



Consultation de la CRE du 9 juillet 2013

« TURPE 4 »

Contribution de l'association Consommation logement et cadre de vie (CLCV)

- Observation liminaire : le cadre inadéquat de l'organisation du secteur de distribution d'énergie

La distribution d'énergie est organisée d'une façon très singulière. D'un côté, les communes sont propriétaires du patrimoine et ont le titre d'autorité organisatrice. D'un autre côté, si on fait abstraction du cas des ELD, cette activité est confiée sous un régime concessif à la structure issue de l'opérateur historique (ERDF dans le cas qui occupe la présente consultation). Quand le contrat de concession arrive à terme les communes n'ont pas la possibilité de faire jouer la concurrence entre opérateurs et ne peuvent pas non plus reprendre le service en régie. Dans ce cadre, la négociation du contrat n'en est pas une puisque la commune ne dispose d'aucun des leviers qui donnent un pouvoir de négociation. Il en résulte une concession qui est extrêmement peu transparente¹ et dont l'efficacité n'est pas observable. Le rapport de la Cour des Comptes de février 2013, fondé sur les contrôles de nombreux syndicats, propose un bon aperçu de ce point.

Dans ce cadre, l'intervention de la CRE est utile puisqu'il est préférable de réguler une entreprise, ERDF, qui se voit octroyer un monopole légal. Mais il serait grandement préférable, lors des fins de contrat, de pouvoir faire jouer la concurrence entre opérateurs et d'établir aussi une « concurrence de projets » (entre le recours à un prestataire et une internalisation en régie).

Outre sa grande précarité juridique, notamment au regard des principes communautaires, le présent système d'organisation incite à l'inefficacité technique et économique. Il conviendrait de le modifier, cette requête étant d'ailleurs demandée par de nombreuses parties prenantes lors du débat national de la transition énergétique.

Enfin, au sein même de ce système, le recours au principe concessif, en lieu et place de la délégation de service public, paraît tout à fait malvenu. Sur ce point encore, la boucle locale d'énergie se

¹ Ainsi, les comptes rendus d'activités de concession (CRAC), que la CLCV peut examiner en commission consultative des services locaux constituent très souvent l'archétype d'un document sans substance.

distingue des autres services publics locaux où la concession est devenue assez exceptionnelle. La raréfaction de ce régime dans les autres secteurs tient premièrement au fait que l'accumulation de provisions dans un univers peu contrôlé a généré des abus (citons le cas de l'eau potable pour la commune de Bordeaux qui, en situation pré-contentieuse, a fini par se faire restituer 238 millions d'euros du groupe Suez en 2006 pour des provisions indument accumulées).

Par ailleurs, le principe concessif place la gouvernance dans une situation assez impossible : d'un côté, un régime de provision n'est viable que si la durée du contrat correspond suffisamment à la durée de vie technique et, d'un autre côté, il n'est bien sûr pas souhaitable que la durée des contrats soit trop longue. On notera enfin que les provisions concessives sont censées être une dette de l'opérateur envers la collectivité concédante (retrocédables en cas de non réalisation des travaux) mais que cette dette peut difficilement se matérialiser dans un contexte où la collectivité ne peut pas changer de concessionnaire.

Le conflit récurrent entre collectivités concédantes et ERDF sur le sujet des provisions est ainsi l'expression de cette impossibilité induite par le système concessif.

Les observations suivantes concernent désormais le document que la CRE a mis en débat le 9 juillet à propos de « TURPE 4 »:

- Concernant les charges de capital

De prime abord, les constats relatifs à la dégradation du réseau et à la baisse des investissements sont assez consensuels et suffisamment consolidés pour considérer qu'une relance des investissements soit nécessaire.

On remarquera tout de même que le document proposé par la CRE traite de montants financiers et non de réalisations physiques ou techniques à effectuer, ces dernières représentant pourtant la finalité. Dès lors, on perçoit mal l'effort qui est réellement demandé à ERDF en contrepartie d'une augmentation « financière » des investissements. Le rapport de la Cour des Comptes illustre pourtant le décalage entre la provision et le réalisé :

« la politique de renouvellement d'ERDF ne tient en réalité pas compte de la constitution de ces provisions et de leur montant : un ouvrage est renouvelé dès lorsqu'il est défectueux, et un ouvrage n'est pas renouvelé du seul fait qu'une provision a été constituée à cet effet s'il est en bon état ».

Ensuite, il est malaisé de projeter une amélioration du patrimoine quand celui-ci est très mal connu ainsi que le constate le même rapport de la Cour des comptes :

« Les lacunes dans la connaissance du patrimoine des concessions de distribution publique d'électricité sont imputables à deux facteurs principaux : l'inexistence d'inventaires et une absence de suivi par le concédant, des immobilisations réalisées par le concessionnaire. Dans la plupart des cas, aucun inventaire contradictoire n'a été établi avec le concessionnaire ».

Enfin, le document de la CRE ne s'intéresse pas à l'optimisation économique de ces investissements qui pourrait être observée par l'évolution des coûts unitaire (par exemple, à quel rythme évolue le coût de renouvellement d'un kilomètre linéaire de réseau et comment se situe il relativement à des voisins européens ?). A l'échelon national, la comparaison des coûts de renouvellement du réseau n'est pas possible du fait du monopole légal mais il est regrettable qu'elle ne soit pas effectuée au niveau européen par les informations des autres régulateurs nationaux.

- **Concernant le financement de l'investissement**

Deux remarques peuvent être formulées sur ce point. Premièrement, en page 13 du document de la CRE sur la rémunération des capitaux propres régulés, les auteurs retiennent une hypothèse d'« un taux sans risque de 4 % » sans fonder ladite hypothèse. Ce choix paraît très démesuré dans le cadre actuel. Ainsi, au 25 juillet 2013, selon la Banque de France, le taux de rémunération de l'OAT est de 2,27 % à 10 ans et de 3,27 % à 30 ans. Le dernier glossaire du Comité consultatif sur les services financiers signale bien qu'« en pratique, en France, le taux dit « sans risque » est le taux d'intérêt des obligations assimilables du Trésor (OAT) ». Nous demandons que cette règle analytique, qui est normalement très consensuelle, soit appliquée dans le présent calcul de la CRE ce qui diminue de manière substantielle le chiffrage de la rémunération des capitaux (et donc le coût des investissements).

Deuxièmement, les capacités d'autofinancement d'ERDF sont fortement handicapées par ses versements à l'actionnaire unique (EDF). Le rapport de la Cour des comptes est clair sur ce sujet :

« ERDF verse 75 % de son résultat net à son actionnaire unique EDF. Dans le cas de RTE, le taux de versement des dividendes est de 60 % du résultat net. Malgré un exercice déficitaire en 2009, ERDF a versé un dividende à sa maison-mère ».

Nous ne pouvons pas accepter une hausse du tarif TURPE au motif du financement de l'investissement tant qu'ERDF verse des dividendes aussi démesurés à EDF (qui lui-même verse des dividendes trop élevés, à l'Etat notamment).

- **Concernant les charges d'exploitation**

Le document effectue une balance entre des gains de productivités et des augmentations de charge d'exploitation. Au final, il en ressort une augmentation nette assez substantielle. Il n'est pas proposé d'éléments pouvant apprécier la pertinence de cette pente (benchmark notamment). Le coût d'entretien du km linéaire, tant en évolution qu'en comparaison européenne, est absent de l'analyse.

Nous remarquons que la perspective tracée par le document pour ERDF va à l'inverse des tendances observées dans les autres activités en réseau². La téléphonie mobile a ainsi connu une très nette baisse de ses tarifs par l'intégration de forts gains de productivité et d'une réduction de la marge. Les contrats urbains d'eau potable français ont aussi été souvent renégociés à la baisse, là encore par des gains de productivité sur le volet distribution.

D'une manière générale, l'activité de distribution d'électricité est censée bénéficier de plusieurs facteurs d'économie dans un proche avenir (télé relève, démographie de la main d'œuvre), autant de perspectives qui n'apparaissent pas évidentes dans la projection du document. Enfin, la CRE ne prend pas position sur certaines mesures d'économies suggérées par la Cour des comptes telle que la remise en cause de la présente tarification préférentielle de l'énergie pour les agents.

² Dans la sphère des services, les activités en réseaux sont en effet celles qui connaissent les plus forts gains de productivité. A titre d'exemple se référer à l'article « *La concurrence favorise-t-elle les gains de productivité ? analyse dans les pays de l'OCDE* » Economie et statistiques n°419-420. Enfin, soulignons que la boucle locale d'énergie est techniquement très comparable aux boucles des autres utilities en réseau.

Pour ces raisons, la trajectoire de croissance des coûts d'exploitation proposée par le document ne saurait être acceptée par la CLCV.

Conclusion

La CLCV rappelle que le cadre d'organisation de la distribution d'électricité n'est pas satisfaisant et ne permet pas a priori le meilleur rapport qualité/prix pour l'utilisateur car il oblige à une reconduction d'ERDF sans possibilité de mise en concurrence ou de recours à une régie.

La CLCV exprime un net désaccord quant à l'évolution de la grille tarifaire du « TURPE 4 » proposée par la CRE qu'elle juge trop élevée et insuffisamment motivée. Premièrement, elle ne partage pas plusieurs des hypothèses retenues (coût du capital sans risque, gains de productivité en exploitation). Deuxièmement, elle constate que des éléments de surcoût sont légitimement mis en avant (besoin d'investissement sur le réseau) mais que des éléments très objectifs d'économies ne sont pas envisagés (baisse des dividendes par exemple). Troisièmement, les analyses et propositions de la CRE semblent résulter d'un examen ad hoc et souvent non sourcé des propositions d'ERDF qui, sans préjuger de leur qualité technique, ne mobilise pas d'éléments de preuve circonstanciés (comparatifs sectoriels par exemple). Cette méthodologie, bien éloignée des standards scientifiques, pose problème car elle paraît trop dépendante des données de l'opérateur et manque de distance factuelle.