaire présente un état détaillant les principales opérations d'investissement réalisées au cours de l'exercice écoulé en application de l'article 21 de la loi NOME, selon lequel les organismes de distribution d'électricité présentent un compte rendu de leur politique d'investissement et de développement des réseaux.

Les montants communiqués pour certains travaux comme les raccordements enregistrés comptablement à une maille supra-concessive (l'Unité Réseau Electricité - URE), puis affectés dans chaque concession en fonction du nombre de clients de la concession afin d'optimiser les coûts de gestion des opérations, conserveront toutefois un caractère conventionnel.

3.3.4 Le contrôle de la ville sur les travaux et sur la qualité du service

La ville de Marseille est représentée aux réunions générales de coordination des travaux sur ou sous voirie organisées toutes les six semaines par les services de la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole. Elle est, par ailleurs, rendue destinataire en copie des dossiers dits, jusqu'en 2011, « article 49 » (avis préalables sur travaux), et « article 50 » (autorisations de travaux)¹¹, adressés par le concessionnaire aux services techniques de la communauté urbaine.

Pour autant, la ville n'exerce pas de contrôle sur la consistance réelle des travaux effectués par le concessionnaire.

Les documents fournis par ERDF précisant les caractéristiques techniques des projets, sont archivés par la ville sans mesure systématique de l'incidence patrimoniale et opérationnelle des travaux, ni des suites données.

La ville souligne, pour justifier son abstention, le fait que depuis 2001, la compétence en matière de travaux sur et sous voirie n'est plus détenue par elle mais par la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole. Ce faisant, les services municipaux confondent les prérogatives de l'autorité concédante, que la ville n'a pas déléguées à la communauté urbaine, et celles de l'autorité compétente en matière de police des chantiers, qui se distingue du contrôle technique des chantiers.

Concernant la qualité du service, la ville de Marseille a transmis divers courriers indiquant qu'elle jouait son rôle d'alerte en matière de qualité de la distribution d'électricité.

¹¹ Par référence au décret du 29 Juillet 1927 modifié, portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie.

4. ASPECTS FINANCIERS DE LA CONCESSION

4.1 Les comptes de la concession

En application des dispositions de l'article 32 C de la concession, qui n'oblige pas le concessionnaire à fournir un compte de résultat détaillé au périmètre de la concession, ERDF fournit dans le compte rendu d'activité une information sur les principaux éléments de produits et charges d'exploitation, reconstitués au périmètre de la concession de façon conventionnelle (sur la base de clés de répartition), lorsqu'ils ont été comptabilisés à un périmètre différent.

Les éléments financiers de la concession ne sont pas présentés de manière homogène d'année en année. Depuis 2003, les éléments donnés dans les CRAC sont issus d'un paramétrage des principales charges, calculées au niveau national, par des clés de répartition. La gestion du réseau électrique de distribution est en effet optimisée à des mailles supra-concessives pour gagner en effets d'échelle. Or, les périmètres et les clés de répartition sont assez mouvants, ce qui a fait obstacle à une stabilisation de la présentation des éléments financiers de la concession.

ERDF reconnaît l'utilité d'une stabilisation de la présentation des éléments financiers présentés dans comptes rendus annuels d'activités et d'efforts supplémentaires d'explications et de clarification.

4.1.1 Les produits d'exploitation de la concession

Selon les comptes rendus annuels d'activité, les produits de la concession ont, au cours de la période sous revue, évolué ainsi que retracé dans le tableau figurant à l'ANNEXE 1 au présent rapport.

Près de 92 % des recettes sont issues de données collectées au périmètre de la concession, les autres produits du compte de résultat étant issus de la répartition de montants collectés, pour des raisons d'optimisation de coûts de gestion, à un périmètre supérieur à celui de la concession.

La mise en œuvre au 1er janvier 2006 du nouveau tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) a contribué à un certain tassement, cette année-là, des recettes d'acheminement. Ce tarif, arrêté par décret sur proposition de la Commission de régulation de l'énergie, s'applique à l'ensemble du territoire national. Indépendant de la distance d'acheminement de l'énergie et de la situation géographique du point de livraison, il est réputé couvrir les coûts engagés par les gestionnaires de réseaux et rémunérer leurs investissements.

Pour ERDF, cette adéquation s'établit à l'échelle nationale. De ce fait, les recettes d'acheminement inscrites au compte d'exploitation de la concession qui représentent, en 2010, 89,3 % des produits avant contribution d'équilibre, sont déterminées, pour l'essentiel, par l'application de ce tarif aux clients de la concession, en fonction de leur consommation d'électricité. S'il s'agit bien de recettes directement affectées à la concession, leur fondement est donc déterminé en fonction d'équilibres nationaux.

Par ailleurs, les recettes de raccordement et les prestations correspondent aux recettes facturées aux clients pour leur raccordement au réseau, ainsi qu'aux services et interventions facturés aux clients alimentés en basse et moyenne tension. Alors même que ces recettes pourraient, en première analyse, être considérées comme rattachables à chaque concession, leur détermination résulte d'une affectation en fonction du «nombre de clients» des données comptables d'ERDF.

Les autres produits sont constitués essentiellement des travaux et prestations de services pour les tiers (y compris EDF et GrDF) ainsi que de la production immobilisée et les reprises sur provisions.

Jusqu'en 2008, ces produits ont été globalisés en une seule rubrique, alors qu'ils représentaient, en 2008, 18,2 % des produits de la concession. A partir de 2009, ERDF a distingué les «autres recettes» (prestations pour tiers, calculées à une maille supra-concessive) des «autres produits» et, à partir de 2009, distingué au sein des «autres produits» la production stockée et immobilisée (calculée à la maille de la concession) et les reprises sur amortissements et provisions (mode de calcul non précisé).

En 2010, ces «autres produits» ont atteint 3,5M€ pour les «autres recettes», 12,9M€ pour la production stockée et immobilisée et 3,9M€ pour les reprises sur amortissements et provisions. Aucune précision n'est toutefois donnée sur le contenu de ces derniers postes de produits. En particulier, les reprises sur amortissements sont globalisées avec les reprises sur provisions.

4.1.2 Les charges d'exploitation de la concession

L'évolution des charges de la concession est retracée dans le tableau figurant à l'ANNEXE 2 au présent rapport.

La modification, en 2010, des principes de présentation des comptes rendus annuels d'activité rend délicate l'analyse pluriannuelle de ces charges.

A la différence des produits, la grande majorité des charges ne sont pas calculées au niveau de la concession mais résultent de l'application de proratas à des données établies à une maille supérieure, et le niveau de détail de répartition des charges reste, malgré certains progrès, insuffisant.

S'agissant des modalités de répartition des charges, ne sont affectées à la maille de la concession que la redevance de concession, ainsi que les dotations aux amortissements et provisions des ouvrages de la concession. Encore ces dernières résultent-elles de l'application de règles fixées au niveau national, sur des immobilisations qui ne sont pas nécessairement identifiées individuellement. Au total, seules 17 % des charges de la concession étaient affectées directement à la maille de la concession en 2009, dont la contribution au fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE).

La quote-part calculée pour la concession de la contribution d'ERDF au FACE a reculé en euros constants. Le montant versé en 2010 (4,5M€) aura été inférieur de 8,6 % au montant versé en 2003.

Concession de Marseille	Contribution au FACE en euros courants	Coefficient d'érosion monétaire	Contribution au FACE en euros constants 2010
2003	4 482 000	1,115	4 997 430
2004	4 633 000	1,096	5 077 768
2005	4 599 000	1,078	4 957 722
2006	4 805 000	1,060	5 093 300
2007	4 865 000	1,044	5 079 060
2008	4 817 000	1,016	4 894 072
2009	4 724 000	1,015	4 794 860
2010	4 566 000	1	4 566 000

Le coût d'accès au réseau de transport (facture acquittée par ERDF à RTE) et les «achats de perte d'électricité» sur le marché national¹² sont répartis nationalement en fonction du nombre de kWh facturés. Enfin, les autres charges (dépendances de personnel jusqu'en 2009, autres consommations, autres impôts et taxes, autres dotations d'exploitation) sont réparties en fonction du nombre de clients, sans que ces dépenses aient nécessairement un lien de proportionnalité avec le nombre de clients.

Même les redevances d'occupation du domaine public dont s'acquitte ERDF au titre de la concession, dont le montant est pourtant connu, ne sont pas affectées à l'échelle de la concession.

Concernant les charges non réparties, en 2010, le poste «autres consommations externes» aura représenté 22,6 % des charges et le poste «autres charges» (pénalités, valeur nette comptable des immobilisations mises au rebut, etc.) 3,95 %. Le poste «autres consommations externes» pourrait être ventilé, mais l'établissement des données correspondantes à une maille dépassant largement celle de la concession relativise toutefois l'intérêt pour l'autorité concédante de disposer d'un tel détail, qui ne résulterait lui-même que de l'application de formules nécessairement pour partie arbitraires.

Le degré de détail dans l'information financière fournie à la ville de Marseille apparaît ainsi largement perfectible même si une amélioration notable peut être constatée depuis 2005, année au cours de laquelle le poste «autres charges» du compte rendu annuel d'activité se montait à 31,7 % des charges. Notamment, en 2008, ERDF a précisé le montant des «autres impôts et taxes» (autres que la contribution au FACE) et distingué les «autres consommations externes» des «autres charges». Depuis 2009, le concessionnaire fait également état du montant des achats d'énergie nécessaires pour couvrir les pertes sur le réseau.

Le cas des charges de personnel illustre l'évolution des méthodes de calcul et de présentation des charges de la concession. Le montant des charges de personnel de la concession au titre du même exercice 2009 est de 32 149 000 € dans le CRAC 2009 et de 18 895 000 € seulement dans le CRAC 2010, soit, d'un CRAC à l'autre et pour le même exercice, une baisse apparente des charges de personnel de l'ordre de 40 %. Parallèlement, le CRAC 2009 mentionne, parmi les produits de l'exercice 2009, une «contribution à l'équilibre» de 9 087 000 € qui n'apparaît plus dans le CRAC 2010, qui fait état au contraire, mais dans les charges de l'exercice 2009, d'une contribution d'équilibre de 4 167 000 €

¹² Les pertes représentent la différence entre l'énergie injectée et l'énergie soutirée sur le réseau : échauffement des lignes (effet joule), fraudes, erreurs de mesure, d'estimation ou de facturation. En 2008, le volume des pertes des gestionnaires de réseaux (transport et distribution) représentait environ 20 % des volumes échangés en France.

L'écart constaté sur le montant des charges de personnel s'explique par un changement de clé de répartition de ces charges au niveau national. Jusqu'en 2009, les charges de personnel ont été réparties entre les concessions en fonction du nombre de clients de chaque concession. A partir de 2010, les charges de personnel ont été divisées en trois parts : les charges de personnel liées aux activités clientèle, réparties en fonction du nombre de clients de chaque concession ; les charges de personnel liées à l'exploitation des réseaux, ventilées en fonction du linéaire de chaque concession ; et les charges de personnel imputées sur la production immobilisée, réparties au prorata des investissements de chaque concession. Ce changement de clé a eu pour effet de faire basculer une partie des frais de personnel des zones urbaines (plus importantes en nombre de clients) vers les zones rurales (plus importantes en termes de linéaires de réseaux), et de faire de la concession de Marseille, dans le CRAC 2010, pour le même exercice 2009, une concession contributrice à la péréquation nationale (contribution à l'équilibre en charges), alors qu'elle était présentée comme une concession bénéficiaire de la péréquation nationale (contribution d'équilibre en produits) dans le CRAC 2009.

De façon générale, le concessionnaire justifie le caractère conventionnel de l'affectation des charges à l'échelle de la concession par la nature particulière de son activité, le réseau de distribution d'électricité de la ville étant interconnecté à l'ensemble du réseau géré par ERDF. Cette contrainte a été prise en compte à l'article 32 du cahier des charges qui stipule que «le compte rendu annuel comprendra la présentation des principaux éléments du compte d'exploitation au niveau géographique compatible avec l'obtention des données comptables et financières significatives».

ERDF estime également qu'un découpage excessif de son organisation au niveau de chaque concession serait générateur de surcoûts. Toutefois, une meilleure imputation peut être obtenue indépendamment de telles réorganisations, par l'utilisation d'une comptabilité analytique plus poussée. Des progrès sont d'ailleurs attendus en ce sens pour le CRAC 2010 en ce qui concerne les charges de personnel avec l'application de nouvelles clés, issues de la comptabilité analytique.

4.1.3 Le résultat de la concession

Les éléments financiers de la concession résultent en grande partie de mécanismes de répartition et ne correspondent pas à des données comptables enregistrées principalement au périmètre concessif, et le résultat de chaque concession est déterminé, par convention, par l'intermédiaire d'une « contribution d'équilibre » (le cas échéant en produit ou en charge) permettant de répartir le résultat (national) d'ERDF au prorata du chiffre d'affaires de chaque concession.

Jusqu'en 2008, cette contribution était incluse dans les charges ou produits d'exploitation.

Le tableau suivant présente les résultats d'exploitation hors contribution et après contribution :

	Produits (hors contribution)	Charges	Résultat d'exploitation hors contribution	Contribution d'équilibre (+) ou contribution à l'équilibre (-)	Résultat d'exploitation de la concession après contribution
2003	145924	132029	13895	-3159	10736
2004	150678	154282	-3604	14351	10747
2005	149555	143683	5872	2617	8489
2006	139611	138148	1463	5114	6577
2007	143358	143997	-639	7161	6522
2008	151265	153979	-2714	5940	3226
2009 dans CRAC 2009	150449	161330	-10881	9087	-1794
2009 dans CRAC 2010	150449	148076	2373	-4167	-1794
2010	159790	145708	9516	-6 827	2 689

Pour les raisons exposées supra, le résultat d'une concession prise isolément ne peut être assimilé à un résultat d'exploitation d'une entreprise exploitant une délégation de service public, pour laquelle ces recettes sont tarifées en fonction des coûts exposés localement (comme, par exemple, les concessions d'eau).

4.2 Les redevances

Il faut distinguer d'une part la redevance de concession versée à l'autorité concédante par le concessionnaire et d'autre part la redevance d'occupation du domaine public versée par le concessionnaire à la collectivité ayant compétence sur la voirie.

4.2.1 La redevance de concession versée à la commune par le concessionnaire

La redevance annuelle a pour objet de faire financer par les usagers, par le truchement du concessionnaire, certaines dépenses supportées par l'autorité concédante.

L'annexe 1 au cahier des charges, dans son article 2, a défini les deux parts de la redevance de concession :

- la part de fonctionnement (R1) couvre en principe les dépenses annuelles de structure supportées par l'autorité concédante pour l'accomplissement de sa mission (contrôle de la bonne exécution du contrat de concession, conseils donnés aux usagers pour la bonne utilisation de l'électricité, règlement des litiges entre les usagers et le concessionnaire).

- la part d'investissement (R2) représente chaque année N une fraction de la différence entre certaines dépenses d'investissement effectuées par l'autorité concédante et certaines recettes perçues par cette même autorité durant l'année N - 2.

La part de fonctionnement R1 est fonction : 1) de la longueur au 31 décembre N-1 des réseaux de haute et basse tensions concédés de la concession (la commune se contentant d'entériner le linéaire proposé dans les CRAC, en l'absence de tout contrôle sur pièces et sur place); 2) de la population de l'ensemble des communes urbaines desservies par le concessionnaire dans le département ; 3) de la population municipale de la concession ; 4) de la population municipale desservie par le concessionnaire dans le département ; 5) de la durée de la concession ; et 6) de la variation de l'indice ingénierie depuis la signature du contrat de concession. Son montant ne peut toutefois être inférieur au montant maximum de la redevance pour frais de contrôle défini par la réglementation.

Au cours de la période sous revue, le produit de la part R1 de la redevance de concession a évolué comme suit :

Marseille – Redevance de concession – Part R1 – en K€							
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
238	241	246	251	259	265	281	287

Ces montants sont modestes mais cohérents au regard du linéaire de réseaux de cette concession urbaine, nécessairement moins étendu que le linéaire d'un syndicat départemental. En 2010, le montant de la part de fonctionnement (R1) de la redevance payée par le concessionnaire s'est élevé à 286 730 €, une somme qui a priori couvre plus que largement les dépenses de structure supportées par l'autorité concédante pour l'accomplissement de sa mission.

La part d'investissement R2 est fonction du montant total hors TVA mandaté au cours de l'année N - 1 par l'autorité concédante pour des travaux réalisés par elle sur le réseau concédé, du montant total hors TVA des travaux d'investissement sur les installations d'éclairage public mandaté par l'autorité concédante au cours de l'année N - 1, du produit net de la taxe municipale sur l'électricité, de la durée de la concession, de la population desservie par EDF dans le département et de la population municipale desservie par la concession. Au cas d'espèce, la ville de Marseille n'ayant jamais mandaté de dépenses d'investissement concernant la distribution d'électricité sur son territoire, le montant de R2 est nul depuis l'origine.

4.2.2 La redevance d'occupation du domaine public

En application des articles L. 2333-84 et R. 2333-105 du code général des collectivités territoriales, le concessionnaire de la distribution de l'électricité est redevable du paiement d'une redevance en faveur des communes en raison de l'occupation du domaine public de ces dernières par les ouvrages et lignes affectés à la distribution de l'énergie électrique. La collectivité dont le domaine est occupé n'est pas nécessairement l'autorité concédante.

A l'occasion de la création de la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole, à effet du 1er janvier 2001, la compétence en matière de voirie (et donc de droits de voirie) a été transférée par la ville au nouvel établissement public de coopération intercommunal.

4.3 Les taxes sur l'électricité

La loi du 13 août 1926 dite «Niveaux autorisant les communes et les départements à établir des taxes» a donné aux communes la faculté d'instaurer un impôt local indirect : la taxe communale sur l'électricité, assise sur le montant de la facture d'électricité de basse et moyenne tension.

Le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité ayant été restructuré par la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003, le régime de la taxe sur la consommation finale d'électricité a été profondément modifié par l'article 23 de la loi du 7 décembre 2010. La taxe communale sur l'électricité, facultative, a été ainsi remplacée par une taxe communale sur la consommation finale (quantité consommée) d'électricité, obligatoire.

4.3.1 La taxe communale sur la consommation facturée

Selon l'article L. 2333-3 du CGCT, la taxe était assise sur une fraction de la facture d'électricité : *«la taxe est due par les consommateurs finaux pour les quantités d'électricité livrées sur le territoire de la commune, à l'exception de celles qui concernent l'éclairage de la voirie nationale, départementale, intercommunale et communale et de ses dépendances. Pour les redevables, l'assiette est constituée : de 80 % du montant total hors taxes des factures acquittées par le consommateur final, qu'elles portent sur la fourniture, l'acheminement ou sur ces deux prestations, lorsque l'électricité est livrée sous une puissance souscrite inférieure ou égale à 36 kVA ; de 30 % de ce montant lorsque l'électricité est livrée sous une puissance souscrite supérieure à 36 kVA et inférieure ou égale à 250 kVA».*

La taxe devait être recouvrée par le gestionnaire du réseau de distribution pour les factures d'acheminement d'électricité acquittées par un consommateur final et par le fournisseur pour les factures portant sur la seule fourniture d'électricité ou portant à la fois sur l'acheminement et la fourniture d'électricité.

La ville de Marseille, quant à elle, a institué la taxe communale sur l'électricité dès 1927 (et a appliqué le taux plafond de 8 % dès 1938).

De 11,68 M€ en 2004, le produit de la taxe communale (recette juridiquement non-affectée) a atteint 13,02 M€ en 2010, soit environ 1,18 % des recettes de fonctionnement de la ville de Marseille. Le produit total de la taxe a bien été inscrit au compte 7351, en application du principe de non contraction des recettes et des dépenses.

Pendant la période, le produit de la taxe a ainsi enregistré une hausse nominale de 11,47 %, mais une fois l'inflation prise en compte, ce produit n'a augmenté en termes réels que de 1,7 % en 7 exercices.

En euros	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Produit de la taxe communale sur l'électricité	11 678 772	11 828 221	11 819 569	11 697 217	12 265 741	12 987 807	13 018 163	100%
Dont EDF/ERDF	11 678 772	11 822 362	11 770 636	11 530 315	11 743 425	12 454 710	12 433 433	95,51 %
Dont autres fournisseurs et producteurs	0	5 859	48 933	166 902	522 316	533 097	584 730	4,49 %

La part collectée par les fournisseurs autres qu'EDF, nulle en 2004, a représenté en 2010 environ 4,5 % du produit de la taxe, soit une progression sensiblement inférieure à celle de la part de marché des fournisseurs alternatifs, qui approvisionnaient en 2010 environ 10 % des usagers en basse et moyenne tension.

Conformément aux dispositions de l'article R. 2333-7 du code général des collectivités territoriales, et en l'absence de convention particulière avec les fournisseurs d'électricité, la ville de Marseille a régulièrement reversé aux collecteurs 2 % du produit de la taxe au titre des frais de perception.

Le code général des collectivités territoriales prévoyait des modalités de contrôle de la collectivité sur cette taxe. Les documents nécessaires au contrôle de la liquidation et du recouvrement de la taxe devaient être tenus à la disposition des agents de contrôle assermentés par le maire, sans que puissent leur être opposés le secret professionnel ou les dispositions de l'article 20 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 applicable à l'époque, fixant les règles de confidentialité imposées au gestionnaire du réseau public de distribution.

Selon l'article L. 2333-4 du code général des collectivités territoriales (ancienne rédaction), «*le défaut, l'insuffisance ou le retard dans le reversement de la taxe effectivement perçue donnent lieu au versement, par le gestionnaire de réseau ou par le fournisseur, d'un intérêt de retard au taux légal, indépendamment de toute sanction*». En outre, en cas de non facturation de la taxe ou d'entrave à l'exercice du contrôle par les agents de contrôle, le montant de la taxe due pouvait être reconstitué d'office par la commune et majoré d'une pénalité égale à 80 % de ce montant.

Les pièces justificatives ont été systématiquement fournies et la ville de Marseille n'a jamais réclamé d'état supplémentaire, en particulier à EDF, principal fournisseur d'énergie électrique aux usagers marseillais. La conformité des états récapitulatifs par rapport aux dispositions de l'arrêté du 25 janvier 2004 relatif à l'établissement des pièces justificatives pour le recouvrement des taxes locales sur l'électricité était vérifiée par un agent de la direction de l'évaluation des politiques publiques et de la gestion externalisée, distinct de l'agent en charge du suivi de la concession de distribution d'électricité.

Un contrôle de cohérence était opéré entre la part de marché déclarée par le fournisseur et le montant du produit de la taxe. Ce contrôle a permis à la ville de récupérer en 2011 près de 400 000 € de taxe non reversés en 2010, par un fournisseur alternatif.

Toutefois, la commune n'a jamais vérifié l'évolution des bases de la taxe. Aucun contrôle sur place n'a été effectué, la ville de Marseille n'ayant au demeurant désigné aucun contrôleur assermenté susceptible d'exercer une telle mission.

Dans le cas de la taxe collectée par EDF, il aurait pu être, au minimum, procédé à des contrôles de cohérence entre l'état annuel des prestations d'acheminement transmis par la société en tant que concessionnaire de la distribution d'électricité et les ventes aux clients finals déclarées par la même société en tant que fournisseur d'électricité.

4.3.2 La taxe communale sur la consommation finale d'électricité

L'article L. 2333-2 du code général des collectivités territoriales comporte les dispositions applicables à la nouvelle taxe communale sur la consommation finale d'électricité, obligatoire, en lieu et place de la taxe communale sur l'électricité, facultative.

A une taxe assise sur une fraction de la facture acquittée par le consommateur et fixée en pourcentage de celle-ci, a été substituée une taxe assise sur le volume d'électricité fournie et établie par rapport à un barème. Les collectivités locales et leurs groupements ont la possibilité d'appliquer à ces tarifs un coefficient multiplicateur. Compte tenu de la publication tardive de la loi, un dispositif transitoire a été prévu pour l'année 2011.

Un basculement informatique prévu par la loi a permis un calcul automatique du coefficient mais, compte tenu de l'ancienneté de certaines des délibérations ayant par le passé institué la taxe, les autorités concédantes ont été invitées par les autorités préfectorales à prendre une nouvelle délibération formelle avant le 1er octobre 2011 afin de déterminer le coefficient multiplicateur applicable à compter du 1er janvier 2012 et pour les années ultérieures. Cette nouvelle délibération devait ensuite être transmise sans délai à la direction des finances publiques pour transcription dans une base de données dédiée accessible aux redevables à compter du 1er décembre 2011.

Pour ce qui concerne la taxe sur la consommation finale d'électricité, le conseil municipal de Marseille a pris la nouvelle délibération dès le 27 juin 2011, devançant ainsi de près de 4 mois la demande préfectorale, reçue en octobre 2011.

Le coefficient multiplicateur appliqué aux deux tarifs de référence de la nouvelle taxe a été fixé à 8 (valeur maximum autorisée) pour la période de transition entre l'ancien et le nouveau dispositif, une actualisation étant prévue au 1er janvier de chaque année à partir du 1er janvier 2012.

S'il assure une recette sensiblement équivalente aux collectivités, le nouveau dispositif réglementaire, dans un contexte d'ouverture totale des marchés à la concurrence tendant à multiplier le nombre de fournisseurs en assurant la collecte, doit conduire la collectivité à mettre en place des dispositifs de contrôle de la liquidation et de recouvrement de cette taxe de manière à prévenir les erreurs ou retards, la loi NOME ayant au demeurant allégé les justifications à apporter par les fournisseurs d'électricité.

5. LA QUALITE DE LA DESSERTE

La qualité de l'électricité distribuée conditionne la perception du service de distribution par le client final. Elle est également l'un des éléments pris en compte pour la détermination du niveau du TURPE, effectuée au niveau national.

Elle est évaluée essentiellement en fonction de la fréquence et de la durée des coupures ainsi que de la qualité de l'onde de la tension électrique. L'intérêt des indicateurs (coupures et variations de tension) est essentiellement informatif dès lors que ni le cahier des charges de la concession ni ses annexes ne prévoient de sanction pour le concessionnaire en cas de non respect de ses objectifs en matière de qualité.

Après avoir atteint un sommet au début des années 2000, la qualité de l'électricité distribuée tend à se détériorer au niveau national, ainsi que le soulignent notamment les rapports annuels de la commission de régulation de l'énergie.

Toutefois, cette dégradation doit être relativisée à deux titres. D'une part, au regard des performances passées : le temps moyen de coupure, au niveau national, était supérieur à 6 heures par an au début des années 1980. D'autre part, la qualité de l'électricité en France reste meilleure que dans les pays européens comparables, à l'exception notable de l'Allemagne.

Marseille suit la tendance nationale à la dégradation, relative il est vrai, de la qualité de la desserte, avec une durée moyenne de coupure en 2010 sensiblement supérieure à celle observée au début des années 2000.

A Marseille, le nombre des coupures toutes causes confondues s'est établi, selon les comptes rendus annuels d'activités d'ERDF, à 1 267 en 2010 contre 1 361 en 2009 et 3 947 en 2008. Les trois quarts environ de ces coupures sont imputables à des incidents sur les réseaux (77, 4 % des coupures, en 2010, contre 72, 6 % en 2009), le reste des coupures étant imputable aux travaux sur les réseaux (22,6 % en 2010 contre 27, 4% en 2009).

La durée des coupures est un élément essentiel pour apprécier la qualité de la distribution électrique. Le critère retenu par ERDF dans les CRAC est la durée moyenne annuelle de coupure par utilisateur des réseaux publics de distribution raccordés en basse tension («critère B»).

Selon les données fournies par ERDF, la durée moyenne des coupures, pour Marseille et au niveau national, a évolué comme suit :

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nbre coupures	NC	NC	NC	NC	NC	3118	3 947	1 361	1267
Critère B Marseille	22 mn	38 mn	36 mn	103 mn	48,2 mn	36 mn	69 mn	84 mn	54 mn
Critère B national	57mn	78 mn	64 mn	64 mn	94 mn	72 mn	93 mn	197 mn ¹³	119 mn

¹³ Incidence de la tempête Klaus.

Le pourcentage de clients de la concession de distribution d'électricité de Marseille affectés par des coupures de plus de 3 heures consécutives, toutes causes confondues, s'est élevé à 10,32 % en 2009, et 7,77 % en 2010 :

	2009	2010
Pourcentage de clients affectés par plus de 6 coupures longues (\geq à 3 min.), toutes causes confondues	0, 11 %	0, 09 %
Pourcentage de clients affectés par des coupures de plus de 3 heures consécutives, toutes causes confondues	10, 32 %.	7, 77 %
Pourcentage de clients affectés par des coupures de plus de 6 heures consécutives, toutes causes confondues	2,50 %	2,83 %

6. LE CONTROLE DE L'ACTIVITE DU CONCESSIONNAIRE

6.1 Le principe

Les autorités concédantes sont, en vertu de la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie, seules responsables de l'organisation du service public de la distribution de l'énergie électrique et leur responsabilité est susceptible d'être engagée en cas de préjudice.

S'agissant de l'exécution d'une mission de service public conditionnée par le principe constitutionnel de continuité, elles disposent d'un pouvoir de contrôle sur l'exécution du contrat pouvant s'exercer en dehors ou au-delà des stipulations contractuelles, dès lors que son exercice est justifié par la bonne organisation et le bon fonctionnement du service public et qu'il ne tend pas à une immixtion du concédant dans l'exécution proprement dite.

En vertu de l'article L. 2224-31 I du code général des collectivités territoriales, les autorités organisatrices de la distribution d'électricité «exercent le contrôle du bon accomplissement des missions fixées par les cahiers des charges de ces concessions» et, de son côté, le concessionnaire «tient à la disposition de chacune des autorités concédantes dont il dépend les informations d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique utiles à l'exercice des compétences de celle-ci » et « communique chaque année, notamment, la valeur brute, la valeur nette comptable et la valeur de remplacement des ouvrages concédés».

Du fait de la nationalisation d'EDF, la clause de contrôle (article 32) du cahier des charges type de 1992 apparaît toutefois largement décalée par rapport à la réalité. Des agents de contrôle désignés par la collectivité peuvent certes en principe à tout moment procéder à toutes vérifications sur pièces et sur place, mais en pratique, les autorités concédantes, confrontées à un concessionnaire monopolistique qui a organisé la distribution au niveau national, indépendamment du périmètre des concessions, exercent cette faculté avec parcimonie.

En régime de croisière, le contrôle des concessions urbaines de distribution d'électricité est un enjeu paraissant d'une importance limitée, surtout lorsque, comme à Marseille, le

concedant ne participe pas à la maîtrise d'ouvrage et que sa participation au financement du patrimoine de la concession est nulle.

Le contrôle des concessions deviendrait en revanche un enjeu de première grandeur dans l'hypothèse où le contrat serait résilié ou non renouvelé.

6.2 La publicité donnée aux comptes rendus annuels d'activité du concessionnaire (CRAC)

Le compte-rendu annuel d'activité du concessionnaire est le principal vecteur d'information sur la vie, le patrimoine et les comptes de la concession. Sa présentation et sa discussion représentent chaque année un moment important de la relation entre l'autorité concédante et ERDF. Les textes ne prévoient pas que ce compte-rendu soit soumis au conseil municipal et à la commission consultative des services publics locaux.

Documents publics communicables sur demande, les CRAC ne bénéficient donc en pratique que d'une diffusion restreinte, limitée à certains cadres municipaux et à ceux des élus directement concernés, en raison de leurs délégations, par la distribution de l'électricité.

6.3 Les modalités et l'étendue du contrôle

Au sein des services de la ville de Marseille, le contrôle de l'exécution du contrat de concession relève de la compétence de la direction de l'évaluation des politiques publiques et de la gestion externalisée (DEPPGE).

La DEPPGE est associée à la préparation et à la présentation des CRAC et assure le suivi des relations avec ERDF. Toutefois, les possibilités de contrôle offertes par l'article 32 du cahier des charges, permettant aux agents de la collectivité d'accéder au système d'information du concessionnaire pour vérifier la qualité de l'information financière figurant au compte d'exploitation de la concession, n'ont jamais été utilisées. Il n'est pas non plus exercé de contrôle sur site.

En pratique, donc, le contrôle exercé sur ERDF par la ville de Marseille en tant qu'autorité concédante de la distribution publique d'électricité, s'avère très limité.

La ville de Marseille estime pour sa part que les modalités et l'étendue du contrôle qu'elle exerce sur son concessionnaire sont « *proportionnées aux enjeux stratégiques, techniques et économiques, s'agissant d'un contrat sous monopole légal, où la maîtrise d'ouvrage est assurée par le concessionnaire, qui assume également la charge financière de l'ensemble des travaux.* »

ANNEXE 1

Concession de distribution publique d'électricité ville de Marseille

Produits détaillés en K€	2 003	2 004	2005	2006	2007	2008	2009	2009 s/2010	2010
Production de biens						13	5	5	27
Production de services						127 991	130 504	130 504	142 136
Recettes d'acheminement	126 786	130 192	126 186	112 527	113 744	117 491	120 634	120 634	130 566
dont éligibles HTA				3 332	3 843				
dont éligibles BT				5 018	6 363				
dont clients exerçant leur éligibilité en contrat CARD			2 901			4 287	3 911	3 911	3 964
dont clients exerçant leur éligibilité en contrat unique			2 902			7 465	10 410	10 410	12 646
dont clients au tarif vert	24 672		14 941	14 170	14 395	15 596	14 532	14 532	16 471
dont clients au tarif jaune	14 111		14 811	13 463	13 021	13 781	14 041	14 041	15 603
dont clients au tarif bleu	88 003		94 083	79 953	73 369	76 610	79 470	79 470	84 277
dont autres			-3 453	-3 410	2 754	-247	-1 730	-1 730	-2 395
Tickets et interventions clientèle	2 859	3 608	6 468	8 380	6 533	6 395			
Autres services						4 105			
Recettes de raccordements et prestations							6 044	6 044	8 062
dont raccordements							3 738	3 738	5 199
dont prestations							2 306	2 306	2 863
Autres recettes							3 825	3 825	3 508
Chiffre d'affaire net	129 645	133 800	132 654	120 907	113 744	128 004	130 509	130 509	142 162
Autres produits	16 279	16 880	16 901	18 703	23 081	23 261	19 941	19 941	17 628
Production stockée et immobilisée							9 730	9 730	12 898
Reprises sur amortissements et provisions							9 215	9 215	3 917
Autres produits divers							995	995	813
Total des produits	145 924	165 029	152 172	144 725	150 519	157 205	159 536	150 449	159 790
Contribution d'équilibre	-	14 351	2 617	5 114	7 161	5 940	9 087	0	0

ANNEXE 2

Concession de distribution publique d'électricité ville de Marseille

Charges détaillées en K€	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009 s/2010	2 010 ¹⁴
Consommation de l'exercice en provenance de tiers						76 897	81 919	81 919	
Accès réseau amont	36 375	40 347	34 272	30 587	30 918	31 177	33 051	33 051	35 764
Achats d'énergie pour couvrir les pertes sur le réseau							17 335	17 335	17 673
Redevance de concession	238	241	246	251	259	265	281	281	287
Autres consommations externes						45 456	31 252	31 252	32 866
Impôts, taxes et versements assimilés						9 351	9 447	9 447	4 167
Contribution au FACE	4 482	4 633	4 599	4 805	4 865	4 817	4 724	4 724	4 566
Contribution aux charges centrales EDF	3 305	4 515	3 662	3 821	3 350				
Autres impôts et taxes						4 534	4 723	4 723	4 167
Charges d'exploitation	64 050	83 986	75 080	76 301	80 679				
Charges de personnel	33 954	37 187	29 490	29 185	28 496	30 283	32 149	18 895	17 968
Dotations d'exploitation						34 329	32 570	32 570	31 220
Dotations aux amortissements DP	4 174	4 473	12 861	11 657	12 115	13 120	12 822	12 822	13 552
Dotations aux provisions DP	19 405	16 088	12 964	10 723	11 812	10 474	9 569	9 569	8 477
Autres dotations d'exploitation						10 735	10 179	10 179	9 191
Autres charges			45 590	47 116	52 183	3 119	5 244	5 244	5 764
Total des Charges	135 188	154 282	143 683	138 146	143 997	153 979	161 330	148 076	145 708
Contribution à l'équilibre	3 159	-	0	0	0	0	0	4 167	6 827

¹⁴ Montants de la contribution au FACE et de la contribution à l'équilibre rectifiés par ERDF (erratum envoyé à la ville de Marseille le 30 janvier 2012).

REPONSE DE

M. Jean-Claude GAUDIN