

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires économiques

- Rapport d'information de la mission d'information sur la sécurité et le financement des réseaux de distribution d'électricité et de gaz (*M. Jean Proriol, rapporteur*) 2
- Informations relatives à la commission 15

Mardi

5 avril 2011

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 59

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence
de M. Serge Poignant**
Président



La commission a examiné les travaux de la mission d'information sur la sécurité et le financement des réseaux de distribution d'électricité et de gaz sur le rapport de M. Jean Proriol.

M. Serge Poignant, président. Mes chers collègues, nous voici réunis pour procéder à l'examen du rapport d'information sur la sécurité et le financement des réseaux de distribution d'électricité et de gaz.

Cette mission a été lancée par mon prédécesseur, M. Patrick Ollier en mai dernier. Elle répondait aux demandes émanant de nos collègues, qui constataient avec inquiétude l'augmentation des plaintes de nos concitoyens relatives au nombre de coupures d'électricité. Outre le président, M. Jean Gaubert, et le rapporteur, M. Jean Proriol, neuf commissaires composent ainsi la mission : MM. Claude Gatignol, Jean-Pierre Nicolas, Francis Saint-Léger et Jean-Claude Lenoir pour le groupe UMP, Mmes Frédérique Massat et Pascale Got ainsi que M. François Brottes pour le groupe socialiste, M. Daniel Paul pour le groupe GDR et M. Dionis du Séjour pour le groupe Nouveau centre.

Arrivée au terme de ses travaux, la mission aura certainement dressé un diagnostic de l'état du réseau de distribution français : la dégradation de la qualité de l'électricité constatée par les usagers est-elle bien réelle ? Si tel était le cas, quelles sont les solutions que vous avez envisagées pour remédier à la situation ?

M. Jean Gaubert, président. Nous avons commencé à travailler sur ce sujet depuis plusieurs mois déjà. Tous les membres de la mission n'ont pas pu être présents à toutes les auditions, qui furent nombreuses. La plupart étaient là lorsqu'ils le pouvaient, mais je dois dire qu'un petit noyau de « fidèles » s'est dégagé : M. le rapporteur, évidemment, mais aussi Mme Frédérique Massat, M. François Brottes, M. Daniel Paul, ou encore M. Jean-Pierre Nicolas.

Nous avons assez rapidement écarté du champ de la mission les réseaux de distribution de gaz, car ils relèvent de problématiques différentes. Lorsque l'on parle de sécurité des réseaux de gaz, on entend la sécurité des « biens et des personnes », et non celle des réseaux en eux-mêmes. En outre, la question qui nous a préoccupés, la qualité de la desserte de l'ensemble du territoire, ne se pose justement pas dans le cas des réseaux gaziers, pour lesquels il n'existe pas d'obligation légale de desserte de tous les citoyens, contrairement au cas des réseaux d'électricité.

La sécurité des réseaux d'électricité fait référence à la continuité et à la qualité de l'électricité distribuée. Nous avons tous en mémoire les grands épisodes que nous avons connus au cours des dix dernières années : les tempêtes Lothar et Martin de 1999, Klaus et Quentin de 2009, Xynthia en 2010, ou encore les épisodes de neige collante. Pour la petite histoire, la mission devait se rendre dans les Côtes-d'Armor en décembre pour étudier les problèmes liés aux « fils nus », mais le déplacement a dû être annulé en raison d'importantes chutes de neige. Cela montre bien qu'il n'y a pas qu'en montagne que l'on connaît des épisodes de neige collante... La plupart de ces aléas climatiques sont classés dans la catégorie des « événements exceptionnels » ; le rapport analyse cette notion et montre qu'il existe un débat entre le gestionnaire du réseau, ERDF (Électricité réseau de distribution France), et le régulateur, la Commission de régulation de l'énergie (CRE), sur leur définition. Confrontés à

la fréquence croissante des épisodes venteux, on ne peut plus considérer qu'ils sont de nature exceptionnelle, car cela inciterait à ne pas mettre en œuvre tous les moyens nécessaires pour que le réseau puisse y résister.

Nous constatons une dégradation indéniable de la sécurité des réseaux, qui dure maintenant depuis une décennie. Le temps de coupure moyen, que l'on appelle le « critère B », a baissé durant la décennie 1990, puis a augmenté depuis le début des années 2000. C'est un constat qui est partagé par tous les interlocuteurs que nous avons rencontrés. Une telle dégradation est corrélée à la diminution des investissements du gestionnaire du réseau. Plus précisément, l'augmentation du temps de coupure s'explique par une baisse des investissements dont on peut dater le début en 1993 ; les effets de celle-ci ne se sont fait sentir que quelques années plus tard. Le temps de coupure moyen actuel est environ le même que celui du début des années 1990 : ce qui a été gagné dans une décennie a été perdu dans l'autre.

Mais il y a pire. Le temps de coupure moyen cache beaucoup d'inégalités, ce que ce rapport s'attache à montrer. Il existe une ligne de clivage qui oppose, schématiquement, d'un côté la région parisienne et les grandes agglomérations, qui bénéficient d'un temps de coupure bas, de l'autre, les départements de montagne, mais aussi ceux du Centre de la France, qui subissent des temps de coupure élevés. À l'intérieur de ces départements, les zones urbaines ne sont pas trop concernées : ce sont surtout les zones rurales, qui peuvent compter des interruptions de courant allant jusqu'à plusieurs jours. De telles inégalités territoriales sont encore trop méconnues. C'est pourquoi nous proposons d'introduire un indicateur qui permette de mesurer les écarts à la moyenne. Je rappelle qu'il est plus facile et moins coûteux d'agir en faveur ceux qui sont déjà bien servis, parce qu'ils sont plus nombreux.

Revenons au sujet des investissements : alors qu'ils s'élevaient à 3,2 milliards d'euros en 1992, ils n'étaient plus que de 1,6 milliard en 2004. Ces chiffres sont éloquentes... Cela montre d'ailleurs que la responsabilité de la dégradation de la qualité de l'électricité n'incombe pas aux opérateurs de terrain, qui ont travaillé avec les moyens dont ils disposaient. D'autres choix ont été faits à l'époque, qui favorisaient plutôt le développement à l'international que le réseau de distribution. S'ajoute un recul des dépenses d'entretien, en particulier d'élagage. Lors d'une tempête, ce ne sont pas les fils qui se décrochent des poteaux, mais les arbres qui tombent sur les fils. Il faut reconnaître que cela arrangeait à la fois ceux qui ne voulaient plus que l'on touche à leurs arbres et EDF, qui voyait ses charges se réduire.

Je voudrais également signaler les conséquences lourdes de certains choix techniques en matière d'investissements. Il s'agit d'une part du monophasé en bout de réseau, privilégié par EDF : on ne se sert que d'un fil sur les trois ; quand le fil unique est saturé, on est alors obligé de tirer un nouveau câble, tout ça pour n'utiliser, une fois de plus, qu'un seul fil. Les impacts financiers de tels choix sont très élevés et l'on doit s'en alarmer. Le triphasé ne représente pas une charge beaucoup plus importante pour le consommateur ; y recourir systématiquement engendrerait des économies d'argent public considérable. D'autre part, la généralisation des pompes à chaleur, d'ailleurs souvent en monophasé, a l'avantage d'entraîner une diminution de la consommation d'énergies fossiles, et l'inconvénient d'accroître la consommation d'électricité. Surtout, le démarrage d'une pompe à chaleur requiert un fort appel de puissance, ce qui oblige à redimensionner les fils en conséquence. Pour illustrer le poids que cela représente pour la collectivité, je prendrai l'exemple du département des Côtes-d'Armor, que je connais bien : sur dix millions d'euros de crédits octroyés par le FACE (Fonds d'amortissement des charges d'électrification), deux millions,

soit 20 % du total, ont été consacrés aux travaux nécessaires au démarrage des pompes à chaleur. On pourrait sans doute citer des chiffres comparables dans d'autres départements.

Venons-en au débat sur la responsabilité respective des collectivités locales et d'ERDF en matière d'investissements. Je ne voudrais pas entrer dans cette polémique, mais je rappellerai tout de même que, parallèlement à la baisse des investissements du gestionnaire du réseau, les collectivités concédantes ont doublé leurs propres investissements entre 2004 et 2010. Ceux-ci sont financés pour une part seulement par des prélèvements sur les recettes tarifaires d'ERDF, le reste provenant de ressources propres des collectivités locales, notamment les produits de la taxe locale sur la fourniture d'électricité. Au moins 420 millions d'euros, soit le montant des taxes prélevées directement par les syndicats d'électrification, sont affectés aux travaux sur le réseau.

Autre débat : où sont les problèmes ? ERDF considère qu'ils sont sur le réseau en moyenne tension (HTA), ce à quoi je répondrai que depuis vingt ans, déjà, la HTA est pointée du doigt. Que n'a-t-on investi avant ? La dégradation de l'état des réseaux HTA est indéniable, mais il ne faut pas oublier que le réseau en basse tension (BT), comporte encore cent mille kilomètres de fils nus, situés principalement dans l'Ouest de la France. De plus, les longs réseaux qui desservent les habitations isolées ou les exploitations agricoles ne doivent en aucun cas être négligés si l'on veut diminuer les inégalités en matière de qualité de l'électricité.

Dans un rapport récent, la CRE considère que la gouvernance est la clé du problème. Cette analyse me semble un peu exagérée, même si l'on constate effectivement que les relations entre les collectivités locales, propriétaires des réseaux, et le concessionnaire sont devenues plus difficiles depuis un certain temps. La déstructuration de l'organisation territoriale des services de la distribution d'électricité, du fait, sans doute, de la filialisation d'ERDF, et de nouvelles politiques de management, a également contribué à de telles difficultés. Certains agents se sentent découragés, même si l'on peut noter une amélioration récente sur ce point.

Enfin, je voudrais évoquer certains changements qui sont intervenus. En premier lieu, avec la filialisation d'ERDF au sein d'EDF, on peut désormais distinguer quels sont les investissements de chacune des branches du groupe. Auparavant, on ne pouvait savoir quels étaient les montants qui étaient engagés sur le réseau, et les programmes d'investissements annoncés étaient souvent bien loin de ce qui était réalisé. La filialisation, associée à l'introduction du mécanisme du TURPE (tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité), ont permis de clarifier les flux financiers. Pour autant, on n'a pas la certitude que la totalité des investissements prévus par le TURPE est dépensée. En particulier, sur les deux premières années du TURPE actuel, la trajectoire des investissements d'ERDF est inférieure à la trajectoire prévue par le TURPE : celle-ci était fixée à 2 588 M€ en 2009 et 2 732 M€ en 2010, alors que les investissements réalisés ne s'élevaient qu'à 2 313 M€ et 2 560 M€. La différence était donc de 275 M€ en 2009 et 172 M€ en 2010. ERDF ne peut donc pas se réfugier derrière l'argument selon lequel elle serait mal rémunérée, car la CRE, dans sa grande bonté, a accordé à ces investissements un taux de rémunération de 7,25 %.

En second lieu, la loi du 10 février 2000 dispose que le gestionnaire du réseau de distribution doit offrir une desserte d'une « qualité régulière ». Or, les textes d'application, qui ont péniblement été pris, admettent qu'il existe trois zones de qualité en France et que celles qui sont plus éloignées des centres urbains pourraient être plus mal traitées que les autres. Les pénalités sont de toute façon si peu coercitives que ces dispositions sont tout à fait inutiles. Je

signalerai qu'à l'inverse, la Suède, où nous nous sommes rendus dans le cadre de la mission, a mis en place un système de sanctions bien plus coercitives qui semble fonctionner.

Je passe maintenant la parole à M. le rapporteur Jean Proriol, qui complétera mes propos.

M. Jean Proriol, rapporteur : Je ne reviendrai pas sur le diagnostic. Je rappellerai qu'il y a déjà eu dans ce domaine plusieurs rapports intéressants que je vous invite à lire, si ce n'est déjà fait. J'en citerai au moins trois, tout en relevant qu'ils sont globalement convergents. Tout d'abord, celui de Jean-Pierre Hauet, au titre de la FNCCR (Fédération nationale des collectivités concédantes et régies), établit un diagnostic de l'état des réseaux et présente une comparaison européenne fort intéressante. Ce rapport est sorti suite aux tempêtes de 1999 et du 24 février 2009. Le deuxième rapport a été rédigé par Gilles Bellec, ingénieur des Mines, mandaté par le ministère de l'Industrie. Cet ingénieur explique que la moyenne tension, que l'on appelle « HTA », est centrale en matière de qualité, car c'est sur cette portion du réseau que 80 % des coupures sont décomptées. Moins de 10 % de celles-ci sont provoquées par des défaillances sur le réseau en basse tension, la différence étant due au réseau de transport. Sur la moyenne tension, les coupures viennent principalement de sa partie aérienne, encore très importante, puisqu'elle est longue de 360 000 kilomètres. On voit donc bien sur quel segment du réseau nos efforts devront porter.

Le rôle des acteurs est un peu compliqué dans notre système français. Quatre acteurs principaux sont en jeu : la maison mère, EDF, sa filiale détenue à 100 %, ERDF qui est gestionnaire de la distribution, la Commission de régulation de l'énergie (CRE), l'autorité de régulation, et les collectivités territoriales, qui ont titre d'« autorités organisatrices de la distribution ».

On constate immédiatement qu'une filiale qui dépend à 100 % d'une maison mère est forcément dans la dépendance, bon gré, mal gré. Cela est évident dans le choix des investissements. Par contre, les autorités concédantes, qu'il s'agisse de syndicats d'électrification ou de collectivités qui sont de grandes communes (par exemple, la Ville de Paris), ont plus de latitudes pour décider de leurs investissements puisqu'elles sont décentralisées, à la différence d'ERDF qui est centralisée au niveau national. Il y a donc deux niveaux d'intervention qui devraient coopérer davantage qu'ils ne le font actuellement. Le rapport Bellec indique que les autorités concédantes sont des acteurs très dynamiques sur le plan financier. Ses auteurs les accusent cependant de privilégier les investissements finançant la descente des 4 fils nus de nos bourgs et de nos villages dans les fourreaux des tranchées – autrement dit de construire des réseaux souterrains, non pas toujours pour des raisons de sécurité mais pour des raisons d'esthétique. Mais l'on ne voit pas pourquoi nos compatriotes ruraux pourraient supporter les toiles d'araignée que sont les fils qui traversent nos places publiques alors que dans le monde urbain, il y a bien longtemps que tout cela a été enterré. On peut se demander si un tel reproche est bon ou mauvais ; toujours est-il que c'est parce qu'on a enterré les réseaux dans nos collectivités que l'on souffre beaucoup moins des coupures sur la basse tension. On ne peut pas nous reprocher de l'avoir fait tout en refusant de reconnaître que l'on y a gagné, y compris en termes de sécurité, même s'il faut parfois freiner le souhait des habitants lorsque le jeu n'en vaut pas la chandelle. Dans ses conclusions, le rapport Bellec préconise, pour sécuriser le réseau de distribution électrique, d'enfouir le réseau en moyenne tension. Actuellement, c'est ERDF, et non les collectivités concédantes, qui est en charge de ce réseau et qui doit pouvoir conduire en ce domaine une stratégie d'investissements à long terme, sans pour autant sacrifier la basse tension à la haute tension.

Il y a quatre segments : la production, le transport, la distribution et la fourniture. Depuis quelques années, on peut s'adresser à ERDF, qui a le monopole de la distribution et qui doit garantir une bonne qualité de service, non seulement pour les clients finaux, mais également pour les fournisseurs, que ce soit EDF ou des sociétés privées.

Enfin, le troisième rapport est celui de la CRE qui constate au cours des dernières années une augmentation de la durée moyenne de coupure, dont les autorités concédantes se sont souvent inquiétées. Elle conclut en disant que les investissements dans les réseaux sont nécessaires et qu'il faut privilégier les réseaux de haute tension, renouveler ou remplacer les réseaux aériens ou à fils nus, tout en résorbant les points noirs qui sont le plus souvent situés au niveau des derniers mètres de réseau aboutissant dans nos hameaux. La CRE préconise donc un dialogue renouvelé entre le gestionnaire des réseaux (ERDF) et les autorités concédantes.

Venons-en à présent à nos propositions.

Nous partons du constat que le « critère B », l'indicateur utilisé pour mesurer le nombre de coupures ne nous paraît pas toujours assez significatif. Il correspond au temps de coupure moyen toutes causes confondues (TCC) : jusqu'à l'an 2000, il a baissé, puis il s'est mis à augmenter et a désormais atteint une certaine stabilité. Nous pensons qu'il faut aussi mesurer la situation des « extrêmes » pour résoudre les problèmes auxquels ils font face : la mesure des disparités géographiques en matière de qualité de l'alimentation en électricité est le parent pauvre de la statistique électrique française ! Nous pourrions nous inspirer, par exemple, de l'ancien « critère G », qui mesurait l'alimentation des usagers les moins bien desservis. Nous proposons un système permettant de mesurer de façon plus précise les écarts moyens là où il y a le plus de difficultés. Un tel indicateur est d'autant plus nécessaire que, désormais, le critère B acquis a une consistance juridique à travers le dispositif de régulation incitative de la qualité instauré par la CRE.

La proposition n° 2 vise à contraindre l'actionnaire EDF à accorder à sa filiale, ERDF, des moyens suffisants pour résorber les inégalités territoriales en matière de qualité de l'électricité. Il n'est pas normal que la trajectoire d'investissements d'ERDF soit systématiquement inférieure à celle du TURPE.

Trois solutions ont été examinées.

La première vise à soumettre le programme d'investissement du gestionnaire du réseau de distribution à l'approbation du régulateur, ce qui revient à étendre le régime en vigueur pour le réseau de transport au cas de la distribution. Cette solution présente un avantage : les investissements réalisés correspondraient effectivement à la trajectoire d'investissements prévue par le TURPE. Les montants consacrés au rétablissement de la qualité ne seraient plus une variable d'ajustement. Elle présente aussi un inconvénient : la mission a estimé que cette solution octroyait à la CRE un pouvoir trop important ; les collectivités territoriales doivent être associées aux décisions en matière d'investissement.

La seconde vise à approfondir le dispositif de « régulation incitative de la qualité » introduit par la CRE dans le TURPE. Cela présente deux inconvénients : d'abord, la CRE se fonde pour l'instant sur le seul « critère B » pour définir les objectifs à atteindre par le gestionnaire du réseau, ce qui n'incite pas celui-ci à améliorer la situation des points extrêmes ; en outre, là encore, cela transfère à la CRE un nouveau pouvoir, sans que les collectivités territoriales puissent être associées à l'élaboration du dispositif.

La mission est donc favorable à une troisième option : le renforcement du « dispositif qualité ». Une telle mesure donnerait aux collectivités territoriales un moyen d'action réel envers le gestionnaire du réseau si celui-ci ne remplissait pas ses obligations en matière de qualité. Cela passe par deux évolutions du cadre réglementaire. D'une part, un rehaussement des seuils fixés par l'arrêté d'application du 18 février 2010 : le dispositif réglementaire ne se contentera pas de garantir un niveau de qualité « plancher », mais contraindra le gestionnaire du réseau de distribution à s'inscrire dans une perspective d'amélioration de la qualité. D'autre part, la publication du décret prévu par le III de l'article 21-1 de la loi n°2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, permettant aux collectivités concédantes d'obliger le concessionnaire à remettre entre les mains d'un comptable public une somme qui sera restituée après constat du rétablissement du niveau de qualité.

Les propositions n° 3, 4 et 5 ont pour objet de conforter la place centrale des autorités concédantes dans le service public de la distribution de l'électricité.

La proposition n° 3 vise à achever la départementalisation, processus qui est déjà bien engagé. Le regroupement des collectivités concédantes profite à l'ensemble des parties prenantes car le niveau départemental est plus adapté que la maille concessive lorsqu'il s'agit de gérer le réseau de distribution. Deux moyens doivent être soutenus : le dispositif d'incitations financières mis en place par le FACE pour favoriser le regroupement des autorités concédantes ; la mise en œuvre des « conférences départementales » introduites par la loi NOME. Celles-ci permettront d'établir un dialogue réel entre les autorités concédantes et le gestionnaire du réseau, sous l'autorité du préfet. Elles devront également faciliter la communication d'informations entre les parties. Les collectivités concédantes manquent encore trop souvent de données sur l'état de leurs concessions.

La proposition n° 4 part du constat selon lequel les collectivités concédantes ne sont pas associées à la discussion tarifaire et à la programmation des investissements. Et on leur reproche ensuite de procéder à des investissements qui n'étaient pas prévus !

C'est pourquoi la mission préconise que le Conseil du FACE élabore un document de portée nationale, nommé « stratégie nationale pour le réseau de distribution », avant que ne soit fixé le TURPE.

Enfin, la proposition n° 5 vise à préserver les moyens financiers dont disposent les collectivités concédantes pour investir. Outre les programmes du FACE, qui se révèlent indispensables au maintien de l'état du réseau basse tension, les taxes locales sur la fourniture d'électricité doivent servir au financement des travaux d'électrification.

Le produit des taxes locales sur l'électricité s'est élevé à 1,7 milliard d'euros en 2009, dont seulement 420 millions d'euros prélevés directement par les syndicats d'électricité. La différence dépend du bon vouloir des communes ou des départements, qui peuvent ou non l'affecter au réseau.

La mission considère donc que, dans un contexte d'augmentation des prix de l'énergie, les contributions acquittées par le consommateur doivent aller aux réseaux. Nous proposons que la moitié, au moins, des taxes locales sur la fourniture d'électricité prélevées par les départements et les communes soit affectée à des travaux d'électrification.

Enfin, la proposition n° 6 soulève le problème de l'endettement du gestionnaire du réseau de distribution.

L'endettement peut constituer une solution intéressante pour financer des investissements de long terme.

Mais EDF refuse qu'ERDF s'endette, car le taux effectif de rémunération des investissements par le TURPE serait inférieur au taux de 7,25 % affiché par la CRE. Par ailleurs, ce taux de 7,25 % ne vaut que pour la période tarifaire courante, rien ne dit qu'il sera maintenu à ce niveau. Or, un plan d'investissements se met en œuvre sur une durée supérieure à quatre ans.

L'objet de cette proposition est d'attirer l'attention du régulateur sur ces questions. Le tarif doit offrir de la visibilité et de la sécurité aux investisseurs.

L'équilibre historique sur lequel a été construite la distribution publique de l'électricité repose sur le maintien conjoint de la péréquation nationale et du régime des concessions à la française. Les autorités européennes nous ont indiqué qu'il n'était pas menacé, et l'on ne peut que s'en réjouir. La mission souhaite réaffirmer le rôle central des collectivités locales, qui ont reçu, par la loi du 15 juin 1906, toujours en vigueur, la propriété du réseau de distribution. Pour qu'elles continuent d'apporter une contribution importante au réseau, il est essentiel de préserver les ressources dont elles disposent, c'est pourquoi nous sommes attachés au maintien des programmes du FACE.

Cette mission a également mis en valeur la complexité des mécanismes de financement au sein du groupe EDF. Si la gestion du réseau de transport d'électricité ne reçoit aucune critique, les relations financières entre EDF et ERDF sont à clarifier. Il apparaît que la nouvelle direction d'ERDF, qui a accentué le redressement des efforts en faveur du renouvellement du réseau, se heurte à l'insuffisance des moyens dont elle dispose pour investir.

M. Jean Gaubert, président. Enfin, je voudrais évoquer brièvement une question qui nous préoccupe tous : l'avenir du régime des concessions à la française. La France a une organisation particulière par rapport à d'autres pays européens, puisque les concessions sont départementales ou communales tandis que le concessionnaire est national. Ce n'est pas le cas de l'Italie, qui a une concession nationale et un concessionnaire national.

La péréquation ne pourra être maintenue que si le système des concessions perdure. Si celui-ci était modifié, les acteurs des concessions bénéficiaires engageraient des dépenses superflues de manière à ne pas payer de contribution au fonds de péréquation. Même les acteurs des concessions déficitaires seraient incités à faire des dépenses en comptant sur une compensation. La péréquation ne peut donc fonctionner que s'il y a un concessionnaire unique, ou quasi-unique comme c'est le cas actuellement puisque ERDF gère 95 % du réseau, sans quoi nous tomberions dans une logique inflationniste.

La Commission européenne lance une initiative sur les concessions. Nous avons rencontré le Commissaire européen au marché intérieur, M. Michel Barnier, pour savoir si le système français de concessions de distribution était concerné par ce projet de directive. Il nous a assurés que ça n'était pas le cas. En effet, les concessions de distribution ne seraient pas des concessions au sens du droit communautaire, car il n'y a pas de transfert de risque

vers le concessionnaire, grâce à l'existence du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE).

En Suède, où nous nous sommes rendus dans le cadre de la mission, des pénalités très fortes existent et produisent un effet dissuasif certain. En matière de développement de réseaux intelligents, si l'on excepte l'obligation qui est faite de communiquer à chaque consommateur une facture mensuelle calculée à partir de sa consommation réelle et non à partir d'une estimation, la Suède n'est pas plus avancée que la France. Nous avons visité un quartier qui pourrait être équipé d'un réseau intelligent en 2020 mais nous n'avons pas eu d'explication claire sur le fonctionnement de ces réseaux.

M. le président Serge Poignant. Le compte rendu de la table ronde sur les réseaux intelligents que nous avons tenue le 9 mars dernier figure en annexe du document que vous avez remis.

Je vous remercie pour ce rapport, qui comprend des éléments extrêmement intéressants de comparaison, notamment sur les dividendes, sur les temps de coupure à Paris et dans d'autres régions. J'ai bien noté que la mission était favorable à la mise en place de mécanismes qui contraindraient EDF à accorder à sa filiale ERDF les moyens financiers suffisants pour investir dans les réseaux de distribution. En ce qui concerne la proposition n°5, qui vise à introduire un mécanisme d'affectation des taxes locales sur la fourniture d'électricité, une mesure législative est-elle nécessaire ?

M. Jean Gaubert. Tout à fait, M. le président.

M. François Brottes. Je remercie le président et le rapporteur pour la qualité de leur travail, d'autant plus que j'ai été à l'origine, avec mon groupe, de la demande de constitution de la mission d'information. J'aurais souhaité pouvoir la présider mais j'avais trop d'engagements par ailleurs, je regrette également de ne pas avoir pu participer à la réunion au cours de laquelle la mission a adopté ses conclusions car nous avons en même temps une réunion de commission.

Je soutiens toutes les conclusions de la mission, sauf celle qui concerne la départementalisation. Il convient, comme le souligne le rapport, de clarifier la répartition des rôles entre EDF et ERDF. D'autre part, l'intervention de la CRE et l'existence du TURPE ne permettent pas de répondre à tous les défis en matière de réseaux. Un rapport non public de la CRE a fait état de difficultés. Vous avez évoqué la notion de trajectoire d'investissements, je pense que le rapport devrait être lu avec intérêt par les régulateurs.

M. le rapporteur a évoqué l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité, qui fragmenté celui-ci en quatre segments, et nous ne partageons sans doute pas le même avis sur cette question. Je constate en effet que les réseaux se sont dégradés de manière concomitante. Il faut d'autre part améliorer les relations entre les collectivités territoriales et ERDF, en renforçant les échanges, ainsi que la cohérence des actions, dans l'intérêt de la qualité du réseau et du service. Je ne suis pas favorable à la départementalisation mais à un réseau uni de transport et de distribution, ce qui existe dans d'autres pays européens. Trois problèmes se posent. Il s'agit tout d'abord de la distribution d'électricité, sujet bien traité dans le rapport, qui indique les failles et les points forts du système. Le deuxième problème concerne la péréquation, qui ne peut être que nationale, puisqu'il existe des départements riches et des départements pauvres. La départementalisation favoriserait la volonté d'indépendance des départements, et la tendance à prendre en charge l'ensemble des services liés à l'électricité,

au-delà de la distribution. Il s'agit d'une dérive que je tiens à dénoncer. Enfin, le développement des énergies renouvelables, produites localement, induit une évolution de la structure du réseau. Désormais, l'électricité ne « descend » plus seulement de la centrale vers l'utilisateur, mais remonte également sur le réseau. Cela implique une approche nationale.

En conclusion, ce rapport aborde des problèmes essentiels et j'espère qu'il ne restera pas lettre morte.

M. Alain Suguenot. Je tiens également à saluer la qualité du rapport. Au-delà des propositions sur la sécurisation du réseau et l'enfouissement, je pense que le rapport ne met pas assez l'accent sur les contradictions d'EDF, qui depuis des années appelle nos concitoyens à réduire leur consommation électrique, alors même que des campagnes publicitaires successives les invitent à recourir au chauffage électrique, qui est un élément de fragilisation du système. Comme le recommande le rapport, il est nécessaire de renforcer la sécurité du réseau, grâce à l'enfouissement et au renforcement des critères de qualité. Du fait de la structure arborescente de notre réseau, le maillage est insuffisamment résilient. Lorsqu'une ligne est défaillante, l'ensemble du réseau peut basculer. Pour supprimer un tel risque, il faudrait développer un type de réseau différent, dit « maillé » ou « bouclé », mais cela suppose de lourds investissements. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un rapport technique, il conviendrait de dégager des pistes permettant de réduire la vulnérabilité du système. Je souscris aux propos du rapporteur concernant le financement et la nécessité d'une mesure législative afin de mettre fin à la situation actuelle, dans laquelle il n'est pas possible de recourir à l'emprunt en raison des règles qui régissent les relations entre EDF et ERDF. Enfin, je crains qu'il y ait une dichotomie entre la péréquation et la concession.

M. Daniel Paul. Il s'agit d'un rapport d'une grande qualité, qui reflète un travail approfondi d'investigation et d'analyse. De nombreuses études ont été publiées ces dernières années sur la problématique des réseaux. Il est frappant de constater que le recul des investissements dans les réseaux de distribution remonte à 1992, date à partir de laquelle a été lancée la libéralisation. C'est également à partir de cette date qu'a été fait le choix de réorienter les investissements, qui n'étaient déjà plus seulement dirigés vers la production, mais vers la croissance externe. Nous nous souvenons tous des « aventures sud américaines » de la fin des années 1990 et du début des années 2000. Nous avons par la suite précisé que la mission d'EDF devait concerner exclusivement la plateforme européenne mais cela a été remis en cause. EDF a recommencé à mener des opérations lourdes, notamment aux États-Unis, alors qu'elle était une entreprise 100 % publique et intégrée. Le rapport ne met peut-être pas assez cette problématique en évidence mais il est vrai qu'il ne s'agit pas précisément de l'objet de la mission.

Enfin, l'exemple de la Suède est éclairant car la situation de ce pays est similaire à la nôtre. Les producteurs ne sont pas incités à investir dans le transport, en raison des faibles rendements et des risques climatiques. La Suède a mis en place un système coercitif, avec des pénalités financières lourdes, afin que les entreprises privées réalisent des investissements, avec la possibilité d'une obligation d'enfouissement du réseau. L'association des propriétaires de maisons individuelles, qui compte tout de même 700 000 adhérents dans un pays de moins de dix millions d'habitants, nous a indiqué qu'en quelques années le prix de l'électricité avait été multiplié par trois, alors que rien ne le justifie au plan économique puisque l'électricité est exclusivement d'origine nucléaire et hydraulique. L'association nous a expliqué que ce sont l'ouverture à la concurrence d'une part et la création de la bourse nordique d'autre part qui expliquent cette flambée des prix. Notre diagnostic depuis plusieurs années est confirmé.

Je ne suis pas certain que les mesures proposées soient suffisantes, le risque étant d'aboutir à un engagement minimal des opérateurs, qui laisseraient les collectivités territoriales faire face aux dépenses supplémentaires nécessaires. Je voterai donc le rapport tout en y apportant une contribution soulignant cette interrogation.

M. Philippe Armand Martin. Je tiens à féliciter la mission pour son travail et pour son orientation en faveur du renforcement de la qualité de la distribution dans nos campagnes par le recours à l'enfouissement. Dans la mesure où l'État dispose des moyens pour imposer des obligations de qualité aux entreprises du secteur, comment peut-on veiller à ce que les clients résidentiels aussi bien que les entreprises disposent d'une électricité de qualité à un prix raisonnable et transparent ?

Mme Frédérique Massat. Je rejoins tout à fait les conclusions du rapporteur et du président de la mission. Il faut souligner le fait que le gestionnaire du réseau, ERDF, reconnaît la dégradation des réseaux mais qu'il met en avant le coût des investissements relatifs à l'intégration des énergies renouvelables, les réseaux intelligents et la voiture électrique pour justifier la nécessité d'opérer des choix, tout en écartant le recours à l'endettement pour de tels investissements jugés non rentables. J'ajoute que cette dégradation est également due à la stratégie d'ERDF consistant à vider les territoires des personnels compétents et à sous traiter le suivi des pannes à une entreprise privée parfois éloignée et sans connaissance des sites.

Force est de constater que l'ambiance n'est pas au beau fixe entre collectivités concédantes et gestionnaires de la distribution et il faut espérer que les conférences départementales créées par la loi NOME permettront d'améliorer les relations. J'espère toutefois que ces conférences, placées sous la responsabilité du préfet, n'auront pas pour effet de renforcer le poids d'ERDF au détriment des collectivités concernées. Je souhaite également appeler l'attention sur la situation du Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE), qui est en danger alors qu'il s'agit d'un outil important pour l'électrification des zones rurales.

Je suis d'accord avec les propositions de la mission mais il aurait sans doute été utile, suivant l'exemple de la Suède, de prévoir des pénalités plus élevées à l'encontre du distributeur en cas d'indisponibilité. On a en effet pu constater que l'obligation d'indemniser les usagers en cas de coupures prolongées a eu pour conséquence de pousser les entreprises suédoises gestionnaires du réseau de distribution à moderniser celui-ci. Dans la mesure où le décret « qualité » a fait la preuve de son inutilité, il apparaît indispensable de se donner les moyens de contraindre ERDF à procéder à de tels investissements. Il est également nécessaire de renforcer les moyens de contrôles de la concession par la collectivité concédante afin de parvenir à la transparence en ce domaine.

M. William Dumas. En ma qualité de maire d'une commune appartenant à un syndicat départemental d'électrification, alors qu'existent par ailleurs beaucoup de syndicats primaires, je tiens à souligner que les conclusions du rapport vont assurément dans la bonne direction. Force est de constater que la situation était plus facile à gérer avec EDF qu'avec ERDF. La départementalisation va assurément permettre d'améliorer la situation dans des départements ruraux comme le mien où l'on trouve beaucoup de syndicats primaires, qui ne font pas le poids face au concessionnaire.

J'aurais toutefois souhaité un étalement des mesures dans le temps pour éviter les problèmes que pourraient générer les contraintes du FACE. Par ailleurs, je suis tout à fait

d'accord avec l'obligation d'affecter les taxes locales d'électrification à la réalisation de telles opérations.

La départementalisation est souhaitable, je souhaite toutefois que la situation des syndicats primaires se résolve de manière moins brutale avec le FACÉ. Je souhaite également que la conférence départementale permette d'obtenir davantage d'informations de la part d'ERDF, qui bénéficie aujourd'hui d'une position de force.

Enfin, je constate une dégradation de la qualité de la fourniture d'électricité et je considère à ce titre que l'enfouissement est la meilleure solution.

M. Louis-Joseph Manscour. Tout en soulignant la qualité de ce rapport je ne peux que regretter l'absence de tout développement relatif à la situation en Outre-mer qui est pourtant beaucoup plus préoccupante qu'en métropole. La conjonction des difficultés techniques et de la grève des agents a ainsi récemment été à l'origine d'une rupture d'alimentation de plus de 20 000 foyers pendant douze heures.

D'une manière plus générale, la situation aux Antilles se caractérise par un déficit structurel puisque la capacité de production électrique installée est de l'ordre de 450 MW alors que la demande se situe à hauteur de 500 MGW, et augmente à un rythme de 5 % par an. Quelles solutions peut-on dès lors envisager pour contraindre EDF à remplir ses obligations à l'égard des usagers ?

M. Jean Proriot, rapporteur. S'agissant du climat des discussions avec les différentes parties prenantes, il est indéniable que les non-dits et les propos lénifiants n'ont pas manqué, mais cela n'est pas vraiment nouveau.

J'ai bien noté que le concept de départementalisation suscitait quelques réserves de la part de François Brottes. Il s'agit en réalité d'un transfert de compétences des autorités concédantes, les communes, à un syndicat départemental, et non au conseil général. Cette réforme peut se heurter à certaines réticences au plan local mais la question est en voie de règlement avec la mise en place de compensations financières.

Il est clair que le FACÉ est une façon de redistribuer du haut vers le bas, nous y sommes donc tout à fait favorables et il n'est nullement question de remettre en cause un instrument créé en 1936 par Paul Ramadier et qui a fait preuve de son utilité.

Pour répondre à Monsieur Paul, je précise que la hausse du coût de l'électricité en Suède n'est pas uniquement liée l'ouverture à la concurrence mais également à la baisse du coefficient de disponibilité de leurs centrales nucléaires, qui est tombé à 63 % en 2009.

Monsieur Suguenot met en valeur l'utilité d'un système maillé comme celui de l'Allemagne, plus fiable que le système français, qui est construit en arborescence, notamment en zone rurale. Sur le plan des principes, le maillage est sans doute supérieur mais il est aussi beaucoup plus coûteux.

Les *smart grids* pourraient permettre d'améliorer la qualité de service puisque le gestionnaire connaîtrait très précisément la localisation de la panne. ERDF développe d'ailleurs le concept de réseau « auto cicatrisant », par analogie avec le champ médical.

S'agissant du prix de l'électricité, notre mission n'a porté que sur la part acheminement de celui-ci, qui est un tarif régulé décidé par le Gouvernement sur proposition de la CRE.

Par ailleurs, la loi contraint en principe le distributeur à maintenir un bon niveau de qualité, mais les dispositions législatives ne sont pas toujours appliquées car les textes réglementaires sont insuffisants pour rendre cette contrainte effective.

Force est de constater, avec Madame Massat, la fin de l'organisation en districts, en subdivisions et en centres, au profit d'une régionalisation des services d'ERDF. Par ailleurs, ERDF demande à présent aux municipalités de déléguer un conseiller municipal référent qui interviendrait en cas d'incident sur le réseau. Toutefois, des progrès doivent être signalés : nous ne sommes plus aujourd'hui dans une logique de suppression systématique de postes selon une logique strictement comptable, partant du haut vers le bas. ERDF nous a indiqué procéder à des réorganisations de ses équipes en fonction des difficultés constatées sur le terrain.

Louis-Joseph Manscour a justement souligné que nous n'avions pas abordé la question de l'Outre-mer. Jean Gaubert et moi-même sommes tout à fait prêts à nous rendre dans les Antilles. Cela étant dit, nous avons bien noté qu'il convenait d'atteindre une puissance supérieure, mais cette question relève davantage, me semble-t-il, de la production que de la distribution. Par ailleurs, il serait souhaitable qu'en Martinique, les crédits du FACÉ soient consommés. De manière générale, nous sommes nombreux à avoir du retard dans la consommation des crédits, ce qui conduit à des reports d'année en année.

M. Jean Gaubert, président. Je regrette également que nous n'ayons pu nous rendre en outre-mer, mais, de manière générale, nous n'avons pas eu la possibilité d'effectuer le moindre déplacement, que ce soit en France ou à l'étranger, hormis une visite d'une journée en Suède. Je confirme que la Martinique est l'un des départements les plus en retard dans la consommation des crédits. À cet égard, il convient de mobiliser ERDF au même titre que les collectivités territoriales. Pour revenir sur les propos tenus par Monsieur Brottes, je tenais à préciser que la départementalisation n'était pas en cause. La coopération intercommunale est toujours positive, pourvu qu'elle parvienne à instituer, de manière démocratique, des règles favorables à l'ensemble des collectivités du département. Par ailleurs, Daniel Paul a rappelé à juste titre que, lorsque les projets de libéralisation du marché ont été divulgués, EDF, sachant qu'elle perdrait des parts de marché en France, a réorienté une partie de ses investissements vers l'étranger. Il est vrai également que des investissements hasardeux ont été menés depuis 2003, mais cela n'entre pas dans le champ de notre rapport. Pour répondre à Mme Massat, EDF nous a indiqué qu'elle était favorable au recours à l'endettement pour l'installation des compteurs Linky, dans la mesure où ces investissements s'amortiront progressivement, mais que, pour le reste, elle souhaitait s'endetter en faveur d'activités plus rentables que le réseau proprement dit.

M. Serge Poignant, président. Messieurs, je vous remercie pour ce travail approfondi, qui a été salué par tous les groupes. Après avoir entendu l'ensemble des interventions, qui ont constitué un débat riche et approfondi, nous allons procéder au vote sur la publication de ce rapport. Mais, au préalable, je sollicite votre autorisation pour que le titre

du rapport soit ainsi rédigé : « rapport d'information sur la sécurité et le financement des réseaux de distribution d'électricité ». En effet, ainsi que Monsieur Gaubert l'a expliqué au début de la réunion, la mission d'information n'a pas abordé le thème du gaz.

*La Commission **autorise** à l'unanimité la publication du rapport ainsi intitulé.*



Informations relatives à la commission

La commission a nommé :

– M. Jean-Yves Le Bouillonnet rapporteur de la proposition de loi visant à prendre des mesures urgentes et d'application immédiate en faveur du logement (n° 3294) ;

– M. François Pupponi rapporteur de la proposition de loi visant à prendre des mesures d'urgence en faveur des villes et des quartiers en difficulté (n° 3297).



Membres présents ou excusés

Commission des affaires économiques

Réunion du mardi 5 avril 2011 à 17 heures

Présents. - M. François Brottes, Mme Catherine Coutelle, M. William Dumas, Mme Corinne Erhel, M. Jean Gaubert, Mme Pascale Got, Mme Annick Le Loch, M. Louis-Joseph Manscour, Mme Marie-Lou Marcel, M. Philippe Armand Martin, Mme Frédérique Massat, M. Daniel Paul, M. Serge Poignant, Mme Josette Pons, M. Jean Proriol, M. François Pupponi, M. Franck Reynier, M. Alain Suguenot, M. Lionel Tardy

Excusés. - M. Jean-Paul Anciaux, M. Jean-Michel Couve, M. Daniel Fasquelle, Mme Anne Grommerch, M. Louis Guédon, Mme Conchita Lacuey, M. Pierre Lasbordes, M. Jean-Marc Lefranc, M. Michel Lejeune, M. Jean-Marie Morisset, Mme Anny Poursinoff, M. Michel Raison, M. Bernard Reynès