

FÉDÉRATION NATIONALE DES COLLECTIVITÉS
CONCÉDANTES ET RÉGIES

LES SERVICES PUBLICS PAR RÉSEAUX,
ENTRE RÉGULATION LOCALE
ET CONCURRENCE



COLLOQUE POUR LE 70^e ANNIVERSAIRE DE LA FNCCR
25 et 26 novembre 2004

ÉDITORIAL DU PRÉSIDENT

par Xavier PINTAT

Sénateur de la Gironde

Président de la FNCCR



Il y a soixante-dix ans, quelques élus épris de modernité, désireux de rendre les bienfaits de la « fée électricité », célébrée par Dufy, accessibles à tout citoyen, créaient la Fédération des collectivités électrifiées, devenue ensuite la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR).

Depuis, puisant sa légitimité dans le rôle irremplaçable que jouent les services publics de proximité du point de vue, tant de l'équilibre économique et social, que du développement durable des territoires, la FNCCR n'a cessé de concourir à une amélioration des outils juridiques, techniques et financiers mis à la disposition des collectivités territoriales et à l'augmentation de la qualité des prestations offertes à nos concitoyens dans le domaine des distributions publiques d'énergie et d'eau.

La remarquable adaptabilité des collectivités organisatrices de services publics par réseaux leur a permis de traverser un siècle de bouleversements historiques. Sans jamais se démettre de leurs obligations de garants de l'intérêt général, nos collectivités ont ainsi réussi à s'insérer successivement dans le paysage concurrentiel qui prévalait au moment de la grande loi de 1906 sur l'énergie, puis dans le système d'économie administrée issu de la nationalisation de l'électricité et du gaz, en 1946, avant de bénéficier de l'allègement des tutelles qui a accompagné la décentralisation des années quatre-vingt, pour retrouver finalement, face aux marchés qui se dessinent aujourd'hui, des préoccupations parfois étonnamment convergentes avec celles des origines – même s'il convient de considérer les analogies avec circonspection.

Tel a été l'esprit des colloques par lesquels la FNCCR a souhaité célébrer d'une manière particulière, au mois de novembre 2004, ces sept décennies d'action et, parfois, de combats : mettre en perspective les bouleversements d'aujourd'hui, pour aider à leur donner du sens, et à surmonter la perplexité que suscite le changement lorsqu'on oublie qu'il est dans la nature même de l'Histoire.

Je veux remercier ici très vivement l'ensemble des intervenants qui ont, par la qualité de leurs propos, contribué à la qualité de débats dans lesquels le lecteur trouvera, je l'espère, matière à nourrir ses propres réflexions.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'X. Pintat', with a vertical line extending downwards from the end of the signature.

PREMIER BILAN DE L'OUVERTURE DES MARCHÉS DE L'ÉNERGIE

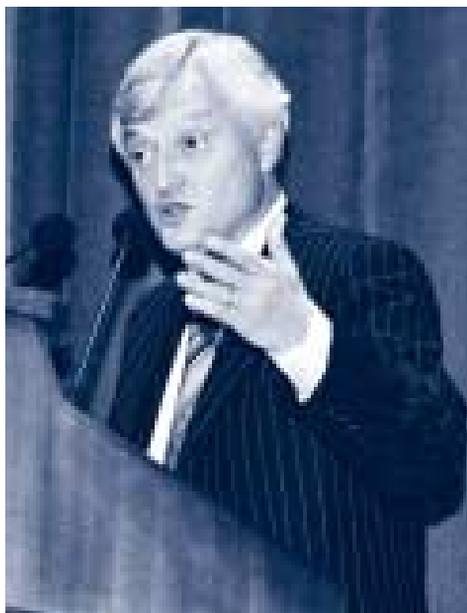


COLLOQUE POUR LE 70^e ANNIVERSAIRE DE LA FNCCR
25 et 26 novembre 2004

OUVERTURE DU COLLOQUE ET PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DU DEUXIÈME BAROMÈTRE FNCCR/IFOP

— par Xavier PINTAT —

Sénateur de la Gironde, Président de la FNCCR



faire partager leurs conclusions sur ces cinq premiers mois... et leurs anticipations pour la suite.

En guise d'introduction aux débats, il nous a semblé utile de vous présenter les résultats de notre second baromètre semestriel. Je ferai ensuite quelques rappels historiques qui trouvent un écho intéressant dans l'actualité et nous ramènent aux sources de la naissance de notre Fédération.

L'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz à la concurrence : résultats du baromètre FNCCR/IFOP

Permettez-moi de vous souhaiter une très cordiale bienvenue au nom de la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies. Cette journée de travail est marquée d'un éclat particulier puisqu'elle permet de célébrer également le 70^e anniversaire de notre Fédération.

Depuis le 1^{er} juillet 2004, les marchés de fourniture d'électricité et de gaz sont ouverts à la concurrence pour tous les clients professionnels. Notre objectif principal, aujourd'hui, sera de tirer un premier bilan de cette ouverture. À ce titre, je remercie vivement chacun des intervenants qui ont accepté de nous

Notre Fédération a demandé à l'IFOP d'observer l'évolution de l'opinion des Français – grand public, professionnels, maires – au fur et à mesure de l'ouverture du marché énergétique à la concurrence. Un premier baromètre de l'IFOP avait été réalisé en juin 2004 et le second vient de paraître.

Degré de satisfaction global concernant la fourniture d'électricité et de gaz (échelle de satisfaction allant de 0 à 10) – Baromètre FNCCR/IFOP

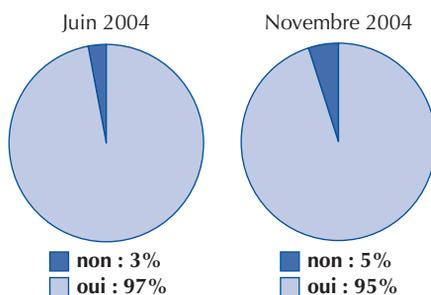
	Électricité		Gaz	
	Juin 2004	Nov. 2004	Juin 2004	Nov. 2004
Grand Public	8,4	8,1	8,4	7,9
Chefs d'entreprise	8	7,7	8	7,8
Maires	8,2	8	8,6	7,7

Ce sondage montre, en premier lieu, que l'appréciation globale du service public organisé par les collectivités locales reste satisfaisante malgré une baisse par rapport à juin dernier. Chez les élus, cette appréciation se détériore faiblement pour l'électricité et plus fortement pour le gaz. La tendance est identique, quoique plus modérée, s'agissant des entreprises.

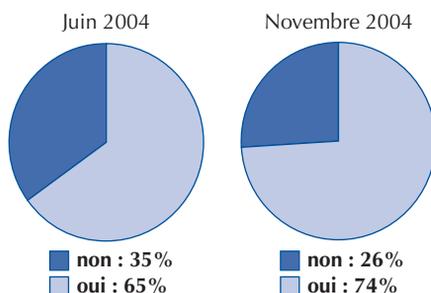
Concernant la qualité et le rapport qualité/prix de la distribution d'électricité (ce qui inclut la sûreté du réseau, la clarté de la facture, le prix facturé, etc.), la satisfaction globale baisse fortement. Les personnes interrogées ont constaté davantage de dysfonctionnements dans la « livraison » de l'électricité ces derniers mois ; le monde rural est plus affecté que la ville, ce qui n'est guère surprenant. Les agriculteurs expriment d'ailleurs l'opinion la plus sévère quant à la qualité. À titre personnel, j'ai malheureusement constaté que la région où se manifestaient le plus de mécontentements était le Sud-ouest. La tolérance des élus, des professionnels et du grand public face à ces dysfonctionnements reste cependant à des niveaux très élevés, même si 9% des entreprises estiment leurs coupures trop nombreuses. Bien que la situation ne soit pas dramatique, ces résultats montrent que la qualité perçue du service public de distribution a tendance à s'effriter. Cela doit nous alerter et justifie une vigilance accrue, notamment du point de vue du contrôle de l'activité des concessionnaires.

Connaissance de l'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz – Baromètre FNCCR/IFOP

MAIRES



CHEFS D'ENTREPRISE



Concernant la seconde partie du baromètre, qui porte sur l'ouverture des marchés, il apparaît que la concurrence reste perçue comme un phénomène marginal, du côté des élus comme des entreprises. De fait, un quart des entreprises ignore la possibilité de changer de fournisseur. Si les élus sont mieux informés, les changements sont rares en pratique.

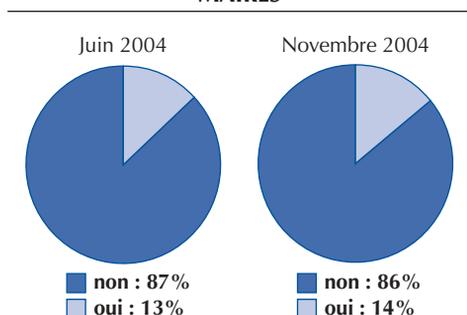
Ainsi, en novembre 2004, seules 14 % des communes avaient été contactées par des concurrents d'EDF et de Gaz de France. Ces chiffres doivent toutefois être relativisés en raison de la diversité des communes en termes de taille. Mais, même chez les plus grandes, celles de plus de 30 000 habitants, seule la moitié a été démarchée.

La même frilosité apparaît lorsqu'il est question de comparer les offres ou de changer de fournisseur. D'ailleurs, en cinq mois, l'intention de changement s'est singulièrement réduite chez les élus. Des chiffres similaires peuvent être observés en ce qui concerne les entreprises. Au cours de ces derniers mois, elles ont été plus sollicitées qu'auparavant par les concurrents des opérateurs historiques, mais ces démarches commerciales restent peu actives puisqu'elles ne concernent qu'une entreprise sur sept.

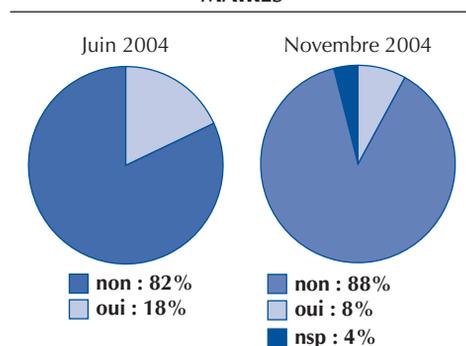
Contact avec des fournisseurs autres qu'historiques
– Baromètre FNCCR/IFOP

Intention de changer de fournisseur
– Baromètre FNCCR/IFOP

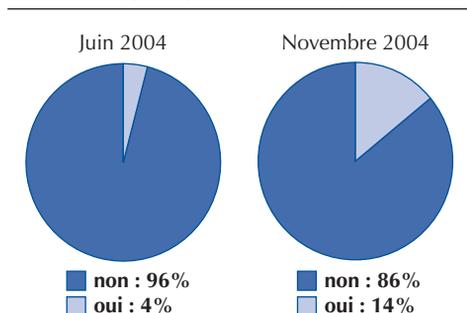
MAIRES



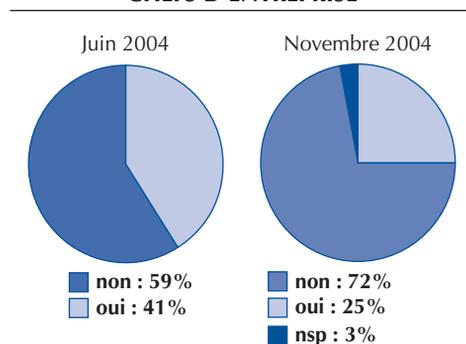
MAIRES



CHEFS D'ENTREPRISE



CHEFS D'ENTREPRISE



Ce second baromètre FNCCR/IFOP ne diffère ainsi qu'à la marge du premier ; cela n'est guère surprenant dans la mesure où il n'y a pas eu de grands bouleversements au cours de ces cinq derniers mois. Nous saurons au fil de cette journée ce qu'en pensent les différents acteurs. Pour l'heure, comme nous l'anticipions en juillet dernier, l'ouverture à la concurrence est attendue sereinement par les Français ; elle reste limitée et ne progresse que lentement.

Après l'actualité, l'histoire. Comme vous le savez, le passé éclaire souvent le présent et aide à préparer l'avenir. Il y a sans doute quelques enseignements à tirer des 70 ans du livre d'histoire de la FNCCR.

De l'électrification des campagnes à la dérégulation : 70 ans d'action

La FNCCR a été créée le 23 février 1934, sous le nom de Fédération nationale des collectivités publiques électrifiées. Le contexte n'était pas sans ressemblance avec celui qui émerge aujourd'hui. Certes, le marché était ouvert à la concurrence mais il avait déjà des allures d'oligopole. À cette époque, nos collectivités, comme aujourd'hui, devaient se battre sur deux fronts à la fois : d'une part, celui des réseaux qu'il fallait construire et développer – et qu'il faut aujourd'hui renforcer et moderniser – et, d'autre part, celui de l'organisation du service public de distribution, justifié par la protection des citoyens-consommateurs.

Nos prédécesseurs ont fait preuve de détermination et de clairvoyance. Dès sa création, la FNCCR est marquée par une activité soutenue et inscrite dans le long terme.

Ainsi, en matière d'intercommunalité, la Fédération œuvre, dès ses origines, pour la création de « syndicats mixtes » ou syndicats de syndicats, destinés à renforcer la coopération entre les syndicats d'électricité. Ce travail de longue haleine nous permet aujourd'hui de disposer de syndicats de taille départementale, échelle de territoire adaptée à leurs missions, notamment le contrôle des concessionnaires.

Par ailleurs, dans les années 30, l'électrification est un enjeu majeur. Pour aider les communes rurales, la Fédération obtient une augmentation de l'aide financière qui leur est allouée pour construire des réseaux. La naissance du Fonds d'amortissement des charges d'électrification (Facé) en est la conséquence directe. Ce fonds existe toujours aujourd'hui, c'est un outil de financement particulièrement utile et apprécié des syndicats d'électricité.

Parmi les premiers travaux de la FNCCR, nous pouvons également citer la proposition d'un encadrement de la structure tarifaire, celle de l'institution d'un Conseil supérieur de l'électricité, ou encore la demande de création d'une caisse de compensation des distributeurs d'énergie électrique. Ces diverses propositions ont reçu un accueil favorable qui s'est traduit par un décret-loi en octobre 1935. Il est évidemment remarquable de constater que ces dispositions sont toujours d'actualité aujourd'hui.

Le dossier de l'encadrement de la structure tarifaire est notamment riche d'enseignements en ce qui concerne la position que doivent adopter aujourd'hui les collectivités pour une bonne régulation du marché. Dans les années 20, celles de l'après guerre, en raison de l'instabilité économique, des index avaient été instaurés afin d'adapter l'évolution des prix de l'électricité aux charges des entreprises.

Dans ces index, figurait le salaire horaire. Or, quelques années plus tard, la technicité croissante des emplois l'avait fait augmenter très rapidement. Mais, comme l'industrie faisant des gains de productivité importants, la masse salariale globale restait stable. On assistait en conséquence à une hausse des tarifs injustifiée. Deux décrets, adoptés en 1934 et 1937 sur proposition de la FNCCR, ont permis de changer la formule de calcul en remplaçant le salaire horaire de l'industrie électrique par le salaire rapporté au nombre de kWh vendus.

L'action de la FNCCR a ainsi profité aux usagers en leur donnant une part du bénéfice de l'amélioration de la productivité. Nous trouvons, je crois, dans cet épisode de l'histoire de notre Fédération, un bel exemple de cette attention que doivent porter les autorités concédantes à la protection des consommateurs. C'était vrai en 1930, ça l'est toujours aujourd'hui, cela le sera davantage demain, avec l'ouverture à la concurrence du marché des particuliers. C'est d'ailleurs un des enseignements des actions menées par la Fédération dans cette période fertile : les décisions, nourries par la relation de proximité avec les citoyens-consommateurs, doivent procéder d'un sens profond de l'intérêt général. Le second enseignement en découle : pour que l'action soit la plus souple et efficace possible, elle doit s'inscrire dans une logique de décentralisation. Le service public de distribution d'énergie, service public local, est apprécié par nos concitoyens. Je crois que les élus que nous sommes peuvent en être légitimement fiers, car cela récompense plus d'un siècle de travail.

Je tiens à saluer ici le travail accompli par mes prédécesseurs, au premier rang desquels figure Josy MOINET, qui a présidé

la Fédération jusqu'au début de cette année. Sous sa conduite, la FNCCR a remarquablement bien préparé les échéances auxquelles nous sommes confrontés à présent. Le renouvellement des contrats de concession, qui ont été modernisés et renforcés et constituent des éléments majeurs de référence pour les autorités concédantes et pour les concessionnaires, illustre parfaitement ce propos. Pour les usagers, c'est la garantie que le service public local de distribution d'énergie est durable et de qualité.

Toutefois, les collectivités se doivent d'être vigilantes car, après un demi-siècle sans changement majeur en France - période qui a permis à EDF de s'équiper massivement, de mettre en place un programme électronucléaire très important et d'équiper l'ensemble des Français - l'histoire s'accélère à nouveau. Cette accélération se manifeste sans conteste dans le domaine législatif : directives européennes, lois de transposition, lois d'orientation... Au cours de ces dernières années, le secteur énergétique français, mais également européen, a été modifié en profondeur : nous en mesurons à peine les premiers effets.

Un tel bouleversement suppose l'arrivée de nouveaux acteurs et des transformations significatives. Cette nouvelle organisation paraît, pour autant, plutôt favorable aux collectivités locales, et nous devons nous en féliciter. Confortées dans leur rôle d'organisatrices du service public local de distribution d'énergie, nos collectivités disposent en effet d'une légitimité renforcée pour en contrôler l'exécution. Cela est d'autant plus nécessaire que, face à la concurrence, notamment en matière de fourniture d'énergie, ce contrôle sera de plus en plus difficile à exercer.

Nous sommes donc entrés dans une période d'incertitudes dans laquelle les collectivités locales seront sûrement un

des principaux éléments de stabilité du système. Elles disposent en effet de compétences réaffirmées et renforcées d'une loi à l'autre, d'une implantation locale forte, d'une expérience sans équivalent. Ces atouts doivent nous permettre de contribuer efficacement à dessiner le paysage énergétique de demain, dans les domaines qui sont les nôtres.

Les principaux enjeux pour l'avenir

Le maintien de la qualité des réseaux constitue l'enjeu premier. Dans cette nouvelle organisation, nous devons disposer de ressources suffisantes à l'entretien et au renouvellement des réseaux d'électricité, trop souvent vétustes. La qualité de l'énergie fournie en dépend. Deux pistes de travail se profilent : le tarif d'utilisation des réseaux doit prendre en compte cette dimension ; nous devons obtenir la mise en place de programmes pluriannuels d'enfouissement des réseaux. Ce sujet crucial fera l'objet de la seconde table ronde.

Le second enjeu à prendre en compte a trait aux énergies renouvelables et à la maîtrise de la demande d'énergie. Nos collectivités sont encouragées à développer la production locale d'électricité à partir de sources renouvelables, tout comme elles sont vivement incitées à mener des opérations exemplaires de maîtrise de la demande pour leurs propres besoins mais, plus largement, pour les citoyens-consommateurs. Pour avancer dans ce sens, notre Fédération vient d'ailleurs de signer un accord-cadre avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) qui concrétise une phase tout à fait construc-

tive de négociation. J'en remercie vivement Mme Michèle PAPPALARDO, Présidente de l'ADEME, qui nous a fait l'honneur d'accepter d'intervenir lors de notre première table ronde. Elle aura ainsi l'occasion de vous présenter cet accord-cadre. Pour ma part, je voudrais souligner le fait qu'en facilitant l'établissement de relations partenariales entre l'ADEME et les syndicats d'énergie, cet accord-cadre devrait donner une forte impulsion à la politique d'efficacité énergétique de nos collectivités. Il devrait en particulier les conduire à consommer mieux et moins. Comme le champ de cet accord-cadre est vaste, il conduira également, je l'espère, à un effet de levier sur certaines initiatives en matière de maîtrise de la demande, ce qui permettra au final de réduire les besoins en ce qui concerne les renforcements de certains réseaux. Je remercie donc l'ADEME et sa Présidente pour ce partenariat qui nous permet de poser aujourd'hui les premiers jalons d'un dispositif que l'adoption prochaine de la loi d'orientation sur l'énergie devrait stabiliser définitivement.

Enfin, le dernier enjeu concerne la protection des petits consommateurs. L'électricité est un produit de première nécessité. Or, l'orientation du marché semble conduire à la constitution d'oligopoles guère favorables aux consommateurs, professionnels aujourd'hui, particuliers demain. Nous devons donc tenter de mettre en place des garde-fous spécifiques. Nos collectivités seront impliquées dans cette régulation locale qu'elles pratiquent déjà par le biais de rencontres formalisées avec les associations de consommateurs. Il nous faut aller plus loin, en définissant un *modus vivendi* acceptable par les fournisseurs et les clients et en assurant, ensuite, le bon fonctionnement. Au travers de la défense

des petits consommateurs, il s'agit de maintenir le service public de proximité auquel nous sommes très attachés. Ce service public fonctionnait jusqu'à maintenant plutôt bien. Nous étions alors dans le cadre d'un marché monopolistique où face à une entreprise de qualité se trouvaient des collectivités propriétaires des réseaux fonctionnant sous un régime d'économie concessionnaire garantissant un réel contrôle public. Le service public de proximité, auquel les Français sont très attachés, peut très bien fonctionner à condition qu'un contrôle soit mis en oeuvre au niveau où il s'exerce.

Un 70^e anniversaire, ce n'est pas un aboutissement mais une étape. De l'histoire de notre Fédération, nous devons, je crois, retenir comme enseignement la capacité qu'ont les élus, lorsqu'ils travaillent sur des sujets d'intérêt général, à préparer l'avenir. C'est ce qui doit guider nos travaux, parce que nous souhaitons contribuer à bâtir un système énergétique durable. ■

TABLE RONDE N° 1

MARCHÉS DE L'ÉNERGIE : QUELLE DEMANDE ?

Intervenants : Jean-Bernard BAYARD, Administrateur à la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles ; Olivier CHAPELLE, Vice-président de la Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises ; Jean-Jacques GUILLET, Député, Président du Syndicat Intercommunal pour le Gaz et l'Électricité en Ile-de-France ; Michèle PAPPALARDO, Présidente de l'Agence de l'Environnement et de Maîtrise de l'Énergie ; Emmanuel RODRIGUEZ, Secrétaire confédéral à la Confédération Syndicale des Familles. **Animateur :** Pierre-Luc SEGUILLON, Journaliste.



M. Pierre-Luc SEGUILLON (Journaliste)

– Le Président PINTAT a donné la feuille de route que nous devons mettre en œuvre à trois niveaux : l'offre, la demande et les réseaux. Chacun de ces sujets fera l'objet d'une table ronde et nous commencerons par aborder la question de la demande.

Nous nous situons aujourd'hui dans un nouveau contexte dont nous souhaitons faire un bilan. Olivier CHAPELLE, constatez-vous aujourd'hui que les entreprises attendent que le nouveau système soit rôdé ou font-elles déjà jouer la concurrence entre les différents fournisseurs d'électricité ?

M. Olivier CHAPELLE (Vice-Président de la CGPME) – Comme le Président PINTAT le rappelait, un quart des entreprises ne se sont pas encore intéressées à l'ouverture du marché de l'électricité à la concurrence, 40% des entreprises ne

savent pas comment accéder à la nouvelle offre et seules 20% d'entre elles pensent changer un jour d'opérateur. Cela est révélateur du manque de communication vis-à-vis des entreprises et notamment des PME. En effet, la comparaison entre les offres des différents opérateurs est rarement considérée comme une priorité pour les chefs d'entreprises.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Cette attitude révèle-t-elle de l'attentisme, de la prudence ou un simple manque d'information ?

M. Olivier CHAPELLE – Cette attitude dénote un manque d'information incontestable. Par ailleurs, un chef d'entreprise exerce souvent un métier qui l'occupe à temps plein. Dans ce contexte, le changement d'opérateur n'est pas une priorité pour lui.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – La même situation d’attente est-elle observée dans le monde agricole ?

M. Jean-Bernard BAYARD (Administrateur de la FNSEA) – La même situation d’attente est effectivement constatée dans le secteur agricole, quoique le contexte soit différent. Le Président PINTAT le soulignait à l’instant, les agriculteurs émettent beaucoup de réserves sur la qualité du réseau d’électricité. Bien que les agriculteurs aient été informés de l’ouverture du marché de l’électricité par la FNSEA et ses relais locaux, ils préfèrent attendre de voir comment évoluera la situation pour se positionner.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Jean-Jacques Guillet, en tant que Président du Syndicat intercommunal pour le gaz et l’électricité en Ile-de-France (SIGEIF), un syndicat historique qui rassemble 174 communes, pensez-vous que les collectivités territoriales font preuve du même attentisme ?



M. Jean-Jacques GUILLET (Député des Hauts-de-Seine et Président du SIGEIF) – La situation des collectivités locales est très particulière. En effet, en plus des exigences éventuelles du marché, elles doivent respecter les règles de la commande publique, ce qui n’est pas le cas d’une entreprise ou d’une exploitation agricole. Jusqu’à la loi du 9 août 2004 relative au

service public de l’électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, nous étions confrontés à un double problème. En effet, nous allions être éligibles au marché comme tout professionnel alors que, dans le même temps, nous étions contraints d’appliquer les règles de la commande publique, c’est-à-dire de procéder à une mise en concurrence systématique. Nous étions ainsi obligés de faire jouer notre éligibilité. À la suite d’un amendement, officiellement d’origine parlementaire mais en fait d’origine gouvernementale, déposé à l’Assemblée nationale et confirmé par le Sénat, l’article 30 précisant que les collectivités locales ne sont pas obligées de faire jouer leur éligibilité a été introduit. Les collectivités territoriales peuvent donc sortir du cadre strict du Code des marchés publics en attendant le 1^{er} juillet 2007, date d’ouverture totale du marché. Toutefois, les collectivités locales s’étant préparées à une prochaine mise en concurrence de leur fourniture d’énergie dès 2004 sont faussement sécurisées par cet article 30, qui ne fait que retarder l’échéance. Les collectivités territoriales ont en réalité intérêt à entrer sur le marché de l’électricité en profitant de cette occasion pour mettre en œuvre des actions de maîtrise de la demande de l’énergie.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Qu’attendent les entreprises d’un producteur d’électricité en matière de prix et de qualité de service ?

M. Olivier CHAPELLE – La consultation lancée par la CGPME auprès de ses adhérents montre que les entreprises attendent un bon rapport qualité/prix mais aussi un service permettant une baisse de leur consommation, un diagnostic des problèmes éventuels et une identification des voies d’amélioration.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Monsieur RODRIGUEZ, quel est votre sentiment en ce qui concerne les petits consommateurs ?

M. Emmanuel RODRIGUEZ (Secrétaire confédéral de la Confédération syndicale des familles) – Les consommateurs souhaitent que les fournisseurs leur proposent une électricité peu onéreuse et ne veulent pas de problème en ce qui concerne les relevés de compteur et la facturation. Notre Confédération s'interroge donc sur les prix, la loyauté des transactions et les services rendus – relevé et entretien du compteur, sécurité de l'approvisionnement en électricité – par les opérateurs lorsque le marché de l'électricité s'ouvrira à la concurrence.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Quelles sont les principales attentes des agriculteurs ?

M. Jean-Bernard BAYARD – Le prix est évidemment une donnée déterminante. Toutefois, la FNSEA met également l'accent sur les préoccupations liées à l'aménagement du territoire. La qualité et la fiabilité du service sont aussi des critères de choix pour les agriculteurs qui souhaitent bénéficier d'un service de proximité permettant, si nécessaire, des interventions rapides. Enfin, il faut que la facture soit simple.

Les agriculteurs manifestent par ailleurs des craintes relatives à l'ouverture du marché de l'électricité. L'une de ces craintes concerne l'horosaisonnalité. En effet, certaines activités agricoles – élevage, production légumière... – nécessitent une fourniture d'électricité variable au cours de l'année. L'irrigation est également un facteur saisonnier de consommation. Il faut préciser que les industriels du secteur agroalimentaire demandent aujourd'hui que les productions végétales soient irriguées pour en optimiser la qualité et le

suivi, conformément à des cahiers des charges de plus en plus rigoureux. Or, contrairement à ce qui s'est produit dans certains pays comme l'Espagne, cet argument n'a été pris en considération en France, ni par la Commission de Régulation de l'Énergie, ni par les interlocuteurs politiques, pour optimiser l'horosaisonnalité des tarifs d'utilisation des réseaux.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – N'est-il pas illusoire de penser que la mise en concurrence du marché de l'électricité favorisera la baisse des prix et la hausse de la qualité ?

M. Jean-Jacques GUILLET – L'absence de baisse des prix se manifeste chaque jour car d'autres facteurs que la libéralisation influent sur les tarifs. Actuellement, bien qu'ils soient à la hausse, les prix demeurent relativement bas par rapport aux investissements nécessaires en matière d'électricité et de gaz. Je précise que l'augmentation du prix du gaz est due au fait que ce prix est indexé sur celui du pétrole qui est actuellement à la hausse.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Si le prix du gaz avait été réellement indexé sur celui du pétrole, il aurait subi une augmentation de 8 %...

M. Jean-Jacques GUILLET – En principe, le prix d'achat du gaz est indexé sur le coût de production. On ignore comment le prix du gaz évoluera mais une tendance haussière est observée actuellement. Toutefois, le prix n'est pas ce qui préoccupe le plus les collectivités locales qui savent que les prix ne baisseront pas forcément avec l'ouverture du marché à la concurrence.

Les dépenses énergétiques d'une collectivité locale moyenne représentent environ 30 euros par an et par habitant. Une baisse

de 10 % des prix n'entraînerait qu'une baisse de moins de 1 % du budget de fonctionnement des collectivités locales. De plus, cette baisse serait annihilée par les diverses dépenses liées à l'appel d'offres. En revanche, les collectivités locales ont un rôle d'autorité organisatrice du service public, notamment en matière de maîtrise de la demande d'énergie et de lutte contre le réchauffement climatique. Dans ces conditions, le prix n'est pas fondamental. L'élément déterminant sera la possibilité offerte à une commune de maîtriser ses dépenses énergétiques et d'adopter de nouveaux comportements citoyens.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Madame PAPPALARDO, pouvez-vous nous apporter des précisions concernant la maîtrise de la demande d'énergie et les énergies renouvelables ?



Mme Michèle PAPPALARDO (Présidente de l'ADEME) – La situation actuelle d'ouverture des marchés et les réflexions menées dans différentes instances comme le colloque qui nous réunit aujourd'hui sont autant d'opportunités pour l'ADEME d'aborder la question de la maîtrise de l'énergie. L'augmentation des prix de l'énergie et l'imminente ouverture des marchés donnent l'occasion à tous les consommateurs de s'interroger sur la maîtrise de la demande, de leur facture énergétique et de leurs comportements en

matière de consommation d'énergie. Cette réflexion mobilise actuellement tous les acteurs avec plus ou moins d'acuité, y compris les PME et PMI, d'autant plus demandeurs d'informations que leurs factures énergétiques augmentent. Les collectivités locales s'intéressent également à ce sujet et prennent conscience de leur rôle primordial dans la lutte contre le changement climatique.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Est-ce dans ce contexte que vous avez conclu un accord-cadre avec la FNCCR ?

Mme Michèle PAPPALARDO – En effet, l'accord-cadre évoqué par le Sénateur PINTAT est le premier signé entre l'ADEME et la FNCCR. Cet accord a pour but d'améliorer notre travail commun avec les collectivités locales, de mettre en place avec les adhérents locaux de la FNCCR et les délégations régionales de l'ADEME des opérations exemplaires et de généraliser les bonnes pratiques, d'une part en matière de maîtrise de la demande, d'autre part en termes de développement des énergies renouvelables.

M. Emmanuel RODRIGUEZ – La Confédération syndicale des familles est très favorable à l'accord-cadre puisqu'elle demande depuis longtemps que la maîtrise de la demande d'énergie soit une priorité politique. Il faut toutefois relativiser l'adéquation entre l'ouverture des marchés et la politique de maîtrise de l'énergie. Nous pensons en effet que l'objectif principal de l'ouverture des marchés n'est pas la maîtrise de l'énergie mais l'instauration d'un système concurrentiel dans un contexte européen hostile aux monopoles, surtout s'ils sont d'origine publique. L'ouverture des marchés présente des risques pour le consommateur particulier.

De fait, une augmentation du prix de 10 %, dont l'impact est dérisoire pour le budget d'une collectivité, peut être considérable pour celui d'une famille. De plus, le pouvoir de négociation des consommateurs sera sans doute faible face à un oligopole. Concernant la qualité des services, les entreprises fournissant de l'électricité proposeront différentes gammes de services et de prix adaptées aux différents segments de marchés. Il est à craindre que l'ouverture des marchés n'entraîne une diminution de la qualité de service pour certaines familles.

Mme Michèle PAPPALARDO – Il est certain que l'ouverture des marchés n'entraînera pas « automatiquement » d'amélioration de la maîtrise de l'énergie s'il n'y a pas un effort particulier fait dans ce sens, et c'est pourquoi nous nous mobilisons aujourd'hui sur ce sujet. L'accord-cadre constitue toutefois pour nous une piste de progrès importante, sachant que nous travaillons à la fois avec les collectivités territoriales et les associations de consommateurs. En particulier, pour faire des progrès dans le domaine de la maîtrise de l'énergie, il est indispensable pour chacun de connaître sa consommation d'énergie pour ses différents usages, et de se situer par rapport à une consommation moyenne afin de déterminer quelles sont ses marges d'économies et de choisir le fournisseur d'énergie qui lui offre des services répondant le mieux à ses besoins, y compris en matière de maîtrise de l'énergie. Ce choix sera plus compliqué pour les familles qu'il faudra informer et sensibiliser par le biais des associations de consommateurs ou des collectivités locales.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Quel est votre sentiment concernant les services et la maîtrise de l'énergie ? S'agit-il d'une

simple préoccupation en termes de relations publiques pour les collectivités locales ?

M. Jean-Jacques GUILLET – Les collectivités locales et les syndicats sont conscients que l'ouverture du marché n'est pas motivée par la nécessaire maîtrise de la demande d'énergie mais nous devons nous interroger sur ce que peuvent être les avantages de cette évolution inéluctable. Le fait d'encourager la maîtrise de la demande est une opportunité que nous devons saisir au moment où chacun prend conscience des effets du réchauffement climatique. Par ailleurs, la plupart des collectivités locales sont aujourd'hui demandeuses d'énergies renouvelables et il serait possible de fournir de l'énergie verte à 100 % pour répondre à la demande d'énergie des communes.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Cette demande pourrait-elle constituer un argument concurrentiel pour le producteur ?

M. Jean-Jacques GUILLET – Oui, même si tous les fournisseurs proposent aujourd'hui de l'énergie verte.

Concernant le service public de l'électricité et du gaz, le système jusqu'alors était relativement simple. Il reposait sur un régime de concession, datant de l'avant-guerre, dans lequel les concessionnaires, depuis 1946, étaient des entreprises nationalisées agissant dans le cadre d'un monopole. Ces entreprises assuraient l'acheminement et la fourniture de l'énergie sous le contrôle des collectivités concédantes. Ce système se complexifie aujourd'hui dès lors que la fourniture est mise en concurrence. C'est pourquoi les collectivités et la FNCCR se sont interrogées sur les moyens de contrôler la four-

niture d'énergie pour améliorer le service public de proximité et la protection du petit consommateur en tentant de tirer des enseignements des expériences étrangères, notamment celles de l'Ontario, du Royaume-Uni, de la Belgique, et de l'ouverture du marché des télécommunications en France. C'est dans ce cadre qu'a été élaboré pour les fournisseurs d'électricité et de gaz un guide des bonnes pratiques qui devrait faire l'objet de conventions. Le projet de loi d'orientation sur l'énergie, dont la seconde lecture au Parlement devrait intervenir au cours du deuxième trimestre 2005, aborde cette question relative à la fourniture au petit consommateur. Une évolution est constatée depuis quelques années en France et en Europe à ce sujet. La Commission européenne est désormais sensible aux éventuels impacts de l'ouverture du marché de l'énergie sur le petit consommateur.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Comment une collectivité locale peut-elle favoriser la maîtrise de l'énergie ?

M. Jean-Jacques GUILLET – Les syndicats jouent un rôle essentiel dans ce domaine. Plusieurs syndicats, dont le SIGEIF, ont d'ailleurs signé un accord-cadre avec l'ADEME. Ainsi, le SIGEIF a signé un accord relatif aux économies d'énergie au plan local visant à réaliser des optimisations tarifaires. Les syndicats et leurs collectivités adhérentes ont un rôle important à jouer en matière d'assistance et de collaboration. Ils doivent notamment expliquer la nécessité de réduire la consommation énergétique. D'ailleurs, les Français prennent conscience de la nécessité de maîtriser l'énergie, notamment grâce à des campagnes médiatiques.

Mme Michèle PAPPALARDO – Les collectivités territoriales peuvent non seulement favoriser les économies d'énergie – par exemple au niveau de l'éclairage public ou du chauffage des bâtiments publics – mais également choisir d'utiliser des énergies renouvelables pour l'électricité ou le chauffage, ce qui permet de limiter l'utilisation des énergies fossiles et donc les émissions de gaz à effet de serre.

À cette fin, le plan Climat prévoit la mise en œuvre par les collectivités territoriales de « plans territoriaux Climat » ayant pour objectif de permettre aux collectivités locales d'une part, d'inventorier leurs émissions de gaz à effet de serre et, d'autre part, de mettre en place des plans d'action pour les réduire, à la fois en agissant sur leur patrimoine, et à travers leurs politiques de transport, d'aménagement et d'urbanisme, qui ont des conséquences majeures sur la consommation d'énergie des citoyens.

Enfin, les collectivités locales peuvent jouer un rôle essentiel en matière d'information et de communication auprès des entreprises et des particuliers, directement et par les exemples qu'elles peuvent donner. Sur ce thème, les certificats d'économie d'énergie prévus par le projet de loi d'orientation sur l'énergie pourront permettre aux collectivités locales de communiquer et d'agir en organisant des actions collectives au niveau de leur territoire. Mais déjà, une prise de conscience s'opère progressivement dans les collectivités locales qui commencent, pour certaines, à élaborer des outils permettant aux citoyens de modifier leurs comportements.

Par ailleurs, en ce qui concerne les énergies renouvelables, l'ADEME souhaite que les efforts financiers faits par les entreprises ou les collectivités locales qui décident d'acheter de l'électricité verte

profitent effectivement au développement de nouvelles installations utilisant des énergies renouvelables, et non aux distributeurs qui vendent souvent l'électricité verte à un prix supérieur à ce qu'elle ne leur coûte réellement. C'est pourquoi l'ADEME élabore actuellement un label pour les offres des fournisseurs d'énergie verte et, pour les collectivités territoriales, un modèle de cahier des charges de fourniture d'énergie apportant des repères et des conseils en matière de maîtrise de la demande d'énergie et de développement d'énergies renouvelables.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Les préoccupations de l'ADEME sont-elles entendues par les professionnels des secteurs industriels et agricoles ? Bien que ce ne soit pas son objectif initial, pensez-vous que la libéralisation puisse favoriser la maîtrise de la demande et le recours aux énergies renouvelables ?

M. Olivier CHAPELLE – J'ai le sentiment que l'ouverture des marchés de l'énergie entraînera une évolution des mentalités, notamment au sein des entreprises. Bien que le coût de l'électricité ne représente qu'une part minime du budget d'une PME, un processus de rééducation, d'évolution des mentalités des chefs d'entreprises et des collaborateurs est nécessaire dans un souci de développement durable et de protection de la planète. Nous avons un rendez-vous avec l'Histoire et l'ouverture des marchés jouera un rôle essentiel dans le changement des mentalités.

M. Jean-Bernard BAYARD – La maîtrise de l'énergie est un enjeu pour tous, y compris dans le monde agricole. Il est certain que la FNSEA accompagnera et incitera les professionnels du secteur

agricole à recourir aux diverses énergies vertes, qu'il s'agisse d'énergie provenant de la biomasse – déchets agroalimentaires –, des biocarburants, des huiles brutes, de l'éolien. S'agissant plus spécifiquement de l'éolien, la FNSEA, qui a engagé des démarches et élaboré des protocoles avec le Syndicat des énergies renouvelables, poursuivra ses efforts. Les avis sont très partagés entre les promoteurs et les détracteurs des éoliennes. Il faudra trouver un équilibre et adopter des comportements empreints de sagesse ne se basant pas uniquement sur des considérations pécuniaires.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – J'invite maintenant les personnes présentes dans la salle à s'exprimer.

M. René BRET (Président du Syndicat départemental d'énergie de la Haute-Saône) – Monsieur GUILLET a évoqué le rôle exemplaire des collectivités locales en matière d'économie d'énergie. C'est effectivement à partir de la réflexion et de l'exemple qui peut être donné au niveau d'une commune, à travers l'information et la communication en direction des administrés, que nos concitoyens réfléchiront à leurs comportements en tant que consommateurs. Je souhaiterais savoir si, dans l'accord-cadre passé entre l'ADEME et la FNCCR évoquant les énergies renouvelables, l'énergie « Bois » a bien été prise en considération. Le Syndicat départemental d'énergie de la Haute-Saône mettra l'accent sur cette énergie.

Mme Michèle PAPPALARDO – Je n'ai pas en mémoire tous les détails de l'accord-cadre qui vient d'être signé mais je serais très étonnée que l'énergie « Bois » y ait été oubliée. En effet, la biomasse, et en particulier l'énergie « Bois », est extrêmement importante dans notre action puis-

qu'il s'agit du premier budget pour l'ADEME en matière d'énergie renouvelable. Nous menons de nombreuses actions collectives relatives au bois, notamment avec les collectivités territoriales. Je suis certaine que dans le cadre des conventions qui seront passées entre les délégations de l'ADEME et les collectivités ou les fédérations régionales, l'énergie « Bois » figurera en bonne place.

M. Jean-Bernard BAYARD – La filière « Bois » a été intégrée dans le cadre des réflexions de la FNSEA tant au niveau national qu'au niveau local. Ainsi, par exemple, dans la région Nord-Pas-de-Calais, un vaste débat a été mené s'agissant de cette source d'énergie. Globalement, je constate que l'existence de nombreuses et parfois fausses idées préconçues en ce qui concerne l'énergie verte en général. Ainsi, des groupes de pression expriment d'importantes réserves quant à l'utilisation du Taillis à courte rotation (TCR), d'autres s'opposent fermement à la combustion de céréales dans le but de produire de l'énergie. Il sera indispensable de changer les opinions pour explorer certaines pistes très intéressantes.

M. Dominique FORTUNE (ADEME – Directeur EnR et réseaux des marchés énergétiques) – L'article 30 de la loi du 9 août 2004 permettant aux collectivités de ne pas se déclarer éligibles a-t-il suscité des réactions de la part de la direction de la concurrence de la Commission européenne? En effet, cette décision pourrait être considérée comme une limitation de l'ouverture des marchés.

M. Jean-Jacques GUILLET – Je n'ai pas eu connaissance de réactions de la Commission européenne à ce sujet. Toutefois,

diverses interprétations existent. Ainsi, Gaz de France estime que la mise en concurrence s'impose pour les nouveaux contrats. Il convient alors de procéder à un appel d'offres auquel paradoxalement seul Gaz de France peut répondre. En revanche, EDF, qui veut être certaine de conserver son marché, pratique une politique différente en estimant que, pour les nouveaux contrats, le bénéfice de l'article 30 est applicable. Ce sont davantage des raisons commerciales que juridiques qui motivent les attitudes d'EDF et de Gaz de France. Les réflexions menées au niveau de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et du ministère de l'Industrie nous permettront d'affiner notre opinion au cours des prochaines semaines. D'ailleurs, la mission dévolue à la CRE est de veiller à ce que les conditions de la concurrence soient respectées en France. Toutefois, le dernier mot reviendra aux tribunaux chargés d'appliquer le droit européen de la concurrence.



M. Georges GUILLERMIN (Président du Syndicat départemental de la Saône-et-Loire) – Monsieur GUILLET évoquait la possibilité de mettre en place des groupements d'achats pour les collectivités. Messieurs BAYARD, CHAPELLE et RODRIGUEZ feraient-ils confiance à des groupements d'achats organisés par des collectivités publiques pour y associer certains de leurs mandants, sachant

qu'ils devraient alors se plier aux contraintes qu'impose une commande publique ?

M. Emmanuel RODRIGUEZ – La Confédération syndicale des familles n'envisage pas pour l'heure cette possibilité puisque l'ouverture du marché à la concurrence pour les particuliers n'interviendra qu'au 1^{er} juillet 2007. Toutefois, si un groupement d'achat est mis en place au niveau des collectivités, nous pensons qu'il peut être intéressant que la population – dans le cadre de démarches faisant participer également les associations de consommateurs – soit associée à ses réflexions relatives aux conditions de fourniture et de maîtrise de l'énergie, à condition que la qualité du service soit au moins identique à la qualité actuelle.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Comment de simples citoyens pourraient-ils être associés à un groupement rassemblant un nombre très important de communes ?

M. Jean-Jacques GUILLET – Ce serait possible grâce à une disposition insérée dans la directive « Électricité » du 26 juin 2003, à la suite d'un amendement proposé par un député vert luxembourgeois au Parlement européen. La ville de Newcastle en Angleterre a pu ainsi créer récemment un groupement de commandes associant les collectivités locales, les établissements publics et les habitants. La mise en place d'un tel groupement de commandes permet aux petits consommateurs d'être mieux protégés.

M. Emmanuel RODRIGUEZ – Des réflexions sont menées actuellement sur la façon de recréer de l'économie sociale en formant des coopératives de production et de consommation associant les habitants sur le même principe que les

régies dans les quartiers. Les particuliers auraient ainsi une maîtrise citoyenne des questions énergétiques.

M. Olivier CHAPELLE – La mise en place de groupements d'achats est une excellente idée. En effet, cela permettrait de sensibiliser les chefs d'entreprises et leurs collaborateurs à ces problématiques. Des économies substantielles pourraient être ainsi réalisées par les entreprises dont les intérêts convergent en ce domaine avec ceux des particuliers. Toutefois, en raison des importantes contraintes administratives pesant sur les entreprises, il faut privilégier une solution simple.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – La même qualité d'énergie est-elle indispensable à tous les consommateurs ?

M. Olivier CHAPELLE – Il me semble que la même qualité d'énergie doit être fournie à chaque consommateur, qu'il soit industriel, agriculteur ou particulier.

M. Jean-Bernard BAYARD – Tout peut se discuter et se négocier. Par ailleurs, en matière de coopératives et de syndicats, le monde agricole a prouvé depuis un siècle qu'il savait s'organiser en adoptant des approches commerciales satisfaisantes en matière d'approvisionnement. Actuellement, dans certaines localités, des agriculteurs se sont regroupés pour acheter de l'énergie et du carburant. À titre d'exemple, je dirige une structure qui achète plus de 250 000 litres de gazole par semaine. Notre réflexion sur l'ouverture du marché de l'énergie et la constitution de groupements est ainsi avancée et nous ne sommes pas opposés à une association avec des collectivités. Toutefois, le monde agricole reste actuellement très prudent et prend peu d'initiatives révolutionnaires.



M. Dominique BULTEAU (Président du Syndicat départemental d'électricité du Cher) – Plus les groupements d'achats seront de taille importante, plus ils seront efficaces. Pourquoi dans ces conditions ne pas regrouper les agriculteurs, les PMI, les PME, les collectivités, les grandes industries, ... au sein d'une même structure nationale ?

M. Jean-Jacques GUILLET – Vous posez avec humour un réel problème. S'ils sont très larges, les groupements d'achats peuvent ressembler aux concessions d'avant 1946. Or la question de la durée des concessions est abordée de façon différente par la Commission européenne et par les concessionnaires historiques. En effet, des concessions de trente ans étaient signées avec EDF et Gaz de France alors que, selon la Commission européenne, une durée de cinq ans constitue déjà une durée trop longue pour une concession. Dans un futur proche, il n'est pas exclu de mettre en concurrence les concessions du réseau de distribution, de constituer des groupements de commandes pour l'achat au niveau des petits professionnels et des collectivités locales permettant de protéger les citoyens. L'économie concessionnaire qui est ainsi recrée est la meilleure solution pour protéger l'industriel et le

consommateur final et garantir un service public de proximité en maîtrisant la demande d'énergie.

M. Emmanuel RODRIGUEZ – Je partage globalement l'avis de Monsieur GUILLET. Toutefois, il me semble indispensable d'associer au contrôle du service public de proximité non seulement les élus et les collectivités locales mais aussi les organisations de consommateurs.

M. Jean-Claude JURI (Gérant de JCS Conseil) – Dans un groupement d'achat, il est possible de négocier le prix et le service. Quant à la qualité physique de l'énergie, elle est assurée pour tous par les gestionnaires de réseaux de distribution.



M. Léo ZAMI (Vice-président du Syndicat mixte d'électricité de la Martinique) – Dans les DOM-TOM, d'importants efforts sont nécessaires en matière de maîtrise d'énergie et de promotion des énergies solaire et éolienne. Du fait de sa situation insulaire, il est envisagé de recourir dans le département de la Martinique à l'énergie provenant de la mer. Ce département ne pourrait-il pas devenir un laboratoire de recherche, d'étude et d'expérimentation pour les énergies issues de la mer ?

Mme Michèle PAPPALARDO – La Martinique, la Guadeloupe et la Réunion sont déjà des laboratoires puisque la proportion d'énergie renouvelable y est bien plus importante qu'en métropole où l'électricité nucléaire occupe une place prépondérante. L'ADEME et EDF sont donc favorables au développement des énergies renouvelables, et notamment de l'énergie solaire et photovoltaïque, dans les DOM-TOM. De plus, les énergies provenant de la biomasse, de l'éolien et de la géothermie représentent une part très importante du potentiel énergétique de ces contrées. Les DOM-TOM peuvent donc devenir des laboratoires pour la métropole et pour les zones situées autour de ces îles.

M. Bernard BERGER (Président du Syndicat d'énergie de l'Ardèche) – La valorisation énergétique des déchets ultimes et des boues des stations d'épuration est-elle visée par l'accord-cadre signé entre l'ADEME et la FNCCR le 24 novembre 2004 ?

Mme Michèle PAPPALARDO – L'accord-cadre doit être mis en œuvre le plus largement possible pour s'adapter aux spécificités locales et aux besoins locaux. Les énergies produites par les déchets représentent 2 % de l'énergie primaire française. Des progrès sont possibles si l'énergie des incinérateurs et le biogaz des décharges sont mieux récupérés et valorisés. L'ADEME est très attentive aux actions pouvant être menées sur ces sujets en collaboration avec les collectivités territoriales.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Les concurrents d'EDF et Gaz de France sont-ils réellement présents et agressifs ?

M. Olivier CHAPELLE – Un certain nombre d'entreprises fortement consommatrices d'énergie électrique ont déjà été en contact avec les concurrents d'EDF et de Gaz de France, ce qui n'est pas mon cas puisque je dirige une entreprise de transport consommant peu d'électricité.

M. Jean-Jacques GUILLET – Des études récemment menées par l'IFOP montrent que les plus importantes collectivités locales ont été sollicitées par des concurrents d'EDF. En revanche, Gaz de France semble avoir peu de concurrents sauf dans le Nord de la France. Des concurrents apparaîtront certainement au cours de l'année 2005.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Comment les demandes sont-elles hiérarchisées ?

M. Jean-Jacques GUILLET – La maîtrise de la demande d'énergie est un problème important mais ce n'est pas le seul. Je rappelle que le système d'échange de quotas européens sera mis en place dès le 1er janvier 2005 et aura des conséquences tangibles pour les entreprises. Nous devons avoir en France une véritable politique industrielle qui prenne en compte ces enjeux. Par ailleurs, la défense d'un service public de proximité doit permettre de fonder dans un futur proche une nouvelle approche pour les collectivités locales qui doivent, d'ores et déjà, prendre leurs responsabilités dans le nouveau paysage énergétique.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Madame, Messieurs, je vous remercie pour votre participation à cette première table ronde de la matinée. ■

TABLE RONDE N° 2

LA QUALITÉ DES RÉSEAUX EST-ELLE GARANTIE ?

Intervenants : Pierre BORNARD, Directeur de la Division Système Electrique du Réseau de Transport d'Electricité ; Hugues DE GROMARD, Directeur général du Syndicat professionnel des fabricants de fils et câbles électriques ; Marc ESPALIEU, Directeur du Gestionnaire du Réseau de Distribution (GRD) d'Electricité de France ; Jean GAUBERT, Député, Président du Syndicat départemental d'électricité des Côtes-d'Armor ; Michèle ROUSSEAU, Directrice de la demande et des marchés énergétiques au Ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie ; Yves THUILLIER, Président du Syndicat des Entreprises de Génie Electrique. **Animateur :** Pierre-Luc SEGUILLON, Journaliste.



M. Pierre-Luc SEGUILLON – Messieurs de GROMARD et THUILLIER, pouvez-vous nous expliquer en quoi consistent les activités de vos syndicats professionnels ?

M. Hugues de GROMARD (Directeur général du SYCABEL) – Le SYCABEL est le Syndicat des fabricants français de câbles électriques et de communication. Il regroupe une trentaine de sociétés qui réalisent 95 % du chiffre d'affaires de la profession en France.

M. Yves THUILLIER (Président du SERCE) – Le SERCE est le Syndicat des entreprises de génie électrique. Il regroupe la grande majorité des sociétés intervenant dans

l'installation de réseaux et dans les activités industrielles ou tertiaires.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Quel est, aujourd'hui, l'état du réseau électrique en France ?

M. Jean GAUBERT (Député des Côtes d'Armor, Président du Syndicat départemental d'électricité des Côtes d'Armor) – Les réseaux ne sont pas tous en mauvais état. Ils sont même plutôt bien entretenus. C'est moins l'état du réseau que sa structure et son organisation qui posent problème en France. Certes, les élus locaux manifestent leurs inquiétudes concernant la fragilité du réseau d'électricité depuis quelques années. Mais la

pression qui s'exerce sur EDF pour réduire les coûts a effectivement une conséquence sur la qualité du réseau, et les collectivités locales se doivent de veiller au maintien de cette qualité.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Marc ESPALIEU, apportez-nous des précisions concernant la structure et l'état du réseau ?

M. Marc ESPALIEU (EDF – Directeur du Gestionnaire du réseau de distribution) – Le réseau électrique s'étend sur 1,2 million de kilomètres et comprend 2 millions de poteaux électriques. La qualité de l'électricité fournie aux usagers – qualité de l'onde et continuité de la fourniture – est satisfaisante comparée notamment à celle observée dans les pays de l'Union européenne. La situation s'est beaucoup améliorée puisque le temps moyen d'interruption a été divisé par six en vingt ans pour les clients raccordés sur les réseaux de basse tension. Les temps moyens de coupures observés en France sont identiques à ceux observés dans les autres pays européens, hormis l'Allemagne et les Pays-Bas où ils sont sensiblement inférieurs. Les coupures longues sont devenues rares (moins de 5% des clients connaissent plus de cinq coupures de plus de trois minutes par an), moins de 10% des consommateurs observent des chutes de tension importantes et moins de 1,5% d'entre eux restent mal alimentés. Les leviers de cette amélioration sont l'amélioration de la structure (construction de postes sources, raccourcissement des départs moyenne tension) et de l'exploitation (développement de la téléconduite et des travaux sous tension) des réseaux de distribution. Toutefois, on observe depuis trois ans une stabilisation du temps moyen de coupure. Par ailleurs, la sensibilité du réseau aux aléas climatiques reste forte.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Comment les pouvoirs publics interprètent-ils la situation du réseau électrique français ?

Mme Michèle ROUSSEAU (DIDEME-Directrice de la demande et des marchés énergétiques) – Les pouvoirs publics se préoccupent de la qualité du courant depuis une cinquantaine d'années. Or, il apparaît que la France est bien placée en Europe au niveau de la qualité du courant électrique même si elle n'est pas au premier rang. Dans les prochaines années, il faudra veiller à ne pas dégrader l'acquis en raison d'un mauvais entretien des réseaux, et déterminer si des progrès supplémentaires sont réalisables au niveau de la qualité du courant et notamment des coupures de courte durée.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Pourquoi les réseaux électriques ne sont-ils pas mis en concurrence ? Une libéralisation de cette activité est-elle envisageable ?

M. Pierre BORNARD (Directeur de la Division système électrique de RTE) – Les réseaux sont un monopole naturel reconnu par tous. Tout le monde s'accorde sur le fait que les réseaux de transports chargés de répartir l'électricité depuis les centrales jusqu'aux réseaux de distribution et ayant un rôle permanent d'équilibrage, doivent être dirigés par un seul opérateur sur une vaste zone. À Bruxelles, certains pensent que ces zones devraient se regrouper et s'élargir. En matière de qualité, il existe une inégalité manifeste suivant les pays européens. Ainsi, les Finlandais devraient faire des efforts d'investissement colossaux pour rattraper la France, qui devrait elle-même investir massivement pour rattraper la Hollande. La densité de population et de consommation joue un rôle essentiel. Or, cette densité est bien supérieure en

Hollande par rapport à la France, ce qui favorise la qualité du réseau hollandais. Pour cette même raison, au sein du territoire français, la qualité est différente dans les zones urbaines et rurales. Cette situation inégalitaire est difficile à endiguer car cela entraînerait une importante distorsion des efforts d'investissement entre ces différentes zones.



M. Jean GAUBERT – À l'instar de la fracture numérique, il est probable que nous assistions à une fracture électrique entre les zones rurales et urbaines. Ne pas fournir une électricité de qualité dans le monde rural entraînera de graves déconvenues.

M. Marc ESPALIEU – La qualité de l'électricité demandée par les clients est fonction de leurs usages et non de la zone où ils se trouvent. La difficulté consiste à répondre à des attentes différentes selon les clients tout en assurant partout une qualité de base.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – La qualité de l'électricité dépendant essentiellement de la qualité du réseau, est-il possible de fournir un niveau identique de qualité sur l'ensemble du territoire ?

M. Marc ESPALIEU – Sur un territoire aussi diversifié que celui de la France, il est à l'évidence impossible d'avoir un niveau de qualité uniforme. Néanmoins,

grâce aux très importants investissements effectués sur le réseau de distribution depuis vingt ans, nous avons réussi à améliorer considérablement le niveau de qualité de l'électricité fournie, en premier lieu dans le cadre d'un programme « qualité de base » puis sur la base d'une approche de qualité ciblée prenant en compte les besoins différenciés des utilisateurs.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Pouvez-vous nous apporter des précisions en ce qui concerne les investissements sur le réseau ?

M. Yves THUILLIER – Avant toute chose, il est important que des entreprises de qualité construisent les réseaux. Or cette qualité se mesure par le respect de procédures (certification ISO 9000), la formation des monteurs (certification) et le respect des règles de sécurité. Elle dépend, en outre, des rapports entre clients et entreprises.

Deux catégories d'acteurs investissent sur le réseau : EDF/Gaz de France Distribution, d'une part, les collectivités territoriales, d'autre part. Ces clients doivent admettre que les conditions économiques imposées doivent refléter les coûts pratiqués. Il en va de la qualité des méthodes des entreprises. Concernant EDF/Gaz de France Distribution, c'est trop souvent la politique du bas prix à tout prix qui prévaut. Cette politique impose aux entreprises de génie électrique des conditions inacceptables qui font peser un risque certain sur la qualité. Il est donc indispensable qu'EDF/Gaz de France Distribution change ses méthodes. S'agissant des collectivités et des régions, les dérives sont plus rares. Toutefois, la politique d'économie à courte vue est, indépendamment du manque d'attention à la qualité, catastro-

phique pour la protection de l'emploi. Si elles veulent maintenir dans les régions et les circonscriptions un niveau d'emploi satisfaisant, les collectivités locales doivent veiller à la conservation d'un tissu industriel d'entreprises solides. Il n'est pas dans leur intérêt de sacrifier l'avenir d'entreprises, sources de richesse, pour réaliser des gains médiocres immédiats. Les entreprises de génie électrique ont donc un point de vue mitigé qui illustre la réalité de la situation actuelle.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Monsieur de GROMARD, vous associez-vous à ce double réquisitoire mitigé ?



M. Hugues de GROMARD – Avant de parler de réquisitoire, il faut mettre en évidence quelques faits. Une observation des taux d'enfouissement du réseau de distribution – proportion de lignes enfouies par rapport au total des lignes aériennes et souterraines – montre que le niveau d'enfouissement des lignes électriques françaises est médiocre. Le retard de la France par rapport à l'Allemagne et à l'Angleterre est souvent expliqué par la différence des densités de population. En réalité ce qui compte est la longueur de ligne par habitant. Or cette longueur de lignes est presque identique dans tous les pays européens et ne justifie pas les différences de taux

d'enfouissement. Le niveau d'enfouissement influe fortement sur le taux de coupures comme on l'a vu sur le graphique présenté par Monsieur ESPALIEU à propos de la Hollande qui est enfouie à 100 %. En outre, l'enfouissement a un impact sur la sécurité d'approvisionnement, la continuité de la fourniture d'électricité et la sécurité des personnes. En matière de maîtrise de la demande d'énergie, les lignes souterraines ont des pertes inférieures à celles des lignes aériennes. S'agissant des investissements, l'évolution du nombre de câbles de moyenne tension livrés en France montre que des programmes d'investissements volontaristes visant à l'amélioration de la qualité de l'électricité ont été réalisés entre 1980 et 1992. Depuis 1992, le nombre de kilomètres de câbles fournis en France ne cesse toutefois de diminuer. Cette tendance générale n'est infléchie que par certaines variations dues aux tempêtes.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Pouvez-vous nous apporter des précisions concernant la faiblesse des investissements, les nécessaires économies imposées aux fournisseurs et les mesures mises en œuvre par les collectivités locales pour remédier à cette situation ?

M. Marc ESPALIEU – S'agissant de l'enfouissement, il faut distinguer le flux et le stock. En termes de stock, un tiers du réseau est enfoui ; en termes de flux, 90 % du réseau nouveau est posé en souterrain ; au total le volume du réseau enfoui croît de 1 % par an. S'agissant des investissements, il ne faut pas oublier qu'ils ont pour finalité à la fois de répondre aux besoins de raccordement et de consommation des utilisateurs du réseau, d'assurer la qualité courante de la fourniture, d'améliorer la

sûreté du réseau, sa résistance aux aléas climatiques et son insertion dans l'environnement.

M. Jean GAUBERT – Vos chiffres de croissance tiennent-ils compte de l'inflation ?

M. Marc ESPALIEU – Je l'ignore. Ce qu'il me paraît important de souligner, c'est que si les investissements, après avoir cru régulièrement jusqu'en 1992-1993, ont été progressivement réduits depuis, la qualité produite a, elle, continué de croître.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Quelles conditions imposez-vous aux constructeurs de réseaux ?

M. Marc ESPALIEU – Nous tentons assez normalement d'avoir la meilleure qualité possible au meilleur prix, sans que le prix ne devienne notre unique critère de choix. Nous sommes, dans le cadre de nos efforts de réduction des coûts, en tension avec nos fournisseurs que nous ne souhaitons certainement pas décourager de travailler avec nous. Ce serait en effet une grave erreur.

M. Yves THUILLER – Pourtant, vous n'êtes pas loin d'en décourager la majorité.



Mme Michèle ROUSSEAU – La qualité du courant s'est améliorée au cours des vingt dernières années dans un contexte

où la demande d'électricité croissait malgré les efforts d'économie d'énergie impulsés par les pouvoirs publics. Depuis quelques années, les commandes d'EDF sont fluctuantes et il serait intéressant qu'EDF communique un prévisionnel d'investissement relativement fiable, qui permettrait aux entreprises de s'ajuster.

Si des investissements conséquents doivent être réalisés en ce qui concerne les réseaux, l'activité de production nécessite, elle aussi, de lourds investissements. Pour éviter de faire augmenter considérablement la facture d'électricité, ces investissements doivent être échelonnés. En effet, si le renouvellement du parc de production, l'enfouissement des réseaux de distribution et le développement des énergies renouvelables étaient réalisés en même temps, la facture d'électricité des Français croîtrait de façon conséquente. Ces dépenses d'investissement doivent donc être échelonnées car elles sont onéreuses.

M. Jean GAUBERT – Il serait intéressant qu'EDF nous apporte aujourd'hui des réponses en ce qui concerne sa politique d'investissement sur les réseaux. De fait, on observe que les investissements de renouvellement réalisés sur le réseau EDF représentaient 2 milliards d'euros en 1995 contre 1,45 milliard d'euros aujourd'hui. Par ailleurs, on constate sur le terrain de nombreux problèmes s'agissant de la qualité de la fourniture (micro-coupures et chutes de tension). Dans une région comme la Bretagne où l'élevage industriel est important, les systèmes de ventilation et de chauffage fonctionnent grâce à l'électronique. Or, il est impossible de placer sur chaque boîtier électronique un régulateur de tension. Il ne faut pas seulement tenir compte des besoins de fourniture d'électricité pour les citoyens utilisant des ordinateurs car tous les citoyens doivent être traités de façon

identique. À l'instar de ce qui a été fait pour la fracture numérique, il me semble indispensable d'organiser un CIAT (Comité interministériel d'aménagement du territoire) relatif à la fracture électrique sur le territoire français.

Concernant la relation entre fournisseurs et entreprises, je suis conscient du problème posé. Les élus sont d'ailleurs parfois accusés d'être trop sensibles aux préoccupations des entreprises et doivent savoir expliquer les raisons de leurs choix non seulement en se basant sur des critères de prix, mais aussi en prenant en compte le respect du droit du travail et des règles assurant la protection des travailleurs. Dans ce cadre, la qualité totale prônée par EDF concerne, d'une part, la qualité du câble fourni et du poteau planté et, d'autre part, la qualité de la prestation et le respect de la législation qui s'applique sur le territoire français. En effet, choisir le moins disant ne répond pas forcément aux attentes des citoyens. Enfin, nous devons être cohérents. Ainsi, pendant la tempête de 1999, alors que les entreprises du département des Côtes-d'Armor travaillaient pour EDF dans le respect des règles du Code du travail, il est arrivé qu'un magasin de fourniture, resté fermé pour les entreprises locales, ouvre en revanche spécialement tôt le matin et tard le soir pour une entreprise irlandaise qui ne respecte pas le Code du travail français. Ce type d'attitude me paraît inacceptable.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Madame ROUSSEAU, vous souligniez les choix d'investissement indispensables dans l'avenir notamment pour le renouvellement du parc et l'enfouissement du réseau. Dans le nouveau marché concurrentiel, qui sera décisionnaire, notamment s'agissant de la politique d'investissement sur les réseaux ?

Mme Michèle ROUSSEAU – La priorité du gouvernement consiste avant tout à éviter une rupture de l'équilibre entre l'offre et la demande d'électricité qui se traduirait pas des délestages tournants... Pour maintenir en outre la qualité de la fourniture pour le consommateur, il faut déterminer à quel rythme et sur quelle durée des progrès doivent être envisagés. Par ailleurs, nous devons déterminer les priorités d'intervention. Si on souhaite obtenir une amélioration pour le consommateur d'électricité, il faut agir sur les critères techniques de qualité du courant. Si on décide de privilégier l'esthétique du réseau, il sera préférable d'enfouir les lignes. Si ce dernier choix est retenu, le colossal coût d'un enfouissement total des réseaux impliquera des choix privilégiant certaines communes par rapport à d'autres. Cela sera d'autant plus compliqué qu'il est envisagé de faire payer l'enfouissement des réseaux sur le tarif de distribution, qui est péréqué au niveau national.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Certaines communes ne décident-elles pas actuellement d'enfouir les réseaux à leurs frais ?

Mme Michèle ROUSSEAU – Cela est beaucoup plus compliqué que vous le laissez sous-entendre. La décision d'enfouissement n'appartient pas uniquement au maire.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Quelle est la position du RTE ?

M. Pierre BORNARD – Le réseau de transport d'électricité est de bonne qualité aujourd'hui puisque chaque consommateur subit en moyenne une coupure de trois minutes par an. Par ailleurs, nous menons des actions pour surveiller l'équilibre à moyen terme entre la pro-

duction et la consommation et pour développer les grandes artères électriques. Depuis la tempête de 1999, nous dépensons plus de 100 millions d'euros par an – sur un programme de 2 milliards d'euros échelonné sur une quinzaine d'années – pour renforcer les réseaux et éviter une rupture totale du réseau de distribution, en maintenant au moins une ligne de transport résistante pour chaque point d'alimentation du réseau de distribution français en cas de nouvel incident climatique.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Notre réflexion s'inscrit dans le cadre du bilan des premiers mois d'une libéralisation du marché de l'énergie. Cette libéralisation pèsera-t-elle sur la politique d'investissement sur le réseau et donc sur la pérennité de sa qualité ?

M. Pierre BORNARD – S'agissant du transport d'électricité, le volume d'investissement de RTE augmentera dans les prochaines années, sachant qu'environ 400 millions d'euros sont investis annuellement dans le réseau de transport d'électricité et que 800 millions d'euros pourront être investis dans les années à venir. Nos engagements de qualité vis-à-vis de nos clients ne peuvent donc que s'améliorer.

M. Marc ESPALIEU – La même logique s'applique pour le transport et pour la distribution. En effet, les moyens disponibles pour la gestion du réseau de transport et de distribution dépendent du tarif d'utilisation du réseau. De ce fait, l'évolution des investissements dans le temps dépendra de l'évolution du tarif d'acheminement.

M. Jean GAUBERT – Deux éléments peuvent faire pression sur la qualité.

La facture d'électricité que nous recevons comprendra une partie se rapportant à l'acheminement (distribution et transport), une autre à la fourniture proprement dite. Aujourd'hui, les prix de la fourniture ayant tendance à augmenter, il sera certainement tentant, afin de contenir le montant des factures, de réduire la portion de la facture relative à l'acheminement en diminuant le coût d'utilisation du réseau et, de ce fait, les moyens alloués à l'entretien de celui-ci. Par ailleurs, les vendeurs d'électricité affirment qu'ils réduiront le prix de la facture d'électricité, ce qui ne signifie pas qu'ils réduiront leur part, mais qu'ils chercheront à faire pression sur les coûts fixes.

Nous pouvons donc nous interroger sur la réalité des moyens qui seront offerts aux collectivités. Je rappelle que si les investissements de renouvellement du réseau de distribution sont réalisés par EDF, ce sont les collectivités locales qui réalisent les investissements de développement. Enfin, contrairement à ce qu'a affirmé Madame ROUSSEAU en ce qui concerne les motifs conduisant à l'enfouissement des réseaux, il ne faut pas totalement opposer l'esthétique et la qualité. En effet, l'enfouissement améliore également la qualité des réseaux. Toutefois, je suis conscient de l'impossibilité d'enfouir les réseaux sur l'intégralité du territoire.

M. Hugues de GROMARD – Monsieur GAUBERT a exprimé son souhait d'avoir un aperçu des projets sur le long terme. Pour l'éclairer, je voudrais revenir sur les propos de Monsieur ESPALIEU et de Madame ROUSSEAU. Il faut tout d'abord relativiser l'impact des actions d'amélioration du réseau réalisées actuellement chaque année en tenant compte de la dimension du parc existant qui représente 1,2 million de kilomètres de circuit.

Ainsi, les entreprises du SYCABEL fournissent chaque année environ 15 000 kilomètres de câbles souterrains pour le réseau de distribution, ce qui est très faible étant donnée l'étendue du parc. Le seul moyen de transformer et d'agir profondément sur l'état d'un réseau, c'est d'agir sur le long terme. Mme ROUSSEAU l'a bien relevé. Je pense qu'un très important volume d'investissements de production devra être réalisé au moment du renouvellement du parc nucléaire qui interviendra entre 2010 et 2030. Il faut profiter de ce laps de temps précédant le renouvellement du parc nucléaire pour mener des réflexions sur les réseaux. Il est essentiel que l'industrie sache quelles sont ses perspectives. En effet, l'industrie des fils et câbles électriques est une industrie lourde qui doit investir dans la durée. Les entreprises de ce secteur se sont adaptées à la décroissance des investissements en réduisant leurs capacités et donc en supprimant des emplois. Au niveau actuel d'investissement, des fermetures d'usines seront probablement nécessaires et elles seront irréversibles. Il serait donc regrettable qu'il faille faire appel exclusivement à des entreprises étrangères lorsque l'on aura décidé de recommencer à investir dans les réseaux.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Je vous propose maintenant de donner la parole à la salle.

M. Xavier NICOLAS (Vice-président du Syndicat départemental d'électricité d'Eure-et-Loir) – Dans le département de l'Eure-et-Loir, le concessionnaire EDF ne provisionne plus le renouvellement des ouvrages de distribution d'électrification rurale. De ce fait, les collectivités craignent aujourd'hui que ces investissements – renforcement et enfouissement – leur incombent dans le futur puisque le

parc est vieillissant. Je souhaiterais savoir quelles sont les instructions nationales d'EDF concernant le renouvellement des réseaux de distribution d'électricité dans les zones rurales ?

M. Marc ESPALIEU – La politique en la matière est constante. En tant que concessionnaire, nous nous comportons toujours de la même manière. S'agissant des enfouissements, nous avons signé avec la FNCCR un accord prévoyant une stabilisation de la contribution d'EDF en euros constants jusqu'en 2007. Cet accord est respecté et il n'existe pas d'autre instruction au niveau national.

M. Etienne ANDREUX (Directeur du Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication) – Le décret transformant EDF en Société Anonyme, paru mi-novembre, instaure le gestionnaire de réseau de distribution (GRD). Il est prévu que le GRD travaille au sein d'EDF en dégageant une certaine rentabilité opérationnelle. Par ailleurs, il est question de nommer le directeur du GRD pour trois ans alors que le président d'EDF est nommé pour cinq ans. En outre, la loi prévoit une séparation comptable entre le GRD et EDF mais la séparation juridique sous forme de filiales n'interviendra qu'en 2007. Quelle sera alors l'indépendance managériale réelle du GRD par rapport au fonctionnement d'EDF aujourd'hui ? Quelle autonomie le GRD aura-t-il sur sa politique financière ? Par ailleurs, les autorités concédantes devraient être en mesure de discuter sur un pied d'égalité avec l'Etat, EDF et la Commission de régulation de l'énergie (CRE) des tarifs d'accès au réseau. Or, actuellement, nous ne disposons pas des moyens d'information nécessaires sur les aspects financiers des comptes des concessions.

La FNCCR, qui devrait pouvoir s'exprimer au nom de toutes les concessions et agréger les comptes de concession de l'ensemble des autorités concédantes, ne peut pas le faire. Quand les comptes seront-ils réellement transparents pour que nous puissions travailler sur nos réseaux en disposant de l'ensemble des éléments nécessaires sans avoir le sentiment que nous payons aujourd'hui les investissements faits dans le passé à l'étranger ?

M. Marc ESPALIEU – Concernant l'organisation du GRD au sein d'EDF, les dispositions de la loi sont en cours de mise en œuvre. La nouvelle organisation de la distribution et le gestionnaire de distribution – EDF Réseau Distribution dont je suis le directeur – sont créés. Les responsabilités d'EDF Réseau Distribution au sein d'EDF sont fixées par les statuts et des pouvoirs y sont reconnus à son directeur.

Mme Michèle ROUSSEAU – Des décisions concernant la filialisation de la distribution ne seront prises qu'à l'horizon de 2006 lorsque la Commission européenne aura fait un bilan conformément à ce qui est prescrit par la directive. La directive précise, pour l'heure, que le GRD doit être indépendant. L'accent est toutefois mis sur la notion d'entreprise intégrée. Il faut traduire cela le plus clairement possible dans les lois et les décrets. Le gestionnaire du réseau de distribution devra mettre au point chaque année un code de bonne conduite dans lequel il intégrera le travail de l'opérateur commun. De ce code de bonne conduite public dépendra la façon dont seront traités les clients des gestionnaires de réseaux. Ce code sera analysé chaque année par la CRE. Je pense que le concept d'indépendance du gestionnaire de réseau ne sera ainsi pas détourné.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Il a été reproché à EDF d'avoir beaucoup investi à l'extérieur des frontières françaises au détriment d'investissements sur les réseaux français...

M. Marc ESPALIEU – La question était relative à la transparence financière des concessions. Nous nous sommes efforcés d'améliorer la qualité des comptes-rendus relatifs aux actions réalisées chaque année par le concessionnaire dans le cadre de la concession et notamment de fournir des informations plus complètes sur les comptes de la concession. Le dernier compte-rendu annuel de concession montre à cet égard une nette progression, mais nous poursuivrons nos efforts pour améliorer la qualité de l'information fournie à nos concédants.

M. Jean GAUBERT – En tant qu'ancien administrateur d'EDF, je souhaiterais préciser certains points. Concernant les investissements d'EDF à l'étranger, les investissements réalisés en Amérique du Sud ne représentent qu'une infime partie du total et ne contribueront ni à enrichir ni à ruiner l'entreprise. En effet, c'est en Europe, et notamment en Allemagne et en Italie, qu'EDF a réalisé les plus importants investissements à l'étranger et je suis certain que les investissements réalisés en Italie auront porté leurs fruits dans dix ans, si on sait être patient.



M. Jean-Louis LECLERC (Directeur du Syndicat d'énergie du Calvados) – Monsieur ESPALIEU, vos réponses concernant le renouvellement des ouvrages ne m'ont pas satisfait. Vous avez notamment précisé que les niveaux d'investissement d'EDF dépendront des tarifs d'utilisation. Or, nous avons constaté dans notre bilan de contrôle que cette situation avait été anticipée depuis plusieurs années puisque les programmes d'investissement ont largement baissé. Si l'on observe les investissements réalisés par le concessionnaire EDF sur le réseau de distribution, il apparaît que, depuis cinq ans, les ouvrages ont une durée de vie moyenne de 100 à 150 ans. Comment expliquerez-vous aux maires des zones rurales où existent des lignes électriques en très mauvais état s'étendant sur 400 ou 500 mètres de long que le renouvellement de ces lignes n'est pas une priorité ? Dans ces conditions, j'estime que vos obligations en tant que concessionnaire détenteur d'une mission de service public ne sont pas respectées.

M. Marc ESPALIEU – En matière d'investissement sur les réseaux de distribution, il est impossible de s'en tenir à une approche strictement patrimoniale. J'ai tenté d'expliquer que les finalités de l'investissement étaient multiples. Il en résulte qu'il est nécessaire de déterminer des priorités et de faire des choix. Nous ne prétendons pas pouvoir

répondre sans délai à toutes les demandes d'investissements. Je rappelle que le montant des moyens financiers consacrés aux investissements sur les réseaux de distribution atteint 1,5 milliard d'euros par an.

Mme Joëlle GUINOT (Directrice du Syndicat d'énergie du département de l'Aube) – Je souhaiterais faire une observation à Monsieur ESPALIEU au sujet de l'état du réseau de distribution de basse tension. 150 000 kilomètres de réseaux basse tension en fil nu ont été recensés récemment en France, ce qui représente environ 25 % du linéaire BT. Une partie significative du linéaire du département de l'Aube a plus de soixante ans et nous notons depuis quelques années une inquiétude grandissante des élus communaux sur l'état de ces réseaux. J'ai d'ailleurs reconnu, parmi les photos qui ont été projetées en introduction de cette table ronde et qui présentaient des infrastructures particulièrement dégradées, quelques poteaux aubois mis sous sacs plastiques par le gestionnaire du réseau de distribution afin d'éviter que des morceaux de béton ne tombent sur la tête des enfants qui vont à l'école en passant à proximité de ces poteaux. Pour rassurer les autorités concédantes et les communes, il serait important que le GRD d'EDF fournisse un programme pluriannuel de renouvellement des ouvrages vétustes. Dans le cadre du contrôle, pou-



vons-nous disposer d'ores et déjà de ce programme de renouvellement du réseau de basse tension ?

M. Marc ESPALIEU – La loi du 9 août 2004 prévoit la communication par le gestionnaire de réseau à l'autorité concédante d'informations relatives à la valeur des ouvrages concédés. Nous fournirons ces informations.



M. Jean BARLET (Président du Syndicat d'électricité des Yvelines) – La qualité des réseaux concerne-t-elle la qualité du courant ou la qualité des poteaux ? J'ai effectivement le sentiment qu'il existe une confusion entre ces deux aspects. Il me semble indispensable de fixer des critères de référence en déterminant, d'une part, la qualité du courant aujourd'hui et, d'autre part, l'état du patrimoine qui influera sur la qualité du courant demain. J'ai l'impression que la diminution des investissements, sans sacrifier la qualité aujourd'hui, la remettra en cause demain, appelant alors des mesures correctrices. Monsieur GAUBERT m'a toutefois rassuré en indiquant que les ressources issues des actions menées par EDF en Italie permettront à la France de résoudre les problèmes de ses réseaux dans dix ans...

M. Léo ZAMI (Vice-président du Syndicat mixte d'électricité de la Martinique)

– Jusqu'en 1962, une compagnie privée était concessionnaire du réseau du département de la Martinique. De 1962 à 1975, le concessionnaire était une société d'économie mixte. EDF n'est concessionnaire que depuis 1975 et l'Etat n'a pas effectué de contrôle efficace sur les concessionnaires qui géraient le réseau précédemment. Or, il est flagrant que le réseau d'électricité martiniquais est en mauvais état. En effet, la Martinique est confrontée à trois difficultés. Premièrement, la consommation d'électricité augmente de 5 % par an, ce qui nécessite des renforcements permanents. De plus, la salinité de l'air détériore les supports en béton. Enfin, les cyclones empêchent d'investir dans les réseaux aériens. Je pense donc qu'il serait important de prévoir un programme pluriannuel de remise à niveau de ce réseau en mauvais état.

Mme Michèle ROUSSEAU – Je ne connais pas précisément la situation martiniquaise. Toutefois, il me semble que des budgets importants sont prévus par le Fonds d'amortissement des charges d'électrification (Facé) pour les départements d'Outre-mer.

M. Georges GUILLERMIN (Président du Syndicat départemental d'électrification de Saône-et-Loire) – Monsieur BORNARD a expliqué qu'il inscrivait son action à partir du postulat selon lequel le milieu rural devait bénéficier d'un réseau d'une qualité moindre que le milieu urbain. Monsieur ESPALIEU, en tant que directeur récemment nommé du GRD d'EDF, inscrivez-vous votre action dans le cadre de ce même postulat ?

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Je suggère que Monsieur BORNARD réponde à cette question.

M. Pierre BORNARD – Je ne me suis pas reconnu dans vos propos. Je n’ai effectivement pas parlé de milieu rural et de milieu urbain mais j’ai dit qu’il existait une injustice physique et technique naturelle entre la ville et la campagne. Je peux vous le démontrer. Cela signifie que, pour fournir le même niveau de qualité en milieux rural et urbain, il faut mener une action très volontariste car la faible densité de consommation du milieu rural ne permettra pas un équilibre entre ces deux milieux. Si cette « injustice » est une réalité technique, l’accès au même niveau de qualité du milieu rural est soutenu par des choix politiques et d’investissements publics. Par ailleurs, d’autres réponses que le réseau peuvent parfois contribuer à l’amélioration de la qualité. Le meilleur investissement n’est pas forcément le développement du réseau car des solutions locales peuvent exister.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Vos échanges manifestent diverses inquiétudes concernant les investissements passés ou présents d’EDF. Les intervenants ont tenté de répondre à ces interrogations. Pour conclure cette table ronde, Monsieur GAUBERT, comment envisagez-vous la question des nécessaires investissements dans les réseaux dans les prochaines années du point de vue des collectivités territoriales ?

M. Jean GAUBERT – Dans ce débat, chacun peut trouver une satisfaction dans la mesure où le pire n’est jamais inévitable. Pour répondre à votre question, il est certain que le rôle des collectivités locales s’accroîtra dans le futur. La question du contrôle n’a guère été évoquée. Je

rappelle que les services de l’Etat, qui ont longtemps assuré le contrôle technique, physique et financier – rapport entre l’investissement et le service rendu aux citoyens – ont cessé de le faire aujourd’hui. De ce fait, les collectivités concédantes devront s’investir davantage dans le contrôle. En effet, des contraintes imposées notamment par la CRE pèseront sur le GRD d’EDF qui devra investir dans l’entretien, le renouvellement et le développement des réseaux. Les collectivités locales doivent être prêtes à mener ce combat et il est fort probable que leurs relations avec le gestionnaire du réseau d’électricité seront plus conflictuelles que par le passé car le monde a changé. Les collectivités locales ne pourront obtenir gain de cause que si elles sont fortes.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Je vous remercie. Nous aborderons cet après-midi dans le cadre de la troisième table ronde la question de l’offre et de l’adaptation des entreprises.

M. Xavier PINTAT – Permettez-moi, avant de clore les travaux de cette matinée, de vous remercier, Mesdames et Messieurs les intervenants, de vos propos clairs et pertinents ainsi que notre auditoire pour la richesse des débats qu’il a suscité. ■

TABLE RONDE N° 3

MARCHÉS DE L'ÉNERGIE : LES ADAPTATIONS DE L'OFFRE

Intervenants : Jean-Paul AMOUDRY, Sénateur, Président de la Régie du Syndicat intercommunal d'électricité de la Vallée de Thônes, Président du Syndicat départemental d'électricité et d'équipement de la Haute-Savoie ; Jean-Pierre BENQUE, Directeur de la branche Commerce d'Electricité de France ; Bernard BRUN, Président de l'Union Française de l'Electricité ; Jean-Pierre PIOLLAT, Directeur commercial de Gaz de France ; Jean-Baptiste SEJOURNE, Directeur des opérations d'Electrabel France. **Animateur :** Pierre-Luc SEGUILLON, Journaliste.



M. Pierre-Luc SEGUILLON – Je vous rappelle que les débats de cette journée s'inscrivent dans le cadre du nouveau contexte de la libéralisation des marchés de l'énergie. Après avoir évoqué ce matin la demande et la situation des réseaux, je vous propose cet après-midi d'aborder la question de l'offre. Comment, au sein d'EDF et de Gaz de France, vit-on la situation nouvelle de concurrence ?

M. Jean-Pierre PIOLLAT (Directeur commercial de Gaz de France) – La situation de concurrence, bien que renouvelée, est toutefois bien connue de Gaz de France dont les ventes ont toujours été en concurrence par rapport à d'autres sources d'énergie (fioul, charbon, électricité). Une nouveauté apparaît néanmoins aujourd'hui puisque les

règles du jeu sont différentes et que la concurrence porte désormais sur le choix du fournisseur de gaz naturel. Gaz de France appréhende cette nouvelle situation avec beaucoup de sérénité, et avec l'envie de conserver la confiance de ses clients et de développer son portefeuille en s'attachant à trouver des solutions et des offres répondant à leurs attentes.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Partagez-vous cette sérénité au sein d'EDF ?

M. Jean-Pierre BENQUE (Directeur de la branche commerce d'EDF) – Nous sommes également sereins chez EDF. De 1999 à 2003, 37 % du marché de l'électricité étaient ouverts à la concurrence. EDF a donc perdu et gagné des clients et développé des offres de plus en plus ima-

ginatives en prenant en compte le critère « prix ». Aujourd'hui, la concurrence en France sur le marché de l'électricité est réelle. En juillet 2004, 70% du marché s'est ouvert, ce qui correspond à l'ensemble du marché à l'exception du résidentiel. Les collectivités locales peuvent donc désormais faire jouer la concurrence. EDF est entré dans cette phase d'ouverture à la concurrence avec sérénité, dynamisme et imagination, en ayant le souci constant de satisfaire ses clients.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Cette sérénité ne s'explique-t-elle pas par le fait que la concurrence n'est pas encore réellement acharnée ?

M. Jean-Baptiste SEJOURNE (Directeur général des opérations, Electrabel France)

– La société Electrabel, qui appartient au Groupe Suez, opère depuis 2000 en France dans le domaine de l'électricité et depuis 2001 dans le domaine du gaz. La concurrence se développe progressivement et les attentes des clients évoluent fortement. En effet, il existe des attentes en termes de durée de contrat, d'offres qui couvrent la volatilité des prix, de maîtrise de l'énergie et d'utilisation des énergies renouvelables. Electrabel est présente sur les marchés de l'électricité et du gaz et comptera deux nouveaux concurrents avec l'arrivée sur ces marchés d'EDF pour le gaz et de Gaz de France pour l'électricité, ces deux sociétés ayant désormais perdu leur principe de spécialité. Cela permettra aux clients – collectivités locales et industriels – de mettre en concurrence un panel d'énergie contribuant à une facture énergétique diversifiée, et à y ajouter une offre de services permettant de réduire le nombre de kilowatt-heures consommés.

M. Jean-Pierre BENQUE – J'ai évoqué la nécessité d'imaginer de nouvelles offres et je constate que Jean-Baptiste SEJOURNE m'a rejoint sur ce point. En effet, le changement des statuts d'EDF et de Gaz de France entraîne la suppression du principe de spécialité. Ces entreprises sont maintenant autorisées à offrir de nouvelles offres et à concourir à la réduction de la facture grâce à une baisse des prix et à une meilleure maîtrise de l'énergie.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Les collectivités locales ont-elles intérêt à faire jouer la compétition ?



M. Jean-Paul AMOUDRY (Sénateur de la Haute-Savoie, Président du Syndicat départemental d'électricité et d'équipement de la Haute-Savoie, Président du Syndicat intercommunal d'électricité de la Vallée de Thônes) – Depuis le printemps 2004, les collectivités s'interrogent sur l'opportunité d'une mise en concurrence, qui apparaissait alors comme obligatoire. Depuis cet été, nous savons que l'éligibilité des collectivités locales n'est plus qu'optionnelle. Nous avons donc d'autant plus de raisons de nous interroger. Selon les discussions ayant cours actuellement, il ne semble pas forcément opportun de faire jouer l'éligibilité et la mise en concurrence. Nous devons néanmoins nous préparer à constituer des groupements de commandes afin de massifier les besoins, de lisser les courbes

de charge et de nous préparer à l'échéance de la mise en concurrence réelle. En outre, un diagnostic des besoins semble indispensable puisque toute mise en concurrence nécessite de bien définir le besoin et de rechercher des solutions permettant de réaliser des économies d'énergie.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Bernard BRUN, êtes-vous aussi serein vis-à-vis de cette mise en concurrence ?

M. Bernard BRUN (Président de l'Union française de l'électricité) – J'estime, pour ma part, que le premier problème à résoudre est celui du périmètre de la concurrence. Si nous nous projetons au 1^{er} juillet 2007, date de l'ouverture aux clients particuliers, je pense qu'il est urgent d'attendre... Le 1^{er} juillet 2007, les particuliers n'hésiteront pas longtemps lorsqu'ils auront le choix entre une augmentation ou un maintien au même niveau de leur facture : ce problème sera primordial pour les concédants. La question du périmètre de l'ouverture à la concurrence est en effet décisive et nous le voyons déjà depuis le 1^{er} juillet 2004. Depuis cette date, en matière d'électricité, seuls 10 000 sur 3,5 millions de sites ouverts à la concurrence ont réfléchi à une mise en concurrence. Les pouvoirs publics ont affirmé que le 1^{er} juillet 2004 marquerait l'aube d'une nouvelle ère. Or nous voyons aujourd'hui qu'il faut relativiser l'impact de cette ouverture à la concurrence. Il est donc essentiel de cerner le périmètre pertinent d'ouverture du marché de l'électricité à la concurrence, c'est-à-dire celui des clients qui peuvent faire jouer la concurrence de façon pertinente, notamment sur les prix et les services. C'est chez les grands clients éligibles, qui représentent 30 % à 40 % du marché, que se trouve la marge, et il ne semble pas que

les particuliers et les petits professionnels intéressent les entreprises cherchant à s'implanter sur le marché de l'électricité, comme le prouve le sondage réalisé par la FNCCR, qui révèle la méconnaissance, par les acteurs économiques, du phénomène d'ouverture à la concurrence.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Ce matin, la possibilité pour les petites et moyennes entreprises, voire les particuliers, de se regrouper au sein de groupements constitués par les collectivités territoriales a été évoquée. Quel est votre avis concernant ce type de groupements ?

M. Bernard BRUN – Les opérateurs et les clients jugeront. Toutefois, il me semble que plus les clients auront du poids, plus ils seront dans une situation favorable.

M. Jean-Pierre PIOLLAT – Depuis l'ouverture du marché à la concurrence le 1^{er} juillet 2004, environ 10 % de nos clients – y compris de petite taille – ont choisi de faire jouer leur éligibilité. Ce chiffre s'entend en volume et non en nombre de clients.



M. Jean-Baptiste SEJOURNE – Nous ne considérons pas que la situation soit idyllique. La première tranche d'ouverture a entraîné une ouverture relativement large à la concurrence. En revanche, l'ouverture

constitue un non-événement pour la deuxième tranche puisque seuls 10 000 sites se sont tournés vers les concurrents d'EDF, y compris ceux qui sont passés d'EDF régulé à EDF concurrentiel, ce qui représente seulement environ 10 millions d'euros de chiffre d'affaires sur 4,5 milliards d'euros, pour l'ensemble des concurrents d'EDF. Pour un opérateur comme Electrabel, ce niveau d'ouverture est décevant et s'explique essentiellement par la fixation des tarifs. En effet, certains décrets prévus par la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité n'ont pas été pris. Or ces décrets devaient préciser les principes inscrits dans la loi selon lesquels les tarifs sont définis suivant une logique économique. La divergence entre les tarifs et les prix de marché incite ainsi une majorité de clients à rester fidèle à l'opérateur historique. Le sondage évoqué ce matin faisait état d'un déficit d'information. Il est certain qu'en tant que nouvel entrant sur le marché de la fourniture d'électricité, Electrabel ne cible évidemment pas son action commerciale sur la grande majorité des clients, près de 95 %, qui ont tout intérêt à rester chez l'opérateur historique. Nous nous intéressons prioritairement aux 5 % des consommateurs ayant un grand intérêt à exercer leur éligibilité. Parmi eux figurent certaines collectivités. Deux d'entre elles, ayant fait valoir ce droit, ont d'ailleurs trouvé de meilleures conditions après appel d'offres qu'auparavant. Par ailleurs, la multiplicité des points de livraison constitue une réelle complexité administrative pour les collectivités locales. Or le simple fait d'inventorier les factures liées aux points de livraison conduit à détecter des anomalies et engendre des gains. En outre, la gestion administrative peut être optimisée car une facture unique peut se substituer à une multitude

de factures. À titre d'exemple, un réseau d'éclairage public, dans le département de la Loire, représente 1 000 points de livraison et autant de factures.

Enfin, les collectivités auront d'autant plus intérêt à lancer des appels d'offres que des cahiers des charges intégrant non seulement l'optimisation de la facture de fourniture d'électricité ou de gaz mais également la maîtrise de la demande d'énergie ou le développement des énergies renouvelables auront été élaborés. Un très important champ d'activité, pour les fournisseurs d'électricité et les entreprises de services, se fait jour ici. Il offre la possibilité aux élus des collectivités de développer l'emploi à proximité de leur territoire, notamment dans le secteur des services. En effet, la maîtrise de l'énergie suppose une optimisation des tarifs non seulement grâce à la promotion de bons comportements mais aussi au moyen d'audits qui conduisent à la réalisation d'investissements liés à la maîtrise de la demande, ou au déploiement d'équipes sur les sites afin d'optimiser le fonctionnement des installations. Dans un bâtiment comme le ministère de l'Economie et des Finances – où Electrabel a été choisi comme fournisseur – il est indispensable qu'une personne soit responsable de ces questions afin d'être à même de déterminer la consommation énergétique du bâtiment. Seuls le bon sens, les bonnes pratiques et les diagnostics permettent de réduire les factures énergétiques. Aujourd'hui, un champ considérable s'ouvre pour développer de nouvelles offres qui répondent à ces attentes en matière de maîtrise de la demande et de nombreux acteurs sont susceptibles de répondre à cette demande. Au vu de ces considérations, de nombreuses collectivités locales devraient à mon sens avoir la tentation de faire appel au marché.

M. Jean-Pierre BENQUE – Il a été affirmé qu'en tant qu'individus, les clients auront intérêt à se grouper. Or en fonction des offres mises en place et de son organisation, EDF aura la possibilité de servir tous les clients dans de bonnes conditions, qu'ils soient individuels ou groupés. Il est faux de dire que les clients professionnels même petits n'intéresseraient pas EDF. Aujourd'hui, il est vrai que le prix de l'énergie sur le marché est en moyenne légèrement supérieur au tarif régulé, mais cela n'est pas forcément exact au niveau individuel pour tous les clients car l'utilisation de l'électricité faite par chacun influe sur le prix. Par conséquent, certains clients ont exercé leur éligibilité afin de bénéficier d'une offre modifiée, soit en se tournant vers un opérateur concurrent, soit en conservant EDF mais en modifiant l'offre de services (facturation, gestion de la facture, maîtrise de l'énergie, qualité de fourniture chez le client...). EDF doit développer une richesse commerciale pour s'adapter aux besoins de ses clients et notamment des collectivités locales. Ces dernières doivent naturellement prendre le temps de s'informer avant d'engager des démarches conduisant à une mise en concurrence des fournisseurs.

M. Bernard BRUN – Actuellement, le prix de l'électricité sur le marché est de 34 euros le mégawattheure environ, alors que le tarif administré est de 27 euros. L'intérêt commun des concurrents d'EDF et de Gaz de France est donc de relever les tarifs. Certes cette mesure serait impopulaire mais elle n'en est pas moins nécessaire : le redressement financier d'EDF, qui permettrait une restauration de sa marge, est en effet un impératif sacré. De plus, une absence d'augmentation des tarifs bloquera la fluidification de la concurrence. Enfin, l'augmentation

des prix de l'électricité et des tarifs s'explique par le fait que l'électricité est une industrie massivement capitalistique et que la nécessité, d'une part, de renouveler les capacités de production et, d'autre part, d'assurer la sécurité électrique, notamment pour les réseaux de transports et de distribution, est un impératif catégorique et très coûteux.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Jean-Paul AMOUDRY, existe-t-il une impérieuse nécessité d'augmenter les tarifs ?

M. Jean-Paul AMOUDRY – Quoique je ne souscrive pas à l'ensemble des arguments développés par Bernard BRUN, il me semble qu'une légère augmentation des tarifs n'est pas nécessairement fâcheuse. La fixation des tarifs à un niveau un peu plus élevé serait certainement de nature à préserver la concurrence. Une baisse des tarifs et une concurrence acharnée provoqueraient au contraire l'élimination d'acteurs ou d'opérateurs de petite taille et risqueraient de limiter la concurrence à quelques grands groupes. Par ailleurs, les tarifs doivent être maintenus à un niveau convenable pour permettre de financer les investissements nécessaires pour la production de l'électricité de « pointe », dont on sait qu'ils sont très onéreux.

M. Jean-Baptiste SEJOURNE – Electrabel souhaite une hausse des tarifs qui devrait intervenir dès la publication des décrets définissant la règle économique de fixation des tarifs. En effet, les tarifs doivent refléter les coûts. Or la stagnation des tarifs intervenue en 2004 est antinomique de l'évolution des coûts qui a été constatée.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Comment voyez-vous alors la péréquation tarifaire ?

M. Jean-Pierre BENQUE – La péréquation tarifaire se situe au niveau du tarif d’acheminement. Le prix de l’électricité facturée à un client comporte deux composantes : la part Energie et la part Réseau. Sur le réseau, la péréquation conduit à un tarif identique pour tous ; en revanche, en fonction de la nature de l’offre, des services et de la maîtrise de l’énergie, chaque opérateur peut faire la proposition convenant le mieux au client en ce qui concerne la part Energie. Les prix varieront donc en fonction des offres choisies par les clients. Le client choisira le meilleur rapport coût/bénéfice en fonction des offres qui lui sont proposées. Concernant l’acheminement, la péréquation tarifaire ne sera pas remise en cause car l’application d’un tarif d’acheminement différent pour les villes et les campagnes entraînerait de réelles inégalités d’aménagement du territoire.

M. Jean-Paul AMOUDRY – Je considère que la péréquation tarifaire sur le tarif d’acheminement est la manifestation de l’égalité des citoyens et des usagers face aux charges publiques et aux objectifs de l’aménagement du territoire.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – La différence intervient donc sur la part Energie et plus spécifiquement sur les services.

M. Jean-Pierre BENQUE – Les différences de prix existantes sur la part Energie ne seront pas du même ordre de grandeur que la variation de coût entre l’acheminement en ville et en campagne.

M. Jean-Baptiste SEJOURNE – L’augmentation de tarif que j’évoquais à l’instant concernait la part Energie ou Fourniture. Il faut rappeler ici qu’une proposition tarifaire insuffisante a donné lieu en début d’année, de la part de la Commis-

sion de régulation de l’énergie à un avis défavorable, car le régulateur pensait également que le tarif devait augmenter.

M. Jean-Paul AMOUDRY – En tant sénateur de la Haute-Savoie, j’ai discuté avec plusieurs maires du département dont je suis l’élu et j’ai constaté que leurs principales attentes ne concernaient pas une baisse des tarifs. Si, dans leurs syndicats départementaux, les maires ont tendance à différer la mise en concurrence et à s’orienter prioritairement vers la recherche d’économies, c’est non seulement parce qu’ils n’attendent pas de miracle sur le plan tarifaire, mais également parce qu’ils espèrent de nouvelles possibilités légales dans le domaine de la maîtrise de la demande, de l’efficacité énergétique, voire des énergies renouvelables. Par ailleurs, en matière de gaz, de nombreux maires, sachant qu’il existe une importante conduite de transport de gaz à proximité de leur commune, déplorent de ne pas pouvoir plus facilement avoir accès au service du gaz. Enfin, pour ce qui concerne le fonctionnement du marché de l’électricité, dans les activités saisonnières fortes consommatrices de puissance à certains moments de l’année, il faut constater que la concurrence s’avère pour l’instant extrêmement faible.



M. Jean-Pierre PIOLLAT – Vous avez parlé de péréquation et de fortes consommations saisonnières. Or, il est certain que

lorsque l'on entre dans un système ouvert où chaque utilisateur paie en fonction des coûts qu'il engendre pour le fournisseur, un client qui consomme du gaz naturel de façon importante à un temps donné payera un prix très différent du prix régulé qui existait précédemment. Dès lors que le prix est calculé en fonction des coûts exposés pour chaque client, certains clients qui bénéficiaient auparavant de la péréquation se voient facturer les coûts spécifiquement exposés pour eux. Par ailleurs, concernant l'alimentation en gaz naturel des communes, en tant que fournisseur et vendeur de gaz naturel, je souhaite que le gaz naturel soit présent dans le plus grand nombre de communes. Toutefois, le gestionnaire de réseau de Gaz de France doit faire des calculs économiques pour s'assurer de la rentabilité de la mise en place du gaz dans les communes. Néanmoins, dans l'optique d'un équilibre économique, je souhaite que le gaz naturel soit présent dans le maximum de villes. C'est pourquoi il faut que les coûts d'acheminement permettent à l'opérateur technique du réseau de distribution du gaz naturel de développer son réseau dans de bonnes conditions.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Vous parlez toujours du gaz mais ne serez-vous pas prochainement également fournisseur d'électricité ?

M. Jean-Pierre PIOLLAT – Effectivement, mais je n'ai rien ajouté concernant les prix car je partageais l'avis de Jean-Baptiste SEJOURNE sur ce sujet.

M. Jean-Pierre BENQUE – Nous avons constaté que les collectivités souhaitent avoir accès à une offre comprenant une partie variable liée à la fourniture d'énergies vertes (éolienne ou hydraulique). Je rappelle que nous avons établi depuis plu-

sieurs années l'offre Equilibre destinée initialement à des clients industriels. En effet, certains clients industriels, eux aussi, souhaitent montrer qu'ils s'approvisionnaient pour une part importante en énergie verte, avec un souci de développement durable. Ces offres qui ont eu un certain succès auprès d'industriels séduiront vraisemblablement les collectivités locales.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Comment conjuguez-vous cette offre d'énergie verte avec la problématique du renouvellement des centrales nucléaires et l'image nucléaire qui est la vôtre ?

M. Jean-Pierre BENQUE – Nous reconnaissons qu'une grande partie de l'électricité que nous produisons provient du nucléaire. 12 % de l'électricité que nous produisons provient toutefois de l'énergie hydraulique et nous construisons, par ailleurs, des éoliennes. EDF est très présent dans le nucléaire et compte y rester pour le bien de nos clients car le nucléaire et l'éolien ne concernent pas les mêmes ordres de grandeur. En effet, une éolienne produit quelques mégawatts en puissance s'il y a du vent tandis qu'une centrale nucléaire produit un millier de mégawatts par tout temps. L'usage de ces modes de production d'énergie est différent et l'équipement de production nécessite différents moyens de production adaptés à chacun de ces usages.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Votre mode de production dominant n'offre-t-il pas, toutefois, une prime en terme d'image à vos concurrents dans ce domaine ?

M. Jean-Pierre BENQUE – Nous pensons que le nucléaire est incontournable. D'ailleurs, Electrabel est lui-même très présent dans le nucléaire dans certains pays, notamment en Belgique. Mais bien

que nous n'ayons pas le nucléaire honnête, nous ne souhaitons pas pour autant nous concentrer uniquement sur ce mode de production d'électricité. Je suis persuadé qu'une nation comme la France a besoin d'un parc très diversifié.

M. Jean-Baptiste SEJOURNE – Effectivement, nous sommes opérateur nucléaire en Belgique et avons des droits de tirage sur les centrales de Tricastin et Chooz, qui sont exploitées par EDF, pour vendre de l'électricité à des clients. Mais nous sommes également un grand hydroélectricien à travers la Compagnie nationale du Rhône et l'accord commercial que nous avons conclu avec la SHEM – filiale de la SNCF – qui nous permet de vendre une offre verte (Alpenergie) et de proposer ainsi une offre verte certifiée par le TÜV, un organisme de certification allemand, non seulement en Allemagne et en Autriche, mais également en France.

M. Jean-Pierre PIOLLAT – La question des énergies vertes est importante mais on ne doit pas omettre le fait que la problématique fondamentale est de savoir comment réaliser des installations, des bâtiments et des sites d'utilisation consommant le moins possible d'énergie. La question de l'origine de l'énergie est essentielle, mais il faut inscrire la réflexion dans une démarche plus globale d'élaboration de bâtiments de haute qualité environnementale en tenant compte de l'architecture, des architectures bioclimatiques, de l'utilisation de l'énergie solaire...

M. Pierre-Luc SEGUILLON – EDF et Gaz de France ont subi dernièrement un certain nombre de transformations afin de s'adapter au nouveau contexte de la concurrence. Des adaptations sociales, industrielles et financières d'EDF et de

Gaz de France ont ainsi été nécessaires. S'agissant des adaptations sociales, il m'est difficile de ne pas vous demander où vous en êtes en ce qui concerne le financement des retraites.

M. Jean-Pierre BENQUE – Cette question concerne l'ensemble de la branche des industries électriques et gazières, et je pense que le Président de l'UFE sera mieux à même de vous répondre. En ce qui concerne EDF, l'adaptation essentielle se rapporte à sa structure de bilan. Le bilan d'EDF a effectivement été structuré par cinquante ans de monopole. Or, la notion de fonds propre et le ratio de dette sur fonds propre pour investir ne se présentent pas de la même manière pour un EPIC et pour une Société Anonyme. La commission ROULET a constaté que les fonds propres d'EDF étaient sous-dimensionnés et qu'une augmentation de capital était désormais nécessaire. Je rappelle qu'EDF n'a pas constitué jusqu'à présent de fonds propres, ceux-ci paraissant inutiles dans le cadre du marché « interne » de l'entreprise en situation de monopole.

M. Bernard BRUN – La question des retraites ne concerne pas uniquement EDF mais l'ensemble de la branche des industries électriques et gazières. L'adaptation de ces entreprises sur le plan financier implique la réforme du financement des retraites. C'est cette réforme que j'ai négociée avec les organisations syndicales, et qui a été votée par le Parlement à l'initiative de Nicolas SARKOZY en juillet et promulguée en août 2004. L'origine de cette réforme se trouve dans la mise en place dès 2005 de nouvelles normes comptables qui obligent les entreprises à provisionner la dette sociale. Sans modification du dispositif de financement des

retraites, les industries électriques et gazières dans leur ensemble devront faire 83 milliards d'euros de provisions sur les retraites dont 60 milliards d'euros pour EDF. De plus, les retraites sont actuellement financées directement sur le compte d'exploitation. L'objectif premier de la réforme est de soulager l'énorme poids des retraites pour EDF, Gaz de France et les autres entreprises. Et cet objectif est atteint puisque, après avoir conclu la négociation avec la CNAV, nous finalisons la négociation avec l'AGIRC-ARCCO. Si la réforme du financement des retraites n'a pas lieu, les fonds propres d'EDF seront négatifs de 50 milliards d'euros alors que la réforme permettra de n'amputer que de 15 milliards les fonds propres actuels. Satisfaction immense, mais relative, car elle souligne la nécessité de renforcer les fonds propres d'EDF.



M. Pierre-Luc SEGUILLON – Ce matin, un représentant du ministère de l'Industrie insistait sur la nécessité de faire des choix en termes d'investissements. Une entreprise comme EDF devra effectivement opérer des choix, notamment en vue du renouvellement des centrales nucléaires, de l'amélioration du réseau ou du démantèlement du parc actuel. Comment ces actions seront-elles menées ? Quels choix seront faits ? Comment tout cela influera-t-il sur la capacité d'EDF à mener à bien la bataille de la concurrence ?

M. Jean-Pierre BENQUE – L'Europe se trouve actuellement dans une phase où les surcapacités constatées en 1999 et 2000 dans le domaine de l'électricité disparaissent en raison du déclassement de certaines centrales, notamment en Allemagne, et de la croissance naturelle de la consommation d'électricité – la croissance moyenne de 2 % par an nécessite la mise en place d'une centrale nucléaire supplémentaire par an. Aujourd'hui, l'Europe est sur le point de faire de nouveaux investissements. C'est d'ailleurs dans ce cadre que s'inscrit le projet EPR. Le marché de l'électricité reflète cette tendance, ainsi que cela est d'ailleurs souhaitable car si les marchés ne reflétaient pas cette tendance, personne ne serait incité à investir, ce qui serait source d'un déséquilibre de l'offre et de la demande. Et nous avons tous pu constater les conséquences néfastes d'un tel déséquilibre récemment en Californie. En Europe, le marché indique clairement une tendance au retour à l'investissement. Ces investissements seront réalisés dans le nucléaire, mais également dans d'autres moyens de production sous l'influence de la concurrence. Je suppose en effet que nos concurrents souhaiteront investir dans des moyens de production en France. Cela dit, EDF est convaincu que le nucléaire est compétitif par rapport au marché. En effet, si l'investissement est dans cette filière important, les frais de fonctionnement sont en revanche faibles, notamment en raison du moindre coût du combustible. Enfin, si l'ensemble de la planète converge un jour sur le marché des permis d'émission de carbone, seul le nucléaire permettra alors de répondre à la demande.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Monsieur BENQUE, pourriez-vous apporter des précisions concernant le calendrier des investissements ? La durée de vie des cen-

trales nucléaire – qui a déjà été prolongée de quarante ans – peut-elle être encore prolongée d’une décennie ?

M. Jean-Pierre BENQUE – Je ne me prononcerai pas sur ce point. Toutefois, il est certain que des centrales du même type que les centrales nucléaires françaises fonctionnent depuis 60 ans aux Etats-Unis avec un niveau de sûreté satisfaisant.

M. Jean-Baptiste SEJOURNE – Nous partageons l’analyse selon laquelle nous sommes sortis de la phase de surproduction. Chacun cherche donc à savoir quels sont les investissements pertinents à faire pour les années futures. Un groupe ayant une origine nucléaire s’oriente naturellement vers cette source de production d’électricité mais également vers la promotion de l’hydroélectricité – dont la part pourrait reculer en France – et vers le gaz. Par ailleurs, l’évolution du secteur énergétique concerne non seulement EDF et Gaz de France, mais également tous les acteurs du marché, et notamment les entreprises locales de distribution (ELD). En tant que nouvel entrant, Electrabel France veut être un acteur de ce processus. Grâce à des partenariats engagés avec les ELD, sur le long terme et dans un cadre de transparence, nous pourrions nous préparer à la bataille de la concurrence en réunissant les atouts des ELD – proximité vis-à-vis des clients, connaissance du terrain – et ceux d’un électricien ayant la possibilité d’apporter, dans la durée, l’accès à un parc de production fiable et compétitif et des compétences en matière d’ouverture des marchés. L’évolution de la concurrence concerne chacun des acteurs historiquement présents dans les domaines de l’électricité et du gaz. En tant que nouvel entrant, nous voulons jouer notre rôle en faveur de la diversification et du renforcement du paysage électrique français.

M. Bernard BRUN – Le redressement de la situation d’EDF est un impératif sacré. Tous les acteurs du marché de l’électricité doivent agir dans l’optique d’une amélioration de cette situation. EDF et ses concurrents ont une convergence d’intérêts. La conjoncture actuelle nous conforte à un risque systémique. C’est pourquoi je me suis exprimé librement sur le rapport ROULET, selon lequel la situation financière d’EDF est excellente, bien qu’il manque à l’entreprise 10 milliards d’euros... Ce n’est pas sérieux, il ne faut pas laisser l’Etat seul actionnaire du premier électricien d’Europe et du premier électricien nucléaire du monde. Plusieurs décisions récentes de l’Etat illustrent parfaitement cette préoccupation. Tout d’abord, une augmentation des tarifs de l’électricité et du gaz est indispensable ; les électriciens et les gaziers ont fait une demande dans ce sens mais l’Etat n’y a pas répondu favorablement. Il me semble pourtant impératif que l’Etat prenne ses responsabilités. Par ailleurs, j’ai lu ce matin même un article qui indiquait qu’un milliard d’euros a été prélevé sur EDF pour le démantèlement de deux sites nucléaires non programmés. En outre, pour la première fois depuis 1946, il n’y a aucun élu local au Conseil d’administration de Gaz de France et d’EDF, qui sont pourtant encore des entreprises publiques ayant la charge d’un service public en relation étroite avec votre Fédération – et donc avec les élus locaux – s’agissant des réseaux. Un ressaisissement de l’actionnaire est nécessaire dans l’intérêt des entreprises. Enfin, il est clair que nous avons changé d’époque. Les petits concurrents d’EDF ont désormais des capacités de production réelles. Le temps de l’impérialisme d’EDF est derrière nous. Il faut compter aujourd’hui avec des structures pluralistes et neutres, telles l’Union française de l’électricité ou le RTE, et il ne doit plus y avoir de domi-

nants et de dominés. L'Etat en tant qu'actionnaire, régulateur, règlementeur et législateur doit véritablement faire des progrès.

M. Jean-Paul AMOUDRY – Je souhaiterais compléter la réponse des représentants d'EDF et de Gaz de France à la question concernant les évolutions et les adaptations nécessaires. 5 % de la population française et 7 % des communes sont desservies par les distributeurs non nationalisés qui doivent également s'adapter, et cette tâche ne sera pas simple. Il incombe notamment aux 160 opérateurs non nationalisés agissant sur le terrain de faire de la pédagogie autour d'eux et d'informer les maires de la réalité des évolutions. Cela est notamment possible grâce aux syndicats départementaux d'énergie et aux opérateurs que sont les régies d'électricité dont les possibilités d'intervention viennent d'être élargies par le législateur qui a permis qu'en plus du métier de distributeur, défini par la loi de 1946, ces régies aillent au-delà de leur périmètre géographique historique et puissent acheter et vendre de l'énergie par l'intermédiaire de sociétés commerciales que ces régies sont fondées à créer aujourd'hui. Toutefois, les régies de plus petite taille, et celles qui n'ont pas la possibilité de produire elles-mêmes de l'électricité, prendraient des risques économiques importants en se lançant dans l'activité d'achat et de revente d'énergie. Cette activité doit donc être abordée avec un certain nombre de précautions. Enfin, la tâche est difficile pour ces régies qui se lancent dans un métier totalement nouveau qui nécessite que les dirigeants soient dotés de capacités techniques de gestionnaire de réseau mais aussi d'un réel talent de commercialisateur. Une petite régie pourrait être

menacée si une erreur était commise dans ce domaine.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Je donne maintenant la parole à la salle.

M. Dominique BULTEAU (Président du Syndicat départemental des collectivités concédantes d'électricité et de gaz du Cher) – Le 2 décembre 2004 se tiendra la réunion des 290 délégués du Syndicat d'électricité et de gaz du Cher. Il y sera certainement question du règlement des retraites chez EDF, quoique cette question intéresse peu les communes. Mais, surtout, au vu des débats de ce jour, je serais conduit à leur dire qu'EDF et les nouveaux entrants souhaitent une augmentation du tarif de l'énergie et, d'autre part, qu'ils vont augmenter leurs capacités de production d'énergie renouvelables, ce qui conduira à une augmentation de la facture d'électricité.

M. Bernard BRUN – La question des retraites au sein d'EDF devrait préoccuper les élus locaux car de nombreux salariés d'entreprises locales de distribution sont concernés par cette question. Les tarifs de l'électricité sont maintenus à des niveaux artificiellement bas par l'Etat depuis plusieurs années. De fait, la régulation de ces tarifs ne répond pas seulement à des raisons exclusivement rationnelles ou opérationnelles, mais dépend aussi du courage politique ou de l'absence de courage politique. S'il existe aujourd'hui une capacité de production aussi exceptionnelle que celle de la France, c'est parce que nous avons consenti par le passé des efforts énormes en termes de capitaux investis. Et cet effort doit être impérativement maintenu dans l'avenir. En effet, si, en tant que verrou énergétique de l'Europe, nous n'investissons pas, les slogans de l'indépen-

dance énergétique de la France et de la sécurité d’approvisionnement énergétique de l’Europe n’auront plus aucun sens.

M. Dominique BULTEAU – Je souhaitais insister sur la nécessité de prendre en compte les préoccupations des maires de petites communes situées en zone rurale – le Syndicat d’électricité du Cher regroupe 290 communes dont 48 seulement ont plus de 1 000 habitants. J’ai déclaré que le problème des retraites des agents d’EDF ne concernait pas les maires des communes de mon syndicat, en ce sens qu’ils sont davantage concernés par les conséquences de l’ouverture du marché de l’énergie. Et, à ce sujet, je serai contraint de les informer de la probable augmentation du prix de l’énergie.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Il me semble que Monsieur BRUN indiquait dans ses propos que les personnalités politiques se devaient d’expliquer la signification d’une hausse des tarifs.

M. Bernard MAILFAIT (Préfet) – Je comprends les impératifs des uns et des autres et il n’est pas question pour moi de contester le rôle essentiel que jouent les grands acteurs historiques dans le domaine de l’énergie en France. Toutefois, les responsables des collectivités locales se retrouvent aujourd’hui face à plusieurs types de problèmes. Les collectivités ont entendu par le passé que l’ouverture du marché de l’énergie à la concurrence entraînerait une baisse des prix. Or, il apparaît qu’au moment où la concurrence s’ouvre à de nouveaux acteurs, dont les collectivités locales, c’est le contraire qui a lieu puisque la multiplication des sources énergétiques entraîne une augmentation des prix.

Dans un tel contexte, comment les élus locaux peuvent-ils espérer profiter de la concurrence en réalisant des économies sur leurs budgets ? S’ils font valoir leur éligibilité, ils risquent d’augmenter leur facture. Ainsi, certains d’entre eux seront certainement tentés de continuer de bénéficier d’un tarif régulé fixé par l’Etat à un niveau inférieur au prix résultant de la concurrence. Mais peut-être convient-il d’adopter une attitude plus spéculative ? Sachant que dans deux ans, le marché sera généralisé, et que les prix pourront continuer d’augmenter pendant de nombreuses années, les collectivités locales peuvent faire jouer la concurrence dès à présent afin d’obtenir une offre qu’elles pourraient tenter de maintenir le plus longtemps possible. Ces collectivités seront peut-être ainsi dans une situation plus avantageuse par rapport à celles qui décideraient de faire appel au marché seulement en 2007. De nombreuses interrogations continuent toutefois à se poser ; il est difficile de délivrer un message clair à ce sujet. Si l’idée du groupement semble être une bonne solution pour affronter la concurrence, une réflexion approfondie doit être menée sur l’opportunité même d’une mise en concurrence.

M. Jean-Baptiste SEJOURNE – Pour répondre à votre question, il n’est pas évident aujourd’hui de savoir ce qui est le plus incertain entre, d’une part, ce que sera le tarif administré dans quatre ans et, d’autre part, ce que sera le prix de la fourniture sur le marché libre. Un élu toutefois a la possibilité de demander des propositions sur une offre de fourniture ferme sur les quatre années à venir, cela lui permet d’avoir une certaine visibilité. L’incertitude n’est donc pas forcément du côté où l’on pense qu’elle se situe. Par ailleurs, il apparaît que les rares entités à

avoir fait valoir leur éligibilité ont eu raison car elles ont trouvé des offres plus compétitives que les tarifs régulés auxquels elles avaient accès précédemment. Pour améliorer la situation que vous décrivez, il faudrait, grâce à une interprétation des textes législatifs par la CRE ou les services des ministères concernés, que les collectivités locales puissent lancer un appel d'offres et à l'issue de cette procédure conserver le tarif régulé, s'il s'avère qu'il est plus avantageux que les prix proposés par les fournisseurs d'électricité. Cette interprétation aurait le mérite d'offrir une plus grande sécurité aux collectivités locales.

M. Jean-Pierre BENQUE – L'intervention de Monsieur SEJOURNE se situe au cœur du débat. La concurrence a trop longtemps été assimilée à une baisse des prix. Ce rapprochement était justifié en 1999-2000 lorsque l'offre était largement supérieure à la demande mais, l'électricité ne se stockant que sous forme de combustible, le prix de l'électricité est lié à l'offre et au nombre de centrales disponibles par rapport à la demande. En 1999, lors de l'ouverture du marché, l'offre était surdimensionnée par rapport au marché car les électriciens européens avaient conservé des marges de sécurité par rapport aux aléas climatiques, ce qui s'est d'ailleurs révélé judicieux récemment lors de la canicule de l'été 2003. Aujourd'hui, nous ne sommes pas dans une situation où la concurrence induit une baisse des prix. En outre, aucune nouvelle technologie émergente ne crée de ruptures sur les coûts. Pour autant, je crois que la concurrence est positive. En effet, elle oblige EDF à satisfaire ses clients autrement que par le simple critère du prix, en proposant divers types de services liés, notamment, à la maîtrise de l'énergie, à la valorisation de l'efficacité

énergétique des bâtiments, ... Des opportunités existent donc pour les collectivités locales, même si je comprends la déception de certains qui regrettent l'absence de baisse des prix. Enfin, j'insiste sur les importantes fluctuations du tarif de l'électricité dans le passé. En effet, en francs constants, entre 1973 et 1983, 23 % d'augmentation ont été constatés en raison de l'investissement dans le nucléaire alors que 45 % de baisse ont été observés entre 1983 et 2000 en raison de l'amortissement du nucléaire, chiffre auquel il convient d'ajouter 20 % de baisse supplémentaire avec l'ouverture du marché. Aujourd'hui, les prix du marché ne sont pas dramatiquement hauts par rapport au tarif et une très légère augmentation de celui-ci suffirait à provoquer un déclenchement naturel des investissements.

M. Jean-Pierre PIOLLAT – Vos propos, Monsieur le Préfet, traduisaient une certaine réalité. De fait, vous avez insisté sur la nécessité, pour les collectivités locales, de pouvoir disposer d'une visibilité sur un an ou sur deux ans. Or, Gaz de France l'a d'ores et déjà fait pour un certain nombre d'entreprises, et nous sommes capables de le faire également pour les collectivités locales. Vous avez, par ailleurs, émis le vœu de pouvoir disposer d'une vision à plus long terme. L'intérêt d'un marché qui s'ouvre se trouve justement dans le dialogue qui s'instaure entre les différents acteurs – en l'occurrence, collectivités locales et fournisseurs. Ce dialogue permet d'adapter les offres aux attentes des clients, notamment en termes de visibilité sur une plus longue période. Bien que l'ouverture du marché se produise au moment où les prix du pétrole augmentent, il faut utiliser cette capacité de dialogue, et Gaz de France est prêt à jouer le jeu.



M. Jean-Jacques GUILLET (Président du Syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Ile-de-France) – Pour répondre au Président BRUN, nous reconnaissons tous ici, je pense, la nécessité d'une véritable politique industrielle énergétique. Pendant plusieurs années, plusieurs ministres de l'Industrie ont expliqué aux tribunes de l'Assemblée nationale et du Sénat que le service public à la française n'était pas en péril et que nulle autre entreprise qu'EDF et Gaz de France n'accèderait au réseau. Or tout cela s'est produit subrepticement et les élus, à l'instar des énergéticiens, se sont dits qu'il fallait préparer intelligemment ces évolutions inéluctables afin de sauvegarder l'industrie énergétique française qui est la première du monde. Les collectivités locales et la FNCCR ont toujours tenu le même discours, même si un certain nombre d'évolutions, impactant directement nos syndicats d'électricité, nous ont été longtemps dissimulé. Bernard BRUN nous encourage à patienter pour faire valoir notre droit à l'éligibilité car l'article 30 nous permet d'attendre jusqu'en 2006 ou 2007. Mais il serait dramatique d'attendre car l'article 30, qui n'était pas prévu initialement dans le projet de loi, est une fausse sécurité. Il a été ajouté pour calmer les esprits échauffés par la loi instaurant le changement de statut d'EDF et de Gaz de France.

Je pense, contrairement au Président BRUN, que nous devons agir rapidement car, s'il est vrai que le paysage de l'énergie n'a pas profondément changé puisque EDF et Gaz de France sont toujours dans une situation quasi-monopolistique, la séparation des activités de ces deux entreprises constitue un changement crucial. Il existe en effet, d'une part, un domaine régulé, celui de la distribution et du transport et, d'autre part, un secteur concurrentiel, celui de la fourniture. Dès lors que nous nous situons dans le domaine concurrentiel, EDF et Gaz de France ont une attitude de commerçant et non plus une attitude de service public. Nous devons donc impérativement tenir compte de ce nouveau paysage et nous y préparer au plus vite. Je milite donc pour les groupements de commandes et pour que les collectivités locales puissent le plus rapidement possible faire appel au marché.

M. Pierre-Luc SEGUILLON – Pour conclure cette table ronde, je donne la parole à Messieurs AMOUDRY et BRUN.

M. Jean-Paul AMOUDRY – Je retiendrai de cette table ronde le souci de la tarification, du suivi de cette tarification et de son impact sur le service public. Les collectivités locales doivent communiquer et expliquer l'absence de corrélation systématique entre concurrence et baisse des tarifs. Par ailleurs, la FNCCR et les collectivités concédantes doivent mener une réflexion approfondie sur la qualité de l'offre en termes d'énergies renouvelables et de maîtrise de l'énergie. Enfin, la loi d'août 2004 a complexifié les relations entre les opérateurs et les concédants. Nous devons donc œuvrer ensemble, avec l'aide du Gouvernement, pour rétablir des relations plus claires et plus simples qui participeront à la compréhension de ce vaste sujet par nos concitoyens.

M. Bernard BRUN – Premièrement, concernant les prix, l'Union française de l'électricité affirme depuis trois ans que la libéralisation entraînera une augmentation des prix. Nous sommes fautifs car nous n'avons certainement pas fait suffisamment entendre notre voix. Deuxièmement, il ne peut pas y avoir de libéralisation sans un maintien de la sécurité électrique c'est-à-dire des investissements et de l'entretien des lignes – transport ou distribution – c'est-à-dire sans un maintien du service public. Il n'y a donc pas d'antinomie entre le marché et le service public mais des évolutions qui nécessitent des efforts d'organisation. Troisièmement, s'agissant des collectivités concédantes, j'ai organisé en 2002 une réunion au Sénat pour évoquer la politique des collectivités concédantes face à l'ouverture du marché. Je pense effectivement que les collectivités concédantes doivent se saisir de la question des prix et des investissements consacrés par le concessionnaire au patrimoine du concédant. Enfin, il ne faut pas que les orphelins de la libéralisation soient trop nombreux. Il faut trouver une solution pour les entreprises locales de distribution qui représentent près de 10 000 emplois et qui sont très exposées. Ces entreprises sont fragiles et elles sont un acteur essentiel du marché de l'électricité. ■

SYNTHÈSE ET CONCLUSIONS

Xavier PINTAT

(Sénateur de la Gironde,
Président de la FNCCR)



Je remercie Pierre-Luc SEGUILLON qui a su s'acquitter d'une tâche difficile, celle d'animer des débats qui sont, vous l'avez compris, de nature politique mais aussi, et c'est bien la difficulté, éminemment techniques et complexes. L'énergie illustre le débat de Max WEBER sur le savant et le politique : le premier apporte son expertise, le second écoute, analyse et, *in fine*, décide. Mais, force est de constater qu'ils ne parlent pas toujours la même langue, il est souvent nécessaire d'avoir des traducteurs, pour qu'ils trouvent un terrain d'entente et que le débat public puisse avoir vraiment lieu. Vous avez été un de ceux-là, je vous en remercie vivement.

Je remercie également tous les intervenants des trois tables rondes qui ont contribué à dresser un premier bilan de l'ouverture des marchés de l'énergie en faisant part de leur expérience tout en acceptant de se plier au jeu des questions/réponses. Grâce à 70 ans de travail et d'adaptation aux évolutions, la FNCCR a contribué à ce que le service public de distribution soit apprécié des Français, comme le prouvent les sondages qui ont été réalisés. C'est là une belle récompense pour ces 70 ans d'activité et d'efforts. Je félicite tous les anciens Présidents et Directeurs de la FNCCR. Je remercie particulièrement Josy MOINET qui, par son action déterminante, a contribué au renouvellement et à la modernisation des contrats de concession.

Pour les collectivités concédantes, l'ouverture du marché induit trois enjeux fondamentaux.

Premièrement, comme l'a rappelé Bernard BRUN, le patrimoine des collectivités est considérable puisqu'il représente 1 300 000 kilomètres de lignes à moyenne et basse tension. Il est donc essentiel de bien entretenir ce patrimoine et de maintenir la qualité des réseaux de distribution. Il ne faut pas que les baisses de tarifs entraînent une réduction de l'entretien ou que des hausses trop faibles ne permettent pas de maintenir la qualité du réseau, telle que nous la connaissons, et de poursuivre les objectifs en matière d'enfouissement de lignes.

En outre, il faut continuer à organiser le service public de distribution d'électricité de proximité en protégeant le petit

consommateur, qu'il s'agisse des PME ou des particuliers. Il faut pour cela être attentif au projet de loi de transposition, en conseillant et en édictant des chartes de bonne conduite et, éventuellement, en légiférant sur l'agrément des fournisseurs. Troisièmement, il faut être présent et veiller à la maîtrise de la demande d'énergie afin de consommer moins mais mieux. Des efforts doivent être faits afin de respecter les engagements du protocole de Kyoto. Les collectivités locales doivent oeuvrer en faveur de la maîtrise de la demande pour leurs propres consommations afin de nous préparer à l'éligibilité qui à terme sera incontournable. En outre, cela devrait inciter les administrés à adopter des comportements vertueux.

Il est l'heure de conclure. Pour cela nous entendrons successivement les représentants de la Commission européenne, de la Commission de régulation de l'énergie et du Ministre de l'Industrie. Avec les collectivités locales que représente la FNCCR, il y a là les deux autres régulateurs du service public et ce « super régulateur » qu'est l'Europe. Ce n'est pas un hasard : dans un marché ouvert à la concurrence, nous nous posons aujourd'hui la question du service public, de son évolution et de notre rôle dans cette évolution. Il était donc naturel que cette journée se termine avec vous, Messieurs.

Je donnerai donc la parole successivement à Monsieur Dominique RISTORI, Directeur à la DG Energie et Transports de la Commission européenne, à Monsieur Jean SYROTA, Président de la Commission de régulation de l'énergie et à Monsieur Dominique MAILLARD, Directeur général de l'énergie et des matières premières au ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

Dominique RISTORI

(Directeur à la DG Energie et Transports de la Commission européenne)



Je remercie la FNCCR d'avoir pris l'initiative de ce débat et d'avoir inscrit son 70^e anniversaire dans une perspective d'évolution et d'adaptation.

Les trois points soulignés par le Président PINTAT s'inscrivent pleinement dans les objectifs centraux que la Commission européenne a souhaité proposer à l'ensemble des Etats membres et au Parlement européen au moment du débat sur la 2^e directive concernant la finalisation du marché intérieur de l'énergie.

Il peut être jugé précoce de faire un premier bilan quelques mois seulement après l'entrée en vigueur de la deuxième directive relative à l'ouverture du marché à la concurrence. En fait, il apparaît que, malgré des imperfections, le marché européen peut être qualifié de marché en création et en progression. Aujourd'hui, plus aucune entreprise ne peut définir sa stratégie de développement sans prendre en compte la dimension européenne et l'encadrement législatif découlant de la directive. Chacun doit s'adapter aux nouvelles règles et à la nouvelle dimension du marché pour profiter des opportunités existantes.

Concernant les principales innovations, je rappelle que nous n'avons pas souhaité mettre en place au niveau européen un système de dérégulation ou de libéralisme effréné. Nous avons au contraire souhaité mettre en place un système régulé où les régulateurs jouent un rôle essentiel. Ces régulateurs n'existaient pas il y a quelques années mais nous avons poussé à leur création et les avons inscrits au premier rang des nouveaux acteurs dans la directive, sachant que ces régulateurs indépendants ont pour but d'assurer principalement la transparence de ce qui se passe au niveau du marché en matière d'accès au réseau et de contrôle de la méthodologie des tarifs. Ces régulateurs joueront également un rôle prépondérant et de plus en plus important au niveau du contrôle des éléments clés du marché, y compris des conditions de concurrence. La Commission européenne estime que les choses se sont mises en place de façon généralement positive en France. Concernant la régulation, la CRE et son Président ont affirmé leur indépendance et sont respectés désormais par tous les acteurs.

Concernant la séparation, je constate que le gestionnaire du réseau de transport a évolué en développant sa marge de manœuvre et son autonomie en matière de management et en termes fonctionnels. Cela devra se confirmer dans le futur car il faut éviter un retour en arrière. S'agissant des volets liés aux capacités disponibles, notamment aux interconnexions transfrontalières et à la gestion de la congestion, d'importants progrès ont été réalisés grâce à une coopération entre les nouveaux acteurs chargés de la régulation, qu'il s'agisse des régulateurs ou des gestionnaires des réseaux de transport mais aussi des producteurs et des consommateurs industriels. Il faudra poursuivre ces efforts. Nous avons par

ailleurs souhaité renforcer l'importance du volet Infrastructure en insistant notamment sur les interconnexions pour marquer le fait que, pour un marché européen de l'électricité caractérisé aujourd'hui encore par un niveau relativement faible d'échanges, il faut se donner les moyens d'accroître les flux inter-frontaliers avec le développement progressif de la concurrence. Cela fait partie des objectifs de sécurité d'approvisionnement car des marchés isolés sont aussi des marchés en danger comme le prouve la situation de la péninsule ibérique. Cela fait aussi partie de la qualité du service au sens large. Tout cela s'inscrit dans un sens de progrès et d'amélioration même si nous n'avons pas encore tiré tous les profits de ces situations et que des consolidations seront nécessaires. Par exemple, pour les gestionnaires des réseaux, l'instauration de la séparation juridique devra consolider ce qui a déjà été acquis en termes de capacités d'indépendance fonctionnelle et managériale par rapport à l'entreprise verticale. Cela permettra d'assurer la neutralité des décisions vis-à-vis de tous les concurrents.

Certains aspects restent encore imparfaits et cela est normal au stade actuel. Ainsi, la structure de notre marché est très concentrée dans plusieurs pays européens dont la France et l'Allemagne. Malgré l'existence de sociétés dominantes, il faut veiller à faire la distinction entre position dominante et abus de position dominante, sachant que la Commission européenne mettrait tout en œuvre pour mettre fin à d'éventuels abus. En matière de prix, la Commission européenne a toujours dit qu'elle ne pratiquait pas l'incitation à une politique des prix bas mais des prix compétitifs. Le prix d'une marchandise doit découler de sa réelle valeur de marché. De ce point de vue,

des éléments peuvent découler de la phase de transition que nous vivons actuellement et qui implique que les grandes entreprises fournisseuses d'énergie et les clients se repositionnent et s'organisent pour affronter et pratiquer le nouveau dispositif. Encore faut-il que le repositionnement ait lieu dans des conditions claires sur le plan de la formation des prix. De plus, la remontée des prix mondiaux du pétrole et du gaz est un facteur qui nous échappe et qui doit être pris en compte. Il est dû aux tensions politiques de certaines régions du monde et à la spéculation.

La Commission européenne doit tenir compte de tous ces éléments et agir là où cela est possible. La Commission surveillera les conditions dans lesquelles la concurrence se développera. Une concurrence que nous avons souhaité réguler car elle fait partie du modèle économique et social européen auquel nous avons ajouté les aspects de service public. Les textes européens définissent au mieux la protection des consommateurs et inscrivent le principe de l'universalité pour la délivrance de l'électricité dans des conditions de régularité, de continuité et de prix raisonnables. Ces textes précisent également les conditions améliorées d'information et de protection du consommateur. Cela n'est pas neutre quand le but est de construire un cadre permettant aux entreprises de se développer en termes économiques de façon performante et aux consommateurs d'être satisfaits de la qualité du produit et du service. Dans ce contexte, il est nécessaire d'utiliser pleinement certaines dispositions en prenant également en compte les aspects de maîtrise de la demande. En effet, dans l'ensemble européen, au-delà du nucléaire, la France dépend beaucoup de l'extérieur. Or l'hexagone peut dégager un énorme

potentiel de gain en faisant un grand effort d'efficacité énergétique et d'économie d'énergie. Cela devrait engager l'ensemble de l'industrie et des pouvoirs publics. La Commission européenne prendra d'autres dispositions dans ce contexte afin que la construction des bâtiments publics et privés intègre pleinement les exigences d'isolation et d'efficacité énergétique.

En conclusion, certes des imperfections existent s'agissant des structures de marchés et il est probable qu'un manque de transparence caractérise la formation des prix. Des efforts sont par conséquent nécessaires en termes d'intégration du marché européen car nous ne pouvons pas nous satisfaire d'un simple progrès de la libéralisation à l'intérieur de chaque État membre. Il faut que l'intégration du marché dans son ensemble se développe dans des conditions satisfaisantes à l'intérieur de l'Union européenne. Il n'est pas neutre non plus que, dans le cadre de la politique extérieure et de voisinage de l'Union européenne, certains États proches – les États du Maghreb et des Balkans notamment – épousent volontairement le mode de fonctionnement et d'organisation des marchés électriques et gaziers. C'est dans ce sens que nous poursuivrons nos travaux en liaison étroite avec tous nos interlocuteurs, notamment les Gouvernements, le Parlement européen, les régulateurs, les gestionnaires de réseaux et les collectivités territoriales quel que soit le mode de gestion choisi. Merci de votre attention.

Jean SYROTA

(Président de la Commission de régulation de l'énergie)



Mon exposé portera sur l'état d'avancement de la concurrence des marchés de l'électricité et du gaz et sur les progrès qu'il convient de mettre en œuvre.

L'ouverture du marché de l'électricité, qui touchait 3 500 consommateurs au 1^{er} juillet 2004, en concerne aujourd'hui mille fois plus. Il a donc été nécessaire d'adapter les dispositifs prévus pour pouvoir changer de fournisseur simplement, en mettant en place une facturation commode et en modifiant sensiblement les systèmes d'information. La définition des objectifs à atteindre et l'adaptation des systèmes d'information ont pris du temps. Actuellement, il existe 60 fournisseurs actifs sur le marché dont une dizaine peuvent s'adresser aux clients de masse. Quelques-uns de ces fournisseurs s'adressent à certains segments de clientèle, d'autres à des clients implantés dans certaines régions. Les systèmes d'information fonctionnent correctement : depuis le 1^{er} juillet 2004, 54 000 sites auront exercé leur éligibilité à la date du 1^{er} décembre 2004 et 16 000 parmi eux auront changé de fournisseur. Depuis 3 ans, le nombre de sites

sur le marché libre ayant exercé leur éligibilité a augmenté très sensiblement et continuellement et leur consommation annuelle a également cru de façon permanente.

Sur le marché du gaz, il existe une dizaine de fournisseurs actifs. La concurrence s'exerce surtout dans le Nord de la France car le gaz concurrentiel venant principalement de la mer du Nord et du marché britannique arrive par le Nord de la France. Les systèmes d'information fonctionnent normalement. Plus de 15 000 sites ont exercé leur éligibilité et 116 sites ont changé de fournisseur, soit 15 % du marché ouvert en volume. Depuis 2001, le nombre de sites ayant exercé leur éligibilité n'a cessé d'augmenter ainsi que les quantités annuelles correspondantes.

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) s'est efforcée d'informer le plus largement possible les consommateurs mais des progrès sont encore nécessaires.

Des problèmes existent sur le plan juridique. De fait, il existe notamment des incertitudes juridiques concernant l'éligibilité pour certaines catégories de consommateurs, en particulier lorsque des nouveaux sites apparaissent, que des déménagements ont lieu ou que des modifications interviennent sur des sites existants. Face à ces incertitudes, la CRE a lancé une consultation à l'issue de laquelle elle fera part de sa position et fera d'éventuelles propositions pour changer la loi et/ou les règlements en vigueur.

Enfin, des progrès sont nécessaires concernant la différenciation entre les gestionnaires de réseaux et les fournisseurs dans les entreprises intégrées. L'accès au réseau doit être non discrimina-

toire entre les fournisseurs, conformément aux dispositions des directives européennes et des lois de transposition. Cet accès ne doit pas différencier le fournisseur appartenant au groupe intégré, auquel appartient aussi le gestionnaire de réseau, et les autres fournisseurs. Cela implique une distinction claire qui n'apparaît pas encore précisément dans les marques utilisées par les gestionnaires de réseaux. Pour EDF et GDF, les logos des gestionnaires de réseaux de distribution, des commercialisateurs pour les entreprises et des commercialisateurs pour les collectivités locales sont visuellement très proches. Cette ressemblance visuelle peut entraîner une confusion dans l'esprit des clients et un avantage d'image pour le fournisseur historique qui peut s'approprier l'image de service public du gestionnaire de réseau.

Des progrès sont également nécessaires au niveau des tarifs réglementés, qui doivent être légalement fondés sur les coûts. Or, en pratique, la situation est tout autre. C'est ainsi que, le 1^{er} janvier 2004, une diminution du tarif de vente de l'électricité a été décidée pour compenser la hausse des charges du service public, alors que les prix de l'électricité sur les marchés de gros étaient en hausse. Puis, le 15 novembre 2004, le Gouvernement a pris des mesures pour augmenter les tarifs du gaz en distribution publique pour la moitié seulement de l'évolution des coûts d'importation. Ces récentes décisions allongent la liste des décisions prises au fil des décennies, parfois pour favoriser des politiques commerciales des opérateurs historiques ou des politiques publiques, parfois pour refléter clairement l'évolution des coûts. Dans ce contexte d'ouverture, les deux derniers mouvements de tarifs ont envoyé de mauvais signaux aux consommateurs

pour l'exercice de leur éligibilité en leur faisant croire que les tarifs réglementés constituaient la meilleure protection possible contre d'éventuelles hausses des prix. Avec toutes ces évolutions, les tarifs réglementés favorisent certaines catégories de clients et en défavorisent d'autres. Aussi, les clients payant trop cher par rapport aux coûts sont une source de profit pour les opérateurs historiques et sont très attractifs pour leurs concurrents. À l'inverse, certains clients sont une source de pertes pour les opérateurs historiques qui ont profité de l'incertitude juridique pour leur affirmer à tort, afin de s'en défaire, qu'ils étaient obligés de faire jouer leur éligibilité.

Le devenir des tarifs réglementés doit être précisé par ceux qui en ont la charge. La logique voudrait que ces tarifs disparaissent à terme, progressivement, soit par obsolescence, grâce à un rapprochement avec les prix de marché, soit, plus directement, par une décision nécessairement prise dans le cadre de la loi.

Dans le contexte actuel se pose, pour certains grands consommateurs, le problème des prix de gros de l'électricité et du devenir de ces prix. L'ouverture en 2000 a entraîné une forte chute des prix pour les grands clients par rapport aux tarifs réglementés. En 2003, les prix de gros à terme ont augmenté et les niveaux atteints aujourd'hui sont équivalents aux niveaux antérieurs à l'ouverture en euro constants. Il faut noter que, au total, les acteurs ayant exercé leur éligibilité dès le premier jour ne connaissent pas de pertes par rapport à leur situation s'ils étaient restés au tarif réglementé. La hausse des prix de gros a été expliquée par de multiples arguments. Selon une première explication, l'équilibre entre l'offre et la demande se tend parce que la consom-

mation augmente et que peu de moyens de production supplémentaires sont construits en raison de la hausse des coûts, notamment des combustibles. Sur le marché français, ces explications semblent peu plausibles puisque le parc de production consomme très peu de combustibles et que la tension entre l'offre et la demande n'empêche pas d'exporter beaucoup. Toutefois, il existe une tendance au rapprochement des prix français et allemand. Selon une autre explication, l'électricité est un marché capitalistique dominé sur le plan européen par un petit nombre d'acteurs ayant fait des acquisitions importantes à des prix relativement élevés et ayant intérêt à ce que les prix soient élevés. J'ignore ce qui est vrai dans cette seconde hypothèse, mais j'affirme que la CRE surveille attentivement le comportement des acteurs et ne manquera pas d'intervenir, via le Conseil de la concurrence et/ou la Commission européenne, pour enrayer les éventuels comportements suspects observés.

Dans le marché du gaz, la situation concurrentielle est différente puisque, contrairement à l'électricité qui est une énergie secondaire, le gaz qui est une énergie primaire se trouve là où la nature l'a placé. L'Europe importe massivement chez peu de fournisseurs dans le cadre de contrats à long terme imposant des prix au même niveau dans chaque pays importateur. La concurrence ne peut intervenir que grâce à du gaz acquis hors de ces contrats historiques. Il représente 5 % à 10 % et le pourcentage tend à diminuer car il existe une demande nouvelle sur ces quantités marginales au Royaume-Uni et aux Etats-Unis. Le gaz libre arrive par le Nord et l'Est de la France et son avantage concurrentiel s'amenuise à mesure que l'on s'éloigne de la frontière. De ce fait, la

concurrence est inexistante dans la moitié Sud. La CRE a donc jugé nécessaire, pour que cette situation change, de mettre en œuvre des dispositions nouvelles dès le 1^{er} janvier 2005 :

- Le dénouement des participations conjointes de Gaz de France et de Total dans les transporteurs CFM et GSO dans le Sud de la France, ce qui permettra aux deux entreprises d'avoir des intérêts séparés et d'être concurrentes ;
- La remise sur le marché pendant trois ans de gaz acheté par Gaz de France et TOTAL dans le cadre des contrats historiques (« gas release »), ce qui permettra à de nouveaux fournisseurs d'intervenir dans le Sud de la France en attendant des dispositions plus pérennes, en premier lieu la mise en place d'un nouveau terminal méthanier à Fos-sur-Mer et de nouvelles interconnexions avec l'Espagne.

Le paysage gazier doit changer significativement dès le 1^{er} janvier 2005 puisque les huit zones tarifaires françaises seront réduites à cinq et qu'au moins deux fournisseurs de gaz existeront dans chaque zone.

Le sondage réalisé par l'IFOP pour la FNCCR a fait apparaître que 64 % des maires et 59 % des industriels n'ont pas l'intention de comparer les offres disponibles sur le marché de la concurrence aux tarifs réglementés. Or, je pense que l'opération consistant à tester le marché présente de nombreux avantages et peu de risques. Elle permet, en effet, de mieux connaître les consommations effectives et d'identifier, par la même occasion, les économies d'énergie réalisables. Il faut également acquérir un savoir-faire pour le futur afin de préparer la mise en concurrence totale. En outre, un regroupement permet d'abaisser les prix.

Il serait judicieux que les collectivités locales, en particulier, testent le marché avant l'échéance de 2007. Face à ces avantages, il n'existe aucun risque puisque, si la meilleure offre n'est pas attractive, l'appel d'offres sera déclaré sans suite. En revanche, des économies seront réalisables si l'offre est attractive.

Parmi les progrès nécessaires, il faut souligner l'impérieuse nécessité pour les gestionnaires de réseaux de bénéficier d'une réelle indépendance de gestion. Comme l'a souligné Dominique RISTORI, RTE fonctionne bien, au sein d'EDF. La directive imposant une filialisation ne doit pas entraîner une réduction de l'indépendance actuelle de RTE. Pour les autres gestionnaires de réseaux – les gestionnaires de réseaux de transport de gaz qui doivent être filialisés et les gestionnaires de réseaux de distribution qui continueront de fonctionner dans leur cadre juridique actuel, il faut qu'ils acquièrent le niveau d'indépendance actuel de RTE.

Quant aux tarifs, ils doivent assurer la viabilité des réseaux et les gestionnaires doivent être performants. Je rappelle que l'une des activités du régulateur est de proposer au Gouvernement des tarifs d'accès aux réseaux. La CRE, qui est consciente de l'intérêt du maintien, voire de l'amélioration, de la qualité de l'électricité, n'a jamais demandé une réduction des investissements dans les réseaux pour faire baisser les tarifs. Des possibilités d'économies existent aujourd'hui chez les gestionnaires de réseaux. Des possibilités d'amélioration des performances économiques des réseaux permettraient notamment de compenser les coûts nécessaires à l'amélioration de la qualité. Une régulation pluriannuelle est recherchée car tout le monde – et notamment la CRE – souhaite améliorer

la visibilité. Avant d'engager des régulations pluriannuelles, il est toutefois nécessaire de réaliser des tests sur des périodes relativement courtes. C'est ainsi qu'il a été nécessaire de préparer les premiers tarifs d'accès au réseau le plus rapidement possible, avant que les données comptables justifiant les tarifs aient été suffisamment précisées et auditées. Une seconde étape, qui devra être limitée à environ 24 mois, sera nécessaire avant que soit élaboré un tarif nettement plus durable.

Enfin, plusieurs objectifs doivent être inscrits dans les cahiers des charges des concessions de distribution, en particulier les obligations de qualité qui auront dû être préalablement définies avec précision.

Il existe, dans le rôle du régulateur, un intérêt commun au régulateur et aux autorités concédantes en particulier dans les domaines de la protection des intérêts des utilisateurs de réseaux, de la transparence financière de l'activité et dans le contrôle de l'efficacité des gestionnaires de réseaux mesurée en termes de qualité et de coûts. Je souhaite qu'elle permette de nouveaux progrès au bénéfice des consommateurs.

Je vous remercie de votre attention et souhaite un bon anniversaire à la FNCCR.

Dominique MAILLARD

*(Directeur général de l'énergie
et des matières premières)*



Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

Je suis honoré d'intervenir pour clôturer, au nom du Ministre, ce colloque sur l'ouverture des marchés de l'énergie. Je remercie la FNCCR de cette initiative. Je crois en effet qu'il n'est pas trop tôt pour essayer de porter un premier regard en arrière sur cette nouvelle étape de la libéralisation, étape importante à plusieurs égards, cruciale penseront certains, mais qui n'introduit pas au fond de révolution dans l'organisation de nos systèmes électrique et gazier.

Je ne m'attarderai pas longtemps sur les résultats immédiats de cette nouvelle étape d'ouverture à la concurrence qui ont été probablement évoqués aujourd'hui. Je profiterai de l'opportunité qui m'est donnée ici pour revenir au-delà de la date symbolique du 1^{er} juillet 2004 sur ce processus collectif sans lequel cette transition n'aurait pu avoir lieu, et tenter de tracer avec vous quelques perspectives pour l'avenir.

Nous avons tous à l'esprit les enjeux de l'ouverture au 1^{er} juillet 2004 : un saut quantitatif dans le gisement de clients éli-

gibles (70% du marché du gaz et de l'électricité ouvert en volume, plus de 3 millions de consommateurs d'électricité et 530 000 consommateurs de gaz concernés), l'émergence de nouveaux fournisseurs, l'adaptation de nos entreprises et régies qui, il y a à peine cinq ans, assuraient encore l'intégralité de la prestation aux consommateurs finals à savoir l'approvisionnement, l'acheminement et la fourniture. Le congrès national de La Rochelle, également organisé par la FNCCR, avait permis, à quelques mois de l'échéance fatidique, de pointer plusieurs interrogations ou inquiétudes des collectivités et autorités concédantes à l'égard de cette nouvelle étape, j'y reviendrai. Les nouveaux fournisseurs avaient également des motifs légitimes d'inquiétude quant à l'état de préparation du système et à la capacité de l'ensemble des acteurs à « basculer » dans un nouveau mode de fonctionnement. Les producteurs historiques ou les fournisseurs déjà présents se préparaient également.

Peut-on dire que l'on a réussi ? Comme toujours, le résultat dépend de l'observateur, et des indicateurs. Certes, à l'aune du critère de l'exercice de l'éligibilité, seuls 20 000 sites électriques et 10 000 sites en gaz avaient quitté les tarifs réglementés au 1^{er} novembre, ce qui est à la fois peu en pourcentage et néanmoins beaucoup en valeur absolue. Même s'il est prématuré d'avancer des explications, on peut supposer que les clients professionnels prendront leur temps pour appréhender leur nouveau droit de changer de fournisseur. Il faut que l'information circule, que les conditions d'exercice de l'éligibilité soient bien connues, et, au fond, que les clients aient un réel intérêt à changer. Je laisserai le soin à d'autres d'apprécier si les conditions d'exercice d'une concurrence entre les acteurs sont bien réunies, il est clair que

l'évolution à la hausse des prix de l'énergie, après une phase de baisse régulière dont les premières vagues de clients éligibles ont pu bénéficier, n'a pas nécessairement poussé les consommateurs dans les bras du marché.

Pour autant, un travail de préparation très important a été nécessaire afin que le processus de changement de fournisseur devienne une réalité opérationnelle : des procédures techniques ont ainsi été élaborées pour estimer la consommation des clients non télérelevés, pour répartir leurs « écarts » (profilage), pour assurer le transfert des clients d'un fournisseur à un autre en lui simplifiant les démarches. Un cadre contractuel a également été élaboré pour permettre aux fournisseurs d'inclure dans leurs offres des contrats intégrés afin d'éviter au client le paiement de factures séparés pour les réseaux et l'énergie (« contrat GRD-F »). J'observe que l'ensemble des acteurs ont préparé cette échéance avec professionnalisme.

Si l'essentiel est fait, je n'ignore pas que de nombreux réglages seront encore nécessaires : la contractualisation de la participation au dispositif de responsable d'équilibre est encore incomplète, le mécanisme de profilage doit faire l'objet d'un suivi technique, l'affichage de l'origine des kWh sur la facture a dans un premier temps dérouté certains fournisseurs... jusqu'à la définition en liaison avec l'ensemble des acteurs concernés de conventions de calcul.

De même, certaines options ont été prises en terme de partage des risques : risque de défaut du client, risque de défaillance du fournisseur. Ces options économiques ou juridiques devront, comme les procédures techniques, être réexaminées en concertation avec l'en-

semble des acteurs et, si besoin est, faire l'objet d'un encadrement réglementaire.

Que retenir de la période d'intense travail législatif et réglementaire qui a accompagné ces préparatifs ?

S'agissant en premier lieu de « la demande », pour reprendre la thème de la première table ronde, le gouvernement a bien entendu veillé à transposer en temps voulu l'obligation d'ouverture à la concurrence pour l'ensemble des usages non domestiques. La mise en œuvre de l'éligibilité n'est ainsi soumise à aucune formalité préalable auprès de l'administration.

Par ailleurs, les conditions d'exercice de cette éligibilité ont fait débat pour certains acteurs, notamment pour les collectivités au regard des règles relatives aux marchés publics. L'éligibilité des collectivités était-elle une obligation ? Deux réponses ont été apportées à cette question : le gouvernement a saisi le Conseil d'Etat qui a tranché dans le sens de la faculté et non de l'obligation ; par ailleurs, la loi du 9 août 2004 a clarifié cette position en inscrivant le principe dans la loi.

La question du devenir des tarifs réglementés fait également débat. Peu de pays ont décidé d'abandonner complètement les tarifs. Les rares qui l'ont fait n'ont pas nécessairement atteint les objectifs qu'ils avaient assignés à la libéralisation, à savoir la baisse des prix grâce à une concurrence totale. Il est probablement trop tôt pour envisager une telle extrémité en France, pour des raisons compréhensibles, liées à la conjoncture des marchés et compte tenu de la philosophie qui a jusqu'ici présidé à l'ouverture du marché.

La question de la réversibilité a également suscité des interrogations. D'un côté, comment inciter un consommateur à expérimenter le marché sans lui assurer un filet de secours ? De l'autre, comment éviter les comportements opportunistes et abusifs consistant à profiter d'un marché bas puis à revenir au tarif dès que les prix de marché augmentent ? Aujourd'hui, l'exercice de l'éligibilité doit procéder d'une décision mûrement réfléchie, compte tenu de l'absence de visibilité sur les prix de l'énergie à moyen terme. Certains considéreront cette condition comme une barrière, d'autres jugeront qu'au contraire elle permet d'assurer la croissance progressive mais sans « coup d'accordéon », du marché des éligibles ayant fait joué leur éligibilité.

La question qui se pose aujourd'hui est finalement celle de l'évolution des tarifs réglementés, tarifs de réseaux et tarifs intégrés, dans une optique d'une part de fidélité aux coûts des opérateurs, garante de leur équilibre financier, et d'autre part de non distorsion de concurrence vis-à-vis des offres des nouveaux entrants, en évitant la constitution de niches tarifaires indélogeables.

Vous avez évoqué cet après-midi « les adaptations de l'offre ». La période qui s'ouvre devant nous sera intéressante à observer. La spécificité du produit électricité laisse, chacun le sait, peu de possibilités d'innovation sur la nature du kWh vendu, d'autant que la qualité dépend avant tout des performances des gestionnaires de réseaux. La différenciation entre fournisseurs risque donc de se faire sur les formules de prix, sur l'existence d'offres multi-énergie, ou sur les préférences des consommateurs pour certains modes de production de l'électricité, voire les origines du gaz si elles sont connues.

Les acteurs du marché ont élaboré leurs offres et ont engagé une prospection commerciale active bien avant le 1er juillet. Les pouvoirs publics n'ont pas à interférer dans ce qui relève de la logique commerciale mais ils n'ont pas souhaité pour autant se désintéresser totalement de la structure des nouvelles offres, pour deux raisons : le risque d'une disparition de la péréquation malgré l'acquis que constitue le principe du timbre poste pour l'acheminement, le risque aussi de formules tarifaires incitant au gaspillage de l'énergie, ce qui n'est pas acceptable. Des dispositions particulières ont donc été adoptées en ce sens dans la loi du 9 août, notamment pour les consommateurs éligibles dont la puissance souscrite est inférieure à 36 kVA.

Je ne m'attarderai pas sur le changement de statut d'EDF et de GDF, et son corollaire l'abandon du principe de spécialité, de manière à permettre à ces entreprises de lutter à armes égales avec leurs concurrents. Chacun en connaît les enjeux et peut continuer à suivre la mise en œuvre de ce processus.

J'insisterai sur la réflexion parallèle qui a été engagée sur l'avenir des DNN dans le paysage énergétique français. Les négociations qui ont suivi et dans lesquelles les DNN se sont fortement impliqués ont permis d'aboutir à un cadre modernisé d'exercice de l'activité de fourniture. Je rappellerai ainsi que la loi du 9 août a instauré la possibilité de regroupements entre DNN, sans remise en cause du principe de territorialité, et celle, plus innovante, de créer ou d'entrer dans le capital d'une société commerciale afin que cette société gère pour son compte la fourniture à ses clients éligibles. Un régime spécifique leur a également été accordé s'agissant de leur éligibilité pour l'achat

de l'énergie. Une forme de réversibilité, limitée à l'alimentation des clients captifs leur a été accordée, dans la mesure où les DNN ne sont pas libres des conditions d'offre faites à ces clients. Le décret correspondant est en voie d'adoption.

Enfin, dans la perspective de la séparation juridique du gestionnaire du réseau public de transport imposée par la directive, les contours respectifs des réseaux de distribution et de transport ont fait l'objet d'une redéfinition globale s'agissant de l'électricité, tenant compte du transfert aux collectivités des lignes moyenne tension relevant du Réseau d'Alimentation Générale, transfert dont le principe avait été posé par la loi en 1997. Ce redécoupage est en voie d'achèvement, la loi en ayant traité l'essentiel, un décret en préparation devant parachever la réforme. Ainsi, les collectivités concédantes vont-elles « hériter » des lignes HTA du RAG dès 2005.

Je n'oublierai pas d'évoquer également l'évolution de la réglementation sur l'achat pour revente, importante pour les nouveaux entrants. Une réforme du cadre très rigide qui avait été mis en place par la loi du 10 février 2000, a pu être préparée une fois intervenue la loi du 4 janvier 2003. Nous disposons désormais d'un cadre souple pour l'entrée sur la scène du marché de nouveaux acteurs, quelle que soit leur origine (producteur, fournisseur, trader...). Certes l'Etat dispose d'un droit de regard initial, et veillera, en liaison avec le gestionnaire du réseau public de transport, à sanctionner les comportements déviants s'il s'avérait qu'ils créent un risque pour la sûreté du système électrique.

Je terminerai mon intervention, si vous le voulez bien, sur quelques perspectives pour l'avenir.

Encore une fois, vous me permettrez de me référer au congrès de La Rochelle. Il y a un peu moins d'un an, plusieurs représentants de collectivités et d'autorités concédantes faisaient part de leur inquiétude quant à l'évolution de l'organisation du paysage énergétique.

J'ai déjà évoqué certaines de ces inquiétudes : la péréquation tarifaire pour les consommateurs d'électricité, l'adaptation des DNN à la concurrence, auxquelles des réponses ont été apportées. Des questions telles que la qualité, qui concernent à juste titre les gestionnaires de réseaux mais également les collectivités et les consommateurs, attendent des réponses à la fois techniques et économiques. L'avenir du service public, dans sa dimension de proximité vis-à-vis des clients, est également posé.

La qualité de l'électricité, qui était discutée ce matin, est un sujet complexe, qui évolue avec le temps. Les attentes des consommateurs ont évolué avec la multiplication des équipements électriques et électroniques dans les foyers. Les besoins de l'industrie et des services ont d'ailleurs évolué dans le même sens. Certes la qualité de l'électricité s'est notablement améliorée, à la fois en zone urbaine et rurale. Cependant des différences historiques demeurent, et la géographie des réseaux explique, là où la densité de l'habitat est faible, la fragilité de l'alimentation. Il y a, chacun le sent, un besoin de continuer à progresser, peut être de manière différenciée selon les territoires et selon les besoins, avec une contrainte qui n'est pas nouvelle qui est que la qualité a un prix. Par le passé, les investissements pour améliorer la qualité étaient essentiellement décidés par les opérateurs historiques en fonction des recettes du tarif intégré (et les collectivités maîtres

d'ouvrage en électrification rurale). Aujourd'hui, la séparation de l'activité de gestion de réseaux de distribution s'est accompagnée d'une régulation économique nouvelle. La fixation d'un objectif de qualité en France, ou des objectifs de qualité devrais-je dire, devra ainsi être compatible avec le niveau de ressources des tarifs d'utilisation des réseaux.

La proximité territoriale est également sensible pour les collectivités, notamment en milieu rural. C'est pourquoi dans les prochains contrats de service public, EDF et Gaz de France prendront des engagements vis-à-vis de l'Etat à maintenir leurs implantations à proximité des clients et à accompagner leurs réorganisations par une information des pouvoirs publics et des élus locaux.

Certes, l'Etat veillera à ce que les engagements du contrat de service public, d'application uniforme ou moyenne sur le territoire, soient respectés par les entreprises. Les autorités concédantes, qui se sont vu reconnaître la responsabilité du contrôle des concessions par la loi du 10 février 2000 auront pour leur part à s'assurer du respect par le concessionnaire de ses missions de service public au sens large.

La protection du consommateur face à la multiplication des fournisseurs et au risque de pratiques commerciales agressives est également un sujet à traiter pour la période qui s'ouvre. Les petits consommateurs et leurs associations seront exigeants quant aux pratiques commerciales des fournisseurs, à la lisibilité et à la comparabilité de leurs offres notamment. Une répartition claire des responsabilités entre le fournisseur et le gestionnaire de réseau est indispensable pour traiter avec efficacité les demandes des clients et

limiter les risques de litige. À partir du 1^{er} juillet 2004, la surveillance du marché change elle aussi d'échelle.

Moins de trois ans nous séparent désormais de la prochaine étape, à savoir 2007. Deux ans ne seront pas trop longs pour observer, comprendre et, si nécessaire, adapter notre organisation énergétique, afin de pouvoir peser en connaissance de cause dans la décision de l'ouverture totale aux usagers domestiques. Certes, l'essentiel du cadre juridique, technique et contractuel est sans doute déjà en place. Il conviendra toutefois de s'assurer qu'il fonctionne correctement à l'usage, et je ne doute pas que l'ensemble des acteurs auront à cœur de l'améliorer dans les mois qui viennent.

Je vous remercie de votre attention.

Xavier PINTAT – Nos travaux s'achèvent donc à présent. Je voudrais remercier pour son précieux concours chacun des intervenants, ainsi que les personnes de la salle qui ont contribué aux débats, et chacun et chacune d'entre vous pour avoir honoré de sa présence la célébration du 70^e anniversaire de notre Fédération. Je vous souhaite un bon retour dans vos départements respectifs et vous dis « à bientôt ». ■

LES CONTRATS DE PARTENARIAT DANS LE DOMAINE DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT



COLLOQUE POUR LE 70^e ANNIVERSAIRE DE LA FNCCR
25 et 26 novembre 2004

ALLOCATION D'OUVERTURE

— par Xavier PINTAT —
Sénateur de la Gironde, Président de la FNCCR



Permettez-moi de vous souhaiter la bienvenue au nom de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies. Notre Fédération, qui fête son 70^e anniversaire cette année, regroupe plus de 320 collectivités spécialisées dans l'eau et l'assainissement, dont les services publics relèvent de modes d'organisation variés : régie, gestion déléguée à des SEM ou à des opérateurs privés, sous forme de régies intéressées, de concessions ou d'affermages. Leurs choix résultent de l'histoire et de stratégies locales, résolument orientées vers la satisfaction des usagers.

D'un point de vue historique, notre Fédération, créée en 1934, s'est d'abord préoccupée des questions d'énergie. Cependant, depuis quelques années, elle s'est dotée d'un service spécialisé dans les questions d'eau et d'assainissement, répondant à une demande soutenue des collectivités locales, en termes d'information et de conseil. À cet effet, la FNCCR a également suscité la création, à parts égales avec l'Association des maires de France, d'une association d'experts spécialisés, Service

public 2000. Il nous appartient donc d'aider les collectivités à choisir les solutions les mieux adaptées à leurs besoins – sans, bien sûr, nous substituer à elles.

Dans ce secteur de l'eau et de l'assainissement, où les normes techniques et les contraintes juridiques sont nombreuses, notre Fédération informe ses adhérents des évolutions les plus récentes. C'est le cas des PPP, les contrats de partenariat public-privé. En organisant ce colloque, nous souhaitons informer avec objectivité les collectivités sur cette nouvelle possibilité en matière de financement et de gestion des services publics. Comme les intervenants que vous entendrez dans un instant ont des approches plutôt différentes, le débat sera sans aucun doute riche d'enseignements.

Avant de leur laisser la parole, sans doute faut-il apporter quelques précisions préalables, qui sont autant d'interrogations.

- Comme vous le savez, les PPP n'ont pas été conçus pour répondre spécialement aux besoins des services d'eau et d'assainissement. Nous examinerons donc comment ces partenariats peuvent s'insérer dans la gamme des solutions déjà disponibles et quels sont leurs avantages.
- Aujourd'hui, la bonne gouvernance des services publics est placée sous le double signe de la transparence et de la consultation de la société civile avant toute décision. Comment les PPP s'inscrivent-ils dans le cadre d'une démocratie locale renforcée ?
- Le Conseil d'Etat a rejeté les recours formés contre l'ordonnance définissant

les partenariats public-privé, validant ainsi la « solution PPP ». Cependant, il a aussi indiqué que la juridiction administrative serait vigilante à ce que les PPP ne soient employés qu'à bon escient, c'est-à-dire pour des projets complexes ou urgents. L'exemple du viaduc de Millau nous montre en effet qu'un projet de haute technicité a pu être mené à bien sans faire appel aux PPP. Il importe d'éviter de futurs contentieux susceptibles de surgir au sujet de l'appréciation de la complexité et de l'urgence, en définissant plus précisément ces notions.

- Le 23 septembre 2004, la Cour européenne de Justice a condamné la France pour insuffisance de traitement de ses rejets d'eaux usées. Si l'Etat porte une partie de la responsabilité, cette condamnation pointe également le retard de certaines collectivités pour la mise en place des installations imposées par la directive européenne du 21 mai 1991. Face à cet enjeu, quelles réponses les PPP peuvent-ils apporter aux collectivités concernées ? Ces partenariats peuvent-ils aider à résorber plus rapidement le retard ? Les conditions financières qui en découlent sont-elles acceptables ?

- Enfin, il est intéressant de connaître la position des entreprises. En effet, les collectivités sont dans l'expectative et, à ce jour, les entreprises du secteur de l'eau et de l'assainissement n'ont pas encore fait connaître leur position. Prendront-elles l'initiative de proposer des contrats de partenariat public-privé aux collectivités ou préféreront-elles poursuivre leur activité dans le cadre des délégations de service public ?

Nous attendons des intervenants qu'ils répondent à ces multiples questions pour aider les collectivités à mieux appréhender les enjeux et les possibilités des PPP. Il s'agit de rappeler les atouts de ces nouveaux partenariats tout en évoquant les

problèmes juridiques et financiers qu'ils peuvent poser. Je remercie par avance les intervenants de penser à rappeler les atouts et les contraintes des autres modes de gestion, car la comparaison est un bon moyen d'éclairer les responsables des collectivités.

Au cours de cette conférence, nous entendrons successivement des représentants de l'Etat, des collectivités locales, des partenaires des collectivités locales et des entreprises concernées.

- Monsieur Noël de SAINT-PULGENT, Inspecteur général des finances au ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie, a été maître d'œuvre de l'ordonnance ayant défini les contrats de partenariat public-privé pour lesquels le Parlement avait habilité le Gouvernement,

- Monsieur Claude MARTINAND, Vice-Président du Conseil Général des Ponts-et-Chaussées, est aussi Président de l'Institut de la Gestion Déléguée (IGD), dont la FNCCR est membre. L'IGD est à l'origine de la charte des services publics locaux, et participe activement à la promotion des PPP en France et dans le monde.

Une table ronde confrontera ensuite plusieurs points de vue.

- Monsieur Antoine GRAND d'ESNON, Directeur de Service Public 2000 qui conseille les collectivités depuis plusieurs années, est l'un des meilleurs spécialistes de la gestion déléguée et apportera son expérience de terrain.

- Monsieur Yvon MOGNO, représentant le Syndicat professionnel des entreprises de services d'eau et d'assainissement, exprimera l'approche des entreprises.

- Monsieur Bernard de FROMENT interviendra en tant que Conseiller d'Etat et élu local puisqu'il est maire de la commune de Saint-Fiel.

Deux représentants d'établissements de crédits habitués à travailler pour les collectivités locales clôtureront cette table ronde.

- Monsieur Olivier BAUBEAU, Responsable du secteur environnement, Dexia Crédit Local, et
- Monsieur Patrick VANDEVOORDE, Chef de la mission PPP à la Caisse des dépôts et consignations.

Forts de leur connaissance pointue des projets complexes qui impliquent des collectivités et des entreprises, ces représentants d'établissements de crédits nous feront part des enjeux financiers des partenariats public-privé.

Enfin, Monsieur Paul RAOULT, Sénateur du Nord, Président du SIDEN-France, Vice-Président de la FNCCR, interviendra à l'issue de la table ronde. ■

LES CONTRATS DE PARTENARIAT : L'APPROCHE DE L'ADMINISTRATION

par Noël de SAINT-PULGENT

*Inspecteur général des finances, ministère de l'Economie,
des finances et de l'industrie*

Mon intervention s'attachera dans un premier temps à définir les contrats de partenariat public-privé (PPP), notamment au regard de la notion de concession puis dans un second temps à présenter les modalités de passation de ces contrats de partenariats.

Concession et contrats de partenariat

Je souhaite tout d'abord souligner que le Gouvernement n'a pas voulu créer les partenariats public-privé pour amoindrir ou éliminer d'autres types de contrats existants tels que les concessions ou les marchés publics. La création des PPP procède de la volonté de doter l'arsenal juridique français d'un outil important auquel d'autres pays européens ont déjà recours. En créant les contrats de partenariats, nous ne souhaitons nullement remplacer ce qui existait et créer une confusion, mais combler un vide et apporter un outil supplémentaire auquel il sera possible de recourir dans des conditions bien définies.

La traduction juridique de l'idée d'un partenariat public-privé n'a pas été aisée et n'a pu aboutir que grâce aux travaux menés au sein du Conseil d'Etat et notamment à l'intervention du rapporteur Alain MENEMENIS.



À l'origine, nous pensions que le PPP devait se définir, par opposition à la concession, comme un contrat dont la rémunération n'était pas substantiellement liée aux résultats de l'exploitation. Après de nombreuses discussions et réflexions au sein du Conseil d'Etat, nous avons introduit une différence entre la concession et le contrat de partenariat public-privé beaucoup plus importante que celle envisagée initialement, puisque nous avons décidé que la rémunération du contrat de partenariat serait un financement public, c'est-à-dire une rémunération apportée par la personne publique contractante.

Cette rémunération versée par la personne publique doit être fondée sur des critères

de performance tels que la disponibilité, la qualité de service ou la fréquentation du lieu.

Le cocontractant peut en outre être autorisé à se procurer des recettes annexes, en exploitant les ouvrages ou équipements pour répondre à d'autres besoins que ceux de la personne publique. Une telle possibilité doit toutefois être précisée et les conditions de son exercice déterminées par le contrat.

Par ailleurs, le contrat de partenariat ne peut être conclu que dans deux cas :

- en cas de complexité objective du projet qui peut être, soit une complexité portant sur l'objet du contrat, soit une complexité du montage juridique et financier,
- en cas d'urgence constatée et objective du projet.

Lorsque la complexité objective du projet est reconnue, la procédure de dialogue compétitif doit être mise en oeuvre. En cas d'urgence, le recours à la procédure d'appel d'offres est possible.

Mode de passation des contrats de partenariat

Les modalités de passation des PPP sont assez proches des modalités de passation d'une concession. Il existe toutefois certaines différences significatives.

L'évaluation préalable

Le recours au PPP est obligatoirement précédé d'une évaluation qui doit :

- d'une part, démontrer que les conditions juridiques requises (complexité du projet ou caractère d'urgence du projet) sont remplies,
- et d'autre part, exposer précisément, à l'issue d'une analyse comparative, les

motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif justifiant le recours à un contrat de partenariat. Cette dernière condition implique que le contrat de partenariat soit comparé à toute autre solution destinée à atteindre le même objectif. L'analyse comparative devra conclure que le PPP constitue le meilleur choix. En cas d'urgence, l'exposé des motifs qui conduisent la personne publique à choisir le contrat de partenariat peut être succinct.

Dans le cas des contrats de PPP conclus par les collectivités locales, l'évaluation doit faire l'objet d'un rapport soumis à l'assemblée délibérante de la collectivité. C'est au vu de ce rapport que l'assemblée délibérante se prononce sur le principe du recours au contrat de partenariat. Ce rapport est donc public et la décision qui est prise peut éventuellement être contestée. L'assemblée délibérante peut s'appuyer sur l'avis de la Commission consultative des services publics locaux.

Le déroulement de la procédure de passation des contrats de PPP

La personne publique qui décide de recourir aux partenariats public-privé engage soit une procédure de dialogue compétitif en cas de complexité du projet, soit, le cas échéant, une procédure d'appel d'offres classique uniquement lorsque le projet présente un caractère d'urgence.

Le contrat de partenariat doit obligatoirement être précédé d'un avis d'appel public à la concurrence. Dans les cas où, en raison de la complexité du projet, elle est objectivement dans l'impossibilité de définir les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le

montage financier ou juridique du projet, la personne publique indique dans l'avis d'appel à la concurrence qu'une phase de dialogue compétitif sera mise en œuvre. Dans les cas d'urgence, la personne publique peut indiquer dans l'avis que les candidats admis présenteront directement une offre finale.

Une commission ad hoc composée comme en matière de délégation de service public (nouvel article L.1411-6 du Code général des collectivités territoriales) doit dresser la liste des candidats admis, selon le cas, à participer au dialogue compétitif ou à participer directement à la procédure d'appel d'offres, en application des critères de sélection des candidatures mentionnés dans l'avis d'appel public à la concurrence.

Lorsqu'il est recouru au dialogue compétitif, celui-ci est engagé avec tous les candidats sélectionnés. La personne publique poursuit les discussions avec les candidats jusqu'à ce qu'elle soit en mesure d'identifier la ou les solutions susceptibles de répondre à ses besoins. La procédure de dialogue compétitif n'est intéressante que s'il existe un dialogue fructueux, c'est à dire si le dialogue entre la personne publique et les partenaires privés permet de fixer des objectifs et de trouver des solutions satisfaisantes.

Les discussions peuvent se dérouler en phases successives aux termes desquelles seules sont retenues les propositions répondant le mieux aux critères de sélection fixés dans l'appel public à la concurrence. Des éliminations peuvent ainsi avoir lieu à l'issue de chaque phase.

De plus, le dialogue doit être individuel afin de garantir la confidentialité des débats. La personne publique doit

entendre chaque candidat dans des conditions de stricte égalité et ne peut révéler aux autres candidats des solutions proposées ou des informations confidentielles communiquées par un candidat dans le cadre de la discussion. Quand la collectivité publique considère que le dialogue est arrivé à son terme, elle en informe les candidats. Dans un délai qui ne peut être inférieur à un mois à compter de la fin de la phase de dialogue, tous les candidats retenus seront invités à remettre leur offre définitive sur la base des solutions discutées avec la collectivité publique durant la phase de dialogue.

Le contrat sera ensuite attribué au candidat qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, par application des critères définis dans l'appel public à la concurrence et précisés, le cas échéant, à l'issue du dialogue compétitif.

Le choix du cocontractant effectué, l'assemblée délibérante autorise la signature du contrat de partenariat par l'organe exécutif ou déclare la procédure infructueuse.

Dans un souci de transparence, le texte prévoit la possibilité d'engager un recours (référé pré-contractuel) devant le juge administratif, ainsi que la publication de la notification du contrat afin que le délai de recours pour excès de pouvoir puisse jouer.

Pour conclure, je vous signale qu'un guide des bonnes pratiques est actuellement en cours d'élaboration pour faciliter la préparation des PPP. Ce guide, qui n'aura aucune valeur réglementaire, sera amélioré au fur et à mesure des expériences acquises, et apportera d'utiles précisions pour la mise en œuvre du dispositif.

Par ailleurs, il est prévu de créer au moins un organisme officiel d'expertise qui aura pour fonction de contrôler que les évaluations sont effectuées de manière fiable. Il pourra aussi faire des propositions au ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie pour améliorer si nécessaire le dispositif. Le recours à cet organisme d'expertise sera obligatoire pour les contrats de PPP passés par l'État, et facultatif pour les collectivités territoriales. Celles-ci pourront réaliser l'évaluation en interne ou en faisant appel à des compétences externes. Elles pourront recourir - si elles le souhaitent - à l'organisme expert qui sera créé auprès du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie. Il apportera aussi une aide, si elle est demandée, au stade de la procédure de dialogue compétitif.

Enfin, les quatre recours présentés devant le Conseil d'État ayant tous été déboutés, nous attendons maintenant la décision du Conseil constitutionnel qui interviendra en décembre et permettra aux PPP de devenir opérationnels dès le début de l'année 2005. ■

LES CONTRATS DE PARTENARIAT, UN NOUVEL OUTIL POUR DESSERRER LES CONTRAINTE ÉCONOMIQUES ET FINAN- CIÈRES PESANT SUR LES COLLECTIVITÉS

par Claude MARTINAND
Président de l'Institut de la Gestion Déléguée

Je tiens tout d'abord à souhaiter un bon anniversaire à la FNCCR qui fête cette année ses 70 ans.

Résultats du sondage BVA-IGD sur les services publics locaux

Les résultats du sondage BVA - Institut de la gestion déléguée relatif aux services publics locaux, présentés lors du congrès des Maires de France, font apparaître dans un premier temps que les Français sont très satisfaits de leurs services publics locaux, quel que soit le mode de gestion ; la satisfaction des Français progresse en outre continuellement au fil des ans.

Rares sont les Français qui connaissent la différence entre la gestion d'un service public en régie et la gestion déléguée ; toutefois, lorsque la différence entre ces deux modes de gestion leur est expliquée, 66 % des Français sont favorables à la gestion déléguée, soit 6% de plus qu'en 2001.

Par ailleurs, 53% des Français sont favorables à une mise en compétition des personnes susceptibles de se voir confier la gestion du service public. Selon eux, la mise en compétition permet d'assurer une meilleure qualité, une plus grande



efficacité et une meilleure transparence mais elle peut être plus onéreuse. En revanche, les citoyens préfèrent que leurs services publics soient directement gérés par la commune plutôt que confiés à une entreprise privée.

Ces réponses peuvent paraître paradoxales. Peut-être les Français craignent-ils que les élus perdent la maîtrise des services publics si la gestion de ces derniers est confiée à des entreprises privées. En tout état de cause, les Français sont affectivement attachés au service public.

Les élus locaux doivent ainsi concilier deux types d'approches : d'une part, une

approche rationnelle et économique qui consiste à privilégier le recours à des entreprises privées en mesure d'apporter des solutions professionnelles et efficaces dans la gestion des services publics et, d'autre part, une approche politique prenant en compte l'attachement des citoyens au service public et à la gestion publique.

Les réponses apportées par les Français sont par ailleurs différentes selon que les questions portent sur des services publics essentiels (eau, assainissement, collecte des déchets, transports publics...), sur des services de commodités (électricité, téléphone...) ou sur des services de facilités (aéroports, assistance en escale...).

Enfin, il apparaît que les Français refusent d'être considérés comme des « clients » et sont attachés aux termes de « contribuables » et d'« usagers ». La dimension publique de la gestion des services publics peut donc se traduire, selon eux, par un financement du service public par l'impôt, ce qui semble logique dans la mesure où de nombreux services, tels que la collecte des ordures ménagères, font l'objet de taxes qui s'apparentent davantage à un impôt qu'à une redevance. Pour conclure, il ressort de ce sondage que les citoyens et leurs élus ont des perceptions et des opinions assez diverses – voire parfois contradictoires – des services publics locaux et de leur gestion. Je pense qu'il faut par conséquent éviter de traiter de manière uniforme la notion de services publics locaux.

Les PPP en France

La France a une grande expérience de la gestion déléguée. La loi Le Chapelier de 1791 et la jurisprudence du Conseil

d'Etat de toute la fin du XIX^e siècle ont en effet dissuadé les collectivités locales d'intervenir dans le domaine économique. Les pouvoirs publics ont ainsi créé sous le Second Empire – époque où l'on se souciait moins qu'aujourd'hui des conflits d'intérêt – la Générale des Eaux puis la Lyonnaise des Eaux. Pourtant, depuis une quinzaine d'années, la France s'est fortement affaiblie dans le paysage mondial du partenariat public-privé désormais dominé par les Anglo-saxons.

J'ai annoncé, lors du 5^e Forum mondial des PPP qui s'est tenu récemment à Prague, le retour des partenariats public-privé en France. Pour être couronné de succès, ce retour doit toutefois se faire prudemment et avec discernement afin que les critiques faites par le passé, portant notamment sur certaines dérives, ne puissent pas se renouveler. J'ai conseillé aux nombreux hauts fonctionnaires et ministres tchèques présents à ce forum de s'abstenir de conclure des PPP si ce type de contrat ne les satisfait pas pleinement. Je vous donne ce même conseil aujourd'hui sous peine d'aboutir à des échecs. La pleine réussite d'un PPP est conditionnée par une réelle adhésion et confiance des deux parties signataires.

Plusieurs raisons économiques peuvent conduire à conclure des contrats de PPP pour la réalisation de bâtiments, d'infrastructures et de services. En France, de tels partenariats ont permis au ministre de l'Intérieur d'équiper ses forces de nouveaux systèmes de télécommunication en finançant le renouvellement total du matériel en deux ans au lieu de dix et en économisant 15%.

S'il est intéressant de pouvoir réaliser plus vite certains investissements ou remises en état d'équipements ou d'infra-

structures, certaines interrogations portent sur le point de savoir qui de la collectivité ou de son partenaire consolidera la dette contractée pour réaliser les ouvrages publics. Eurostat stipule à cet égard que les actifs liés à un partenariat public-privé soient classés comme actifs non publics et ne soient donc pas enregistrés dans le bilan des administrations publiques dès lors que deux conditions sont réunies :

- le partenaire privé doit supporter le risque de construction,
- le partenaire privé doit supporter au moins l'un des deux risques suivants : celui de la disponibilité de l'équipement ou celui lié à la demande.

Selon ces règles, il faut donc qu'il y ait un transfert de risque suffisant pour déconsolider. Il n'est toutefois pas possible de déconsolider à la fois du côté des pouvoirs publics et des entreprises, sauf si un investisseur clairement identifié porte effectivement le risque.

Il faut par ailleurs développer la culture de l'évaluation qui est souvent négligée en France.

Je rappelle que John Nash, Prix Nobel d'économie, a démontré qu'il n'existait pas de contrats à somme nulle mais uniquement des contrats gagnant-gagnant ou perdant-perdant, les contrats perdant-perdant étant fondés sur la défiance des acteurs. Il est certain que les procédures de mise en compétition telles que les marchés publics, fondées sur la défiance, conduisent rarement à des contrats gagnant-gagnant. Or il est fort probable que le dialogue compétitif engagé par la personne publique dans le cadre de contrat de partenariat permettra à l'instar de la négociation dans les contrats de DSP la mise en place de contrats

gagnant-gagnant qui comprendront des mécanismes d'incitation en vue de développer la qualité et la performance.

D'autre part, les pouvoirs publics ne doivent en aucun cas se désengager de leur responsabilité première et à cet égard, il leur appartient toujours de spécifier les caractéristiques du service qu'ils attendent, ainsi que le niveau de qualité de ce service. En outre, les pouvoirs publics ne doivent en aucun cas se dessaisir de leurs pouvoirs de contrôle. Ils doivent pour cela se doter de compétences en interne et en externe et échanger leurs expériences.

Au sein de la Commission européenne et notamment de sa Direction générale du marché intérieur, les marchés publics – au sens que leur donnent les directives européennes – sont considérés comme une excellente solution à tous les problèmes. L'IGD souhaite toutefois que les concessions et les contrats globaux ne soient pas assimilés aux marchés publics, car les risques transférés sont différents. Il est donc nécessaire de disposer, pour ces types de contrats impliquant un partenariat, de mécanismes plus évolués que ceux existant pour les marchés publics. Il sera indispensable de se doter à terme d'un cadre juridique solide et approprié au niveau européen. C'est la position affirmée par l'IGD dans son avis sur le Livre Vert sur les PPP.

En conclusion, il serait regrettable qu'un outil tel que les PPP, parce qu'il est contesté pour des raisons essentiellement idéologiques, ne soit pas utilisé alors qu'il pourrait répondre à des besoins urgents identifiés par les élus et exprimés par leurs électeurs également usagers. ■

TABLE RONDE



Antoine GRAND D'ESNON,
Directeur de Service Public 2000 / AEC

Je souhaite tout d'abord souligner que les enquêtes réalisées en vue de connaître l'opinion des Français sur les services publics et la façon dont ils sont gérés sont intéressantes mais généralement difficiles à interpréter.

En effet, les questions posées ne sont pas toujours bien comprises par les personnes interrogées qui ignorent souvent ce qu'est un service délégué ou une régie. D'autre part, la formulation des questions influence les réponses obtenues. Je pense qu'il faut par conséquent être prudent dans l'interprétation qui est faite des résultats de ces sondages et qu'il est très difficile d'en tirer des conclusions et de véritables enseignements.

Service Public 2000 est une association non subventionnée, créée par la FNCCR et l'Association des Maires de France (AMF) ; elle est une structure d'expertise, d'assistance et de conseil aux collectivités locales en matière de gestion des services publics locaux. Dans le cadre de ses missions, SP 2000 est fréquemment amenée à rédiger, analyser et négocier les contrats que les collectivités locales concluent avec les entreprises délégataires.

Depuis une vingtaine d'années, le développement très important des missions des collectivités locales a incité un certain nombre de celles-ci à imaginer de nouveaux outils contractuels. Ainsi, la vente en l'état futur d'achèvement, le bail emphytéotique et sa convention d'exploitation non détachable et le METP – entre autres – sont venus s'ajouter aux contrats classiques qui existaient déjà (régie intéressée, contrats d'affermage et de concession).

Depuis quelques années, le paysage contractuel français s'est toutefois clarifié et aujourd'hui, les collectivités publiques ont essentiellement recours aux marchés publics et aux délégations de service public. Les marchés publics contiennent des prescriptions précises portant davantage sur les moyens à fournir que sur les objectifs à atteindre ; le cocontractant est rémunéré par un paiement de la personne publique. Les délégations de service public impliquent le transfert d'un certain nombre de risques au délégataire et les contrats contiennent des prescriptions portant essentiellement sur les objectifs à atteindre, mesurables par des résultats ; dans le cadre d'une DSP, le délégataire se rémunère essentiellement par les redevances payées par les usagers du service public.

Il serait souhaitable qu'à l'avenir, ces contrats de délégation de service public prévoient de moduler une partie de la rémunération du délégataire en fonction des résultats obtenus, mesurés par des indicateurs de performance. Or, l'ordonnance relative aux contrats de PPP ouvre d'ores et déjà cette possibilité aux collectivités locales puisqu'elle prévoit que la rémunération du partenaire privé puisse être « liée à des objectifs de performance assignés au cocontractant ». C'est un aspect positif.

Par ailleurs, l'ordonnance introduit une certaine souplesse dans la conduite de la procédure de passation des contrats de PPP, en prévoyant le recours à un dialogue compétitif et à des phases de négociations avec les candidats.

Enfin, les contrats de partenariat permettront aux collectivités publiques de confier la réalisation de programmes globaux au secteur privé.

Je pense donc que le contrat de partenariat public-privé comble un vide qui existait dans le paysage contractuel français. Toutefois, des imprécisions demeurent en ce qui concerne les domaines d'application des PPP. Le site Internet du ministère de l'Économie et des finances indique en effet qu'un contrat de partenariat ne peut être signé que lorsque l'entreprise est rémunérée par la collectivité. Les services publics d'eau et d'assainissement étant financés par les redevances payées par les usagers du service, les contrats de partenariat semblent donc inadaptés aux secteurs de l'eau et de l'assainissement. En revanche, ils pourraient trouver à s'appliquer dans les domaines de l'assainissement pluvial et de la défense incendie qui sont des services publics financés par le budget général des collectivités.

Par ailleurs, il était nécessaire que le droit français prévienne la possibilité de contrats cor-

respondant à ceux qui existent déjà dans d'autres pays européens. En effet, contrairement à la pratique française, la gestion des services d'eau et d'assainissement par des entreprises privées fait généralement l'objet d'un paiement de la part de la collectivité publique dans la plupart des pays européens. La technique des PPP semble à cet égard répondre aux attentes des services publics d'eau et d'assainissement de ces pays.

En se projetant vers l'avenir, l'outil des PPP peut être utile aux collectivités locales qui voudront développer des actions de coopération décentralisée.

Le PPP semble en effet approprié pour mener des actions relatives à l'eau et à l'assainissement dans des pays en développement en partenariat avec des entreprises intéressées. Des besoins particulièrement urgents ont été identifiés dans ce domaine de la coopération décentralisée.

Yvon MOGNO,

Directeur des contrats à la Compagnie Générale des Eaux, représentant le Syndicat professionnel des entreprises de services d'eau et d'assainissement (SPDE)

Je tiens tout d'abord à féliciter les auteurs de l'ordonnance relative aux contrats de PPP car, loin du réflexe trop fréquent visant à limiter l'éventail des outils contractuels utilisables, ils se sont préoccupés d'offrir aux collectivités locales une nouvelle solution à certains cas particuliers.

Je souhaiterais ensuite formuler quelques remarques relatives aux conditions dans lesquelles les contrats de partenariat seront applicables dans les domaines de l'eau et de l'assainissement.

Lorsqu'une collectivité locale souhaite confier la gestion d'un service public à

une entreprise privée, le recours à un contrat de délégation de service public est parfaitement approprié. Il a fait ses preuves depuis plus d'un siècle et répond à la plupart des cas. Par ailleurs, il existe aussi des formes de gestion externalisée d'un service public via des contrats qui ne peuvent pas être qualifiés de délégation de service public, soit en raison de leur objet et des missions assignées au cocontractant, soit en raison du mode de rémunération du cocontractant.

Lorsque, par contre, la collectivité décide de ne faire appel à une entreprise que pour la réalisation de certaines prestations, sans lui confier la gestion du service public dans son ensemble, elle dispose de toute la gamme des marchés publics de prestation de service, de fourniture et de travaux. Toutefois, les contraintes imposées par le droit des marchés publics, comme l'interdiction du paiement différé, rendent les marchés publics inapplicables à certaines situations précises.

Il est clair que les contrats de partenariat constitueront une solution contractuelle à ces situations juridiques précises pour lesquelles le recours à une délégation de service public et à un marché public n'était pas possible. Toutefois, force est de constater que de telles situations se rencontrent sans doute peu fréquemment dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, puisqu'il n'y a pas été nécessaire jusqu'à présent d'y développer les formules contractuelles complexes que connaissent d'autres domaines. De ce fait, il est probable que nous n'assistons pas, dans les services d'eau et d'assainissement, à un développement très spectaculaire des contrats de partenariat.

Quelles sont donc les situations juridiques précises où les contrats de partenariat montreraient leur utilité ?

Le PPP pourrait tout d'abord être une solution intéressante dans l'hypothèse où la collectivité envisagerait de faire financer, réaliser et gérer une installation par une entreprise, sans procéder à une délégation du service public dans son ensemble. Cependant, il n'est pas certain que de tels contrats de partenariat puissent être facilement conclus, dans la mesure où l'urgence et/ou l'extrême complexité, exigées par l'ordonnance pour le recours à un PPP, paraissent relativement rares dans les situations habituelles.

Le PPP pourrait aussi offrir une solution intéressante aux cas où un projet technique intercommunal ne peut être traité en DSP ni en marché, faute de personne publique compétente. Examinons ainsi le cas de projets tels que la construction d'une unité centralisée de traitement de boues d'épuration ou de graisses, ou d'une usine de production centralisée d'eau potable. Pour des raisons de pertinence technique et économique, ces projets peuvent n'avoir de sens qu'à un niveau largement intercommunal.

Deux cas de figure peuvent alors se présenter :

- ou bien un EPCI a été créé sur le territoire concerné et se trouve ainsi compétent pour réaliser le projet intercommunal et passer des contrats de marchés publics ou de concession,
- ou bien aucune structure intercommunale n'a pu être créée et la conclusion de contrats de concession portant sur des projets intercommunaux se heurte à une double difficulté juridique :

- d'une part, une commune est incompétente pour réaliser des projets intercommunaux ; elle ne peut agir que pour des projets limités à elle-même, l'aide à des communes voisines ne restant possible qu' à un niveau marginal, en utilisant par exemple les surcapacités de son installation,

- d'autre part, un contrat de concession ne peut pas contenir de clauses portant sur un objet étranger au service public faisant l'objet de la délégation. Or la réalisation de prestations de service pour le compte de communes voisines sort de l'objet du contrat de délégation passé par une commune.

Ces deux raisons tenant, d'une part au principe de compétence territoriale des collectivités locales et, d'autre part, à l'objet des contrats de délégation de service public, s'opposent à la réalisation de certains projets techniquement et économiquement intercommunaux, sur la base de contrats de délégation conclus par des communes ou des EPCI inadéquats. Or, on peut penser que de telles contraintes s'observeraient moins, voire pas du tout, dans le cadre des contrats de partenariat public-privé. Si cette piste était validée par les juristes, un certain nombre de projets de nature intercommunale pourraient voir le jour dans ce nouveau cadre.

L'on voit que, dans l'un et l'autre des types de situations pouvant favoriser le recours au contrat de partenariat, l'appréciation du juge administratif sera essentielle pour, d'une part déterminer le degré d'urgence et/ou de complexité requis pour recourir à ce type de contrat, et d'autre part résoudre la question de « compétence » du signataire public.
C'est l'expérience qui parlera.



Bernard de FROMENT,
Conseiller d'Etat, Maire de Saint-Fiel

Les contrats de partenariat existent et j'en prends acte. Je vous invite toutefois à prendre en considération l'avis du Conseil constitutionnel et les commentaires faits par certains membres du Conseil d'Etat. Je vous recommande notamment l'article d'Alain MENEMENIS intitulé « Contrats de partenariat : heureuse innovation ou occasion manquée ? » paru dans l'AJDA, ou les conclusions de Didier Casas, Commissaire du Gouvernement.

Malgré le rejet de toutes les requêtes soumises au Conseil d'Etat par les opposants aux PPP, la voie ouverte à ces contrats de partenariat est très étroite puisqu'ils ne peuvent être utilisés qu'en cas de complexité ou d'urgence.

Ayant une conception relativement large du caractère d'urgence, je pensais que la passation de contrats de partenariat pourrait se justifier assez aisément par ce motif. Mais Didier Casas indique dans ses conclusions au sujet de l'urgence :
« Si certains veulent voir dans le contrat de partenariat l'outil adéquat pour redresser en urgence les tribunes d'un

stade abattu par une tornade quelques semaines avant une compétition internationale, ils se trompent lourdement. Les choses doivent être claires : le contrat de partenariat ne saurait être paré de toutes les vertus, et en tout cas pas de celles de la rapidité. Il est sans doute le contrat dont la procédure de passation est la plus lente et la plus complexe.»

L'étude réalisée par la mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques sur l'expérience des PFI britanniques montre qu'il faut deux à trois ans en moyenne pour passer un contrat de ce type ne présentant pas de difficulté particulière.

En ce qui concerne les services publics de l'eau et l'assainissement, il s'agit de services publics industriels et commerciaux qui donnent lieu au paiement de redevances de la part des usagers. Il semble donc que ces secteurs échappent au champ des contrats de partenariat, dans lesquels l'entreprise est rémunérée par la collectivité.

Concernant les notions d'urgence et de complexité, j'ai assisté à l'assemblée générale du Conseil d'Etat durant laquelle le texte a été étudié. Je me souviens parfaitement des questions des membres les plus éminents de cette assemblée au rapporteur qui, malgré tout son talent, n'était pas en mesure de préciser quels projets pouvaient être considérés comme complexes. En effet, les conditions pour qu'un projet soit considéré comme complexe sont nombreuses et imprécises, et il en résulte une très sévère contrainte qui rend la signature d'un contrat de partenariat difficile à envisager. Nombreux sont ceux qui rappellent que le viaduc de Millau n'a pas été construit dans le cadre d'un tel contrat, alors qu'il s'agit d'une

opération exceptionnellement ambitieuse dont la réalisation a été particulièrement rapide. L'utilité des contrats de partenariat est donc incertaine au regard de la complexité des ouvrages.

Mais certaines collectivités confiant la gestion du service public à des acteurs extérieurs peuvent cependant être intéressées par les contrats de partenariat susceptibles de permettre le financement par le secteur privé des investissements lourds irréalisables immédiatement par les seuls moyens de la collectivité. Je me demande néanmoins si cela suffit à justifier la création des contrats de partenariat, et s'il n'aurait pas été plus simple de modifier le Code des marchés publics en autorisant les paiements différés et en prévoyant le recours à la procédure de dialogue compétitif. Bien que les contrats de partenariat puissent certainement être utiles dans quelques cas précis, je pense qu'il aurait été préférable d'améliorer les outils existants, plutôt que de créer un outil nouveau pour céder à la mode anglo-saxonne. D'ailleurs, de nombreux juristes estiment que le paysage juridique de la gestion des services publics a été compliqué par la mise en place des contrats de partenariat.

Olivier BAUBEAU,
*Responsable secteur environnement,
Dexia Crédit Local*

Je suis chargé du suivi des opérations de délégation de service public chez Dexia crédit local de France depuis une douzaine d'années. Aujourd'hui, Dexia ne finance plus les délégataires dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement puisque les collectivités ne concluent plus de concessions dans ces domaines. Quant à l'affermage, les investissements sont réalisés par la collectivité et le fer-

mier ne finance que les travaux de renouvellement ne justifiant en général pas de recours à un financement bancaire.

La situation est différente à l'étranger. Aux Pays-Bas par exemple, l'ensemble des services d'eau et d'assainissement du pays est géré par un petit nombre de très grands opérateurs.

L'entité responsable de l'eau et de l'assainissement pour l'agglomération de La Haye, qui est en charge de l'approvisionnement d'environ 1,2 million d'habitants, a récemment passé un contrat de partenariat avec un grand opérateur privé en vue de réaliser une nouvelle station d'épuration d'une capacité d'environ 40 000 m³/h et de l'entretenir pendant trente ans. Aux Pays-Bas, les usagers domestiques paient une taxe fixe annuelle pour l'eau tandis que les entreprises versent une redevance dont le montant est fixée en fonction de leur consommation et de la qualité de l'eau. L'opérateur perçoit donc deux types de redevances : d'une part une somme fixe, d'autre part une redevance en fonction des volumes consommés.

Le système hollandais s'apparente plus à un système de concession qu'à un partenariat public-privé dans la mesure où une compensation est possible en cas de défaillance de l'opérateur.

Le recours aux contrats de partenariat en France dans les domaines de l'eau et de l'assainissement doit être étudié du point de vue de l'entreprise et de la collectivité.

Du point de vue de l'entreprise, le contrat d'affermage constitue une solution satisfaisante dans la mesure où les grands groupes du secteur de l'eau et de l'assainissement ont des contraintes bilatérales les faisant rechercher en priorité des montages en maîtrise d'ouvrage

publique. Le contrat de partenariat n'apporterait à cet égard pas d'avantage. Il faudrait en tout état de cause qu'il soit déconsolidant (selon les normes IFRS) et pour ce faire qu'il existe une redevance spécifique irrévocable parfaitement individualisée et non compensable.

Du point de vue de la collectivité, le recours à un contrat de partenariat peut résulter de motivations diverses. Lorsqu'une collectivité gère son service public directement en régie, on peut imaginer un contrat de partenariat pour la réalisation d'une opération spécifique (par exemple une station d'épuration). Ce pourrait être plus délicat dans le cadre d'un contrat d'affermage, notamment si les services publics de l'eau et de l'assainissement sont gérés par des opérateurs différents ; les usagers, les opérateurs et la collectivité devront alors reverser une redevance au titulaire du contrat de partenariat. Enfin, il est difficilement imaginable de conclure un contrat de partenariat dans le cadre d'une concession ; toutefois, Dexia a récemment financé une concession dans le secteur de l'eau dans le cadre de laquelle la collectivité a décidé de financer la station d'épuration en maîtrise d'ouvrage publique.

J'appelle votre attention sur les difficultés de détermination qui pourraient entraîner des requalifications de contrats de partenariat en délégations de service public ou en marchés publics, ce qui constituerait une insécurité juridique.

Patrick VANDEVOORDE,

Chef de mission PPP, Caisse des dépôts et consignations

Depuis une vingtaine d'années, le cadre juridique de la commande publique s'est rigidifié et se résume d'une part, aux marchés publics de plus en plus restricti-

vement définis et supposant un découpage de l'action publique en prestations parcellisées et d'autre part, aux délégations de service public qui impliquent une gestion du service public aux risques et périls du cocontractant.

Face à ce constat, la création d'un nouveau type de contrat global permettant de réaliser un projet techniquement complexe, de financer les ouvrages nécessaires au service public et éventuellement d'assurer leur entretien, leur exploitation ou leur gestion, s'avérait nécessaire.

En effet, le cadre juridique actuel ne permet pas de répondre aux besoins et aux attentes des collectivités publiques lorsque le service public n'est pas déléguable (services publics régaliens), lorsque le service public déléguable a des recettes trop faibles pour faire l'objet d'un contrat pouvant être qualifié de délégation de service public ou lorsque la collectivité souhaite garder la maîtrise de son service public bien qu'il soit déléguable.

L'ordonnance relative aux contrats de partenariat public-privé s'efforce d'apporter une réponse à ces situations non couvertes par les règles actuellement en vigueur, en prévoyant un cadre juridique clair et en donnant les garanties de transparence que requiert la conduite des affaires publiques. Toutefois, le contrat de partenariat n'aura pas vocation à régler l'ensemble des difficultés existant en terme de financement des équipements publics ou de passation des contrats.

Les formes traditionnelles de la commande publique gardent toute leur pertinence. Ainsi, pour des projets ne nécessitant pas de gros investissements, les collectivités devront privilégier le recours aux délégations de service public ou aux marchés publics. Dans les cas où la collectivité

souhaite transférer le risque d'exploitation à une entreprise privée, elle devra recourir à une délégation de service public.

En revanche, les contrats de partenariat trouveront leur justification dans des cas complexes où un investissement important est nécessaire et où le risque commercial est fictif car il servait davantage à justifier juridiquement un contrat global qu'à répondre à une réelle logique économique.

Je pense que peu de contrats de PPP seront signés dans le domaine de l'alimentation en eau potable, excepté pour la réhabilitation de vastes réseaux nécessitant un investissement très lourd et pour la gestion technique dans la durée de tels ouvrages lorsque, pour diverses raisons, la fonction de gestionnaire technique du réseau devrait être distinguée de la fonction de délégataire du service public.

Si les applications des contrats de partenariat seront sans doute marginales dans le secteur de l'eau, elles seront certainement plus nombreuses dans les domaines de l'assainissement pluvial et de l'assainissement des eaux usées ; les collectivités pourront notamment avoir recours aux contrats de partenariat pour le financement et la gestion d'usines de traitement de boues pour lesquels la performance du partenaire privé n'a pas d'influence importante sur les volumes traités ou lorsqu'il est envisagé d'optimiser le financement en fonction de la réelle allocation des risques commerciaux.

En conclusion, le contrat de partenariat ne justifie ni les espoirs inconsidérés de certains, ni les opprobres dont d'autres l'ont couvert. Cet outil peut en effet être très efficace et être vecteur d'un réel renouveau de l'action publique, à condition qu'il soit utilisé à bon escient. ■

DÉBAT



M. Noël de SAINT-PULGENT – Je souhaiterais apporter quelques précisions et répondre à Bernard de FROMENT dont je ne partage pas le point de vue.

Nous avons toujours considéré que l'urgence devait être objective, conformément à la jurisprudence traditionnelle du Conseil d'Etat. À l'occasion de sa décision du 29 octobre 2004 concernant les PPP, celui-ci semble en outre donner une interprétation plus souple de l'urgence, que la définition qu'il retenait habituellement.

D'autre part, la complexité est une notion européenne nouvelle, absente du droit français. Il ne faut donc pas s'étonner que cette notion soit actuellement mal définie, mais cela ne devrait pas durer ; une procédure d'évaluation de la complexité est en cours d'élaboration au niveau européen.

Contrairement à Bernard de FROMENT je pense qu'un certain nombre de projets seront considérés comme complexes. À titre d'exemple, on peut estimer qu'un

projet de création d'une usine de traitement des boues soit peu complexe au regard des techniques actuelles. Cependant, dans l'hypothèse où un industriel – développant des brevets dans ce domaine – proposerait des techniques révolutionnaires permettant une amélioration très importante du rendement, le projet devra à l'évidence être considéré comme complexe et justifiera le lancement d'une procédure de dialogue compétitif par la collectivité.

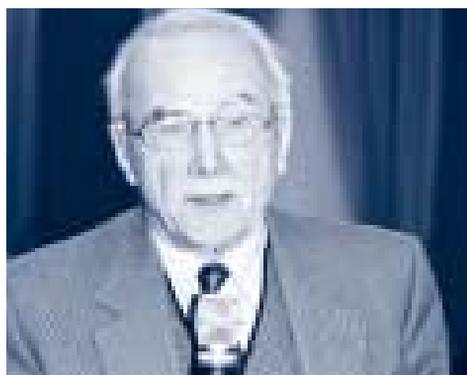
Quant à la durée de la procédure, elle importe moins que la durée de réalisation de l'ouvrage qui est plus réduite dans le cas d'un contrat de partenariat qu'une réalisation sous maîtrise d'ouvrage publique, notamment en raison du groupement des études, de la maîtrise d'œuvre et de la construction en une seule procédure.

À titre d'exemple, lorsque j'étais délégué interministériel pour la Coupe du monde de football de 1998, je n'aurais jamais pu respecter les délais et les coûts imposés pour la préparation de cet événement sans un contrat global.

Enfin, même si de nombreux juristes estiment qu'il aurait été préférable de réformer l'ensemble du droit de la commande publique, je pense que cette solution aurait soulevé un certain nombre de difficultés. En effet, le paiement différé a été accepté dans l'ordonnance sur les contrats de partenariat après qu'une analyse économique ait démontré son bien-fondé. Or, aucun gouvernement ne remettra en cause l'interdiction du paiement différé prévue par le Code des marchés publics. De même, aucun gouvernement ne donnera une dérogation systématique aux règles que fixe la loi MOP pour le recours à la maîtrise d'œuvre. Or, un dispositif échappant à ces principes a néanmoins été prévu par l'ordonnance relative aux partenariats public-privé, parce qu'ils correspondent à des situations justifiant un traitement particulier.

Enfin, cette ordonnance ouvre une possibilité qui n'était jusqu'alors pas prévue par le droit de la commande publique. Seule la collectivité peut décider de lancer un marché public ou une délégation de service public. Désormais, une entreprise pourra prendre l'initiative de proposer un PPP à une collectivité, celle-ci restant cependant tenue de procéder à une mise en concurrence, suivie d'une négociation.

M. René KELHETTER (Vice-président de la FNCCR) – Je souhaite attirer l'attention



de tous sur la difficulté pour la FNCCR d'expliquer à ses interlocuteurs de terrain la différence entre les nouveaux et les anciens partenariats public-privé.

M. Patrick VANDEVOORDE – Les formes de coopération entre secteurs public et privé sont très anciennes et extrêmement variées. L'ordonnance relative aux PPP ajoute une nouvelle possibilité, sans modifier ce qui existait déjà, notamment les marchés publics, les délégations de service public, les BEA, etc...

M. Bernard de FROMENT – Un contrat de partenariat public-privé est d'abord un marché public au sens européen du terme. Je dirais que ces contrats de partenariat sont des marchés publics à paiement différé avec intéressement à la performance de l'entreprise cocontractante.

M. Noël de SAINT-PULGENT – Il faut bien différencier les délégations de service public, les marchés publics et les contrats de partenariat public-privé qui constituent un troisième type de contrat soumis aux règles spécifiques de l'ordonnance du 7 juin 2004. Ces contrats de partenariat sont soumis aux règles définies par les directives européennes relatives aux marchés publics, mais le code français des marchés publics ne leur est pas applicable.

M. Pierre VAN DEVYVER (Délégué général de l'Institut de la gestion déléguée) – Les contrats de partenariat public-privé constituent effectivement un troisième type de contrats, dont la création a été décidée au moment de l'élaboration de la loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit et à faciliter la commande publique. Les contrats de partenariat visent à l'optimisation économique. Dans les contrats de DSP, le risque d'exploitation est transféré au délégataire mais l'ensemble de la

compétence ne lui est pas confiée. Dans d'autres contrats tels que les contrats de construction ou les marchés publics, il n'y a pas de risque portant sur l'exploitant de l'ouvrage. Pour compléter ces deux types de contrats, il fallait trouver des solutions permettant d'optimiser l'association des partenaires : le contrat de partenariat a été élaboré dans cette optique.

Enfin, je pense que le critère de la rémunération du cocontractant ne doit pas être le critère prédominant pour définir les différents types de contrats. Il me paraît plus judicieux de se baser sur le critère de la personne qui supporte le risque d'exploitation. C'est à mon avis à partir de ce critère qu'il faut qualifier un contrat de partenariat.



M. Yves GOURITEN (Ingénieur à Nantes Métropole) – La durée des contrats de partenariat sera-t-elle calée sur celle de l'amortissement financier de l'emprunt réalisé ?

M. Noël de SAINT-PULGENT – L'ordonnance n'indique aucune durée précise. Toutefois, il faudra être particulièrement

vigilant avant de signer des contrats de plus de trente ans. L'ordonnance dit clairement que la durée des contrats de partenariat sera fixée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues. Dans la plupart des cas, c'est la durée de l'amortissement qui sera prise en compte. Pour certains ouvrages dont la construction s'étalera sur plusieurs années, des modalités particulières pourront être envisagées.

M. Olivier BAUBEAU – La loi Barnier a fixé la durée des contrats de délégation à vingt ans maximum dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Est-il possible qu'un contrat de partenariat soit fixé pour une durée de trente ans dans le domaine de l'eau ? Cela ne risque-t-il pas de poser un problème de cohérence avec les dispositions issues de la loi Barnier ?

M. Noël de SAINT-PULGENT – J'estime que le seuil de trente ans est en général bien adapté. Mais des dispositions spécifiques pourront éventuellement s'appliquer dans des secteurs précis, s'il faut tenir compte de législations particulières.

M. Claude BOUZOM - COUCHOT (Directeur du SIVOM de Sioule et Bouble) – Quelles sont les différentes étapes de décision de la procédure de passation d'un contrat de partenariat ?

Par ailleurs, la mise en place des contrats de partenariat ne contribuera-t-elle pas à favoriser les entreprises privées qui pénétreront le domaine d'activité des EPCI ?

M. Noël de SAINT-PULGENT – Trois étapes de décision peuvent être identifiées. La première étape est l'évaluation devant être présentée à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou à l'organe déli-

bérant de l'établissement public appelé à se prononcer sur le principe du recours à un contrat de partenariat. La deuxième étape est la sélection des candidats. L'ordonnance prévoit qu'au terme du délai de présentation des candidatures, une commission composée comme pour les délégations de service public dresse la liste des candidats admis à participer au dialogue compétitif ou à l'appel d'offres. Enfin, l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant autorise la signature du contrat de partenariat par l'exécutif ou déclare la procédure infructueuse.

Par ailleurs, vous avez demandé si ces nouveaux contrats de partenariat favoriseront les entreprises par rapport aux organismes intercommunaux créés par les collectivités. À ce sujet, j'ai écouté les propos intéressants de Monsieur MOGNO. Je pense comme lui que les contrats de partenariat peuvent être utiles quand il n'y a pas de solution intercommunale. Mais les organismes intercommunaux peuvent aussi décider de recourir à ces contrats. Il y a donc complémentarité mais pas d'antagonisme.

M. Claude MARTINAND – L'administration rend la commande publique plus difficile car elle a pris l'habitude d'édicter des règles qui ne figurent pas dans la loi. Ainsi, le Code général des collectivités territoriales caractérise une délégation de service public par le fait que ses recettes doivent provenir substantiellement des résultats de l'exploitation, ce qui ne signifie nullement que l'utilisateur paie directement le délégataire. C'est pourtant la thèse qui est soutenue par la quasi-totalité des services départementaux de l'Etat. De même, aucun texte ne limite la durée des marchés publics à cinq ans, contrairement à ce que croient tous les TPG de France.



M. Patrice THETE (Président du Syndicat intercommunal de distribution d'eau de la Moyenne Reysouze) – La réalisation de stations d'épuration, difficilement intégrable dans le cadre d'une délégation de service public, pourra-t-elle être prise en charge dans le cadre d'un contrat de partenariat avec une entreprise ?

M. Patrick VANDEVOORDE – Cela sera effectivement possible. Les PPP permettent effectivement de réaliser des équipements spécifiques nécessitant un investissement lourd et pouvant difficilement faire l'objet d'une délégation de service public.

Par ailleurs, je pense que le critère de l'origine de la rémunération du cocontractant ne doit pas être déterminant pour définir les différents types de contrats (délégation de service public, marchés publics, contrats de partenariat). Il me paraît indispensable de déterminer qui prend le risque d'exploitation et de se baser sur ce critère pour qualifier les différents types de contrats.

M. Bernard PRADES (Suez Environnement) – Je souhaiterais faire une remarque concernant la durée des PPP. À mon avis, il est inutile de fixer une

limite à cette durée par un texte législatif ou réglementaire puisque la durée des contrats de partenariat dépend de l'amortissement et des modalités de financement. Ce critère facilement contrôlable est suffisant.

M. KRISHNARAJ DANARADJOU
(Chargé de mission à la Direction des affaires économiques et internationales - Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer.) – En Angleterre, le groupe de travail « partenariat public-privé » dépendant du Trésor britannique a été dissous et remplacé par une institution financière nommée « Partnership UK » destinée à faciliter le montage des projets. Je m'interroge sur l'évolution de l'organisme d'expertise en cours de création au ministère des Finances. Quelle mission va-t-il assurer ? S'agira-t-il d'un organisme de régulation des PPP ou d'un organisme de conseil ayant pour objet de faciliter le montage financier des projets ?

M. Noël de SAINT-PULGENT – Le rôle fondamental de l'organisme d'expertise du MINEFI sera de vérifier que les obligations en matière d'évaluation sont bien remplies par les différents services ministériels et d'en rapporter au ministre compétent. Cet organisme pourra également apporter son soutien aux services ministériels et aux collectivités territoriales qui le souhaitent dans le cadre de la procédure de dialogue compétitif. Enfin, il devra suivre la mise en œuvre des contrats de partenariat et faire au moins un rapport annuel au ministre des Finances pour proposer des évolutions de l'ordonnance ou du guide et apporter un appui général à la réforme. Contrairement au système anglais, il ne s'agira nullement de construire des montages financiers même si l'équipe de l'organisme expert comprendra des conseillers financiers dont la mission sera l'évaluation des montages mais non leur conception.

Par ailleurs, l'organisme expert du MINEFI ne disposera d'aucun monopole. L'Etat ne sera nullement opposé à des initiatives privées ou semi-publiques comparables à « Partnership UK » qui viseraient à apporter des conseils dans le domaine des partenariats public-privé.

M. Pierre VAN DE VYVER – Je pense que la contractualisation est de plus en plus souvent envisagée par les collectivités comme une solution face aux risques de plus en plus importants qui existent dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement et des retards de la France dans ces domaines. La délégation de service public trouve judicieusement sa place dans cette contractualisation. Il existe toutefois une place pour une solution alternative. Le contrat de partenariat public-privé a été conçu dans cette optique. ■

CONCLUSION

Paul RAOULT,

Sénateur du Nord, Président du SIDEN-France, Vice-président de la FNCCR

Le débat a été riche et dense et je souhaiterais en conclusion développer quelques aspects qui témoignent davantage d'une certaine perplexité que de convictions.

En tant que Parlementaire, Vice-président de la FNCCR et Président d'une régie intercommunale – regroupant plus de 700 000 habitants au sein de 500 communes, gérant 120 stations d'épuration et 160 châteaux d'eau –, je pense que chacun a sa place dans le système de gestion de l'eau. Il faut se dégager des caricatures d'un mode de gestion par rapport à un autre.

Aujourd'hui, un outil juridique nouveau nous est présenté, ce qui peut surprendre les responsables ayant une longue expérience de la gestion des services publics locaux, qui ne manqueront pas de faire des comparaisons avec les outils qu'ils connaissent déjà.

Pour juger l'ordonnance relative aux contrats de partenariat, nous disposons de plusieurs critères parmi lesquels la transparence et la confidentialité. En matière de transparence, je doute que le contrat de partenariat soit plus satisfaisant que la régie ou la gestion déléguée. Par ailleurs, il est illusoire de penser que la confidentialité sera parfaitement préservée lorsque les collectivités recevront les entreprises même si je suis prêt à adhérer à la procédure de dialogue compétitif. Cette procédure, que l'on trouve désormais aussi dans le code des marchés publics, présente vraisemblablement un certain nombre



de risques auxquels les élus seront certainement sensibles. En effet, l'administration française a cultivé une pression sur les élus, qui entraîne une crainte quasi-permanente de leur part d'être suspectés de favoritisme. À cet égard, cette procédure de dialogue compétitif nécessite une attitude tout à fait nouvelle. Il faudra un certain temps pour que cette procédure se rôde et que les suspicions se dissipent. Alors seulement le dialogue compétitif pourra vraiment se développer.

Concernant la rémunération du partenaire privé d'un PPP, je m'interroge sur la séparation entre l'investissement public et l'investissement privé et sur la répartition des risques entre le secteur privé et le secteur public. Je vous rappelle que les partenariats public-privé conclus dans le cadre des sociétés d'économie mixte avaient rencontré d'importantes difficultés sur ces questions. Il est donc essentiel de dégager des critères précis sur les conditions de rémunération du privé et le partage des risques opérationnels.

Au récent colloque organisé par l'Institut de la Gestion Déléguée, il a été question de la notion de réversibilité du choix du mode de gestion des services publics. La réversibilité est la possibilité pour les élus de choisir, quand ils le souhaitent, un mode de gestion particulier et éventuellement d'en changer. Or, à mon sens, le PPP ne permet aucune réversibilité puisque la collectivité est engagée pour une longue durée, jusqu'à ce que les investissements financés par le partenaire privé soient amortis. En cas d'échec de l'opération, la collectivité risque même d'être obligée de continuer à rembourser les amortissements pour des équipements inachevés ou inutilisés.

S'agissant du problème de la maîtrise des coûts, il faut déterminer si les partenariats public-privé permettront une réelle transparence et la mise au point d'évaluations périodiques destinées à informer les élus et la population. Il faudra comparer avec les autres modes de gestion. Aujourd'hui, des différences notoires existent entre la régie et la gestion déléguée, notamment sur les problèmes de taxe professionnelle, de statut du personnel et de rémunération du capital. Faire un effort d'harmonisation entre les régies et la gestion déléguée afin de permettre aux élus de comparer et de choisir en toute connaissance de cause serait rassurant. Mais j'ignore comment effectuer une évaluation comparative du PPP par rapport à la régie et à la gestion déléguée. À cet égard, il manque encore un mode d'emploi.

Par ailleurs, il a été indiqué que l'utilisateur payait l'eau. Il faut néanmoins tenir compte des subventions provenant des départements et des agences de l'eau. Je conçois que le partenariat public-privé pourrait permettre de moins puiser dans l'argent public et de retrouver de l'argent frais à partir de l'investissement privé. En effet, l'eau et l'assainissement nécessiteront dans l'avenir des investissements lourds et il n'est pas certain que les impôts et les redevances payées par

les usagers suffisent à assumer les obligations nombreuses qui sont imposées par les textes européens et nationaux.

Je souhaite que nous disposions d'outils permettant aux élus d'avoir une bonne gestion et de faire des choix pertinents, sachant que nos concitoyens souhaitent avant tout disposer d'un service de qualité. Nous ne devons pas oublier que nous nous situons dans un régime démocratique où nos électeurs nous demandent des comptes.

Xavier PINTAT,
Sénateur de la Gironde,
Président de la FNCCR

Merci M. RAOULT de vos propos à la fois pertinents et concis.

Les partenariats public-privé (PPP) constituent une nouvelle solution offerte aux collectivités pour faire fonctionner tout ou partie de leurs services publics. Les interventions et les débats qui ont eu lieu au cours du colloque nous ont permis de mieux comprendre en quoi consistent ces PPP.

La Fédération s'efforce ainsi de mieux informer les responsables des collectivités qui viennent de découvrir les PPP. Mais nous ne saurions aujourd'hui porter un jugement définitif sur cette nouvelle formule. L'évaluation des PPP devra être faite en fonction de leurs résultats dans le long terme. En effet, ce n'est pas au moment de la signature du contrat que l'on peut juger la réussite d'une opération. Il faut se placer dans le long terme pour savoir si, d'une façon durable, les besoins de la collectivité et de ses usagers seront satisfaits dans des conditions économiques acceptables.

Je remercie l'ensemble des intervenants d'avoir participé à ce colloque et d'avoir contribué à mener un débat aussi riche. ■

APPENDICE

70 ANS D'ACTION DE LA FNCCR



COLLOQUE POUR LE 70^e ANNIVERSAIRE DE LA FNCCR
25 et 26 novembre 2004

70 ANS D'ACTION DE LA FNCCR



« L'industrie électrique est extrêmement concentrée. Les sources d'énergie aussi bien que les entreprises de construction sont réparties entre quelques groupements reliés par des communautés d'intérêts. [...] La concurrence n'existant pour ainsi dire pas, en matière de distribution d'énergie électrique, cette situation peut engendrer de graves conflits entre les intérêts particuliers des sociétés et les intérêts généraux du pays. L'autorité administrative est toute désignée pour jouer, en pareil cas, un rôle de première importance et son intervention semble d'autant plus nécessaire que les frais d'établissement des réseaux pèsent d'une manière définitive sur les usagers et les contribuables ». Tels étaient les termes du rapport de la Cour des comptes au Président de la République pour décrire la situation de l'industrie électrique en 1933.

À l'heure où la libéralisation du marché de l'électricité et du gaz remet en cause les solutions issues de la nationalisation de 1946, les préoccupations des auteurs de ces lignes entrent d'évidence en résonance avec notre actualité. Ainsi, lors du Congrès de septembre 2003 de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies, le Président Moinet s'exprimait en ces termes : « Il semble en effet prudent de ne pas nourrir d'illusions excessives sur les effets vertueux de l'ouverture à la concurrence. L'objectif prioritaire à privilégier est de corriger l'asymétrie de situation entre les grandes entreprises de fourniture – peu nombreuses – et les petits consommateurs, tout en respectant le droit de la concurrence [...]. Il est donc capital, du point de vue de l'in-

térêt général, de conférer aux collectivités locales un rôle actif tant dans le domaine de la fourniture que dans celui des réseaux. »

Les enjeux ont certes évolué en soixante dix ans. Nous sommes passés d'une logique de développement industriel, avec, en amont, l'intensification et la diversification de l'appareil de production, et l'établissement d'une interconnexion digne de ce nom et, en bout d'arbre, la modernisation de la distribution et l'achèvement de l'électrification des campagnes, à une logique d'amélioration et de préservation de la qualité distribuée. Le produit « électricité », et plus globalement le produit « énergie », demeurent toutefois, aujourd'hui comme hier, des facteurs essentiels de nos prospérités économique et sociale. De même, la situation décrite dans le rapport de la Cour des comptes en 1933 n'est pas sans rappeler l'évocation du caractère oligopolistique des marchés de l'électricité et du gaz, récurrents dans les débats actuels. Les raisons qui ont conduit à la création de la FNCCR dans un contexte concurrentiel, sont ainsi assurément celles-là mêmes qui font qu'aujourd'hui son action, auprès des pouvoirs publics, doit être poursuivie sans relâche. Sa détermination à préserver, via les collectivités locales qu'elle représente, les intérêts des citoyens-consommateurs – et non plus simples usagers – des services publics locaux de l'électricité, du gaz mais également de l'eau et de l'assainissement est d'autant plus essentielle que demain s'avère incertain.

Le service public local de l'électricité et du gaz durant l'entre-deux-guerres

Face à la situation de l'industrie électrique et de la distribution de l'électricité décrite dans le rapport de la Cour des comptes au titre des années 1932-1933, les communes estimèrent qu'elles avaient le devoir, le droit et les moyens de contribuer à la solution des problèmes soulevés par la Cour.

Le devoir, elles le tenaient de leur responsabilité naturelle vis-à-vis de leurs administrés au nom desquels elles avaient organisé le service public de distribution de l'énergie électrique, dans les conditions prévues par la loi du 15 juin 1906 ou par le décret du 18 octobre 1917. Leur droit résidait dans leur qualité même d'autorités organisatrices responsables, vis-à-vis de ces administrés, non seulement de la stricte application du contrat de concession ou du règlement de service mais aussi du perfectionnement du service public dont elles avaient délégué la gestion à un tiers ou qu'elles assumaient en régie. Quant au moyen, elles le tenaient du pouvoir de contrôle de toute autorité organisatrice sur l'opérateur.

Ces contrôles, assurés initialement sans coordination par des communes et syndicats de communes agissant isolément, se révélèrent toutefois très vite inopérants, en particulier pour les petites communes rurales qui en avaient le plus besoin. Face aux puissantes entreprises concessionnaires, les concédants inorganisés demeuraient impuissants à traduire par des actes leurs aspirations communes. Le déséquilibre était ainsi flagrant entre les deux parties signataires des contrats de concession. Avec le développement rapide de l'électrification, surtout dans les campagnes, de nombreux maires et présidents de syndicats de communes

prirent l'initiative de concertations dans plusieurs départements pour examiner, en commun, les problèmes touchant aux distributions d'énergie électrique. C'est ainsi que furent constituées les premières Unions des représentants de collectivités électrifiées. Investis d'un pouvoir de discussion « en nom collectif », ces groupements poursuivirent les études et entamèrent les pourparlers nécessaires auprès des entreprises pour tenter d'obtenir, par une action coordonnée, les améliorations locales qui s'imposaient.

À leur niveau, les dirigeants de ces groupements constatèrent identiquement que des problèmes d'ordre plus général dépassaient leur périmètre d'action, tout en éprouvant également le besoin d'échanges d'information sur la situation de leurs régions respectives. Ce fut l'origine de la Fédération nationale des collectivités publiques électrifiées, créée en 1934, et qui deviendra en 1937, la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies.

Création de la FNCCR

En 1931, Marcel Herzog, qui dirigeait le Service de l'électrification de la Préfecture de l'Aube et assurait le secrétariat de l'Union des collectivités électrifiées de l'Aube, présidée par Fernand Gentin (député-maire d'Isle-Aumont et président du Conseil général) consulta par écrit les préfets afin de savoir s'il existait dans leur département une organisation similaire, dans la perspective d'une éventuelle coopération permettant à ces groupements de confronter leurs points de vue, de se documenter mutuellement et de s'entraider. Cette consultation devait révéler l'existence, dans vingt-cinq départements, d'associations répondant aux mêmes objectifs que celle de l'Aube, ou d'organismes d'étude créés à l'initiative des conseils généraux.

Ce projet de coopération sur le territoire national entre des Unions de collectivités électrifiées était partagé par Maurice Mougeot, Président de l'Union des collectivités électrifiées des Vosges. Suite à une rencontre ; le 12 février 1933, entre les délégations auboise et vosgienne, Fernand Gentin et Maurice Mougeot, par une circulaire du 23 mars 1933, font part aux présidents des organismes homologues de leur intention d'organiser, à l'échelon national, une action solidaire et coordonnée.

Quatre mois plus tard, le 29 juin 1933, une première rencontre destinée à jeter les bases d'un regroupement des organismes recensés en 1931 est organisée à Paris au siège de la Société nationale d'encouragement à l'agriculture, 5 avenue de l'Opéra, en présence de représentants des ministres de l'Agriculture et des Travaux publics (une seconde réunion aura lieu le 20 juillet de cette même année).

Au cours de cette réunion, un accord unanime se fait sur le projet de Fédération proposé par un jeune ingénieur-conseil délégué par l'Union des collectivités électrifiées de l'Allier, Georges Gilberton.

L'élaboration des statuts est confiée à une commission d'étude et une assemblée générale constitutive se tient à Paris le 14 décembre 1933. Quinze groupements adhérent à la Fédération nationale des collectivités publiques électrifiées, placée sous le régime de la loi de 1901, et cinq donneront un accord de principe (ils seront vingt-huit fin 1934 et quarante et un fin 1935). La nouvelle association est officiellement déclarée aux services de la Préfecture de police de Paris le 29 janvier 1934. Son siège social sera d'abord commun avec celui de l'Association des Maires de France (AMF), 73 rue de Notre-Dame de Nazareth dans le troisième arrondissement de Paris ; il sera par la suite transféré dans le deuxième arrondissement au 28, rue Louis-Le-Grand.



Premier plan d'action et résultats

Georges Gilberton, désigné en qualité de Délégué général, oeuvra jusqu'en 1945 sous la présidence de Fernand Gentin. Dès ses premières années d'activité, la Fédération obtenait une baisse et un encadrement des prix de l'électricité, une augmentation de l'aide financière aux communes rurales pour la construction des réseaux et le droit à la parole pour l'ensemble des problèmes posés par le service public de l'électricité : production, transport et distribution. Elle a par ailleurs contribué à faire reconnaître l'existence légale des syndicats départementaux.

Encadrement des prix de l'électricité

Avant 1935, la tarification de l'énergie électrique souffrait d'une grande disparité : les prix contractuels variaient de façon excessive d'une concession à l'autre. Une des priorités immédiate de la Fédération fut d'intervenir en ce domaine afin de limiter

les hausses des prix de l'électricité et d'encadrer la structure et le niveau des tarifs.

Après la Première Guerre mondiale, un système d'indexation des prix de l'électricité avait été institué en raison de l'instabilité de la situation économique. Mais le mode de calcul de cet index conduisait à une consolidation des hauts prix de l'électricité alors que l'accroissement rapide de la productivité – dans le contexte de l'industrialisation du secteur électrique - justifiait plutôt à l'époque des baisses de prix. La Fédération participa ainsi aux travaux visant à la réforme de l'index qui, entamée par une série de modifications consacrées par le décret du 13 septembre 1934, aboutira à une nouvelle définition (décret du 11 avril 1937).

Parallèlement, la Fédération avait entrepris des démarches auprès du Gouvernement afin d'obtenir un encadrement des prix. Une délégation emmenée par Fernand Gentin fut ainsi reçue le 9 mai 1934 par le Président du Conseil, Gaston Doumergue, qui s'engageait à mettre à l'étude cette question dans le cadre de la politique générale de déflation des prix en vue de diminuer le coût de la vie. À la suite de cet entretien, le ministre des Travaux publics, P.-E. Flandrin demanda au Syndicat professionnel des producteurs et distributeurs d'énergie électrique d'étudier un aménagement en baisse de leurs tarifs. Ainsi, pour la première fois les distributeurs se trouvaient dans l'obligation de présenter des propositions d'ensemble de réduction et d'aménagement des tarifs. Cet épisode est pour la Fédération une consécration ; non seulement on reconnaissait son existence mais également la légitimité de son programme et de ses actions.

Mais cette question des prix de l'électricité devait s'inscrire dans une réflexion plus vaste concernant le secteur de l'électricité. Par exemple, il apparaissait clairement à la Fédération que l'obtention de prix contractuels acceptables se heurtait

en réalité à l'impossibilité rencontrée par les concessionnaires en place, ou par les candidats à de nouvelles concessions, de pouvoir s'approvisionner à bon compte en électricité. C'est ainsi qu'à l'initiative de la Fédération, une commission extra-parlementaire fut instituée au cours des débats sur la loi de finances de 1934. Elle se voyait confier la mission d'étudier « *les conditions pratiques d'une organisation nouvelle de la production, du transport, de la distribution et de la consommation d'énergie électrique de toutes origines, en vue de mieux assurer l'exploitation de ces industries au bénéfice de l'intérêt général* ». Présidée par Léon Perrier, Sénateur de l'Isère, cette commission devait comprendre des représentants des collectivités concédantes. Le Président de la Fédération, Fernand Gentin, en assurait la vice-présidence. C'était ainsi la première fois en France que des enjeux concernant le service public de l'énergie électrique étaient abordés sur un plan aussi général et avec une telle envergure.

L'œuvre de cette commission, qui s'inspirait des idées de la Fédération, fut particulièrement féconde. Les bases de nombreuses réformes furent ainsi jetées. Ces propositions aboutirent notamment au décret-loi du 16 juillet 1935 qui abaissait de 10% le prix de l'électricité, fixait des prix-plafonds, créait des tarifs dégressifs et un tarif monôme sans prime fixe ni minimum de consommation, et prévoyait la révision générale des cahiers des charges de concession. En outre, ce décret instituait un Conseil supérieur de l'électricité et créait également une Caisse de compensation des distributeurs d'énergie électrique. Mais ce texte ne résolvait pas tous les problèmes et, à l'occasion de son premier Congrès qui eut lieu le 20 juillet 1935 à Moulins, la Fédération demanda au Gouvernement de parfaire les réformes engagées.

Ce qui fut chose faite avec le décret-loi du 30 octobre 1935.

S'agissant plus spécifiquement du gaz, la Fédération avait également multiplié les interventions. Les décrets-lois des 16 juillet et 8 août 1935, et le règlement d'administration publique du 5 septembre 1935 devaient ouvrir un droit général de révision des cahiers des charges de distribution de gaz et contraindre les distributeurs à instituer des tarifs dégressifs.

Création du Fonds d'amortissement des charges d'électrification

Au cours du Congrès de Bordeaux, le 27 juin 1936, la Fédération adoptait à l'unanimité un programme prévoyant l'amortissement des charges d'électrification des collectivités locales par une Caisse de compensation alimentée par les principaux acteurs et bénéficiaires de l'équipement électrique du pays : les compagnies concessionnaires. Dans cette perspective, la

Fédération proposait de prendre appui sur la Caisse de compensation instituée par le décret-loi du 16 juillet 1935 en vue notamment d'assurer l'amortissement des charges d'électrification supportées par les collectivités locales et l'achèvement de l'électrification du pays.

Ce programme fut traduit en proposition de loi par Alexis Jaubert et Fernand Gentin lors de la séance de la Chambre des députés du 5 novembre 1936, et repris par le ministre des Finances dans le projet de loi de finances de 1937. À l'issue des débats, l'article 108 de la loi de finances du 31 décembre 1937 institua ainsi, six mois après le vœu en ce sens du Congrès de la Fédération, un Fonds d'amortissement des charges d'électrification (Facé). La version définitive instituait une participation du Fonds de l'ordre de 50 à 80 % en ce qui concerne les charges annuelles d'électrification.

La Fédération participa à l'élaboration du règlement d'administration publique qui



1^{er} Congrès FNCCR du 20 juillet 1935 à Moulins.

devait déterminer « *les bases de l'attribution des participations ainsi que l'organisation et la gestion dudit Fonds* ». Ce texte, après avoir été soumis au Conseil supérieur de l'électricité, fut transmis au Conseil d'Etat pour devenir le décret du 27 mai 1937. Les ressources du Fonds d'amortissement étaient constituées, d'une part, par une contribution annuelle sur les recettes des distributions d'électricité en basse tension, dont le montant était fixé à 70 millions sur la base de la consommation de 1936, d'autre part, par un crédit égal inscrit au budget de l'Etat à partir de 1938. Des représentants des collectivités siégeaient au Comité du Facé dont la présidence était assurée par le Président de la Fédération.

L'institution de ce Fonds d'amortissement fut une réforme capitale pour les collectivités organisatrices de la distribution d'énergie électrique. Les distributions rurales n'étant pas rentables, compte tenu de la longueur importante des réseaux en zone d'habitat dispersé, les sociétés de distribution d'électricité, qui se situaient dans un contexte concurrentiel, étaient surtout soucieuses de la protection de leurs distributions urbaines. Le Facé permettait d'assurer alors une péréquation entre zones urbaines et rurales, concourant ainsi au développement et à la qualité du service public local de l'électricité sur l'intégralité du territoire, en contribuant largement aux travaux d'extension, de renforcement et de perfectionnement des ouvrages entrepris par les collectivités maîtres d'ouvrage. Le contexte actuel, qui tend à se rapprocher de celui qui a vu la naissance de ce Fonds, donne une pertinence renouvelée à cet instrument de péréquation. Le législateur ne s'y est d'ailleurs pas trompé en adaptant, dans la loi du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie, les modalités de fonctionnement du Facé aux évolutions que nous connaissons.

Création des premiers syndicats départementaux et préservation des régies

Grâce à la création de la Fédération, les collectivités locales disposaient désormais d'un vecteur de communication commun face à leurs concessionnaires solidement organisés sur le plan national dans le Syndicat professionnel des producteurs et distributeurs d'énergie électrique. Cependant, pour donner à la collaboration des collectivités entre elles toute l'efficacité opérationnelle nécessaire, il fallait faire évoluer les « Unions départementales » recensées en 1931, qui n'étaient que des associations de personnes ne disposant pas de pouvoirs propres et donc insuffisamment armées pour mener une action homogène. De fait, ces associations ne permettaient pas aux collectivités d'agir ensemble pour exercer véritablement leur autorité légale sur les distributeurs, notamment s'agissant des prérogatives attachées au pouvoir concédant.

Sur l'initiative du Président de l'Union de l'Allier, Joseph Viple (Procureur de la République de son état), s'autorisant d'un avis du Conseil d'Etat de 1933, fut suggérée la création de syndicats groupant, sans pour autant les dissoudre, tous les syndicats intercommunaux d'électricité déjà constitués dans le département et auxquels se joindraient des communes isolées. Ce concept fut soumis par la Fédération au ministre de l'Intérieur qui sollicita, avec un préjugé favorable, l'interprétation du Conseil d'Etat. La Haute Assemblée, dans son avis du 11 mars 1936, admit la possibilité pour les syndicats intercommunaux de se syndiquer entre eux. Elle donnait ainsi aux collectivités le moyen légal de s'associer, sans perdre leur personnalité propre, en déléguant à un syndicat « mixte » de niveau territorial supérieur certaines de leurs prérogatives qu'elles ne pouvaient exercer isolément avec l'efficacité voulue, faute de moyens appropriés à leur niveau.

Ainsi, très rapidement les premiers syndicats départementaux d'électricité vont se créer sous l'égide de la Fédération : Allier, Aube, Haute-Garonne, Ardennes, Landes, Indre-et-Loire, Côtes-du-Nord, Dordogne, Gironde. À la veille de la seconde guerre mondiale, on en dénombre déjà vingt. Ces syndicats vont se révéler être jusqu'à aujourd'hui des outils particulièrement efficaces pour le développement et l'amélioration du service public de la distribution d'énergie électrique.

Parallèlement, les régies d'électricité, qui avaient également éprouvé le besoin d'établir un réseau plus dense de contacts, se sont groupées au sein de la Fédération pour y constituer une section spécialisée (cf. Assemblée générale du 20 novembre 1935) bientôt rejointe par les régies gazières. Tout en orientant résolument son action vis-à-vis des distributeurs dans le sens que nous venons d'exposer, la Fédération n'a jamais perdu de vue l'intérêt d'une diversité des modes de gestion, et les enseignements à tirer de l'exploitation en régie dans la perspective d'une politique du « juste milieu » également profitable à tous les usagers. Dans le cadre de cette orientation générale, la Fédération initia diverses réformes favo-

rables aux régies dont, pour ne citer que quelques exemples, l'amélioration de leur équilibre financier grâce à la Caisse de compensation des distributions d'énergie électrique (décrets-lois de 1935 et décret de 1938) et au Facé ; l'amélioration des conditions d'achat du courant en haute tension. D'autres mesures en leur faveur suivront après la guerre mais il convient surtout de souligner que leur existence même fut remise en cause au cours des confrontations qui ont précédé l'établissement du projet de loi de nationalisation du Gouvernement. La Fédération fit alors entendre sa voix afin que les régies échappassent à leur nationalisation. Présente au sein des commissions, comités et conseils consultatifs dont le législateur avait jugé la création nécessaire, la Fédération, par son action réformatrice, a ainsi acquis à la veille de la seconde guerre mondiale une notoriété certaine, sous tendue par sa capacité à prendre en considération les enjeux nationaux et à bénéficier sur ces dossiers de l'audience des grands corps de l'Etat – en particulier le Conseil général des Ponts et Chaussées, celui des Mines, ou celui du Génie rural, des eaux et des forêts. Les collectivités concédantes qu'elle regroupait, assumant leur rôle de mandataires des usagers, s'acquittaient



de leur tâche en veillant à la bonne exécution des contrats de concession, elles disposaient désormais pour ce faire d'un réseau d'échanges et d'entraide. La FNCCR, outre son action au plan national, veillait à combler le manque d'information et de soutien administratif, juridique et technique dont souffraient un grand nombre de collectivités. L'organisation de congrès annuels et la publication, dès sa première année d'existence, d'un Bulletin trimestriel destiné à ses adhérents constituaient la première manifestation de cette mission informative.

Nationalisation de l'électricité et du gaz et préservation des intérêts des collectivités locales

Au lendemain de la Libération, le programme du Conseil national de la Résistance prévoyait notamment « *le retour à la nation des grands moyens de production monopolisés, fruit du travail commun, des sources d'énergie, des compagnies d'assurances et des grandes banques* ». Des Commissions d'études furent créées aux travaux desquelles la FNCCR fut appelée à participer. Des projets de résolution visant à la nationalisation de l'électricité et du gaz furent déposés, discutés et adoptés, dès le mois d'août 1945, par l'Assemblée consultative provisoire. La représentativité de la FNCCR est reconnue à cette occasion. Le rapporteur des projets de résolution, Pierre Le Brun, évoquait ainsi en ces termes la question de la représentativité des usagers au sein du Conseil d'administration du service national de l'électricité et du gaz en projet : « *Cette représentation des usagers peut, en l'espèce, être*

assurée d'une façon à la fois authentique et démocratique, en prenant en considération le fait que les usagers de l'énergie électrique et du gaz sont, pour ce qui concerne la basse tension, valablement représentés par les collectivités concédantes des distributions d'électricité et de gaz, c'est-à-dire les communes.

Il convient de prendre en considération cet autre fait : à savoir que les communes, en tant que telles, sont déjà, pour une large part, groupées par un organisme spécialisé dans l'étude des problèmes dont il s'agit, par une Fédération nationale des collectivités concédantes et régies d'électricité et de gaz, que dirige avec beaucoup d'autorité notre collègue M. Jaubert ».

Le principe de la nationalisation de l'électricité et du gaz avait donc été posé par le Conseil national de la Résistance et approuvé par l'Assemblée consultative.

Grâce à sa participation active aux commissions d'études, la Fédération avait obtenu l'insertion d'un certain nombre de textes et précisions dans les résolutions adoptées par l'Assemblée consultative. Dans un souci de consolidation de ces avancées, le premier vœu de la Fédération à son premier Congrès d'après-guerre, en novembre 1945, rappela les termes de la résolution, adoptée par l'Assemblée consultative le 3 août 1945, tendant à ce qu'il soit procédé à la nationalisation de la production, du transport, de la distribution d'électricité et de gaz « *dans le respect des droits et des intérêts légitimes des épargnants, étant entendu que les collectivités locales groupées en syndicats départementaux resteraient ou deviendraient maîtresses de leurs distributions* ».

Une réforme de cette importance devait laisser les dirigeants de la Fédération d'autant moins indifférents qu'elle met-

tait nécessairement en jeu les droits et les intérêts des collectivités locales, parties aux contrats de concession. La FNCCR pris part ainsi à tous les débats préparatoires de cette réforme. En outre, par des lettres adressées au ministre de la Production industrielle, de l'Intérieur et des Finances, la Fédération exposa très clairement le point de vue des collectivités locales tel qu'il avait été exprimé lors de son dernier Congrès. L'examen du projet devant la Commission de l'équipement de l'Assemblée constituante, dont le rapporteur n'était autre que le vice-président de la FNCCR, Paul Ramadier, fut ainsi suivi avec beaucoup d'attention.

Le résultat essentiel de cette action fut que les collectivités, ayant concédé leur distribution à une entreprise, conserveraient la même position vis-à-vis du service de distribution issu de la nationalisation, autrement dit que le principe de la concession était formellement maintenu. De fait, suite aux multiples interventions des représentants de la FNCCR, la loi du 8 avril 1946 comportait notamment les dispositions suivantes :

- Les collectivités conservent la propriété des ouvrages de distribution (article 36) ;
- Elles conservent la faculté d'exécuter des travaux de premier établissement, d'extension, de renforcement et de perfectionnement des ouvrages de distribution (ibid.) ;
- Les contrats de concession sont maintenus, avec une possibilité de révision bilatérale et un arbitrage du Conseil supérieur de l'électricité et du gaz en cas de désaccord (ibid.) ;
- Les collectivités doivent être consultées sur les programmes de travaux projetés par leur service de distribution (article 46) ;
- Le Fonds d'amortissement des charges d'électrification est maintenu, sa gestion étant confiée à Electricité de

France et ses ressources et attributions modifiées et complétées en vue d'assurer le paiement des dépenses d'électrification supportées par les collectivités locales (article 38) ;

- Les collectivités locales participent pour 1/6^e au Conseil supérieur de l'électricité et du gaz – organisme consultatif pour l'application de la loi de nationalisation et arbitral entre EDF, GDF et les collectivités concédantes (articles 45 et 37).

Le rôle des collectivités en tant qu'autorités concédantes était donc non seulement préservé mais affirmé. En outre, elles étaient, sous diverses formes, étroitement associées à la gestion de la distribution. Par ailleurs, les régies, malgré la menace qui avait plané sur leur existence même, étaient maintenues dans leurs prérogatives. Elles devaient être dotées d'un statut dont l'élaboration était renvoyée à un règlement d'administration publique (article 23).

L'œuvre de la FNCCR de la nationalisation au premier choc pétrolier

À la Libération, un nouvel homme préside aux destinées de la Fédération. Déjà présent aux côtés de Fernand Gentin au cours des premiers succès d'avant-guerre, Alexis Jaubert (Député, puis Sénateur de la Corrèze, Maire de Larche) servira la cause des collectivités organisatrices des services publics locaux jusqu'à son décès survenu en 1961. À sa suite, lui succéderont Léon Curral (Président du Syndicat départemental d'électricité de la Haute-Savoie et Président de la régie de Salanches) de 1961 à 1964, Jean Saint-Cyr



9^e Congrès FNCCR, du 22 au 25 juin 1949 à Grenoble.

(Président du Syndicat départemental d'électricité de l'Ain, Président du conseil général et Maire de Villars-les-Dombes) de 1964 à 1970 et Léon Labbé (Avocat au Conseil d'Etat, Président du Syndicat départemental d'électricité de l'Orne, Maire d'Amilly) de 1970 à 1977 qui continueront de s'appuyer sur la compétence et l'enthousiasme d'un de ceux qui a vu naître la Fédération : Georges Gilberton, Délégué général de 1934 à 1975, ainsi que sur la perspicacité, la maîtrise et le savoir administratif de celui qui avait pris l'initiative fondatrice de 1931 : Marcel Herzog, Secrétaire général de 1934 à 1973.

La mise en œuvre de la loi de nationalisation de l'électricité et du gaz : les collectivités locales face aux services nationaux EDF et Gaz de France

La question de la révision des cahiers des charges de concession de la distribution

La loi du 8 avril 1946 sur la nationalisa-

tion de l'électricité et du gaz a maintenu dans leur intégralité les concessions régies par les dispositions du cahier des charges type de 1928. Ces concessions venant à expiration, un nouveau cahier des charges type a été approuvé en 1960 mais ce nouveau modèle n'a jamais été mis en œuvre. Il y eu de nouvelles tentatives d'adaptation en 1971 et en 1977, mais elles se soldèrent par le même échec. À défaut d'une révision des contrats, qui était prévue à l'article 37 de la loi de nationalisation, les dispositions contractuelles des anciens cahiers des charges ont été maintenues par tacite reconduction. Or, ces dispositions sont apparues de moins en moins adaptées aux réalités économique et technique de la distribution d'électricité et de gaz. Cette situation a eu pour conséquence que les relations contractuelles entre les collectivités concédantes, les entreprises concessionnaires, EDF et Gaz de France, et les usagers ont été progressivement régies par des textes législatifs et réglementaires et des règles commerciales édictées par les concessionnaires.

La mise en œuvre d'une politique de concertation

Les concédants ont su toutefois trouver d'autres moyens que la voie contractuelle pour défendre leurs intérêts et ceux des usagers du service, notamment grâce à l'entremise de la FNCCR. Cette dernière a su en effet se faire reconnaître comme un interlocuteur de poids, tant auprès des ministères en charges des questions touchant de près ou de loin au service public d'électricité et de gaz, qu'auprès des instances nationales d'EDF et de Gaz de France. Par ailleurs, la Fédération a entretenu un partenariat efficace et confiant avec l'AMF et l'Association des Présidents de conseils généraux. De nombreux accords et protocoles ont ainsi été conclus et de nombreux textes réglementaires ont pu prendre en compte les points de vue de la Fédération.

En matière tarifaire :

- Adoption du *Tarif universel* qui consacrait le principe de l'unicité des prix pratiqués, quels que soient l'usage et l'utilisateur, et devait conduire à l'emploi d'un compteur unique pour les différents usages d'un même usager. Ce dispositif devait permettre à tous les abonnés de bénéficier de l'accès à l'énergie à bas prix. Des négociations sur cette question ont été engagées entre EDF et la FNCCR dès 1959 mais cette opération d'unification des tarifs ne sera réalisée qu'en 1971. La Fédération demandera, en outre, que cette orientation de la politique tarifaire dans le sens de la simplification soit appliquée dans le secteur gazier ;
- Mobilisation aux points d'utilisation des réserves d'énergie mises à la disposition des collectivités (décret du 2 février 1955) et protocole avec EDF permettant de mutualiser et d'affecter des réserves à des usages à haute durée d'utilisation.

En matière technique :

- Utilisation de postes de transformation simplifiés sur poteaux conduisant à une réduction conséquente du coût d'établissement des réseaux ruraux ;
- Mise au point de dispositions visant à l'utilisation de supports communs aux lignes électriques et aux câbles de télécommunications dans les zones rurales (circulaire interministérielle du 23 février 1972) ;
- Élaboration de règles techniques de sécurité relatives à l'éclairage public en 1968 (douze ans plus tard, la FNCCR procédera, en collaboration avec EDF, à l'élaboration d'un guide de réalisation des réseaux d'éclairage public) ;
- Participation aux travaux et décisions du Comité technique de l'électricité.

En matière financière :

- Adoption d'un protocole – négocié à partir de 1969 - relatif au partage, par parties égales, entre les collectivités et EDF, des frais de déplacement des ouvrages de la distribution établis sur un terrain privé acquis par la collectivité, ce partage constituant une solution transactionnelle propre à éviter d'inextricables litiges ;
- Mobilisation rapide des crédits d'électrification du Facé (circulaire interministérielle du 15 juillet 1971) ;
- Mise en œuvre du système de la récupération de la TVA incluse dans les dépenses d'immobilisation que les collectivités concédantes font exécuter sur des réseaux qui leur appartiennent, mais dont elles ont confié l'exploitation à un concessionnaire (décret du 7 octobre 1968) ;
- Extension du système ci-dessus évoqué aux travaux de changement de tension ;
- Réformes successives des textes réglementant la taxe sur l'électricité et des anciennes « majoration de tarif » dites

« surtaxes », réformes pour lesquelles la Fédération s'est constamment tenue au premier rang pour obtenir des dispositions sauvegardant les produits bénéficiant aux communes, syndicats et conseils généraux ainsi que leur évolution favorable ; adoption, en concertation avec Gaz de France, des instructions nécessaires au remplissage des « blancs » des cahiers des charges de la distribution publique de gaz après la publication en 1961 du cahier des charges type.

En matière de marchés publics :

- Introduction dès 1963, des premiers marchés à commandes appliqués à des travaux d'électrification ;
- Organisation collective de l'entretien de l'éclairage public.

Concernant les régies :

- Protocole EDF/FNCCR de 1951 améliorant les conditions d'achat de courant par les régies en attendant la mise en place du fonds de péréquation de l'électricité (1956) ;
- Protocole EDF/FNCCR des 27 juin et 4 juillet 1958 permettant aux distributeurs non nationalisés de bénéficier de facilités exceptionnelles en matière de dépassement de la puissance souscrite au réseau d'alimentation générale ;
- Amélioration des participations du Facé (loi du 31 décembre 1970) en faveur des distributeurs non nationalisés.

Toutes ces dispositions, et d'autres encore, n'ont pas manqué de se traduire d'une façon positive sur le plan local, la FNCCR concourant sans relâche et malgré les obstacles à l'amélioration du service public de l'électricité et du gaz. Il est notamment un domaine vis-à-vis duquel le rôle des collectivités concédantes n'a jamais été contesté : celui de l'électrification rurale.

Les collectivités locales et l'électrification rurale



17^e Congrès FNCCR, du 19 au 23 juin 1957 à Perros-Guirec.

Les collectivités concédantes, fortes de leur situation de proximité vis-à-vis des réalités du terrain et de leurs expériences en matière d'électrification rurale acquises avant-guerre, demeurent les actrices légitimes de l'achèvement de l'électrification des campagnes, acquise dans les années 60, et du renforcement des réseaux rendu nécessaire en raison de l'accroissement de la demande en énergie dû aux nouveaux modes de vie des Français. Pour ce faire, elles se sont attachées à maintenir ce qui constituait, dès sa création en 1936, un outil indispensable de financement de ces travaux : le Fonds d'amortissement des charges d'électrification rurale.

Les mérites du Facé avaient été reconnus par le législateur de 1946 (cf. infra). L'article 38 de la loi du 8 avril 1946 prévoyait l'intervention d'un règlement d'administration publique pour déterminer « *les conditions dans lesquelles sera transférée à EDF la gestion du Facé [...] et les conditions dans lesquelles les ressources et les attributions de cet organisme pourraient être modifiées et*

complétées en vue d'assurer le paiement des dépenses d'électrification rurale supportées par les collectivités locales. »

Ce décret, signé la 14 octobre 1947, allait permettre une péréquation plus équitable et plus poussée encore des charges d'électrification, tant entre urbains et ruraux qu'entre les ruraux eux-mêmes, à l'heure où les écarts de très nombreuses communes n'étaient pas encore desservis et où des pans entiers du territoire national demeuraient sans aucune desserte en électricité. Mais, dix ans plus tard, les collectivités locales assisteront à une mise en sommeil provisoire de cet instrument financier qui n'avait pourtant pas manqué, par le passé, de prouver son efficacité. De fait, l'article 107 de l'ordonnance portant loi de finances du 31 décembre 1958 allait suspendre pour les collectivités locales les allègements financiers du Fonds pour les programmes d'électrification à venir et mettait sur pied un nouveau mode de financement qui obligeait la collectivité à un effort financier immédiat et considérable. Un système d'aide en capital voyait ainsi le jour favorisant le contrôle étatique des concours financiers dont bénéficiaient les collectivités locales pour l'électrification des campagnes. Dès lors, la FNCCR n'a eu de cesse d'agir en faveur d'un retour aux statuts antérieurs du Facé et cette action porta ses fruits. Un article de la loi de finances rectificative pour 1970 viendra en effet répondre aux attentes des collectivités concédantes et aux revendications de la FNCCR en rénovant le système d'aides du Facé, contribuant à assurer sa pérennité. Ainsi, après avoir apporté son concours à l'électrification des campagnes et au renforcement des réseaux, cet instrument financier devait permettre aux collectivités d'engager une politique active amorcée dans les années 80 portant sur l'amélioration de la qualité du courant et, plus récemment, de mettre en oeuvre une politique ambitieuse d'enfouissement des réseaux (cf. supra).

Les enjeux liés à l'électrification rurale ont été à l'origine de la création de la FNCCR et ont su révéler toute son ardeur dans les luttes parlementaires et les négociations avec les concessionnaires et les pouvoirs publics qui ont été menées au cours de ces dernières décennies. Forte de l'expérience ainsi acquise et de l'efficacité de son action, la FNCCR, répondant en cela aux souhaits de ses adhérents, s'est attachée à développer d'autres pôles de compétences en élargissant le champ de ses actions.

Promotion de la coopération intercommunale et diversification du champ d'action de la FNCCR

Si la Fédération s'est employée dès ses origines à défendre les intérêts des autorités concédantes et des régies dans le secteur de l'électricité et du gaz, les bénéfices de son action ont largement dépassé ce seul cadre. Des avancées ont ainsi été opérées s'agissant, plus globalement, de l'organisation et de la gestion des services publics locaux. Par ailleurs, la FNCCR a porté son attention très tôt aux problématiques spécifiques du service public local de l'eau potable avant de s'intéresser à celles de l'assainissement. Depuis, le poids de cette activité n'a cessé de croître, et le champ d'intervention de la Fédération de s'étendre.

De la promotion de la coopération intercommunale...

En 1952, la Fédération a pris la dénomination de : « Fédération nationale des collectivités concédantes et régies et Association nationale des syndicats de communes ». Cette adjonction était symbolique de l'intérêt particulier porté par la FNCCR, dès ses origines, à la coopération intercommunale, bras de levier essentiel pour l'aménagement du territoire.

Ainsi, dès ses premières heures, la Fédération a incité les collectivités concédantes à coordonner leurs actions en se regroupant. Elle a également élaboré diverses propositions d'améliorations des règles de création et de gestion des groupements nés des lois de 1890 et de 1917 ; le Gouvernement s'est inspiré de ces propositions dans le décret du 20 mai 1955 et l'ordonnance du 5 janvier 1959, qui codifiait notamment l'avis du Conseil d'Etat de 1936, dont l'importance au moment de la création de la Fédération a été signalée ci-dessus. Par la suite, le législateur, convaincu des succès de l'intercommunalité, n'a eu de cesse de parfaire l'organisation et le fonctionnement des groupements de collectivités (cf. lois du 31 décembre 1970, 22 juillet 1977 et 2 mars 1982). Forte des progrès ainsi réalisés au niveau des textes, la Fédération pu alors promouvoir avec succès le modèle des syndicats de communes et syndicats mixtes élargissant leur périmètre à celui du département.

L'apprentissage de la coopération intercommunale s'est fait dans le cadre de la distribution d'électricité, qui a constitué, en effet, le premier champ d'application à grande échelle des textes de loi sur la création et les conditions de fonctionnement des syndicats de communes. Le nombre des syndicats d'électricité, qui, pour certains, se sont rapidement dotés de la compétence gaz de façon à mettre en œuvre des politiques énergétiques locales plus complètes, a cru avec une grande rapidité en raison de la pertinence de ce modèle pour la gestion de ces services publics locaux. De fait, on ne comptait en 1920 en tout qu'une vingtaine de syndicats intercommunaux ayant des objets divers dont, pour la plupart, la création d'établissement d'assistance ; en 1953, on en dénombra 1 801 spécifiquement organisés pour la distribution d'électricité. Cette réussite a donc constitué un banc d'essai concluant avant de s'étendre à la gestion d'autres services publics distribués

par réseaux, dont l'adduction d'eau potable. Ces derniers syndicats, dont l'origine est plus récente, ont connu une multiplication parallèle avec un déphasage de l'ordre de vingt ans. De 290 en 1934, leur nombre s'élève à 2 071 en 1979.

... à la représentation et la défense des services publics de l'eau et de l'assainissement

La Fédération, forte de l'expérience ainsi accumulée en matière de défense des prérogatives des collectivités locales et de coopération intercommunale, a ainsi progressivement acquis la capacité d'étendre ses interventions à d'autres services publics industriels et commerciaux distribués par réseaux. La distribution d'eau potable a ainsi très rapidement été intégrée à son champ d'action. Dès 1952, une section des eaux est créée en son sein et l'une des premières actions d'envergure en ce domaine est le dépôt en 1953 d'une proposition de loi par, notamment, le Président de la Fédération, Alexis Jaubert, visant à la création d'un Fonds d'amortissement et de péréquation des charges de distribution d'eau, à l'instar de ce qui avait été fait pour l'électricité dix ans plus tôt. Des vœux visant à l'adoption de cette proposition de loi furent émis au Congrès de Paris en novembre 1953 et à celui d'Annecy l'année suivante. La création du Fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE) par un décret du 1er octobre 1954 ne répondra pas à l'intégralité des attentes de la FNCCR ; elle permettra néanmoins, conformément aux vœux de la Fédération, de pallier le caractère aléatoire des crédits affectés à la réalisation, par les collectivités locales, des investissements nécessaires à la distribution de l'eau potable. Jusqu'alors ces crédits dépendaient en effet du vote du budget de l'Etat ; en d'autres termes, de la conjoncture financière et politique. Désormais une certaine indépendance financière était assurée aux collectivités locales dans

ce secteur même si, aux yeux d'Alexis Jaubert, ce système de financement nécessitait des améliorations quant à la perception des recettes du fonds dont une partie était assurée par le produit d'une redevance sur les consommations d'eau. « *Le décret du 1^{er} octobre 1954 a certes donné aux communes rurales l'espoir de voir accélérer le rythme de réalisation des projets, mais il ne contribuera pas à l'abaissement des coûts excessifs de l'eau, obstacle au développement de la consommation et à la rentabilité financière et sociale des projets de distribution d'eau ruraux* » (A. Jaubert – Congrès de Nice, juillet 1955).

La Fédération a multiplié en outre les études sur les différents modes de gestion des services de l'eau et de l'assainissement (gestion directe, concession, affermage). Elle a également participé à l'élaboration du cahier des charges type relatif à l'exploitation des distributions d'eau sous le régime de la concession ou de l'affermage et à ses adaptations dans le cadre du Conseil national des services publics départementaux et communaux. Par ailleurs, à diverses reprises, elle a intégré au programme de ses congrès la présentation des résultats concrets des expériences conduites en ce domaine, quelque soit le mode de gestion retenu, par des collectivités adhérentes. La FNCCR, par exemple, s'est attachée à diffuser les enseignements retirés de l'expérience entreprise dans

l'Aube par un syndicat à cadre départemental créé en vue d'apporter aux communes et syndicats locaux tous les concours dont ils peuvent avoir besoin pour assurer l'exploitation en régie de la distribution de l'eau.

La tarification de l'eau potable (recherche du juste prix, péréquation des prix de vente, incidences des redevances contre la pollution sur les prix, ...), la place faite aux collectivités locales dans le processus de décision relatif à la lutte contre la pollution après la création des comités et agences de bassin en 1964, le développement du service public de l'assainissement qui était loin de couvrir l'intégralité du territoire, surtout dans les zones rurales, ont également occupé une place importante dans l'activité de la Fédération.

Au cours de cette même période, qui a vu la création des comités et agences de bassin, elle s'est aussi appliquée à sensibiliser les élus représentatifs au rôle combien difficile qu'ils ont à assumer dans le contexte des bassins.

Crise énergétique et lois de décentralisation

Les années 70 et 80 sont marquées par une série d'événements majeurs qui auront un impact direct sur les services publics locaux de l'énergie et de l'eau : les chocs



26^e Congrès FNCCR, du 11 au 15 octobre 1976 à Biarritz.

pétroliers et la décentralisation de l'organisation administrative française. Ces événements seront autant de défis à relever par la FNCCR et son équipe de direction constituée successivement des Présidents Léon Labbé (1970 -1977) et Robert Morlevat (1977-1990) et de M. René Kelhetter (1975-1991) en qualité de Directeur.

Les chocs pétroliers, l'émergence de la MDE et la diversification du panier énergétique

Les chocs pétroliers de 1973 et 1979 ont suscité une prise de conscience de nouveaux enjeux énergétiques en faisant la part belle à l'énergie nucléaire et au gaz naturel. Mais surtout, cette crise a mis à jour la nécessité d'une utilisation rationnelle de l'énergie. La préoccupation sera désormais de faire des économies, ce qu'on appellera la « maîtrise de l'énergie », et de promouvoir de nouvelles formes d'énergie renouvelables ; la Fédération fera sienne cette préoccupation.

La loi du 15 juillet 1980 sur les économies d'énergie et l'utilisation de la chaleur a donné ainsi une nouvelle assise au service public de la distribution de chaleur et a accru les compétences des collectivités en matière de création et de gestion de ces réseaux. Elle a introduit la notion nouvelle de l'utilisation de la chaleur dans la liste des usages énergétiques visés par la politique d'économie. Les compétences de la FNCCR seront alors mises à contribution par les ministères en matière d'organisation et de contrats de services publics, notamment de distribution d'énergie calorifique : en 1982 avec l'établissement de modèles de cahiers des charges pour l'affermage ou la concession ; en 1988 avec le modèle de règlement de service.

En outre, la Fédération a été invitée, par le ministre chargé de l'Energie, à apporter sa participation dans le cadre du groupe de travail portant sur les « aspects institutionnels et procéduraux de la politique

énergétique ». Elle se prononça à cette occasion en faveur du maintien d'un effort conséquent pour mettre à la disposition des usagers une électricité nucléaire à prix abordable. En même temps, elle soulignait qu'un effort important était indispensable dans le domaine des énergies locales renouvelables afin d'atténuer les contraintes liées à des installations importantes. Le programme d'indépendance énergétique voté par le Parlement en octobre 1981 répondait à ses vues. Dans le même ordre d'idée, la loi du 15 juillet 1980, suite à un amendement déposé par un Sénateur membre de la Fédération, Jean-François Pintat, a conféré aux collectivités locales un droit général de créer et d'exploiter des centrales hydroélectriques en élargissant les possibilités qu'offraient déjà les lois des 16 octobre 1919 et 8 avril 1946. La Fédération a contribué, par ailleurs, à l'élaboration – en concertation notamment avec les services des ministères de l'Industrie, de l'Agriculture et de l'Intérieur – d'une brochure d'information relative aux microcentrales hydroélectriques destinée à l'usage des collectivités locales.

La Fédération ne manqua pas, en outre, de souligner l'importance qualitative des régies d'électricité et de gaz en tant que secteur témoin d'une gestion décentralisée et de signaler leur action dynamique dans le domaine des économies d'énergie.

Une place de poids est ainsi faite aux acteurs locaux du service public de l'énergie, régies et syndicats, dans la mise en œuvre des nouvelles priorités des pouvoirs publics. Par ailleurs, cette imbrication nouvelle des diverses énergies va se manifester par un regain d'intérêt dans les syndicats de communes et les villes en faveur de la qualité d'autorité concédante. Il ira en s'accroissant après le transfert des compétences de l'Etat aux collectivités locales.

Un nouveau cadre légal favorable aux collectivités locales et à la coopération intercommunale

Dès son Congrès de Biarritz en 1976, la FNCCR avait adopté une résolution générale demandant qu'aucun transfert de compétences ne vienne réduire le champ des prérogatives et responsabilités des collectivités locales et de leurs groupements dans le domaine de leurs services publics, mais au contraire que celles-ci soient renforcées dans le cadre d'une nécessaire décentralisation et que les moyens financiers correspondants leur soient donnés.

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions allait constituer un cadre juridique totalement inédit. Le processus de décentralisation était engagé. Il sera envisagé comme un mode d'adaptation au contexte socio-économique de la crise et même, comme une dynamique pour en sortir. Sa mise en œuvre va s'opérer dans les transferts de compétences entre l'Etat et les différentes collectivités territoriales et contribuer à une nouvelle répartition des tâches et des moyens (ceux-ci seront réglés par les lois de 1983 et les textes d'application).

Ces innovations sont importantes et visent à étendre les responsabilités des collectivités locales ; elles concernent notamment :

- le caractère exécutoire des actes des collectivités locales ;
 - les cahiers des charges des services publics ;
 - l'organisation des régies municipales, syndicales, départementales ;
 - la dotation globale d'équipement et les deux grands Fonds nationaux pour l'adduction d'eau et l'électrification rurale.
- De fait, grâce à l'action persuasive de la Fédération, ces deux fonds ont été confirmés dans les lois de décentralisation, alors que les projets prévoyaient la suppression de ces aides spécifiques et leur absorption par la DGE sans obligation d'affectation. En 1987, leur suppression

fut encore envisagée ainsi que celle du Fonds de péréquation de l'électricité mais la Fédération intervint auprès du ministre chargé des Réformes administratives et parvint à enrayer cette nouvelle menace.

La Fédération fut de même très présente lors de l'élaboration de la loi du 5 janvier 1988 relative à l'amélioration de la décentralisation. Cette loi, qui rendait légales de nombreuses pratiques de syndicats intercommunaux (coopération à la carte, lieu de réunion, pouvoir délibératif du bureau, délégation des pouvoirs du président), reprenait notamment des propositions d'un groupe de travail auquel la Fédération avait participé.

Lors de la discussion du projet de loi au Parlement, sous couvert, notamment, d'assouplir les conditions de fonctionnement des syndicats, un risque majeur de déstabilisation de la coopération intercommunale était apparu sous la forme d'une disposition autorisant les communes à quitter, de façon pratiquement inconditionnelle, un établissement public de coopération, ce qui semblait incompatible avec la stabilité minimale requise pour la passation de contrats de concession de longue durée. Alertés par la Fédération, de nombreux présidents parlementaires se sont impliqués et obtinrent que les dispositions visées ne s'appliquent pas aux syndicats de distribution d'électricité.

En outre, la Fédération s'est attachée à défendre les intérêts de ses collectivités adhérentes au cours de la réforme relative aux taxes communales et départementales sur l'électricité. Ces taxes devaient en effet être adaptées à la complexité croissante due à la multiplication et à la diversification des usages de l'électricité. Par ailleurs, la restructuration tarifaire mise en place par EDF, qui consistait à substituer une différenciation tarifaire fondée sur les tranches de puissance installée au compteur à une distinction en fonction de la tension de livraison, imposait d'opérer les mêmes distinctions pour

l'assiette de la taxe sur l'électricité. Cette réforme du régime de la taxe a été menée à bien (loi de finances rectificative pour 1984 et décret du 27 janvier 1986) sous l'œil vigilant de la FNCCR qui a œuvré afin de faciliter son mode de perception tout en préservant les ressources des collectivités locales.

En ce qui concerne les régies de distribution d'énergie électrique, la Fédération s'est par ailleurs employée à plaider avec succès leur pérennité, en cohérence avec l'option de la décentralisation retenue en 1981, malgré certains projets de nationalisation mis à l'étude à la même époque par un cabinet ministériel. De même, l'action de la FNCCR a permis d'éviter à ces régies les incidences particulièrement défavorables de certaines augmentations des tarifs d'EDF (telles que celles prévues en 1985).

Grâce à l'efficacité de leurs actions passées, les collectivités locales, les régies et les syndicats d'électricité et de gaz ont été par ailleurs identifiés comme des acteurs clés des solutions à apporter aux nouvelles problématiques suscitées par la crise énergétique des années 70. La MDE et les énergies nouvelles et renouvelables devaient désormais être intégrées dans leurs champs de préoccupations. Cette reconnaissance par les pouvoirs publics de l'importance du rôle des collectivités locales organisatrices de la distribution de l'électricité et du gaz se fera en parallèle avec l'émergence des nouveaux enjeux liés à l'eau potable et l'assainissement (lutte contre la pollution des eaux impulsée par la Communauté européenne, élaboration de divers cahiers des charges et règlements de services dans ce secteur, amélioration de l'assainissement, etc.) pour lesquels les collectivités locales seront également mises à contribution. Ces évolutions, qui s'inscrivent dans le cadre d'un contexte légal favorable, constitueront le terreau du renouveau du pouvoir concédant à l'aube d'une ère de profondes mutations.

Les mutations de la dernière décennie : le renforcement des services publics locaux de l'énergie et de l'eau

Le fait marquant de cette dernière décennie, s'agissant des services publics locaux de l'énergie et de l'eau, est sans conteste constitué par les profondes mutations induites par la construction européenne parmi lesquelles on compte l'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz à la concurrence et l'immixtion croissante des considérations environnementales dans le secteur des énergies mais également dans celui de l'eau potable et de l'assainissement.

Dans un environnement de plus en plus complexe, la FNCCR, dont la présidence et la direction ont été confiées respectivement à MM. Josy Moinet (1990-2004) et Michel Lapeyre (1991-2004), s'est donc attachée, d'une part, à préserver les prérogatives des collectivités locales, d'autre part, à adapter et à renforcer leurs moyens d'action.

Activités dans le domaine des énergies : la réaffirmation du pouvoir concédant

Modernisation des cahiers des charges de concession de distribution d'électricité

S'agissant de la distribution publique d'électricité, cette décennie a été d'abord marquée par la modernisation des cahiers des charges des contrats de concession. Il convient de souligner la rapidité avec laquelle cette modernisation a été opérée. Le principe de ces nouveaux modèles de cahiers des charges avait été défini à l'occasion du Congrès de Strasbourg de la FNCCR en 1991. Dès l'été 1993 était publiée l'instruction ministérielle qui

entérinait le nouveau modèle de contrat de concession et de cahiers des charges. Dans les mois qui ont suivi cette instruction ministérielle, les autorités concédantes se sont engagées dans la renégociation avec leur concessionnaire en vue de signer des contrats de concession conformes à ces nouveaux modèles. Cette évolution a permis dès l'année 1998 de dépasser le pourcentage de 90 % de concessions modernisées. Aujourd'hui, la quasi-totalité des concessions bénéficie de ces nouveaux modèles.

Les apports principaux de ces nouveaux contrats de concession concernent quatre domaines : la qualité de l'électricité, la protection de l'environnement, la répartition de la maîtrise d'ouvrage et le contrôle de la bonne exécution des missions dévolues au concessionnaire par des agents de contrôle de l'autorité concédante. Ces enjeux sont toujours d'actualité et donnent ainsi au modèle une valeur de référence. Les évolutions qui affectent le système électrique rendront toutefois sans doute nécessaire un « toilettage » de ce modèle de référence, même si celui-ci a déjà évolué au cours de la décennie. Au début des années 2000, la FNCCR a notamment renégocié avec EDF le contenu de l'annexe 4 relative aux conditions générales de vente. Un autre point important à souligner concernant l'apport de ces nouveaux modèles a trait à la possibilité de mobiliser des ressources au travers des redevances de concession R1 pour le contrôle et R2 pour la maîtrise d'ouvrage, et du dispositif de co-financement des travaux d'amélioration esthétique de l'article 8. En 2003, les financements issus du nouveau cahier des charges s'établissaient à 224 millions d'euros.

L'efficacité avec laquelle les collectivités concédantes ont pu procéder à la modernisation de ces concessions est largement imputable au renforcement de la coopération intercommunale dans le domaine de la

distribution de l'électricité. Le nombre de syndicats départementaux ou supra départementaux est ainsi passé de 57 en 1990 à 86 en 2003. Cette évolution à la hausse s'est d'ailleurs poursuivie au cours de cette dernière année avec la création du syndicat départemental de la Martinique au mois de janvier 2003. Cette progression est décisive car le regroupement des autorités concédantes dans des intercommunalités de niveau départemental leur permet de bénéficier de moyens supérieurs et leur donne un pouvoir contractuel plus important dans leurs relations avec le concessionnaire. Toutefois, la Cour des comptes a souligné, dans son rapport de 2001 concernant les syndicats d'électricité, le fait que la départementalisation était parfois inachevée. En effet, l'ensemble des compétences afférentes à la distribution d'électricité n'a pas toujours été transféré au nouveau syndicat départemental : il peut arriver que la maîtrise d'ouvrage soit conservée au niveau local. De multiples considérations juridiques convergent pourtant pour établir l'inadéquation d'une fragmentation des compétences entre un niveau départemental et un niveau local dans le domaine de la distribution électrique.

Préservation et adaptation du Facé

Les collectivités concédantes sont en mesure d'assurer avec efficacité la maîtrise d'ouvrage sur les réseaux de distribution grâce à l'existence du Fonds d'amortissement des charges d'électrification. Ce dispositif s'est confirmé, au cours de la précédente décennie, et plus généralement depuis sa création, comme le principal levier pour la mise en œuvre de la solidarité entre les territoires dans le domaine de l'électricité avec, là aussi, une bonne capacité d'adaptation. L'évolution du Facé a été en effet à la fois quantitative et qualitative. Sur le plan quantitatif, les programmes de travaux sont passés de 328 millions d'euros en

1990 à 468 millions d'euros en 2003, soit une augmentation de près de 43 %. Cette augmentation quantitative a été assortie d'un perfectionnement qualitatif des interventions du Facé avec, en particulier, la création en 1992 de la tranche C consacrée aux travaux d'amélioration esthétique. Le montant des travaux dans le cadre de la tranche C s'établissait en 2003 à 114 millions d'euros, soit le quart du montant total des interventions du Facé. En outre, le Fonds s'est enrichi au cours de la décennie de programmes spéciaux et notamment de programmes pour la promotion des énergies renouvelables (fin 1994). Un exemple type de réactivité a trait à la mise en place en 2001 d'une tranche spéciale pour le financement des renforcements anticipés qui ont accompagné les travaux de rétablissement des réseaux de distribution consécutifs aux tempêtes de décembre 1999. Compte tenu des évolutions du système électrique, le Facé doit toutefois aujourd'hui tenir compte d'une logique de maximisation sous contrainte. Un des objectifs assignés à l'ouverture à la concurrence du système électrique est en effet de mieux maîtriser les prix de l'énergie et les coûts de fonctionnement du système électrique. Cet objectif de minimisation des prix et des coûts se décline de diverses façons. Il faut notamment s'efforcer de limiter l'augmentation significative des tarifs d'utilisation des réseaux. Ce contexte, défavorable à la mobilisation de ressources nouvelles pour l'entretien des réseaux, ne facilite donc pas l'allocation au Facé de moyens complémentaires. Fort heureusement, la FNCCR dispose de certains atouts dans ce contexte difficile. Grâce à l'action des parlementaires membres de la Fédération, il a été possible de modifier les règles du jeu pour faire en sorte que les ressources du Facé tiennent compte de la nouvelle distinction entre la fourniture et l'acheminement. Dans le



29^e Congrès FNCCR, du 21 au 23 septembre 1994 à Lyon.

cadre de la loi du 3 janvier 2003, il a ainsi été décidé que la contribution au Facé incomberait désormais aux gestionnaires des réseaux de distribution, le montant global des aides du Facé n'étant pas affecté par ce changement. Il faut continuer à cultiver cet esprit d'adaptation et sans doute mener un débat sur la manière d'optimiser l'allocation de ces ressources. Ce débat est d'ailleurs déjà engagé au niveau des instances du Facé au sein desquelles la Fédération est représentée.

Renforcement du contrôle

Outre le Facé, l'un des piliers fondamentaux de l'activité des autorités concédantes de la distribution d'électricité et de gaz repose sur le contrôle de la bonne exécution des missions de service public. En régime de monopole légal et territorial, l'action de l'autorité concédante constitue en effet le principal élément d'équilibre vis-à-vis du concessionnaire obligataire ; elle doit notamment garantir que les intérêts des consommateurs captifs sont préservés. C'est la raison pour laquelle la Fédération s'est employée, au début des années 90, à mobiliser, au service de la mission de contrôle des autorités concédantes, un maximum d'outils juridiques et de moyens financiers (redevances). En outre, elle a également mis en place une structure d'accompagnement par la création, en 1993, de l'Association pour l'expertise des concessions (AEC).

Cette association avait pour objectif d'accompagner les autorités concédantes dans l'apprentissage de leurs nouvelles missions. En d'autres termes, il s'agissait d'aider nos collectivités dans le domaine du contrôle et d'opérer un transfert progressif de l'expertise entre le pôle de l'AEC et les agents de contrôle des collectivités concédantes. Ce transfert de savoir-faire et d'expertise a été mené à bien auprès de divers syndicats de la FNCCR, qui ont pu acquérir ainsi une crédibilité forte dans leur action de contrôle. Au début des années 2000, le législateur a d'ailleurs entériné cette évolution en donnant au contrôle un statut renouvelé dans le cadre de la nouvelle procédure d'assermentation et d'habilitation des agents de contrôle. Pour autant, les autorités concédantes ne sont pas toutes encore sur le même pied d'égalité. C'est pourquoi il paraît nécessaire de poursuivre les efforts de manière volontariste au niveau des autorités concédantes et de l'AEC. Dans ce contexte, la FNCCR aura à cœur de proposer aux syndicats des actions de formation pour permettre aux agents de contrôle d'améliorer leur savoir-faire dans les divers domaines de compétence requis.

L'ensemble de ces facteurs conjugués a permis d'obtenir des résultats très satisfaisants dans le domaine de la distribution d'électricité. La durée moyenne annuelle d'interruption du service basse tension a diminué de manière significative, passant d'1 heure et 48 minutes au début des années 90 à 44 minutes au début des années 2000. Il convient cependant de noter que la performance française reste inférieure à celle observée en Allemagne où le taux de coupure n'était, au début des années 2000, que de 15 minutes. L'écart de performance entre les deux pays est largement imputable aux caractéristiques des réseaux et notamment au fait que les réseaux allemands sont davantage enterrés que les réseaux français. Pourtant, l'aug-

mentation en France du taux des réseaux souterrains est sensible au cours de la période, le taux passant d'un peu plus de 20 % au début des années 90 à près d'un tiers en 2002. Cette évolution est le résultat des efforts des autorités organisatrices maîtres d'ouvrage, tant dans le cadre de la tranche C du Facé que dans celui du cofinancement concédant/concessionnaire prévu par l'article 8 du cahier des charges. Il demeure qu'en Allemagne, ce taux s'élève cependant à 70 %, ce qui illustre le retard français dans ce domaine.

Avancées dans le domaine du gaz

Il convient de noter que les caractéristiques de l'évolution du service public de distribution de gaz sont à bien des égards similaires à celles du service public de l'électricité. Les cahiers des charges de la distribution de gaz ont également été modernisés au cours de cette dernière décennie. Une instruction interministérielle a entériné les nouveaux modèles en 1994 en prônant une démarche de contractualisation d'objectifs de qualité et un renforcement du contrôle. Il faut néanmoins signaler que les effets se sont produits, s'agissant du gaz, avec un différé dans le temps. Au moment de la diffusion du nouveau modèle, en effet, de nombreux contrats de concession de distribution publique de gaz n'étaient pas encore arrivés à leur terme, contrairement à ce qui s'est produit pour les contrats d'électricité. Les contrats de concession en cours en 1994 ont donc été menés jusqu'au terme de leur durée résiduelle. En outre, une autre différence entre l'électricité et le gaz repose sur l'absence d'universalité de desserte pour le gaz. Le progrès dans la modernisation des contrats de concession du gaz était donc lié au progrès de la desserte en gaz et à l'augmentation du nombre de communes desservies au cours de la décennie. L'augmentation du nombre de

communes desservies est significative puisque ce nombre est passé de moins de 6 500 au milieu des années 90 à près de 9 000 aujourd'hui. Mais la desserte en gaz est assujettie à un objectif de rentabilité dont la récente directive européenne du 26 juin 2003 a réaffirmé l'importance. La directive précise que les réseaux gaziers doivent obéir à des conditions d'équilibre économique, ce qui rend impossible de poursuivre l'augmentation significative du nombre de communes desservies. Des efforts doivent encore être menés dans le domaine de la densification du réseau gazier sur les communes qui bénéficient déjà d'une desserte en gaz. C'est dans cet esprit que la FNCCR a travaillé en signant en 2002 un accord cadre qui prévoit de diminuer le seuil de rentabilité minimale pour les extensions de gaz dans les communes déjà desservies.

Action de la FNCCR dans le secteur de l'eau et de l'assainissement et activités transversales

La dernière décennie du XX^e siècle restera sans doute comme une période marquante dans l'histoire des services publics locaux d'eau potable et d'assainissement. L'évolutivité du paysage juridique et institutionnel de ce secteur d'activité s'explique d'abord par la directive européenne de 1991 sur la collecte et le traitement des eaux usées qui impose aux communes de mettre en place des systèmes d'assainissement plus onéreux. Cette directive est à l'origine de la forte augmentation du prix de l'assainissement au cours de la décennie. Une autre directive importante est celle de 1998 concernant la qualité de l'eau potable qui induit des normes de potabilité, avec de sensibles incidences sur le coût de l'eau. Enfin, une nouvelle directive cadre en 2000 a apporté d'autres évolutions qui sont actuellement en cours de transposition.

Au-delà de ces réglementations sectorielles, l'activité de la FNCCR dans le domaine de l'eau a été impactée par des réglementations plus générales comme la loi Sapin de 1993 ou les textes qui ont modifié la réglementation des marchés publics, des délégations de service public et de la coopération intercommunale à la fin de la décennie 1990.

Afin de faire face à ces évolutions, l'action de la FNCCR s'est structurée autour de deux axes. Le premier a consisté à développer des actions d'accompagnement et de conseil auprès de ses adhérents de plus en plus nombreux. De fait, la FNCCR comptabilisait 128 adhérents au titre de l'eau et de l'assainissement en 1995 (couvrant plus de 18 millions d'habitants) ; en 2004, leur nombre s'élève à 320 (couvrant plus de 32 millions d'habitants). Ces actions d'accompagnement et de conseils se sont matérialisées, notamment, par la diffusion de la Lettre S consacrée aux services des eaux et par la publication de guides. En matière de conseil, notre Fédération a créé, avec l'Association des maires de France (AMF), la structure Service public 2000 pour permettre à une collectivité locale de bénéficier, lors des renégociations des délégations de service public, de l'expertise d'un organisme de conseil indépendant. La FNCCR a également participé à l'élaboration de textes réglementaires qui ont renoué le calcul des redevances d'assainissement et qui ont décliné les nouvelles règles pour l'individualisation des abonnements aux services d'eau. Enfin, notre Fédération a engagé récemment un chantier important avec la mise au point de nouveaux tableaux de bord pour améliorer l'étalonnage et la comparaison des performances des services d'eau entre les modes de gestion d'une collectivité à une autre. Ces indicateurs de performance ont pour but d'améliorer le rapport qualité prix du service de l'eau.

S'agissant des actions transversales, notre Fédération a été active dans le domaine de la coopération intercommunale par le suivi de la loi ATR de 1992 et de la loi de simplification de la coopération intercommunale de 1999. La FNCCR a travaillé sur les modèles de statuts et a mis au point des modèles de règlement intérieur du comité syndical et de la commission consultative des services publics locaux. Plus récemment, la FNCCR a mené une action d'information et de sensibilisation importante sur les modalités de mise en œuvre de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), ainsi que dans le domaine des marchés publics (réforme du code) et des délégations de service public. Ces actions transversales ont bénéficié de l'implication personnelle des parlementaires élus des collectivités membres de la FNCCR. Elles ont permis à la FNCCR de faire prévaloir dans les textes législatifs le rôle de nos collectivités et de nos groupements dans la promotion des services publics locaux d'énergie, d'eau et d'assainissement.

Cette efficacité opérationnelle de la dernière décennie ainsi que des précédentes a été possible grâce à la politique volontariste des membres des instances délibératives de la Fédération (Conseil d'administration et Assemblée générale). Conformément à ses principes fondateurs, la Fédération n'a jamais cessé de se battre pour la pérennisation et l'amélioration des services publics de proximité créés et organisés par les collectivités locales et leurs groupements. Ces instruments en effet sont irremplaçables pour la cohésion territoriale et sociale à laquelle nos concitoyens et les élus qui les représentent sont légitimement attachés. Après soixante-dix ans d'existence, la FNCCR se donne plus que jamais pour ambition de poursuivre l'œuvre entreprise par ses pères fondateurs ; la légitimité de son action s'impose d'autant plus comme une évidence que le contexte actuel n'est pas sans rappeler celui qui l'a vu naître. ■



32^e Congrès FNCCR, du 23 au 26 septembre 2003 à La Rochelle.

LISTE DES PARTICIPANTS AU COLLOQUE

« Ouverture des marchés de l'énergie, un 1^{er} bilan »

Animateur-journaliste :

Pierre-Luc SEGUILLON

Intervenants :

Agence de l'Environnement et de Maîtrise de l'Energie (ADEME)

Michèle PAPPALARDO, Présidente

Commission de Régulation de l'Energie (CRE)

Jean SYROTA, Président

Commission Européenne

Dominique RISTORI,
Directeur à la DG Energie et Transports

Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises (CGPME)

Olivier CHAPELLE, Vice-président

Confédération Syndicale des Familles (CSF)

Emmanuel RODRIGUEZ,
Secrétaire confédéral

Electrabel France

Jean-Baptiste SEJOURNE,
Directeur des opérations

Electricité de France (EDF)

Jean-Pierre BENQUE,
Directeur de la branche Commerce
Marc ESPALIEU,
Directeur du Gestionnaire du Réseau de
Distribution (GRD)

Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA)

Jean-Bernard BAYARD, Administrateur

Gaz de France (GDF)

Jean-Pierre PIOLLAT, Directeur commercial

Ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie

Dominique MAILLARD, Directeur général
de l'énergie et des matières premières
Michèle ROUSSEAU, Directrice de la
demande et des marchés énergétiques
(DIDEME)

Réseau de Transport d'Electricité (RTE)

Pierre BORNARD, Directeur de la
Division Système Electrique

Syndicat départemental d'électricité des Côtes-d'Armor

Jean GAUBERT, Président, Député

Syndicat départemental d'électricité et d'équipement de la Haute-Savoie

Jean-Paul AMOUDRY, Président, Sénateur,
Président de la Régie du Syndicat inter-
communal d'électricité de la Vallée de
Thônes

Syndicat des Entreprises de Génie Electrique (SERCE)

Yves THUILLIER, Président

Syndicat Intercommunal pour le Gaz et l'Electricité en Ile-de-France (SIGEIF)

Jean-Jacques GUILLET, Président, Député

Syndicat professionnel des fabricants de fils et câbles électriques (SYCABEL)

Hugues DE GROMARD, Directeur général

Union Française de l'Electricité (UFE)

Bernard BRUN, Président

Invités :

AC Energy partners

Alexandre de CHAVAGNAC

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)

Robert ANGIOLETTI

François DEMARCQ

Dominique FOURTUNE

Virginie SCHWARZ

Agence Régionale de l'Environnement et des Nouvelles Energies (ARENE Ile-de-France)

Marie-Laure FALQUE-MASSET

APAVE Parisienne

Bernard DEFRENNE

Assistance publique de Paris

Michel PAOLI

Association des Maires de France (AMF)

Jérôme CAMPRA

Geneviève CERF

Association « Famille de France » (FF)

Henri SCHMITT

Association Française de l'Eclairage – Centre Régional (AFE-CR Ouest Atlantique)

Raymond JOUANNEAU

Association Nationale des Elus de la Montagne (ANEM)

Isabelle BLANC

Association Nationale des Régies de services publics et des Organismes constitués par les Collectivités locales (ANROC)

Jacques BOZEC

Association pour l'expertise des concessions (AEC) / Service Public 2000 (SP 2000)

Bruno JOHANNES

Marc CHERREY

Stéphane DANVE

Charles-Antoine GAUTIER

Sylvie MORO

Marina PAISANT

Vincent PERRAULT

Damien TURSIS

Avenir Environnement

Luc GIL

Avenis Trading

René-Pierre JACCARD

Bureau d'études Dejante

François BRAY

Cabinet Arnaud Le Gall

Arnaud LE GALL

Cabinet Crémieux

Tony CREMIEUX

Cabinet Gide Loyrette

Michel GUENAIRE

Paul RAVETTO

Cabinet Seban

Thomas ROUVEYRAN

Chantiers d'Aquitaine

Pascal LEHEMBRE

Commission européenne

Philippe CHAUVE

Commission de Régulation de l'Energie (Cré)

Eric DYEVE

Michel LAPEYRE

Jacques-André TROESCH

Nicolas CHAUVET

Michel MASSONI

Consultant GNV

Jacques LEIGNEL

Direct Energie

Alexandra BONHOMME

École nationale des Ponts et Chaussées (ENPC)

Virginie HAZEBROUCQ

Ecowatt

Maurice MORELLO

Electrabel Suez

Philippe de CACQUERAY
Bertrand VANDEN ABEELE

Électricité de France (EDF)

Michel AMBROSI
Isabelle BAUCHET-FREYSSINGES
Marie-Agnès BERCHE
Thierry BONNET
Guillaume BOUVIER
Alain BRIERE
Jean-Pierre CHÂTEAU
Sébastien COURTIN
Marie-Odile DECHEZLEPRETRE
Marie-Françoise DEMOTS
Marc DUCHASSIN
Denis HAAG
Philippe LAUNAY
Isabelle LECOMTE
Alain MAZERE
Jean-Claude MILLIEN
Claude MONMEJEAN
Catherine MONTGOBERT
Denis RAILLARD
Benoît THOMAZO
Anne-Marie VALENTIN

Electricité de Strasbourg

Dominique BOUCHE

Énergie ressource développement (ERD)

Christian GEINDRE
Michel GOUALC'H

ETDE

Jean-Michel GUERY
Jean LAVEL
Jean-Paul PERISSE

Fédération d'électricité autonome française (EAF)

Daniel SOREAU

Fédération française du bâtiment (FFB)

Gérard DU CHENE

Fédération Nationale des Sociétés d'Intérêt Collectif Agricole d'Électricité (FNSICAE)

Luc GATIN

Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA)

Jean-Michel FLEURY

Fonds d'Amortissement des Charges d'Électrification (FACE)

Yves COEFFE
Hugues FREYSSINGES

Gaz de France (GDF)

Yves COLLIOU
Laurence CONFORT
Didier PROUTEAU

Groupements des producteurs autonomes d'énergie (GPAE)

Henri NAACKÉ

Institut Français d'Opinion Publique (IFOP)

Jérôme FOURQUET

Inter-Régie

Jacques GLORIEUX

JCS Conseil

Jean-Claude JURY

La Compagnie du Vent

Dominique MONIOT

Ministère de l'Écologie et du Développement Durable (DATAR)

Max PRADES,

Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie (DIDEME)

Jacques BATAILLE
Yvan DUPOUY
Jean-Marc KAHAN

Mission interministérielle à l'effet de serre (MIES)

Régis MEYER

Optimisation et Amélioration des Réseaux Électriques (OPTAREL)

Pierre GIRARD

Organisation Générale des Consommateurs (ORGECO)

Pierre MARX

Ormazabel France

Jean-Pierre MENNECHET

POWEO

Pierre FLAHAUT

Primagaz

François BRUNERO

Publicis Dialog

Marcky BENOILID

Luc SENNOUR

Réseau transport d'électricité (RTE)

Jean-Louis CARLIER

Jean-Jacques CYNA

Alain MASGISTRALI

Claire NICLOT

RWE Solutions France

Reinhard FELGENTREFF

Société Carret Vettier

Daniel MOULIN

Société INEO Réseaux Centre

Daniel HOUARD

Société VIGILEC S.A.S

Pierre GIANNINA

Syndicat professionnel des fabricants de fils et câbles électriques (SYCABEL)

Laurent TARDIF

Patrice VATON

Union française de l'électricité (UFE)

Philippe ANSEL

Constance WILTZER

Union des industries utilisatrices d'énergie (UNIDEN)

Jean-Sébastien LETOURNEUR

XEMEX

Fabrice HECQUET

Bernard MALFAIT (Préfet)

Presse :

3AF : Alain BOUDIER

Achatpublic.com : Sandrine DYCKMANS

AFP : Béatrice LE BOHEC

APRIM : M. ARCIL

Energie Plus : Michel HOËZ

Enerpresse : Joël SPAES

Environnement Local :

Sophie LESCAON

Europ'Energies : Hélène BRAVIN

Groupe Moniteur : Didier PLAYE

Journal des maires : Eric BEZOU

L'Hémicycle : Carine DUVOUX

La lettre du maire : Sylvie MARTIN

Libération : Cédric MATHIOT

Localtis : Clémence VILLEDIEU,

Emmanuelle YOHANA

Média Presse : Alain JUILLERAT

Revue de l'énergie :

Anne-Marie EPSTEIN

Collectivités participantes :

ALLIER

Syndicat intercommunal d'électricité et de gaz de l'Allier

Guy ESVAN (Président)

Bertrand LENOIR

HAUTES-ALPES

Fédération départementale d'électrification des Hautes-Alpes

Adrien GLEIZE (Président)

ARDÈCHE

Syndicat départemental d'électricité de l'Ardèche

Bernard BERGER (Président)

ARIÈGE

Régie du SIE de Saint Quirq

René KELHETTER

Syndicat départemental des collectivités électrifiées de l'Ariège

Philippe BONREPAUX

AUBE

Syndicat départemental d'énergie de l'Aube

Joëlle GUINOT

AVEYRON

Syndicat intercommunal d'électricité de l'Aveyron

Joël SERIN

BOUCHES-DU-RHÔNE

Syndicat mixte d'électrification des Bouches-du-Rhône

Charles FABRE

Jacques SAUTEL

Marion SERRUS

CALVADOS

Syndicat départemental d'énergie et d'équipement du Calvados

Jean-Louis LECLERC

Ghislain HARDY

Jacques TALBOT

Syndicat intercommunal du gaz du Calvados

Michel LESPAGNOL (Président)

CHER

Syndicat départemental d'électricité et de gaz du Cher

Dominique BULTEAU (Président)

Jean-François DUSSOT

Eric LE FLOCH

CORRÈZE

Fédération départementale d'électrification de la Corrèze

Marcel SOLEIHAVOUP (Président)

CÔTE-D'OR

Syndicat intercommunal des collectivités électrifiées de la Côte-d'Or

Pierre GOBBO (Président)

Alain BRZEZINSKI

CÔTES-D'ARMOR

Syndicat départemental d'électricité des Côtes-d'Armor

Didier ARZ

Pierre GOUZY

Michèle HAICAULT

DORDOGNE

Syndicat départemental d'énergies de la Dordogne

Jean-Yves MARTEGOUTTE (Président)

Jean-Pierre DESSEIX

DRÔME

Syndicat départemental d'énergies de la Drôme

Alain FABRE

Maurice MORIN

EURE-ET-LOIR

Syndicat départemental d'électricité d'Eure-et-Loir

Bernard DORET (Président)

Roland JARRY

Jacques LETERME

Xavier NICOLAS

Régie du Syndicat électrique intercommunal du Pays Chartrain

André DUNAND

Philippe LELONG

FINISTÈRE

Syndicat départemental d'électrification du Finistère

Antoine COROLLEUR (Président)

GARD

Syndicat mixte départemental d'électricité du Gard

Paul DELOCHE

HAUTE-GARONNE

Régie municipale électricité de Cazères

Philippe SAUNIER

ÎLE-ET-VILAINE

Ville de Rennes

Richard TURQUAIS

INDRE

Syndicat départemental d'énergies de l'Indre

Jean-Michel BLANCHETON

Cécile DAVOUST

INDRE-ET-LOIRE

Syndicat intercommunal d'énergie d'Indre-et-Loire

Bernard CORDIER (Président)

ISÈRE

Syndicat Energies de l'Isère

Vital NICAISE (Président)

Carole PELMONT

Christian RAGLACHE

LOIR-ET-CHER

Syndicat intercommunal de distribution d'électricité du Loir-et-Cher

Thibault GASC

LOIRE

Syndicat intercommunal d'énergies de la Loire

Daniel BELON

Guy BARBIER

Alain JAMET

Marie-José MAKAREINIS

François MARCHAL

Michel NOAILLY

HAUTE-LOIRE

Syndicat départemental des collectivités concédantes d'électricité et de gaz de la Haute-Loire

Jean PRORIOL (Président)

LOIRE-ATLANTIQUE

Communauté Urbaine de Nantes

Marie-Hélène BLANCHARD

LOT

Fédération départementale d'électricité du Lot

Jean-Claude REQUIER (Président)

Jean-Clair FAYOLLE

LOZÈRE

Syndicat départemental d'électrification de la Lozère

Jacques BLANC (Président)

MAINE-ET-LOIRE

Syndicat intercommunal d'électricité de Maine-et-Loire

Jacky BODINEAU

Georges RABAGLIA

MARNE

Syndicat intercommunal d'électricité de la Marne

Michel CAQUOT (Président)

MOSELLE

SISCODIPE Pays-des-trois-frontières

François ALBANE (Président)

MORBIHAN

Syndicat départemental d'électricité du Morbihan

Henri LE BRETON (Président)

NIÈVRE

Syndicat intercommunal d'électricité de la Nièvre

Didier BROSSARD

NORD

Communauté Urbaine de Dunkerque Grand Littoral

Frédéric MABILLE

**Syndicat intercommunal d'électricité
et de gaz de Valenciennes**

Géry DUVAL (Président)

**Syndicat intercommunal de distribution
d'énergie électrique
et de gaz dans l'arrondissement
de Valenciennes (SIDEHAV)**

Patrick LAROCHE

**Syndicat intercommunal de l'énergie
du Cambrésis**

Serge FOVEZ (Président)

Jean-Marie DUFRENOIS

OISE

**Syndicat départemental d'électricité
de l'Oise**

Sabine BLANCHARD

Anne PLOTTU

SICAE Oise

Gérard LEFRANC

ORNE

**Syndicat départemental des
collectivités électrifiées de l'Orne**

Bernard GOUIN (Président)

Bernard THOMASSIN

HAUTES-PYRÉNÉES

**Syndicat départemental d'électricité
des Hautes-Pyrénées**

Pierre DUSSERT (Président)

Louis AGUILLON

Daniel FROSSART

Bernard LUSSAN

Jean-Marc PICARD

HAUT-RHIN

**Syndicat départemental d'électricité
et de gaz du Haut-Rhin**

Morand DUBAIL

PAS-DE-CALAIS

**Fédération départementale d'énergie
du Pas-de-Calais**

Michel SERGENT (Président)

René HOCQ

Joseph MIOTTES

PUY-DE-DÔME

**Syndicat intercommunal d'électricité
et de gaz du Puy-de-Dôme**

Claude BENISTRAND

RHÔNE

**Syndicat départemental d'énergies
du Rhône**

François CHAMPEY

HAUTE-SAÔNE

**Syndicat intercommunal d'électricité
de la Haute-Saône**

René BRET (Président)

Jean-Claude BARSOT

SAÔNE-ET-LOIRE

**Syndicat départemental d'électrifica-
tion de Saône-et-Loire**

Georges GUILERMIN (Président)

Dominique DENOUX

Catherine MONCET

Annick PUGEAUT

Daniel VERNEREY

HAUTE-SAVOIE

Régie d'électricité de Seyssel

Guy PERRET

ÎLE-DE-FRANCE

**Syndicat intercommunal pour le gaz
et l'électricité en Ile-de-France**

Daniel LE RAZAVET

Carol BUCHER

Joséphine MOISY

Jean-Michel PHILIP

Jean-Serge SALVA

**Syndicat intercommunal de la périphé-
rie de Paris pour l'électricité et les
réseaux de communication**

Etienne ANDREUX

Jean CLAVEL

José GUNTZBURGER

SEINE-MARITIME

Syndicat départemental d'énergie de Seine-Maritime

Alain MALHERBE

SEINE-ET-MARNE

Fédération départementale des syndicats d'électrification rurale de Seine-et-Marne

Dominique BOUCHERON (Président)

YVELINES

Syndicat départemental des collectivités électrifiées de l'Orne

Jean BARLET (Président)

Pierre OLIBO

DEUX-SÈVRES

Syndicat intercommunal d'énergie des Deux-Sèvres

Jean-Pierre CARRE

Jacky HORVATH

TARN

Syndicat départemental d'électricité du Tarn

Michel ENJALBERT

Stéphane PUECH

TARN-ET-GARONNE

Syndicat départemental d'électricité de Tarn-et-Garonne

Jacques GAYRAL

Carine BERENI

VAR

Syndicat mixte départemental d'électricité du Var

Guy MENUET (Président)

Philippe ICKE

VENDÉE

Syndicat départemental d'énergie et d'équipement de la Vendée

Philippe BATOT

VIENNE

Syndicat départemental d'électricité et d'équipement de la Vienne

Emmanuel JULIEN

VOSGES

Syndicat mixte départemental d'électricité des Vosges

Jackie PIERRE (Président)

Marie MARTIN-ARNAISE

YONNE

Fédération départementale d'électricité de l'Yonne

Jean-Michel LOURY (Président)

Louis-Marcel GARRIGA

TERRITOIRE-DE-BELFORT

Syndicat intercommunal d'aide à la gestion des équipements publics du Territoire-de-Belfort

Michel GAIDOT (Président)

VAL D'OISE

Syndicat mixte d'électricité, du gaz et des télécommunications du Val d'Oise

Lydie HOURDOUILLIE

RÉUNION

Syndicat intercommunal d'électricité du département de la Réunion

Bruno TAÏLAME (Président)

Victor MNEMONIDE

MARTINIQUE

Syndicat mixte d'électricité de la Martinique

Edouard GAMESS

Léon ZAMI

GUADELOUPE

Syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe

Amélius HERNANDEZ (Président)

LISTE DES PARTICIPANTS AU COLLOQUE

« Les contrats de partenariat dans le domaine de l'eau et de l'assainissement »

Intervenants :

Caisse des dépôts et consignations

Patrick VANDEVOORDE,
Chef de la mission PPP

Compagnie Générale des Eaux (CGE)

Yvon MOGNO, Directeur des contrats,
représentant le Syndicat professionnel
des entreprises de service d'eau et d'as-
sainissement (SPDE)

Conseil d'Etat

Bernard DE FROMENT,
Conseiller d'Etat, Maire de Saint-Fiel,
Président de l'Institut géographique natio-
nal.

DEXIA Crédit Local

Olivier BAUBEAU,
Responsable secteur Environnement

Institut de la gestion déléguée (IGD)

Claude MARTINAND, Président

Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

Noël DE SAINT PULGENT,
Inspecteur général des finances

Service Public 2000 (SP 2000)

Antoine GRAND D'ESNON, Directeur

Syndicat intercommunal de distribution d'eau du Nord (SIDEN-France)

Paul RAOULT, Président du SIDEN,
Sénateur du Nord, Vice-président de la
FNCCR

Invités :

Agence de l'eau Seine Normandie

Nathalie CAU, Patricia MAHERAULT,
Dominique PEYROU

Association pour l'expertise des conces- sions (AEC)/Service Public 2000 (SP 2000)

Loïc MAHEVAS

BIPE

Catherine BARUCQ

Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise

Aline ATTAL

Conseil Général du Cher

Béatrice JARGOIS

DE. Conseil

Robert PICARD

Deloitte

Véronique DEGENNE-JOUANJEAN

Ecole Nationale des Ponts et Chaussées (ENPC)

Virginie HAZEBROUCK

EGIS

Bernard LEMOINE

Electricité de France (EDF)

Céline FAIZANDIER

European Investment Bank

Dietmar DUMLICH

EVERSHEDS

Boris MARTOR

Institut de la gestion déléguée (IGD)

Marion DELAIGUE-NATALI,
Pierre VAN DE VYVER

Lyonnaise des eaux

Igor SEMO

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Jean DUMONT

Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer

Krishnaraj DANARADJOU

Office international de l'eau

Philippe BERLAND

PLC

Antoine CELERIER

PricewaterhouseCoopers

Jérôme GAUTRAIS

SEAF Ingénieurs conseils

Claude BELLIVIER

Société des Eaux de Versailles et Saint-Cloud (SEVESC)

Gérald GUERIN

Suez Environnement

Fernanda ALONSO-GAUTRAIS,
Bernard PRADES

Union National des Associations Familiales (UNAF)

Hélène MARCHAL

Union des Services Publics Industriels et Commerciaux (UNSPIC)

Pierre-François KUHN

Université Paris I

Pierre BERHEIM

Ville de Saint-Quentin

Alain CAMBON

Presse :

Achatpublic.com :

Sandrine DYCKMANS

L'Hémicycle : Aurélien HELIAS

Collectivités participantes :

AIN

Syndicat intercommunal de distribution d'eau de la Moyenne Reyssouze

Patrice THETE (Président)

ALLIER

Sivom de Sioule et Bouble

Claude BOUZOM-COUCHOT

ALPES-MARITIMES

Communauté d'agglomération de Nice Côte d'Azur

Robert TIQUET

BAS-RHIN

SGE Guebwiller

Pierre LOSSER

CHER

Syndicat départemental d'électricité et de gaz du Cher

Eric LE FLOCH

DORDOGNE

Syndicat départemental d'énergies de la Dordogne

Jean-Yves MARTEGOUTTE (Président)

ESSONNE

Syndicat intercommunal de la Vallée supérieure de l'Orge

Julie DUFOURD

HAUTE GARONNE

Régie de Cazères

Philippe SAUNIER

ILE-DE-FRANCE

Syndicat des eaux d'Ile-de-France

Véronique TARTIE-LOMBARD

ISÈRE

Régie des eaux de Grenoble

Jacques TCHENG

LOIRE

Ville de Roanne

Serge CHABROUX

LOIRE-ATLANTIQUE

Communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (CARENE)

Marc VANDERME

Communauté urbaine Nantes Métropole

Yves GOURITEN, Olivia L'HONORE

MARNE

Communauté d'agglomération de Reims

Jean-Christophe INGLARD

MOSELLE

Syndicat d'eau et d'assainissement de Faulquemont

Christian EVESQUE

NORD

Communauté urbaine de Lille

Isabelle VANHOLDERBEKE

Régie SIDEN France

Bernard BONDUEL

RHÔNE

Communauté urbaine de Lyon

Thierry CHARENTUS,

Naema KADDOUR, Didier ROCHAS

SAVOIE

Communauté d'agglomération Chambéry Métropole

Jean-Pierre BURDIN

SOMME

Communauté d'agglomération d'Amiens Métropole

Philippe MAGNIER, Philippe VERET

Services de la FNCCR :

Pascal SOKOLOFF, Claire D'ALAUZIER, Dominique BAPTISTE, David BEAUVISAGE, Michel CARBON, Michel DESMARS, Jean FACON, René GAULION, Alexis GELLE, Anne-Isabelle GUILLOUX, Brigitte HEMAR, Anna KOMINIS, Violaine LANNEAU, Thomas LEGROS, Robert PILLON, Laure PRISE, Jean-Marc PROUST, Ghislaine RENAI, Jean RIVET, Anne SCACCHI, Marie-Christine SCOQUART, Anne SOPPELSA.

TABLE DES MATIÈRES

ÉDITO	1
PREMIER BILAN DE L'OUVERTURE DES MARCHÉS DE L'ÉNERGIE	3
• Ouverture du Colloque et présentation des résultats du deuxième baromètre FNCCR/IFOP par Xavier PINTAT	4
• Table ronde n°1 – Marchés de l'énergie : quelle demande ?	11
• Table ronde n°2 – La qualité des réseaux est-elle garantie ?	23
• Table ronde n°3 – Marchés de l'énergie : les adaptations de l'offre	35
• Synthèse et conclusions	51
Xavier PINTAT	51
Dominique RISOTRI	52
Jean SYROTA	55
Dominique MAILLARD	59
LES CONTRATS DE PARTENARIAT DANS LE DOMAINE DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT	65
• Allocution d'ouverture par Xavier PINTAT	66
• Les Contrats de partenariat : l'approche de l'administration par Noël de SAINT-PULGENT	69
• Les Contrats de partenariat : Un nouvel outil pour desserrer les contraintes économiques et financières pesant sur les collectivités par Claude MARTINAND	73
• Table ronde	77
Antoine GRAND D'ESNON	77
Yvon MOGNO	78
Bernard de FROMENT	80
Olivier BAUBEAU	81
Patrick VANDEVOORDE	82
• Débat	85
• Conclusion	91
Paul RAOULT	91
APPENDICE : 70 ANS D'ACTION DE LA FNCCR	93
LISTE DES PARTICIPANTS	119

Crédits photos : Didier PLOWY
Conception-réalisation :  **pastelle**, Alforville - Impression : Grafik Plus

La Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) est une association de collectivités territoriales et de leurs établissements publics de coopération, spécialisée dans les services publics d'électricité, de gaz, d'eau et d'assainissement, que ces services soient délégués (en concession) ou gérés directement (en régie).

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION : Pascal SOKOLOFF



FNCCR - 20, boulevard de Latour-Maubourg - 75007 PARIS
Tél. : 01 40 62 16 40 - Fax : 01 40 62 16 41
www.fnccr.asso.fr - E-mail : fnccr@fnccr.asso.fr