

«Service public de l'électricité, ouverture à la concurrence»

Colloque du 16 juin 2009

Grenelle de l'environnement, tempête Klaus et blackout électrique, augmentation des tarifs de fourniture et d'acheminement... L'actualité énergétique nous rappelle sans cesse le rôle prééminent des collectivités locales dans le système électrique français.

En région parisienne, le Sipperec agit pour le compte de ses adhérents : groupement de commandes pour connaître et maîtriser ses consommations, production d'énergies renouvelables... Et, surtout, contrôle de la concession.

Ce colloque du 16 juin 2009, a montré les enjeux de la prochaine période, qu'il s'agisse du service public de fourniture (concedé à EDF) ou de celui de la distribution d'électricité (concedé à ERDF). Les débats ont exprimé nos préoccupations tant pour les collectivités, l'aménagement du territoire que pour les consommateurs, les entreprises et les particuliers.

La maîtrise de la demande d'abord. L'électricité la moins chère c'est celle qui n'est ni produite ni consommée. Limitons les pertes techniques sur les réseaux ! Imposons des appareils peu gourmands en énergie.

La qualité ensuite : nous sommes encore loin du compte. Nos réseaux ne sont pas assez intelligents pour gérer les pannes et les intempéries, la tempête Klaus l'a rappelé. L'enfouissement doit s'accélérer.

Le prix payé par l'utilisateur final enfin : la France a réussi jusqu'à présent à maîtriser les coûts, donc le prix final payé par l'usager. C'est un objectif à conserver. Le débat sur les prix de l'électricité doit être totalement transparent, ce qui n'est pas toujours le cas.

Les augmentations du tarif réglementé cet été et son changement de structure l'ont encore montré. Le consommateur ne s'y retrouve pas.

D'un point de vue social, la garantie d'un service universel prévu par la 3ème directive européenne est une bonne chose. En France, il faut mettre fin à cette anomalie qui veut que le Tarif de Première Nécessité, un tarif voulu en 2000 et mis en œuvre en 2005, n'arrive qu'à 50% de ses objectifs en 2009.

Le besoin de transparence financière particulièrement, est encore plus indispensable dans les relations entre le concédant et le concessionnaire. Des progrès restent à accomplir. EDF et ERDF en sont capables. Ces entreprises gèrent des systèmes complexes (centrales nucléaires, réseaux de milliers de kilomètres), elles ont su s'adapter aux directives européennes pour la séparation des activités de transport, distribution et fourniture. Et elles ne seraient pas capables de mettre en place des systèmes répondant aux demandes légitimes des autorités concédantes ? Les attentes des communes adhérentes sont légitimes car la transparence financière est le fondement des services publics dans la relation tripartite collectivités, concessionnaires et consommateurs.

Le compte rendu de ce colloque riche en enseignements ouvre de nombreuses pistes de réflexion et de travail. Je vous en souhaite une excellente lecture.



Catherine Peyge,
Maire de Bobigny,
Présidente du Sipperec

Sommaire

La concession en questions

P.2

La qualité de la distribution d'électricité

P.6

Fourniture d'électricité et service public

P.10



LA CONCESSION EN QUESTIONS

L'AVENIR DES CONCESSIONS D'ÉLECTRICITÉ

En France, le paysage de l'électricité est morcelé avec plus de 1 200 concessions de service public, pour l'essentiel confiées par les collectivités locales à EDF après guerre (95% du territoire) mais aussi à des entreprises locales de distribution (ELD). Le fait d'avoir, depuis 1946, un concessionnaire unique et obligé n'a pas que des avantages, rappelle Philippe Terneyre, professeur de droit à l'université de Pau : « les concessions de distribution d'électricité ont été de véritables concessions entre 1906 et 1946 ». La loi de nationalisation de 1946 a modifié la donne, notamment en milieu urbain où le modèle concessionnaire s'est dilué dans le sentiment que, face à un concessionnaire unique, qui plus est un monopole national, « ce n'était pas de véritables concessions ». Mais cette période touche à son terme, affirme-t-il : « aujourd'hui, tout a changé. L'électricité devient un produit comme les autres, EDF a changé de statut, ses activités sont sous le contrôle de la CRE (créée en 2000) et d'un médiateur de l'énergie aux côtés des autorités concédantes ». En outre, après les tempêtes de 1999 et 2009, chacun perçoit que la qualité de service est « moindre ou défaillante, ce qui impose que les collectivités concédantes y regardent de plus près ».

Y regarder de plus près suppose d'une part s'interroger sur la pertinence des territoires concédés, de l'autre sur les modalités les plus appropriées pour gérer un service public essentiel.

QUELLE PERTINENCE TERRITORIALE ?

Le périmètre des autorités concédantes est très variable. Le Sipperec représente 80 communes, dans trois départements. Des grandes villes, comme Marseille, Lyon, Paris, sont « de bons territoires » pour des concessions, estime Philippe Terneyre. Mais 1.200 concessions au total, cela signifie que nombre d'entre elles sont de très petite taille et ne sont pas à « la bonne échelle ».

Un constat nuancé par Pascal Sokoloff, directeur général de la FNCCR : même si le paysage concessionnaire est disparate, les petites communes concessionnaires sont de plus en plus rares. Dans un tiers des départements français, la totalité des communes sont regroupées dans un syndicat de taille départemental et, dans 40% des départements, les communes sont toutes desservies par ERDF. Certes, il reste 2 départements avec beaucoup de communes concessionnaires, « mais il ne faut pas que l'arbre cache la forêt ! » Un chantier de rationalisation de la coopération intercommunale est en cours, conduisant à faire disparaître les syndicats intercommunaux de taille trop faible. Les récents rapports Balladur et Belot poussent en ce sens et une loi est attendue à la rentrée qui amplifiera ce mouvement. Une perspective approuvée par Philippe Terneyre : « le législateur doit contribuer à ce que l'autorité organisatrice soit plus grande ». Et, de son côté, ERDF doit s'adapter à ce travail de rationalisation des autorités concédantes, d'autant plus que sa « valeur tient exclusivement au nombre de concessions dont elle dispose ». Pierre-Yves Madignier, directeur général adjoint réseau et patrimoine d'ERDF, souligne qu'ERDF a mis en place une organisation régionale assortie, pour l'Ile-de-France, d'une direction déléguée à la relation avec les autorités concédantes ». Pour le reste du territoire, ERDF souhaite que les concessions « soient à une maille significative ».

LA GESTION D'UN SERVICE PUBLIC ESSENTIEL

Concession ou régie directe ? Pour les autorités concédantes, la question ne se pose pas. Pourtant, indique Philippe Terneyre, le choix est réel : dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT), il est dit que le service public est « exploité en régie ou concédé » et un récent arrêt du Conseil d'Etat (2002) a souligné qu'au terme d'une concession, la collectivité à la faculté de la reprendre en régie directe. Il n'y a donc « aucune raison pour dire que les collectivités ne seraient pas compétentes pour assumer en régie directe ce service », à l'expiration des concessions, voire par résiliation anticipée.

Philippe Terneyre
professeur de droit
à l'université de Pau



Pascal Sokoloff
directeur général
de la FNCCR



→→→ CONCESSION, AFFERMAGE OU MARCHÉ PUBLIC ?

Le service public de l'électricité est-il une vraie concession ? Celle-ci, rappelle Philippe Terneyre, englobe la distribution d'électricité et la fourniture aux tarifs réglementés de vente (TRV). Certes, ce « sont de vrais contrats, mais quels contrats ? » Des marchés publics ? « Une concession suppose l'exploitation du service public et une rémunération du concessionnaire liée à ce service, ce qui est avéré. Mais elle suppose aussi que le concessionnaire assume « à ses risques et périls » l'exploitation du service. « ERDF prend-il des risques aujourd'hui avec le Turpe tel qu'il est financé ? La même question se pose pour les distributeurs non nationalisés (ELD). N'est-ce pas plutôt une prestation de type marchés publics ou l'autorité concédante serait en fait une autorité adjudicatrice ? » Christian Escallier, directeur du cabinet Klöpfer, souligne que le Turpe couvre des charges d'exploitation, des dépenses d'investissement, mais tient également compte de la consommation et du rachat des pertes. Il y a un compte de régularisation des produits qui fait que l'on est « dans une DSP où le tarif est modulé en fonction de ce qui se passe réellement ». Cela amène à s'interroger sur le degré de risque du distributeur puisque « la plupart des aléas lui sont compensés, mais dans les deux sens ». Des propos contestés par Pierre-Yves Madignier qui estime que la régulation incitative (cf. infra) mise en place par la CRE conduit à l'exercice d'une « activité industrielle aux risques et périls du distributeur ».

Autre question relative à la nature de la DSP : est-ce une concession ou un affermage ? « Il est acquis en milieu rural que ce sont des affermages car ce sont les collectivités locales qui font les investissements, estime Philippe Terneyre. En milieu urbain, comme pour le Sipperec, ce sont de vraies concessions dans le sens où c'est ERDF investit. » Il y aurait donc deux catégories de délégations de services public « sans que ce soit écrit nulle part ». Ce qui pose la question de la durée des contrats. S'il s'agit d'un affermage, la durée de 30 ans est impensable. « Un affermage, c'est au maximum 10 ans et encore ! » Dans une concession, « on peut admettre une durée plus longue... Mais 30 ans ou 55 ans comme c'est le cas à Paris, c'est trop long ! Le maximum c'est 20 ans ! »

Néanmoins, la loi désigne expressément les concessionnaires, créant un « télescopage juridique ». Autre télescopage : la France n'a pas respecté une des exigences communautaires qui permet de désigner un distributeur mais « pour une durée limitée ». D'autres anomalies sont observables : « où est-il inscrit dans les directives que la fourniture d'électricité peut être attribuée sans mise en concurrence ni publicité ? » Le traité communautaire impose un principal cardinal, celui de non discrimination selon la nationalité. Depuis 2000, la jurisprudence est constante : une collectivité doit faire une « publicité adéquate » avant d'attribuer un marché. Ce qui s'applique aux concessions, sous peine de « violer le droit communautaire », avec le risque d'un « délit de favoritisme ». En droit français aussi, des évolutions sont notables. Suite à un recours, fait remarquer Pascal Sokoloff, l'article L 551-15 du code de la justice soumet les contrats des marchés publics (mais aussi de DSP) à une obligation d'information des tiers lorsqu'il s'agit de renouveler ou de passer le contrat. Pour se mettre à l'abri des recours, mieux vaut rendre publique l'intention de passer un contrat de DSP...

CONCESSIONS, CONCURRENCE ET SOLIDARITÉ TERRITORIALE

Pour Pascal Sokoloff, dans une « période de grande évolutivité », deux éléments affichent une remarquable stabilité. D'une part, « l'héritage colbertiste du parc électronucléaire auquel nos concitoyens semblent extrêmement attachés, de l'autre les concessions de distribution d'électricité, stabilisées par la loi de 1906 ». L'ouverture progressive à la concurrence sous l'impulsion des directives européennes conduit à une « évolution un peu névrotique : nos parlementaires ont beaucoup de mal à entrer dans cette logique, le modèle français ne nous y prédisposant pas vraiment ». Mais le droit évolue. Un arrêt du 17 juillet 2008 de la Cour de justice européenne (CJCE) fait entrer les concessions de distribution de gaz dans le champ européen de la concurrence. « Nous ne pouvons pas manquer de nous interroger sur ses conséquences pour la distribution d'électricité », même si, s'agissant de la concurrence, « la FNCCR est d'abord dans une situation d'observateur du droit ».



→ → → LA RELATION CONCÉDANT-CONCESSIONNAIRE EST DÉGRADÉE

**Jacques
Kossowski**

Vice-président
du Sipperec,
Député-maire de
Courbevoie



« La qualité sur notre territoire s'est dégradée. En 2008, le poste source Alsace au pied du quartier de La Défense a connu deux pannes significatives, affectant 22.000 usagers le 8 septembre pendant une heure, puis 37.000 pendant 3h30 ! ERDF fait-il assez d'entretien préventif ? La dégradation se mesure aussi dans la durée désormais requise pour obtenir un branchement. Cela marque un véritable recul par rapport à la période antérieure. Est-ce dû à la désorganisation des services ? Pour une installation photovoltaïque, il faut compter six mois... »

ERDF prépare une expérimentation pour généraliser des compteurs communicants. Nous sommes impressionnés par le coût de l'opération : 4 milliards d'euros ! Un coût qui s'appuie sur une base d'installation de 20 minutes par client ! Que se passera-t-il si elle est dépassée, ce qui est probable ? A quoi serviront ces compteurs ? Le client devra-t-il payer son fournisseur pour obtenir des services nouveaux comme la maîtrise de la demande d'énergie ?

La relation concédant-concessionnaire est dégradée elle aussi. Nous sommes très choqués qu'ERDF remette en cause l'éligibilité des travaux d'éclairage public aux fins de maîtrise de l'énergie. C'est un poste de dépense important pour les communes, qui représente environ 40% de la facture. ERDF a remis en cause un partenariat acté en 1995. Nous savons tous qu'un contrat est fait pour évoluer mais le principe est celui de l'accord entre les parties. »

Jacques Kossowski



Un tel sujet mérite de toute façon « un débat politique au niveau du Parlement ». Comme l'ouverture à la concurrence de la fourniture a été lente et difficile, celle des concessions de distribution semble lointaine d'autant plus qu'elle pose la question de la solidarité entre territoires. Et Pascal Sokoloff de se référer au gaz : avec la Loi Sapin, il y a désormais « une liberté de choix de l'opérateur et des tarifs. Pour l'électricité, cela pourrait poser des problèmes notamment de solidarité territoriale. A l'échelle nationale, nous devons distribuer l'électricité sur un territoire vaste avec des situations géographiques et démographiques très diverses, poursuit-il. Il y a cinq fois plus de longueur de réseau par abonné en rural qu'en urbain. Cette solidarité territoriale garantit un égal accès aux usagers ». Un constat partagé par Pierre-Yves Maignier. « Comme l'a excellemment dit Monsieur Sokoloff, EDF est un service national (et) dans une décision récente, le Conseil constitutionnel l'a rappelé ». Quoi qu'il en soit, indique Pascal Sokoloff,

la propriété des réseaux aux collectivités et leur gestion en DSP est euro-compatible : « le modèle français garantit fort bien l'accès des tiers aux réseaux, et c'est ce qui importe d'abord à la Commission ».

LE DIFFICILE EXERCICE DU CONTRÔLE

Toute délégation de service public entraîne un contrôle de l'activité du délégataire. Avec EDF et, désormais, ERDF, l'exercice est plus que délicat. Et la transparence n'est pas au rendez-vous, estime Christian Escallier directeur du cabinet Klöpfer.

Que penser par exemple de l'information comptable fournie au travers des comptes rendus annuels d'activités (CRAC) ? Celui remis par EDF au pour l'année 2007 ne délivre pas « une bonne information », les comptes de charges attribuées s'avérant trop larges.

Ainsi 50% des charges propres se retrouvent dans un poste « autres charges » tandis que les dépenses de personnel, qui représentent un quart des charges, sont globalisées en une seule ligne, sans distinction des attributions des agents. Pour les produits, le calcul est fait à la maille de la concession, ce qui est un peu mieux. Mais on y trouve « des postes de nature très diverse », déplore Christian Escallier. Autre problème, sans doute le plus critique, celui de l'affectation des charges : à 80%, celles-ci sont calculées selon des « clefs » de taille régionale ou nationale et non directement à partir de la concession. « Cela pose un problème réel : procéder par clef sur la quasi-totalité des charges empêche de percevoir l'activité réelle du concessionnaire ». La réorganisation d'ERDF a malheureusement eu tendance à « délocaliser l'information » en l'éloignant du terrain concessif. Pour Christian Escallier, le constat est sans appel : les CRAC ne permettent pas, « au moins côté charges, de se faire une idée de l'activité du concessionnaire ». Pour se justifier, ce dernier « s'appuie sur un avis du conseil national de la comptabilité (CNC) datant de 1984, qui reposait alors sur l'existence d'un tarif national ». Or, le contexte a depuis radicalement changé. Et la recette d'acheminement a été identifiée

de manière spécifique, indépendamment du tarif national. S'y ajoute un autre problème : si le compte rendu est annuel, les méthodes de restitution ont « tendance à changer pratiquement tous les ans », rendant très difficile toute comparaison. « Lorsqu'une entreprise change de méthode comptable, elle doit opérer un recalage, pour permettre la comparaison, ce qui n'est pas fait ici ». Philippe Terneyre observe de son côté que le contrôle est souvent entravé pour de mauvaises raisons : « il n'y a pas de secret des affaires dans une relation contractuelle entre l'autorité concédante et son concessionnaire ». Quant à Kevin-Marc Codognet, consultant à l'AEC, il regrette que « les autorités concédantes dans le système électrique soient moins bien loties au regard d'autres secteurs, comme par exemple les concessions d'eau (...). Prenons l'exemple des provisions pour renouvellement : qu'est-ce qui a été utilisé, repris au résultat ? Ces informations ne sont pas accessibles ». Comme pour les éléments financiers, les données techniques sont peu fiables : « Pour les réseaux HTA, les informations délivrées sont satisfaisantes. Mais sur la partie basse tension, avec le peu d'éléments techniques fournis aux collectivités, elles n'ont aucun moyen d'identifier les portions fragiles du réseau ».



Pierre-Yves Madignier
Directeur général adjoint Réseau et patrimoine ERDF



LA QUALITÉ DE LA DISTRIBUTION



Depuis les tempêtes de 1999 et 2009, la qualité de la distribution d'électricité est au centre des préoccupations des collectivités concédantes, observe Laurent Georges, directeur général adjoint du Sipperec. La forte baisse des investissements d'EDF dans les réseaux a entraîné une dégradation de la qualité. « Le diagnostic est désormais partagé : il est urgent d'assurer le maintien, voire le redressement qualité y compris en milieu urbain ».

le décret Qualité de 2007 me rassure t'il ? ...pas du tout. Les niveaux de qualité proposés dans le décret manquent absolument d'ambition et tirent la qualité vers le bas. Je pense que tout le monde peut le constater et la CRE la première avait émis un avis défavorable. Ces niveaux de qualité n'auront que pour seuls effets de justifier, sur le plan national, des volumes d'investissement durablement bas. Ce décret peut s'avérer dangereux pour la qualité globale du pays dans le domaine de la fourniture d'électricité. Il faut des indicateurs nationaux plus ambitieux pour nourrir peut être un dialogue avec la CRE et l'Etat pour évaluer la performance globale d'ERDF mais surtout je le répète, des indicateurs locaux, négociés avec chaque concédant, afin de prendre en compte les spécificités locales ».



Le niveau n'est plus celui qui existait en début des années 2000, regrette Michel SERGENT, Sénateur du Pas de Calais, Président de la Fédération d'énergie du Pas de Calais (FDE62). « Ces baisses très significatives de la qualité sont la conséquence d'une baisse concomitante importante des Investissements. Et là, je regrette qu'ERDF nous ait présenté des volumes globaux d'investissements à la hausse et d'avoir ainsi endormi la vigilance du concédant. La question de la qualité se pose différemment pour un industriel papetier et un consommateur domestique.

Je suis convaincu que la qualité de l'électricité est un atout important pour la réussite de notre tissu économique et je suis tout aussi convaincu que notre capacité à offrir sur certaines zones de la haute qualité est un facteur qui peut nous permettre d'attirer des entreprises qui ont besoin d'électricité fiabilisée. Souvent, bien plus que le niveau de Taxe Professionnelle, la Qualité des Télécommunications, l'accès à une énergie propre et de haute qualité, seront demain des critères primordiaux pour l'installation des entreprises, qu'elles soient grandes, moyennes ou même petites. Face à cette situation,

Pour avoir été au cœur de la tempête Klaus, Denise Saint-Pé, présidente du Syndicat d'électrification des Pyrénées-Atlantiques, rappelle que la réorganisation du distributeur s'est traduite par une perte de la relation de proximité. « Dans les dix départements sinistrés, les agents d'ERDF ont fait ce qu'ils ont pu mais il n'y avait plus de proximité, plus de connaissance du réseau. D'autres personnes sont venues d'Espagne ou d'Allemagne : ces techniciens non plus ne connaissaient pas le réseau ! Ce sont les élus qui sont allés sur le terrain pour leur montrer où étaient les postes de transformation... » Constat partagé par Michel Sergent : « nous avons de beaux numéros 800 accessibles après de longues minutes ». Il insiste également sur l'entretien régulier des ouvrages avec les effets dévastateurs de l'élagage non fait.

De fait, alors que la tempête Klaus a conduit les autorités concédantes à prendre des positions vigoureuses, « se pose maintenant la question de l'information des concédants et du régulateur sur les investissements programmés et réalisés par ERDF », indique Laurent Georges.

Michel Sergent
Sénateur, Président
de la Fédération
départementale
d'énergie du
Pas-de-Calais



Denise Saint-Pé
Conseillère régionale,
Présidente du
Syndicat
départemental
d'électrification des
Pyrénées-Atlantiques



D'ÉLECTRICITÉ

UN NOUVEAU TARIF PLUS PROPICE AUX INVESTISSEMENTS

Pour le régulateur national, la qualité est une préoccupation récente, même si, observe Maurice Méda, vice-président de la CRE : « la CRE est d'abord le régulateur des réseaux. EDF et GDF Suez sont deux anciens monopoles de l'Etat et leurs filiales gestionnaires des réseaux de distribution ont toujours le monopole de l'acheminement car, dans le marché ouvert à la concurrence, les réseaux restent des monopoles ». C'est pourquoi la CRE propose leurs tarifs et, pour le réseau de transport, approuve son programme d'investissement.

Mais « la CRE est tout à fait persuadée que la qualité n'est pas bonne. Si la durée de coupure est ce qu'il y a de plus visible, cela reste une moyenne... Dans les chiffres 2008, ERDF affiche 650 minutes de coupures par an dans certains départements... Et c'est la moyenne du département ! » Du côté d'ERDF, Pierre-Yves Madignier convient que la qualité des réseaux s'est dégradée. La France, « malgré son habitat dispersé comme l'a rappelé Monsieur Sokoloff » est en termes de qualité « le 3ème pays en Europe derrière l'Allemagne et l'Autriche ». Mais il « est tout à fait exact que depuis plusieurs années, nous constatons et faisons face à une dégradation lente mais assez profonde de la qualité moyenne (qui traduit un vieillissement du patrimoine ». Il est urgent d'y remédier avant « de faire face à des situations irrémédiables ». D'autant plus qu'à cette situation s'ajoutent de fortes disparités locales et une réelle sensibilité aux aléas climatiques. Cette sensibilité ne disparaîtra pas tout de suite, en raison de la longueur des lignes HTA en aérien. « Cela prendra des années ». Et il fait observer qu'ERDF a augmenté de 100 millions d'euros ses investissements entre 2008 et 2009. Marc-Kevin Codognet indique cependant qu'il faut faire la part entre les investissements délibérés du concessionnaire (environ 900 millions pour la qualité) et les autres (raccordements par exemple) qui donnent lieu à des financements extérieurs. Il déplore qu'ERDF se fonde sur des « choix industriels simples : si ça coûte plus cher de réparer, l'enfouissement a lieu. Sinon, le réseau est reconstruit à l'identique ».

En conséquence, les ouvrages commencent à vieillir, notamment en zone urbaine, à l'image du « réseau imprégné. Et le renouvellement n'est pas fait. De plus en plus, ce sont les collectivités qui le font ! »

Si l'ampleur des investissements à réaliser n'est plus contestée y compris chez ERDF, le degré de qualité relève cependant du pouvoir réglementaire et non de la CRE, observe Maurice Méda. Elle a cependant souhaité mettre en place « une régulation incitative de la qualité. Nous fixons des niveaux d'investissement assortis d'objectifs de durée moyenne de coupure : 55 minutes en 2009 et 2010, puis 54 minutes en 2011 et 2012. En 2008, nous étions à 58 minutes et demie. Cela nous apparaît cohérent avec les trajectoires d'investissement ». Cette approche concerne les coupures hors incidents exceptionnels, incidents sur le réseau de transport et travaux, « en fait tout ce qui n'est pas normal... Si ERDF dépasse ce niveau de coupure, il sera pénalisé par le tarif. En-dessous, il sera récompensé ». Des deux scénarios tarifaires proposés par ERDF, la CRE a retenu le plus ambitieux avec une progression annuelle de 45 % des investissements, souligne le vice-président de la CRE. « 825 millions d'euros par an seront affectés à la qualité de desserte. Le tarif donne aujourd'hui les moyens à ERDF de réaliser les investissements. Il reste à s'assurer que ceux-ci seront réalisés. Dans l'immédiat, la CRE a constitué un groupe de travail spécifique et entrepris de rendre visite aux syndicats d'électricité. Elle a d'ailleurs commencé par le Sipperec ».

Des propos confirmés par Pierre-Yves Madignier : « toutes les conditions sont réunies pour que nous puissions financer entre 2009 et 2012 des investissements sur la qualité ».

Maurice Méda
Vice-président
de la Commission de
Régulation de l'Energie



→→→ LE TURPE

Le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité, dit Turpe, est fixé par le gouvernement sur proposition de la CRE. Il doit refléter les coûts du distributeur et du transporteur. Le Turpe représente environ 47% de la facture globale d'un particulier (11% pour le transport et 36% pour la distribution). Il est fixé pour des périodes pluriannuelles : 2002-2005 (Turpe 1), 2006-2008 (Turpe 2), 2009-2012 (Turpe 3). Le Turpe 3 prévoit une hausse de l'ordre de 10% en 4 ans, répercutée sur les consommateurs - y compris pour ceux qui ont souscrit des offres à prix de marché car il s'agit de la partie « réseau » de leur facture. Le 19 juin, le TURPE a été publié au Journal Officiel : le SIPPAREC a engagé un recours gracieux auprès des Ministres concernés pour défaut de consultation préalable et défaut de motivation. Le syndicat réclame une totale transparence, les montant en jeu sont considérables et des interrogations demeurent sur des points essentiels, comme la prise en compte par le tarif des provisions pour le renouvellement constituées par ERDF.

→→→ LE DÉCRET QUALITÉ DU 24 DÉCEMBRE 2007

Ce décret, relatif aux niveaux de qualité et aux prescriptions techniques en matière de qualité des réseaux publics de distribution et de transport d'électricité, est entré en vigueur le 28 juin 2008. Il prévoit une mesure de la qualité de l'électricité et de son amélioration entre le 28 juin 2008 et le 28 décembre 2009, dans 13 départements pilotes : Aube, Côte d'Or, Côtes d'Armor, Gard, Gironde, Ille-et-Vilaine, Loire, Marne, Pas-de-Calais, Puy de Dôme, Tarn-et-Garonne, Var, Hauts-de-Seine.

La CRE a donné à l'automne 2007 un avis défavorable sur ce décret, l'estimant très insuffisant. « On peut espérer, indique Maurice Méda, que dans la mesure où il fait l'objet d'une expérimentation dans 13 départements, les valeurs retenues et l'architecture d'ensemble seront revues ». Pierre-Yves Madignier voit dans ce décret « une sorte de voiture balai ou de smic de la qualité. Cela aimante les efforts pour qu'ERDF soit au-delà de ces seuils. Il faut trouver le bon équilibre ».

Pour Marc-Kevin Codognet, ce décret « n'est pas satisfaisant pour au moins une raison : les niveaux ne sont même pas ceux qui étaient utilisés par les distributeurs dans les années 90 ! » Il laisse « néanmoins une porte ouverte » pour des négociations locales. « Mais je ne suis pas sûr que les autorités concédantes rurales apprécient de se voir attribuer un Smic qualité ! » Il serait bon d'ouvrir la voie à une vraie régulation incitative locale.

Michel Sergent estime que le décret de 2007 fixe des niveaux « qui manquent absolument d'ambition et tirent la qualité vers le bas (...). Il peut même s'avérer dangereux pour la qualité du pays ». L'exemple de la commune de Boulogne-sur-Mer, la « deuxième en France en termes d'intensité énergétique » (consommation d'énergie au mètre carré) est frappant. En dépit son importante industrie de transformation des produits de la mer, elle ne peut pas être inscrite dans la zone de qualité la plus élevée car elle est dans une zone urbaine inférieure à 100.000 habitants. Il faut des indicateurs nationaux plus ambitieux et surtout des indicateurs locaux négociés avec chaque concédant pour prendre en compte les besoins locaux ».

Le décret sur le web :

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/energie/electric/qualite-elec-distrib.htm>

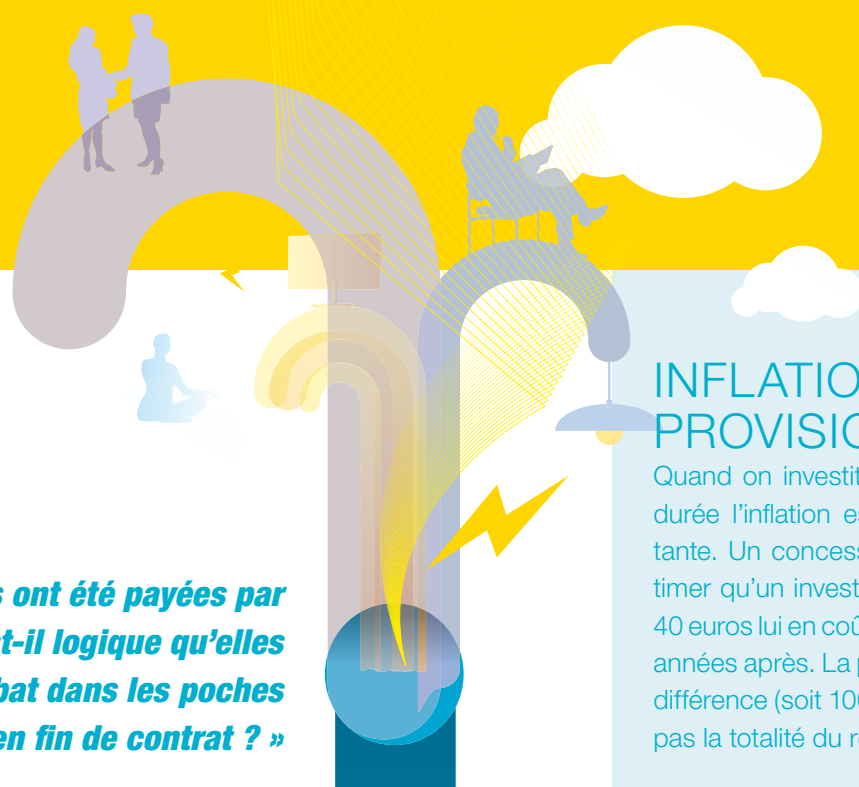
L'ÉPINEUSE QUESTION DES PROVISIONS POUR RENOUVELLEMENT

Une concession suppose l'entretien mais aussi le renouvellement des ouvrages concédés. Pour ce faire, le concessionnaire réalise des provisions pour renouvellement. Un sujet complexe et controversé.

Christian Escallier indique que le bilan d'ERDF affiche 38 milliards d'immobilisations nettes. 25 milliards sont financés par le Turpe ou des apports des concédants, 2,7 milliards ressortissent des fonds propres, et 11,4 milliards sont des provisions pour renouvellement. Lesquelles ont servi à ERDF à financer un quart des immobilisations mises en concession. Ces 11,4 milliards d'euros représentent « une somme considérable, comparable à ce qu'ERDF envisage d'investir dans les 4 à 5 ans qui viennent ». Il s'agit de faire face à des renouvellements d'immobilisations, « pas en totalité mais pour tenir compte de la dérive monétaire » (cf. encadré). Comme ces provisions viennent en déduction du bénéfice imposable, l'impact fiscal est non négligeable : « 11,4 milliards, avec le taux d'impôt sur les sociétés, cela a permis à ERDF d'économiser environ 4 milliards d'euros d'impôts ».

D'OÙ PROVIENNENT CES PROVISIONS ?

Il s'agit en premier lieu d'un engagement d'EDF (puis ERDF), formalisé dans le contrat de concession. C'est une simple écriture comptable mais qui suppose, à chaque fois qu'est constituée une provision, la présence de liquidités. « Rien n'oblige à les geler sur les comptes et c'est de bonne gestion que de les avoir affectées ailleurs. Mais elles ont été là, à l'origine. Les provisions ont-elles été constituées par les usagers ? ERDF part du postulat que non, estimant que le Turpe ne couvre pas les provisions et que l'entreprise doit les couvrir elle-même. C'est l'argument de fond, constate Christian Escallier. Ici, il faut distinguer les périodes tarifaires. D'abord, le Turpe remonte à 2002. Avant le Turpe, le tarif a-t-il ou non couvert ces provisions ? Il est impossible de répondre précisément. Mais on peut



« Si les provisions ont été payées par l'utilisateur, est-il logique qu'elles reviennent sans débat dans les poches du distributeur en fin de contrat ? »

INFLATION ET PROVISIONS

Quand on investit pour une longue durée l'inflation est souvent importante. Un concessionnaire peut estimer qu'un investissement évalué à 40 euros lui en coûtera 100 quelques années après. La provision couvre la différence (soit 100 moins 40) et non pas la totalité du renouvellement.

OUVRAGES ET PROVISION

Avant 2005, ERDF devait provisionner tous les renouvellements, y compris ceux intervenant après l'achèvement des concessions. Mais la loi de 2004 a « banalisé ERDF » en en faisant un concessionnaire comme les autres. Depuis 2005 ne sont soumis à provision pour renouvellement que les ouvrages dont le renouvellement doit intervenir avant le terme des concessions.

INVESTISSEMENTS ET DIVIDENDES

La loi a imposé une séparation juridique et comptable entre la fourniture et les réseaux. D'où la création, au sein d'EDF, de deux filiales dédiées aux réseaux, RTE et ERDF. « Des liens financiers étroits existent entre EDF et ces filiales », indique Christian Escallier, qui évoque ainsi les remontées de dividendes, « parfaitement légitimes », mais sans doute d'un niveau élevé (75% pour ERDF). « Plus il y a de dividendes qui remontent, moins les investissements peuvent être réalisés ». Il y a aussi d'autres relations financières : centralisation de la trésorerie au niveau de la maison-mère, rachat des pertes sur le réseau...



observer qu'EDF réalisait alors des bénéfices et que la provision passée en charges n'a pas généré de déficit. Posons au moins la question. Dans le Turpe 1, pour la période 2002-2005, les provisions étaient explicitement citées comme étant couvertes par le tarif. Dans le Turpe 2, les provisions ne sont pas explicites et il y a une réelle ambiguïté. » L'argument d'ERDF ne tient guère : « Pour le Turpe 1, c'est faux. Avant 2002, il y a de fortes présomptions que ce soit faux également. La seule ambiguïté concerne le Turpe 2. »

Par ailleurs, ERDF considère que les concédants n'ont de droit sur les provisions que lorsqu'elles sont utilisées. Sinon, elles « n'appartiennent pas » au concédant. Cette approche pose un double problème. Juridique d'abord : ERDF considère que si un contrat se termine, les provisions lui reviennent si elles n'ont pas été utilisées. Mais ce problème juridique n'est pas prévu dans le contrat de

concession. Autre sujet de discord, économique cette fois : le système s'avère « pervers » car il pousse une société à ne pas dépenser ces sommes : « si elle ne les utilise pas, elle les garde ! La tendance naturelle est donc de ne pas investir... » Or, dans la mesure où les provisions sont constituées pour couvrir les renouvellements intervenant durant la concession en cours, elles doivent être marginales en fin de contrat.

Et de poser la question : « si les provisions ont été payées par l'utilisateur, est-il logique qu'elles reviennent sans débat dans les poches du distributeur en fin de contrat ? » Pour Marc-Kévin Codognet, la réponse ne fait aucun doute : « elles ont vocation à revenir sur les réseaux car elles ont été financées par l'utilisateur ». Ce que concède Pierre-Yves Madignier : « je peux vous répondre qu'elles reviendront sur les réseaux. C'est évident et c'est obligatoire ».

FOURNITURE D'ÉLECTRICITÉ

→→→ DES COMPTEURS COMMUNICANTS ?

Sous l'égide de la CRE, ERDF expérimente actuellement une nouvelle génération de compteurs dit « communicants » en Indre-et-Loire et à Lyon. Baptisés Linky, ces compteurs suscitent le scepticisme de nombreux acteurs. Pour Bruno Léchevin, ils devraient jouer un rôle crucial en permettant une « inflexion notable dans le sens des économies d'énergie pour tous les consommateurs. Mais les premiers compteurs présentés ne sont pas satisfaisants de ce point de vue car ils nécessiteraient l'achat de box aux fournisseurs d'énergie pour tenir leurs promesses ! Cela exclurait donc les consommateurs démunis... ce serait inacceptable. » Même regret pour Françoise Thiébaud, vice-présidente du CNAFAL : « les consommateurs ne voient pas quel sera l'avantage pour eux. L'objectif initial de MDE est abandonné. Et les consommateurs devront payer deux fois pour en bénéficier ! Le distributeur y trouvera son compte, peut-être les fournisseurs, pas vraiment les consommateurs ! »



Bruno Lechevin
Délégué général
du Médiateur national
de l'énergie

La fourniture d'électricité aux tarifs réglementés est un service public placé sous la responsabilité des collectivités locales. Le Sipperec a pour concessionnaire EDF commerce. C'est la Loi de 2006 qui a déterminé le service public de fourniture, rappelle Pascal Sokoloff, avec sa « composante tarifaire, comprenant les tarifs réglementés de vente et le tarif social (TPN) », ainsi que les modalités de régulation locale : « le cahier des charges comprend un volet fourniture qui concerne les conditions générales de vente ». En parallèle, le marché s'est ouvert à la concurrence, le 1^{er} juillet 2007.

UN MARCHÉ DOMINÉ PAR LES TARIFS

Le marché des particuliers, observe Catherine Dumas, directrice générale adjointe du Sipperec, reste dominé par les tarifs. Seuls 1 million de foyers sur 28 millions ont changé de fournisseur, deux ans après l'entrée en vigueur de la concurrence. « Quels sont les bénéfices pour les consommateurs de cette ouverture ? On peut se le demander au vu de la forte activité du médiateur national de l'énergie et également du médiateur EDF. Les plaintes sont nombreuses et concernent souvent les opérateurs historiques. Les consommateurs sont-ils plus exigeants ou bien est-ce la qualité du service public qui baisse ? »

Bruno Léchevin, délégué général des services du médiateur national de l'énergie, confirme que l'activité est soutenue, avec quelque 400 saisines chaque mois. Le service commun avec la CRE, Energie-info (www.energie-info.fr), qui dispose d'un call center et d'un numéro azur, constate une augmentation importante des « saisines pour ventes forcées ou dites forcées, c'est-à-dire sans commande préalable : plus de 2000 depuis le début 2009 ». Cependant, pour lui, l'essentiel est ailleurs et ce dont les consommateurs ont aujourd'hui vraiment besoin, ce sont des renseignements objectifs et neutres. Pour cela, le médiateur lancera à la rentrée un comparateur d'offres. « Il faut comprendre avant de choisir. On donnera à l'internaute diverses explications lors de son parcours (tarifs, réversibilité, TSS, TPN) pour qu'il se familiarise avec les offres, les compare, les trie, accède à leur contenu... »



Pour Eric Guerquin, délégué national et président régional de l'UFC que choisir, la concurrence n'a pas fait ses preuves. « Les consommateurs sont-ils des agents intelligents ou bien est-ce un gâteau qu'on se partage ? La concurrence se fait-elle sur le prix ou bien d'autres éléments entrent-ils en compte ? »

Tous s'accordent sur le peu de lisibilité du système. Henri Schmitt, de Familles de France, plaide pour une pédagogie de la facture, dissociant davantage l'acheminement et la fourniture : « les propositions du rapport Champsaur devrait permettre cet affichage ». Denise Saint-Pé constate que « les gens sont perdus » et qu'un important travail d'information reste à faire. Outre la relation de proximité, qui est l'apanage des élus, elle mentionne le rôle des commissions consultatives des services publics locaux qui permettent des échanges fructueux entre collectivités et associations de consommateurs.

ET SERVICE PUBLIC

LE RAPPORT CHAMPSAUR ET APRÈS ?

Ces interrogations interviennent à quelques mois de changements majeurs : les tarifs réglementés sont censés disparaître à partir de juillet 2010. A moins que le gouvernement ne les proroge d'ici là. La commission Champsaur a rendu public un rapport, en juin dernier, dans lequel elle préconise un tarif de cession de la production électrique nucléaire qui permettrait à la fois de dynamiser la concurrence et ouvrirait aux fournisseurs alternatifs la possibilité de vendre de l'électricité aux tarifs réglementés. La FNCCR a rappelé son attachement aux tarifs tout en marquant ses réticences face à un « scénario inquiétant : on généraliserait pour toute une série d'opérateurs un tarif de gros avec une marge commerciale garantie sans obligations de service public, déplore Pascal Sokoloff. Or, il faut une contrepartie et cette contrepartie, c'est la conclusion d'un contrat de service public de fourniture avec une autorité concédante locale ». Des propos que reprend à son compte Denise Saint-Pé : « globalement le rapport Champsaur est incomplet. Il ne parle pas du tout du service public de l'électricité, ignorant les lois de 2000 et 2006 ! Or, c'est le plus important... Si l'on généralise les tarifs, il faut que tous les fournisseurs aient des contraintes de service public, avec un cahier des charges, un contrat et un règlement de service, pour ne pas avoir des territoires à plusieurs vitesses. C'est le seul moyen de protéger le citoyen-consommateur. J'observe aussi que rien n'est dit sur la péréquation tarifaire et le sort des départements d'outre-mer... »

Bruno Léchevin indique que le médiateur partage les principales conclusions du rapport Champsaur notamment la nécessité de maintenir les TRV pendant une phase transitoire de 10 ans, similaire à celle qu'ont connue les industriels. Mais il l'assortit d'améliorations. « Il n'y a pas de marché sans confiance : la réversibilité est nécessaire, il faut la simplifier (en supprimant le délai de 6 mois car en pratique un délai de 3 semaines suffit pour changer de fournisseur), la prolonger et l'étendre au gaz ». De même, estime-t-il, dans la mesure où le tarif social gaz (TSS) peut être proposé par tous les fournisseurs, « il serait logique que le TPN s'en inspire et que tous les fournisseurs puissent être compensés ».



AOUT 2009 :

MODIFICATION DE LA STRUCTURE DES TARIFS RÉGLEMENTÉS D'ÉLECTRICITÉ ET HAUSSE DES PRIX : CERTAINS PETITS CONSOMMATEURS VONT VOIR LEUR FACTURE AUGMENTER DE 10%.

Le syndicat a demandé que le détail et les modalités d'élaboration des estimations des conséquences de l'évolution tarifaire soient rendus publics et que soit mis en place un dispositif permettant à chaque usager, particulier, entreprise ou collectivité, d'estimer l'évolution de sa consommation.

Le 14 août 2009, un arrêté, fixant l'évolution des tarifs réglementés d'électricité a été publié au Journal officiel. La veille, un décret est venu modifier fondamentalement la structure des tarifs réglementés, inchangée depuis 1988.

Modification de la structure des tarifs réglementés

Désormais les tarifs réglementés sont établis en ajoutant :

- la part acheminement, déterminée en fonction du Tarif d'Utilisation des Réseaux Publics d'Électricité (TURPE)
- et la part fourniture, qui doit couvrir les coûts de production, d'approvisionnement et de commercialisation supportés par EDF.

Des augmentations préjudiciables aux consommateurs qui utilisent l'électricité pour satisfaire leurs besoins essentiels et à ceux en situation de précarité énergétique

Concrètement, les factures devraient augmenter pour 78% des clients résidentiels particuliers et professionnels. Parmi ceux-ci, environ 3,5 millions de clients pourraient connaître des augmentations de 10% et plus, en particulier, les petits consommateurs, ceux qui consomment uniquement pour leurs besoins essentiels (lumière, électroménager).

Cette forte augmentation est préjudiciable aux consommateurs en difficulté de paiement (28.643 clients sur le seul territoire du syndicat). Alors que dans le même temps 40% des ayant-droits du tarif de première nécessité n'en bénéficient toujours pas, quatre ans après sa mise en œuvre, faute d'une procédure d'application simplifiée et automatique.

→→→ ELECTRICITÉ ET PRÉCARITÉ

Sous conditions de ressources, certains foyers peuvent bénéficier d'un tarif réduit, dit «tarif de première nécessité» (TPN) pour l'électricité (exclusivement fourni par EDF ou un fournisseur local) et «tarif spécial de solidarité» (TSS) pour le gaz (proposé par tous les fournisseurs). Le TPN est un élément-clef du service public. Françoise Thiébaud déplore cependant qu'il ne soit appliqué que pour un ayant-droit sur deux, quatre ans après sa création. « Ça part dans tous les sens ; on a du mal à toucher une part significative de la population ». Elle invite à une approche plus globale pour ne pas exclure davantage les personnes en difficulté. Au TPN, EDF ajoute un important volet d'aides sociales, complète Louis-Jacques Urvoas. « EDF et ses partenaires ont pris plusieurs initiatives pour réduire la précarité énergétique : financement du FSL, accompagnement des clients avec des correspondants solidarité et des conseillers clientèle spécialisés, efforts de prévention, actions pédagogiques. Ce travail est conforté par la troisième directive européenne qui intègre désormais les enjeux sociaux du marché de l'électricité. Cette activité n'est pas en concurrence et n'a pas à l'être d'autant plus que la prise en compte des clients vulnérables est une dimension très importante de l'acceptation de l'ouverture des marchés ».



→→→ LE RAPPORT CHAMPSAUR

Présidée par l'ancien président de l'Arcep, la commission Champsaur s'est vue fixés deux objectifs : assurer le développement de la concurrence conformément aux directives européennes sur le marché intérieur de l'électricité tout en protégeant les consommateurs. Dans son rapport, elle préconise d'ouvrir l'accès à un tarif de gros pour le nucléaire, de généraliser les tarifs pour les petits consommateurs et de les supprimer pour les industriels.

FOURNITURE D'ÉLECTRICITÉ ET SERVICE PUBLIC



Eric Guerquin

Administrateur national, Président de l'union régionale UFC QUE CHOISIR Ile-de-France



Louis-Jacques Urvoas

Directeur du Marketing stratégique EDF Commerce



Françoise Thiébaud

Vice-présidente du Conseil National des Associations Familiales Laïques (CNAFAL)

Pour Fabien Choné, directeur délégué de Direct énergie (500.000 clients dont près de 400.000 résidentiels), il importe de réfléchir à l'évolution des tarifs. « Ce n'est pas tant le niveau que l'absence de structure tarifaire qui pose problème. Il faut envoyer des signaux au consommateur » pour l'inciter à économiser l'énergie par exemple. « Depuis 2004, Direct énergie demande à ERDF de fournir un dispositif de comptage qui permettrait de proposer des offres de type heures creuses le week-end. C'est possible avec les compteurs actuels, il n'y a pas besoin d'investir 5 milliards pour cela ! Mais nous n'avons pas obtenu satisfaction ». Louis-Jacques Urvoas, directeur du marketing stratégique EDF commerce, convient que le service public de l'électricité ce n'est pas uniquement le niveau des tarifs : « Il faut aussi prendre en compte la péréquation tarifaire, l'efficacité énergétique. A EDF, nous voulons permettre à chacun de nos clients de consommer juste l'énergie dont il a besoin ».

Fabien Choné plaide également pour une extension du dispositif de compensation à tous les fournisseurs. « Tous les fournisseurs payent la CSPE, payent le Turpe... qui correspondent aux charges des services publics de fourniture et distribution. Donc, pourquoi leur interdire d'accéder au TPN avec une compensation équitable par rapport à celle dont bénéficie l'opérateur historique ? ». Même réflexion pour les énergies renouvelables : sa filiale Weole installe des petites éoliennes dans le jardin des clients de Direct énergie. Elle s'est « engagée à racheter tout le surplus produit hors leur consommation. Nous payons 83 euros par mégawattheure sans être compensés comme l'est EDF... »

Ce qui laisse Eric Guerquin sceptique : « Je n'ai toujours pas compris ce que madame Michu qui a un contrat aux tarifs d'EDF gagne avec la concurrence... Souscrire aux tarifs de Direct énergie pour peut-être installer une petite éolienne dans son jardin ? »

SIPPEREC

Tour Gamma B - 193-197, rue de Bercy
75582 Paris cedex 12
Tél. : 01 44 74 32 00 - Fax : 01 44 74 31 90
E-mail : sipperec@sipperec.fr - Internet : www.sipperec.fr

Directeur de la publication : Catherine Peyge
Comité de rédaction : Catherine Dumas, Émilie Derouen
Frédéric Moreau
Crédit photo : Jean-Luc Vallet
Conception-réalisation : Parimage