

PROJET DE RECHERCHE – N°81 / IAE PARIS

« Les nouvelles pratiques contractuelles pour la distribution d'électricité »

Les systèmes électriques connaissent des transformations profondes sous l'influence de la libéralisation, de la transition énergétique et du développement des énergies renouvelables et des smart grids. Dans ce contexte de décentralisation énergétique, la place des collectivités territoriales (communes ou groupements de communes) - autorités organisatrices de la distribution d'électricité - est appelée à devenir plus importante, même si les contours restent flous et leurs marges de manœuvre encore contraintes. Ceci s'explique à la fois par un contexte technique et législatif évolutif et par les stratégies des différentes parties prenantes qui cherchent à affirmer leurs positions. Contrairement aux autres services publics, la loi de nationalisation de l'électricité et du gaz du 8 avril 1946 restreignait de facto le pouvoir des collectivités territoriales puisque celles-ci ne pouvaient ni choisir de concéder - le régime de concession étant obligatoire - ni à qui concéder - EDF et GDF se substituant aux anciens concessionnaires, imposant ainsi un modèle de gestion intégrée des réseaux. Dans ce régime qui a perduré depuis, ERDF est aujourd'hui encore "automatiquement" le concessionnaire des communes pour la distribution d'électricité (monopole légal). Les communes se voient imposer des contrats de très longue durée (entre 30 et 60 ans), accompagnés d'obligations d'investissement relevant en principe du concessionnaire, et des droits de contrôle réduits. Par ailleurs, la maille géographique du service est très artificielle, dans la mesure où la distribution d'électricité gérée par ERDF est fondée sur des ressorts géographiques beaucoup plus vastes que ceux des limites territoriales des communes. Les évolutions actuelles techniques (avec la multiplication des projets smart grid et la production décentralisée notamment) et législative conduisent à envisager des changements majeurs notamment dans les pratiques contractuelles. C'est l'objet de ce projet.

Le système électrique issu de la loi de 1946 n'a pas été fondamentalement remis en cause, ni par la loi Sapin du 29 janvier 1993 - qui réaffirme le particularisme des concessions de distribution locale de l'électricité et du gaz par rapport au droit commun des délégations de service public - ni par les lois transposant les Directives européennes de 1996, 2003 et 2009 relatives à la libéralisation du secteur électrique. Notons néanmoins qu'une modernisation des contrats de concession a eu lieu grâce à la diffusion d'un nouveau modèle de contrat et de cahier des charges ayant vocation à se substituer à des traités de concession remontant à la loi de nationalisation (voire avant). L'instruction ministérielle du 17 juillet 1993 clarifiait les rôles respectifs du concédant et du concessionnaire en précisant les dispositifs de contrôle de la bonne exécution des missions de service public et des réseaux, la répartition de la maîtrise d'ouvrage des travaux de réseau entre le concédant et le concessionnaire, le mode de calcul des redevances de fonctionnement et d'investissement ainsi que les engagements contractuels du concessionnaire en termes de qualité de service.

Plus généralement, les partenariats public-privé mis en œuvre dans le secteur électrique ont des propriétés propres liées à l'organisation du secteur. Par exemple, les collectivités territoriales n'ont toujours pas le pouvoir que les autorités concédantes ont dans d'autres secteurs, qui peut aller jusqu'à la substitution en cas de carence du concessionnaire, et la reprise possible en régie en fin de contrat. Elles n'ont pas non plus la compétence tarifaire puisque le concessionnaire doit appliquer le tarif unique d'utilisation du réseau (TURPE) fixé nationalement par la CRE et fondé sur le principe de la péréquation. Cette spécificité n'existe pas dans les autres services publics locaux (eau potable par

exemple) ce qui impose de mettre en perspective les décisions des collectivités territoriales avec les contraintes et opportunités provenant du cadre de régulation national, voire européen qu'il s'agisse de la régulation sectorielle (CRE, Acer) ou de régulation transversale (Autorité de la concurrence).

Sous la pression de différentes parties prenantes (notamment la FNCCR1) et dans la perspective d'évolution vers des réseaux de distribution intelligents (smart grid), ces spécificités qui restreignent le pouvoir des autorités concédantes face à ERDF ont vocation à disparaître. En effet, les smart grid vont impliquer une redéfinition juridique du périmètre de l'activité de distribution publique d'électricité et donc du périmètre de régulation imparti aux autorités organisatrices de distribution d'électricité, c'est-à-dire des collectivités territoriales. Notons que plusieurs autorités organisatrices de la distribution d'électricité desservies "automatiquement" par ERDF ont eu l'occasion de dénoncer l'usage abusif du monopole attribué par la loi à ERDF, arguant du fait notamment de la volonté d'imposer au concédant, sans véritable négociation, le cahier des charges élaboré par ERDF, qui serait moins favorable que le modèle national négocié par la FNCCR au moment du renouvellement du contrat de concession ; de la remise en cause unilatérale par ERDF de certaines dispositions relatives au calcul des redevances de concession ou à la répartition de la maîtrise d'ouvrage ; de la remise en cause du droit de propriété des autorités concédantes sur les biens de retour...

Ainsi, même si depuis les années 2000, les droits des autorités concédantes ont été progressivement renforcés par la loi et la jurisprudence, les collectivités territoriales n'ont pas les moyens d'exercer pleinement leur rôle de régulateurs locaux ce qui contraste avec ce qui se passe dans d'autres secteurs publics locaux. Ainsi, l'accroissement du nombre de remunicipalisation dans le secteur de l'eau ou des transports illustre cette autonomie. Dans la situation actuelle où chaque partie prenante cherche à affirmer son positionnement, les collectivités territoriales revendiquent un accroissement de leur marge de manœuvre compte tenu des nouvelles missions qu'elles sont amenées à assurer dans le contexte de la transition énergétique (avec la création des services publics de l'électricité et du gaz² et de l'efficacité énergétique³). Les collectivités seront en effet prochainement en mesure d'intervenir à la fois sur les réseaux de distribution locale et sur les activités de fourniture, de production et de consommation, ce qui les place au centre d'une multitude de contrats et implique de revoir leurs prérogatives et les liens entre ces différentes attributions. Concrètement, les choix en matière d'organisation de la distribution d'électricité seront forcément influencés par la nature de leur implication dans les autres activités de la filière énergétique. Par ailleurs, elles sont chargées d'établir les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), les plans climat-énergie territoriaux, les schémas régionaux éoliens et les zones de développement éolien. La réattribution de la concession à ERDF par la Ville de Paris a été l'occasion d'une remise à plat de certains sujets délicats, tels par exemple une durée réduite de la nouvelle convention, le principe et le montant des redevances dues par le concessionnaire, la sanction de la méconnaissance du service rendu à l'utilisateur, le montant, la gestion et l'affectation des provisions constituées pour le renouvellement du réseau ou la qualité et la transparence des informations données par le concessionnaire au concédant sur les conditions d'exécution du contrat à la maille du territoire local... ; préoccupations résumées récemment par la FNCCR dans son livre blanc (Lapeyre, 2012).

Dans ce contexte, l'objectif général de ce projet est d'identifier les différents enjeux en cours et à venir pour les collectivités territoriales pour l'organisation de la distribution d'électricité et de discuter des conditions d'efficacité des modalités contractuelles. Cela implique d'abord d'identifier les différents types d'activités que les collectivités peuvent être amenées à gérer dans le cadre des évolutions du secteur de la distribution d'électricité au niveau du réseau et de la fourniture d'électricité aux tarifs réglementés en tenant compte de leur implication dans des activités connexes comme la production locale, ou les nouveaux services tels que l'efficacité énergétique. Dans un deuxième temps, nous analyserons les raisons incitant une collectivité territoriale à se lancer dans une ou plusieurs de ces activités et les conditions d'efficacité de ces missions. Enfin, il convient de s'interroger sur la forme contractuelle d'une telle intervention et sur son efficacité ainsi que sur la maille la plus adaptée selon les circonstances (notamment entre les communes et les intercommunalités).

Ces questions doivent être reliées aux spécificités du secteur électrique par rapport aux autres services publics locaux (en termes de modèle économique, de législation et de régulation). On peut penser que les caractéristiques des collectivités territoriales (population, financement, localisation, maillage...), leurs compétences et leur expérience dans la gestion des services publics locaux, leur implication dans la transition énergétique (en termes d'investissement dans les EnR, les smart grid, les PCET et SREAC) ou encore le niveau de subsidiarité entre les différents types de collectivités, sont autant de variables pouvant influencer leur choix. L'objectif de ce projet est de mobiliser l'économie des contrats pour faire des propositions concernant les conditions d'efficacité des nouvelles formes contractuelles et organisationnelles qui vont encadrer les services publics de l'électricité.

Cela permettra, in fine, de proposer une typologie des différentes formes organisationnelles et contractuelles mises en place par les collectivités territoriales.

Ce projet peut être décomposé en trois sous-objectifs présentés ci-dessous, chacun de ces objectifs donnant lieu à un livrable de la recherche.

Objectif 1 : Établir une revue de littérature

Cette analyse se basera sur la littérature économique théorique et empirique, sur la littérature juridique ainsi que sur la littérature institutionnelle et professionnelle (rapports annuels, rapports thématiques, rapports des institutions de régulation).

Il s'agira dans un premier temps d'identifier les différents modèles d'organisation possibles en fonction des choix que doivent faire les collectivités territoriales en matière de gestion des services publics de fourniture d'énergie et de l'efficacité énergétique de l'habitat. Dans cette optique, une analyse comparative à l'échelle européenne (Allemagne, Italie, Grande-Bretagne notamment) sera réalisée, ces pays étant notamment plus avancés dans la « remunicipalisation » du secteur de l'énergie. En Allemagne, par exemple, les « stadtwerte » (entreprises municipales délégataires de services publics dans l'électricité, le gaz et l'eau) sont déjà impliqués dans ce secteur. Il sera donc utile d'étudier ce cas pour comprendre comment les communes sont capables de gérer l'activité de production et de fourniture d'électricité. En Angleterre, les entreprises communales n'occupent qu'un rôle limité dans la production d'énergie, mais on constate depuis 2010 un développement des partenariats public privé (Private Finance Initiative, PFI) dans ce domaine. Il sera donc également utile d'analyser ce cas.

Les expériences dans d'autres secteurs (eau, transport public, déchet) seront aussi prises en compte. Les travaux effectués au sein de la Chaire EPPP sur ces secteurs et plus particulièrement les bases de données construites dans le cadre de ces travaux seront bien évidemment mobilisés.

D'autre part, ce projet a pour ambition d'analyser les déterminants des choix des collectivités territoriales en matière de gestion des services publics de fourniture d'énergie et de l'efficacité énergétique de l'habitat. Nous nous appuyons sur les travaux empiriques sur d'autres secteurs/pays pour mettre en évidence les spécificités du secteur électrique et sur l'expertise des chercheurs de la Chaire EPPP.

Cette revue de la littérature permettra ainsi de préciser les différents enjeux liés à l'évolution de l'activité de distribution d'électricité, les différentes contraintes et opportunités pour les collectivités notamment en termes de cadre législatif et de régulation ainsi qu'en termes de maillage. L'objectif final est d'analyser les choix organisationnels et contractuels effectués par les collectivités territoriales pour la distribution d'électricité, et donc également pour l'ensemble des activités connexes (production

locale, fourniture d'énergie, missions de service public d'efficacité énergétique). Nous pensons qu'il est pertinent de positionner ces choix au regard des choix effectués dans d'autres secteurs par une même collectivité.

- ⇒ Livrable 1 : Revue de la littérature académique et institutionnelle des pratiques françaises et européennes en matière de distribution d'électricité et des activités connexes

Objectif 2 : Choix du terrain pertinent pour l'enquête

Il s'agit de nous appuyer sur un recensement exhaustif de tous les projets mis en œuvre en France et en Europe par les collectivités territoriales dans le domaine des smart grids pour sélectionner ceux qui sont les plus pertinents pour notre étude, c'est-à-dire ceux pour lesquels les collectivités sont au cœur du projet, afin de pouvoir analyser leurs pratiques contractuelles dans le cadre de ces projets.

La revue de littérature effectuée en amont facilitera l'identification de ces différents projets.

- ⇒ Livrable 2 : Liste des collectivités françaises et européennes engagées dans les smart grids et liste des collectivités comprises dans notre étude

Objectif 3 : Réaliser une typologie des différentes formes organisationnelles et contractuelles mises en place par les collectivités territoriales

Outre l'analyse de la littérature sur ces thématiques, le projet se basera sur une enquête de terrain via la réalisation d'un questionnaire soumis aux collectivités territoriales. En France, l'enquête portera sur les municipalités ayant « remunicipalisé » un ou plusieurs services dans d'autres secteurs. Cela permettra notamment d'analyser les motivations des communes à gérer en propre leurs services publics.

A l'international, l'enquête portera sur les services de fourniture d'énergie et de l'efficacité énergétique visés par le présent projet.

L'ensemble de ces analyses nous permettra d'émettre des propositions d'évolutions contractuelles dans ce secteur.

- ⇒ Livrable 3 : Typologie basée sur les collectivités françaises déjà engagées dans les smart grids et mise en perspective des choix contractuels avec ceux effectués dans d'autres secteurs.
- ⇒ Livrable 4 : Typologie basée sur les expériences européennes en matière de smart grids

Le projet sera finalisé par le livrable 5 qui présentera et mettra en perspective l'ensemble des quatre livrables d'avancement.