

Compte rendu

Commission d'enquête relative aux tarifs de l'électricité

– Audition, ouverte à la presse, de M. Xavier Pintat, sénateur, président de la Fédération nationale des collectivités concédantes et des régies (FNCCR), et de M. Pascal Sokoloff, directeur général 2

Mercredi
12 novembre 2014
Séance de 18 heures 15

Compte rendu n° 14

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Présidence
de M. Hervé Gaymard,
Président

M. le président Hervé Gaymard. Nous sommes heureux de recevoir M. Xavier Pintat, sénateur, président de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), ainsi que M. Pascal Sokoloff, qui en est directeur général.

La FNCCR est ancienne : elle a été créée en 1934. Elle fédère quelque 600 collectivités et structures adhérentes. Sa compétence s'étend aux réseaux d'électricité et de gaz, mais aussi aux réseaux d'eau et d'assainissement ainsi qu'aux communications électroniques avec, par exemple, le développement en cours du très haut débit.

C'est bien entendu le domaine de la distribution d'électricité qui retient l'attention de notre commission, même s'il peut s'avérer opportun d'intégrer à nos réflexions des comparaisons, voire des analogies, avec le secteur du gaz.

En France, les collectivités territoriales sont propriétaires des réseaux de distribution électrique. Le plus souvent regroupées en syndicats intercommunaux ou départementaux, elles délèguent par contrat leurs réseaux à des concessionnaires, principalement à Électricité réseau distribution France (ERDF), qui leur versent des redevances. En leur qualité d'autorités organisatrice du service public, elles sont aussi garantes du service rendu aux usagers.

Vous voudrez bien nous préciser quels sont les montants financiers globalement en jeu, tant pour les redevances que pour les investissements actuellement programmés ou restant à définir, tout en rappelant comment s'exerce la maîtrise d'ouvrage.

Cette architecture peut paraître complexe. Elle relève de l'histoire riche et variée de l'électrification de notre pays. Est-elle toutefois spécifique à la France, voire dérogatoire par rapport aux schémas existants dans d'autres pays européens ?

Il conviendra également que nous nous interrogeons sur le rôle actuel du Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE), structure créée il y a près de quatre-vingts ans, et dans laquelle EDF semble conserver une responsabilité importante en matière de gestion.

Messieurs, nous allons vous écouter dans un premier temps au titre d'un exposé liminaire. Puis, les membres de la mission engageront un échange qui débutera par les questions de notre rapporteure, Mme Clotilde Valter.

En vertu de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, les personnes auditionnées sont tenues de déposer sous réserve, notamment, des dispositions de l'article 226-13 du code pénal réprimant la violation du secret professionnel. Cette même ordonnance exige des personnes auditionnées qu'elles prêtent serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Il n'est toutefois pas de tradition de demander à un collègue sénateur de prêter serment devant une commission d'enquête. Le directeur général de la FNCCR, M. Sokoloff, sera donc seul tenu à cette obligation. Je vous demande de lever la main droite et de dire : « Je le jure »

(M. Pascal Sokoloff prête serment.)

M. Xavier Pintat, président de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies. Créée en 1934, la FNCCR est une association de collectivités locales spécialisée dans les services publics locaux de distribution d'électricité, de gaz, d'eau, d'assainissement, de communications électroniques. En matière d'énergie, elle regroupe la

quasi-totalité des collectivités dotées de cette compétence ; en matière d'eau et d'assainissement, 80 %.

Pour ce qui concerne la fourniture et la distribution d'électricité, un cahier des charges nous unit à ERDF et à EDF dans une relation contractuelle tripartite.

Les autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité (AODE) sont constituées sous forme de syndicat intercommunal ou bien de syndicat mixte, structure sur laquelle j'insiste car elle est susceptible d'accueillir, au-delà des communes, des conseils généraux, des conseils régionaux, les futures entités que seront les métropoles.

La FNCRR joue le rôle de bureau d'études au service des communes, propriétaires des réseaux de distribution d'électricité. Elle a pour mission de contrôler la bonne exécution des missions de service public et d'effectuer la maîtrise d'ouvrage des travaux d'électricité relevant des AODE, c'est-à-dire en zone rurale, qu'il s'agisse de l'extension, du renforcement ou de la sécurisation des réseaux.

Notre financement repose sur trois ressources : 377 millions d'euros par an au titre du FACE, qui, depuis qu'il a été transformé en compte d'affectation spéciale, est bien identifiable dans le budget de l'État ; 250 millions d'euros au titre des redevances de concessions ; 400 millions d'euros au titre de la taxe sur la consommation finale d'électricité, soit environ 20 % de son produit total.

Le montant des investissements réalisés chaque année par les AODE oscille entre 800 millions et 1 milliard d'euros, soit le quart des investissements totaux, les trois autres quarts étant effectués par ERDF.

Nous inscrivons nos réflexions sur la tarification de l'électricité dans la perspective de la transition énergétique.

Nous souhaitons que les investissements sur les réseaux de distribution d'électricité soient mieux programmés localement. De récents apports législatifs peuvent nous y aider. D'une part, la loi sur la nouvelle organisation du marché de l'électricité, dite NOME, a mis en place des conférences départementales portant sur les bilans et perspectives en matière d'investissements énergétiques. D'autre part, le projet de loi relatif à la transition énergétique a prévu un comité national du système de distribution publique de l'électricité chargé de dégager une vision globale de ces programmes d'investissements décidés au niveau départemental.

Nous jugeons par ailleurs opportun de favoriser l'optimisation des investissements effectués sur les réseaux de distribution de l'électricité. Cela implique une répartition plus flexible de la maîtrise d'ouvrage entre les concédants et ERDF afin de les encourager à se grouper pour certains marchés de fournitures et de travaux, et donc de minimiser les coûts grâce à des effets d'échelle.

Nous considérons que la couverture tarifaire des investissements des AODE doit être clarifiée. Pour ce faire, nous proposons d'inclure la contribution d'ERDF au FACE et les redevances de concessions dans le compte de régulation des charges et des produits. En outre, nous souhaitons que le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) couvre les travaux des concédants, afin d'éviter à ERDF une trop lourde charge dans les investissements qui lui sont contractuellement dévolus.

Enfin, le remplacement du tarif de première nécessité par le chèque énergie appelle à nos yeux une transition plus longue, de nature à préserver les acquis du système actuel. Pendant une certaine période, les deux dispositifs pourraient ainsi cohabiter, en orientant, par exemple, l'utilisation du chèque énergie vers l'achat d'énergies autres que l'électricité ou le gaz et le financement de dépenses d'amélioration énergétique des logements.

Mme Clotilde Valter, rapporteure. Mes questions porteront sur l'organisation actuelle de la FNCCR. Un rapport sénatorial évoque le coût de la centralisation ; qu'en pensez-vous ? Les liens fonctionnels et financiers existant entre EDF, ERDF et Réseau de transport d'électricité (RTE) pèsent-ils sur le dispositif territorial ? Percevez-vous les conséquences de cette organisation en matière de gouvernance ? Enfin, les syndicats sont-ils affectés par les décisions de l'État à travers la tutelle qu'il exerce sur l'opérateur ?

M. Pascal Sokoloff, directeur général de la FNCCR. Madame la rapporteure, la FNCCR a la faiblesse de considérer que la dualité du système électrique français – à savoir sa double nature, centralisée et décentralisée – présente plus d'avantages que d'inconvénients.

Sa centralisation, héritage de l'organisation industrielle de la production d'énergie mais aussi d'une volonté politique, a le mérite, dans le contexte actuel de crise économique, sociale, environnementale, de garantir le maintien d'une cohésion sociale et territoriale suffisante pour la fourniture d'un bien, l'électricité, qui n'est pas un produit comme les autres. Il nous semble essentiel de préserver cette dimension de solidarité dans le fonctionnement du système électrique. De ce point de vue, la centralisation, autrement dit le portage par l'État de certaines missions, apparaît plus que jamais nécessaire.

Quant à la décentralisation, caractéristique que le système électrique a su conserver à travers son histoire, elle répond aussi aux enjeux de notre époque, à commencer par la décarbonation. Le rapprochement entre centres de production et organisation de la distribution d'électricité que suppose la promotion des énergies renouvelables milite en faveur d'un renforcement du rôle des AODE. De la même manière, l'essor de réseaux intelligents de distribution d'électricité, fondés sur la capacité à mettre en équilibre injections d'énergies intermittentes et soutirages modulés selon les profils de consommation, pourra tirer profit du savoir-faire des collectivités de proximité que sont les AODE, à même de mieux veiller à l'adaptation de leurs réseaux à des contraintes de production plus locales.

Le bon équilibre entre centralisation et décentralisation garantit une convergence entre enjeux de solidarité nationale et adaptation du système énergétique à la lutte contre le changement climatique. Il nous semble donc important de conserver le bénéfice de cette organisation originale.

Ajoutons que les AODE sont des structures intercommunales de grande taille : dans les deux tiers des départements français, la totalité des communes desservies par ERDF sont regroupées dans un grand syndicat ; dans le tiers restant, il existe fréquemment un grand syndicat qui regroupe la majorité des communes. Cette caractéristique leur permet d'établir un bon compromis entre effets d'échelle indispensables pour optimiser les politiques locales énergétiques et proximité avec le citoyen consommateur sur le terrain.

S'agissant du coût de fonctionnement du point de vue de l'opérateur, la FNCCR considère qu'il est important de donner à ERDF les moyens d'exercer sa mission à travers une couverture tarifaire satisfaisante, d'autant que l'État a fait le choix d'organiser le groupe sous forme de sociétés de droit privé, ce qui implique un certain niveau de rémunération. Elle

estime qu'en contrepartie, un dispositif de gouvernance des investissements doit venir garantir le respect de la trajectoire d'investissements définie conjointement par les parties prenantes, notamment l'opérateur qu'est ERDF et l'autorité de régulation qu'est la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

Le système actuel présente des faiblesses : la trajectoire définie par la CRE n'est pas respectée. Depuis 2009, les investissements d'ERDF ont toujours été inférieurs aux hypothèses retenues par le régulateur pour élaborer le TURPE, sauf en 2011, où ils lui ont été supérieurs. Or le TURPE est calibré pour permettre à la filiale de s'acquitter de ses missions d'investissements, déterminantes pour la qualité de l'électricité. Ces décalages invitent à une réflexion sur la gouvernance des investissements.

En ce domaine, une étape importante a été franchie avec la loi NOME et la mise en place de conférences départementales de programmation des investissements, qui fonctionnent aujourd'hui de manière satisfaisante sur l'ensemble des départements après des débuts difficiles. Chaque année, sous l'égide du préfet, autorités concédantes et concessionnaire se réunissent pour dresser le bilan des investissements réalisés et pour définir d'un commun accord les investissements à programmer en se fixant certains objectifs de qualité.

Le projet de loi relatif à la transition énergétique semble offrir une prolongation de ce dispositif à travers une deuxième étape que nous pourrions qualifier de consolidation nationale des programmes départementaux, jusqu'à présent l'élément manquant dans la gouvernance des investissements. Dans sa rédaction actuelle, le texte prévoit la création d'un comité national du système de la distribution publique d'électricité, chargé de dégager une vision nationale à partir de l'empilement des programmes définis au niveau départemental, vision qui pourrait également bénéficier à la CRE. Nous pourrions imaginer que, dans un mouvement inverse, descendant et non plus ascendant, le comité émette ensuite des avis à l'intention des maîtres d'ouvrage, c'est-à-dire les AODE et le concessionnaire, ce qui semble bien l'intention du législateur.

D'autres améliorations visant à améliorer l'efficacité des investissements sont envisageables.

L'organisation de la maîtrise d'ouvrage porte la marque de la décentralisation. Un principe général veut que les autorités concédantes assument la maîtrise d'ouvrage en zone rurale et le concessionnaire en zone urbaine. Toutefois, en réalité, de fortes variations existent d'un département à un autre, d'une concession à une autre : dans certains territoires, il arrive que les autorités concédantes aient une activité de maîtrise d'ouvrage des réseaux plus importante qu'ERDF.

Compte tenu de ces disparités, nous préconisons d'introduire davantage de flexibilité dans l'organisation de la maîtrise d'ouvrage, de façon que, selon les territoires, concessionnaire et autorité concédante acceptent que l'un ou l'autre de jouer un rôle prépondérant, y compris pour les travaux sur les réseaux de moyenne tension, traditionnellement du ressort d'ERDF.

Dans le même esprit, il nous semble judicieux d'encourager les groupements de commandes entre concédants et concessionnaires, de manière à obtenir de meilleurs prix sur les marchés publics et donc à minimiser le coût des travaux sur les réseaux publics de distribution de l'électricité.

M. Alain Leboeuf. Lors de son audition devant notre commission d'enquête, la semaine dernière, Thomas-Olivier Léautier, professeur à l'université de Toulouse et membre de l'école d'économie de Toulouse, nous a invités, avec une pointe de provocation, à avoir le courage de ne pas laisser perdurer une gouvernance bicéphale des réseaux, d'une part, parce qu'elle implique un doublement des moyens humains se consacrant au même objet, d'autre part, parce qu'elle aura pour conséquence une multiplication par un et demi des investissements colossaux qui doivent être effectués dans les années à venir – notamment en matière de *smart grids*. Qu'en pense la FNCCR ?

M. Xavier Pintat. La réflexion sur la gouvernance doit aussi prendre en compte les aspirations des départements à devenir autorités organisatrices à la place des communes. Ils se sont investis dans le domaine de l'énergie en proposant des services à la carte comme l'éclairage public, or ceux-ci ne sauraient se confondre avec le cœur du dispositif, à savoir la distribution de l'électricité sur tout le territoire à qualité, quantité et prix identiques à travers la péréquation, mission dans l'accomplissement de laquelle les communes jouent un rôle essentiel.

Premièrement, elles sont propriétaires des réseaux d'électricité de moyenne et basse tension.

Deuxièmement, à travers les syndicats intercommunaux dans lesquels elles se sont regroupées, elles exercent leurs compétences en matière d'électricité au plus près du terrain, à l'échelle de la parcelle, du plan local d'urbanisme, échelle pertinente pour l'électrification. Les conseillers municipaux sont susceptibles de se mobiliser rapidement dans les situations qui appellent une grande réactivité. Lors des tempêtes qui ont dévasté la Gironde, nous avons pu voir comme les élus locaux ont su résoudre les problèmes, notamment de rétablissement de l'électricité, alors que les services de la sous-préfecture ne répondaient pas.

Les conseils généraux, eux, ne peuvent entretenir une telle relation de proximité. Certes, nous comprenons leurs motivations : les départements aimeraient diversifier leurs ressources. Mais en faire des AODE mettrait à mal le système actuel, qui fonctionne très bien et se verra renforcer par le comité du système de distribution publique d'électricité prévu dans le projet de loi relatif à la transition énergétique.

M. Alain Leboeuf. Que pensez-vous de l'estimation de M. Léautier selon laquelle la gouvernance bicéphale donnera lieu à une multiplication par un et demi des investissements à venir ? La présence d'un concédant et d'un concessionnaire dans la gestion du système électrique permet-elle ou non une optimisation financière ?

M. Pascal Sokoloff. Votre question en appelle une autre : pourrait-on se passer des collectivités locales pour mener à bien une politique énergétique ? Nous considérons que non.

Le débat national sur la transition énergétique et les travaux parlementaires sur le projet de loi relatif à cette question ont été l'occasion de rappeler à plusieurs reprises que la réussite des politiques de transition énergétique dépend d'une implication forte des collectivités locales. En effet, grâce à leur proximité avec le terrain, celles-ci sont seules à pouvoir mobiliser certains moyens humains et matériels.

Par ailleurs, les collectivités, en tant qu'AODE, se sont montrées exemplaires en matière d'utilisation de l'argent public. D'une part, elles ont su obtenir des économies d'échelle. D'autre part, elles optimisent leurs moyens en étendant leur expertise à d'autres

pans des politiques énergétiques. Si les collaborateurs des services des AODE – peu nombreux par rapport à la masse des agents des collectivités locales ou aux milliers d’agents d’ERDF – sont chargés du contrôle de la bonne exécution des missions de service public confiées au concessionnaire et de la maîtrise d’ouvrage de travaux revenant aux communes, ils mettent aussi leur savoir-faire au service d’autres volets des politiques énergétiques locales, par exemple en établissant des diagnostics énergétiques sur l’éclairage public ou les bâtiments publics.

Mme Jeanine Dubié. Vous avez exprimé le souhait de voir les AODE mieux intégrées à la gouvernance d’ERDF. La création du comité du système de distribution publique d’électricité chargé d’examiner la politique d’investissement d’ERDF répondra à cette préoccupation, du moins en partie.

Dans quelle mesure le principe de collégialité des investissements sur les réseaux publics contribuera-t-il à accroître la qualité de ces derniers ? En quoi votre bonne connaissance du milieu rural peut-elle améliorer le service rendu aux usagers ?

S’agissant de la précarité énergétique, de quelle durée doit être, selon vous, la période transitoire entre le dispositif du tarif de première nécessité et celui du chèque énergie ? Êtes-vous favorables à un élargissement de l’assiette de la CSPE à des énergies autres que l’électricité ? Quelles pistes préconisez-vous pour compenser la montée en charge des tarifs sociaux ?

Enfin, l’article 14 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dit NOTRe, prévoit de réduire le nombre des structures syndicales, en particulier dans le domaine de l’eau potable, de l’assainissement, des déchets ou du gaz. Quelle est votre position ? Ne considérez-vous pas que le renforcement de l’échelon départemental permettrait une meilleure mutualisation ?

M. Xavier Pintat. Il existe 13 700 syndicats intercommunaux en France, dont seulement 300 ont pour objet l’électricité. La simplification ne concerne donc pas au premier chef l’énergie. En ce domaine, nous avons déjà fait une partie du chemin – il n’existe qu’un seul syndicat dans 80 % des départements. Qu’il y ait une meilleure visibilité à l’échelon départemental, c’est ce que nous demandons depuis des années dans le domaine de l’électricité. Nous souhaitons que la péréquation s’organise au niveau de département, afin de maintenir une unité d’approche à côté de celle qu’assure au niveau national le FACE, créé en 1936 à la suite d’une proposition du FNCCR.

En ce qui concerne l’eau et l’assainissement, le renforcement du niveau départemental est certainement plus complexe à mettre en œuvre. En matière d’énergie, les réseaux étant interconnectés, l’habitude a été prise de travailler à ce niveau. En matière de politique de l’eau, la situation multiforme – nappes, forages, schémas d’aménagement et de gestion de l’eau – appelle une approche de plus long terme. Seuls quelques départements comme celui de Lot-et-Garonne, me semble-t-il, sont parvenus à établir un prix uniforme de l’eau.

Pour ce qui est des travaux sur les réseaux, rappelons que deux régimes prévalent : l’électrification en zone rurale, qui relève des collectivités, et l’électrification en zone urbaine, sous maîtrise d’ouvrage d’ERDF. En dehors de la péréquation réalisée à partir des crédits du FACE, il importe de promouvoir une cohérence des investissements. La globalisation

nationale qu'opérera le comité du système de la distribution publique d'électricité à partir des conférences départementales y contribuera, nous nous en félicitons.

S'agissant de la CSPE, nous avons peut-être atteint les limites du système.

Quant à la précarité énergétique, nous redoutons que le chèque énergie ne fasse disparaître un système qui fonctionnait bien.

Présidence de M. Alain Leboeuf, vice-président de la commission d'enquête

M. Pascal Sokoloff. La FNCCR suit depuis plusieurs années la question de la précarité énergétique. Nous avons pu constater que le dispositif avait connu des améliorations importantes. L'automatisation de l'attribution des tarifs sociaux permise par la loi Brottes s'est ainsi accompagnée d'une augmentation significative du nombre de foyers éligibles, qui s'élève actuellement à 3,7 millions. Le taux d'accès atteint désormais 80 %, contre moins de 50 % il y a deux ans, pour un nombre de foyers éligibles sensiblement inférieur. En outre, comme l'a souligné l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), le dispositif du tarif de première nécessité a vu ses coûts de gestion décroître alors même que le nombre de foyers éligibles s'élevait ; autrement dit, l'efficacité du système a augmenté.

Nos inquiétudes quant à l'introduction du chèque énergie sont liées avant tout à son financement. Les débats de votre assemblée sur le projet de loi de transition énergétique n'ont pas permis de les dissiper. Nous craignons que les consommateurs d'électricité ou de gaz ne soient amenés à financer la politique de précarité énergétique pour d'autres types d'énergie. Le dispositif flou du chèque énergie risque d'aggraver la contrainte financière pesant sur le système électrique, alors que la situation est déjà tendue pour la CSPE et que le découvert d'EDF se creuse d'année en année.

Nous avons adopté une position de prudence. Avant de prendre le risque de mettre à mal le système actuel, il importe, selon nous, de prendre du recul pendant une période transitoire où cohabiteraient les tarifs sociaux et le chèque énergie, qui serait réservé aux achats d'énergies autres que l'électricité et le gaz, et au financement des dépenses d'amélioration énergétique des logements des personnes en situation de précarité. Cela nous paraît être une formule beaucoup plus sage que celle prévue par le projet de loi, à savoir un basculement complet à très brève échéance, en 2016, ce qui nous laisse très peu de temps. Nous craignons que cette évolution autoritaire ne s'accompagne d'une perte de qualité très importante de la politique de lutte contre la précarité énergétique.

M. Alain Leboeuf, président. Il me reste à vous remercier, monsieur le président, monsieur le directeur général. Vous nous avez rappelé que les réseaux de distribution d'électricité appartiennent depuis leur origine à nos communes et que, si nous voulons continuer à bénéficier d'un service public de qualité, au plus près des réalités de l'urbanisme local, il importe que les collectivités continuent de jouer leur rôle dans la gestion du système électrique.

Membres présents ou excusés

Commission d'enquête relative aux tarifs de l'électricité

Réunion du mercredi 12 novembre 2014 à 18 h 15

Présents. - M. Michel Destot, Mme Jeanine Dubié, M. Hervé Gaymard, M. Alain Leboeuf, Mme Viviane Le Dissez, Mme Annick Le Loch, Mme Béatrice Santais, M. Michel Sordi, Mme Clotilde Valter

Excusés. - Mme Marie-Noëlle Battistel, M. François Brottes, M. Guillaume Chevrollier, M. Jean-Pierre Gorges, M. Jean Grellier, M. Stéphane Travert