

Compte rendu

Commission d'enquête relative aux tarifs de l'électricité

– Audition, ouverte à la presse, de M. Stéphane Kilbertus, administrateur de l'Association nationale régie services publics organismes constitués (ANROC), de M. Christophe Chauvet, administrateur de la Fédération des sociétés d'intérêt collectif agricole d'électricité (FNSICAE) et président de l'Association des distributeurs d'électricité de France (ADEEF), et de M. Gérard Lefranc, président de l'Union nationale des entreprises locales d'électricité et de gaz (UNELEG) 2

Jeudi
20 novembre 2014
Séance de 8 heures 45

Compte rendu n° 17

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Présidence
de Mme Jeanine Dubié,
Vice-Présidente

Mme Jeanine Dubié, présidente. Nous recevons, ce matin, les responsables des organisations professionnelles représentatives du monde de l'électricité au niveau local.

Après avoir reçu, la semaine passée, une représentation de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), conduite par son président, le sénateur Xavier Pintat, nous pensons utile à notre information d'entendre vos organisations, qui ont certainement des points de vue à défendre sur ce segment du secteur électrique qui couvre la production, la distribution et la fourniture aux clients.

Notre commission d'enquête a pour objet les tarifs de l'électricité, dans le cadre évolutif de l'ouverture du marché, décidée par l'Union européenne. Les éléments constitutifs du coût de cette énergie sont donc au cœur de notre réflexion.

Il nous importe aussi de connaître l'état de vos relations avec la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et, plus précisément, vos appréciations sur ses grilles d'analyse tarifaire, susceptibles d'avoir un impact sur la situation économique de vos membres. À cet égard, la gestion du Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACé) et la problématique spécifique des zones rurales méritent sans doute une attention spéciale.

En application de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, les personnes auditionnées dans le cadre d'une commission d'enquête prêtent serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Je vous demande donc de lever la main droite et de dire : « Je le jure. »

*(MM. Gérard Lefranc, Stéphane Kilbertus et Christophe Chauvet
prêtent successivement serment.)*

M. Gérard Lefranc, président de l'Union nationale des entreprises locales d'électricité et de gaz (UNELEG). Je vais m'exprimer au nom des quatre fédérations représentant les entreprises locales de distribution (ELD) : l'Association nationale des régies de services publics et des organismes constitués par les collectivités locales (ANROC), la Fédération nationale des sociétés d'intérêt collectif agricole d'électricité (FNSICAE), le Syndicat professionnel des entreprises locales d'énergie (ELE) et l'Union nationale des entreprises locales d'électricité et de gaz (UNELEG). En effet, par-delà notre diversité, nous travaillons de concert et avons préparé ensemble cette audition.

L'opérateur national masque souvent les entreprises locales de distribution, qui sont toutes des TPE ou PME et se caractérisent, au-delà de leurs missions communes, par la diversité de leurs structures juridiques et de leurs tailles. Elles sont au nombre de cent cinquante et alimentent chacune de 100 à 500 000 clients, sur les 37 millions de clients nationaux, pour un volume desservi de l'ordre de 5 % de la consommation intérieure nationale, soit 25 térawattheures, distribués à 3,8 millions d'habitants, répartis dans 2 800 communes. Les ELD sont présentes sur l'ensemble du territoire national, avec des zones de forte concentration, comme l'Alsace, la Picardie, une région où la distribution d'électricité s'est développée en s'appuyant sur le monde agricole, les départements des Deux-Sèvres et de la Vienne et les zones de montagne, où l'électricité s'est naturellement substituée à la force hydraulique, entraînant la création de nombreuses régies de production et de distribution d'électricité.

Nos entreprises relèvent de statuts juridiques très divers : régies directes ou autonomes, services municipaux d'électricité, sociétés d'économie mixte locales, sociétés d'intérêt collectif agricoles d'électricité, voire coopératives ou sociétés anonymes.

Au-delà de leur mission régaliennne traditionnelle de distribution d'électricité, qui implique l'exploitation des réseaux et la fourniture d'électricité aux tarifs réglementés de vente, les ELD ont, avec la fin du monopole, diversifié leurs activités au cours des dernières décennies, se tournant vers la production d'électricité – hydroélectricité et énergies renouvelables –, la gestion de l'éclairage public au bénéfice des collectivités, les réseaux de chaleur et les réseaux de télécommunication, l'eau ou encore la fibre optique.

Dans le respect des principes d'« étanchéité » entre les activités de commercialisation et les activités de réseau et du principe de séparation juridique imposée à certaines d'entre elles, l'intégration verticale de la chaîne de valeur de l'électricité et du gaz leur confère un rôle d'énergéticien local.

Aux termes de la loi de 1946, toujours en vigueur, les ELD assurent, dans leur zone de desserte exclusive, une double mission de service public : elles sont, d'une part, gestionnaires de réseau de distribution – ce qui signifie dans certains cas, par exemple à Strasbourg ou à Metz, qu'elles gèrent des réseaux de 63 000 volts et de 125 000 volts, qui ailleurs relèvent normalement de Réseau de transport d'électricité (RTE) ; d'autre part, elles assurent la fourniture d'électricité aux tarifs réglementés de vente. Ces missions sont assurées soit dans le cadre de contrats de concession, soit dans le cadre de règlements de service, lorsque l'ELD dépend directement d'une collectivité locale.

Sans vouloir dresser une liste exhaustive des missions confiées par la loi et le code de l'énergie aux ELD, il faut rappeler certaines obligations attachées à ce rôle de délégataire des collectivités locales. En tant que gestionnaires du réseau de distribution, les ELD sont chargées du raccordement des différentes catégories d'utilisateurs – consommateurs ou producteurs – mais également de l'exploitation, de l'entretien et du développement du réseau. Concernant ce dernier point, je tiens à souligner, puisque vous avez évoqué le rôle du FACÉ, qui est l'une des sources de financement du réseau, la particularité du régime concessif français, qui donne à l'autorité organisatrice le droit de procéder au développement du réseau.

En tant que fournisseurs aux tarifs réglementés de vente, les ELD ont l'obligation d'accorder un abonnement à quiconque leur en adresse la demande, mais elles ne peuvent prendre l'initiative de résilier un contrat. Ainsi, une ELD – ou EDF, qui est soumise aux mêmes obligations – ne peut refuser un abonnement à un squatter qui ne dispose d'aucun titre de propriété. Cette obligation confère aux ELD un rôle de « fournisseur de secours » pour les clients résidentiels. Elle n'est pas sans effet sur les coûts de gestion commerciale. Contrairement aux fournisseurs nouveaux entrants dans le dispositif, les ELD ne peuvent en aucun cas choisir leurs clients en fonction de leurs qualités de payeur ou du niveau de rentabilité qui en est attendu.

Les ELD étant pour la plupart centenaires et toutes issues des collectivités locales, elles pratiquent une gestion de la précarité au plus près des clients confrontés à des difficultés, grâce aux relations étroites et anciennes entretenues avec les différents services sociaux des départements ou les centres communaux d'action sociale (CCAS). Toutes financent le Fonds de solidarité pour le logement.

Les ELD sont par ailleurs obligées d'acheter de l'électricité produite à partir des énergies renouvelables. Si la contribution au service public de l'électricité (CSPE) vient compenser certaines des charges liées à cette obligation, les surcoûts liés à la gestion administrative ne sont en revanche guère pris en compte. Or ces coûts sont relativement importants dès lors que l'on a affaire à de petits producteurs dont la puissance n'excède pas deux ou trois kilowatts, et c'est grâce à leurs activités commerciales que les ELD peuvent les financer.

Il est donc abusif d'argumenter sur la contestabilité des tarifs réglementés de vente, si ces différentes obligations ne sont pas prises en compte : les missions d'un opérateur de service public sont plus étendues que celles d'un fournisseur de marché. Elles ont un coût et peuvent justifier une différence de tarif commercial.

Les ELD emploient environ 5 000 salariés – 1 000 pour la plus grosse d'entre elles –, effectif à rapprocher des 140 000 salariés de la branche des industries électriques et gazières (IEG), hors fournisseurs et producteurs nouveaux entrants. Ces salariés relèvent, depuis la loi du 22 avril 1946, du statut national du personnel des industries électriques et gazières, au même titre que les personnels d'EDF et GDF-Suez. Cela s'est notamment traduit ces dernières années par d'importantes évolutions sociales, au premier rang desquelles la réforme des régimes spéciaux de retraite, qui a obligé nos entreprises à financer sur leurs ressources propres les soultes liées à l'adossement du régime des IEG à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) et aux régimes complémentaires que sont l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARRCO) et l'Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC). Nous sommes un régime vertueux, puisque nous externalisons et provisionnons les charges à venir correspondant aux retraites de nos agents.

Toujours au titre de ce statut, les ELD financent, en tant qu'employeurs et au même titre qu'EDF et GDF Suez, la Caisse centrale d'activités sociales de l'énergie (CCAS), à hauteur de 1 % de leur marge brute, ce qui correspond à un niveau de financement sans commune mesure avec le droit commun appliqué à la majorité des fournisseurs alternatifs, c'est à dire des nouveaux entrants sur le marché : ils ne relèvent pas du statut des industries électriques et gazières mais de la convention collective du négoce.

Les ELD tiennent ici à réaffirmer leur attachement à la péréquation tarifaire nationale, socle du système électrique français. En effet, elles s'inscrivent pleinement dans l'organisation du système électrique actuel, tout en soulignant la réglementation très forte à laquelle sont soumis les opérateurs du secteur : dix lois en dix ans, et des centaines d'arrêtés et de décrets ! Leur mise en œuvre s'est traduite pour nos entreprises par des coûts supplémentaires. Ces coûts doivent évidemment être pris en compte dès lors qu'on se penche, comme le fait votre commission d'enquête, sur les tarifs de l'électricité.

Les ELD sont en symbiose avec leur environnement, au niveau territorial comme au niveau national. Elles travaillent avec ERDF et EDF et sont présentes dans un certain nombre d'organismes, comme le Conseil supérieur de l'énergie.

Elles ne peuvent fonctionner que dans une logique de couverture des coûts des missions qui leurs sont confiées, à savoir les coûts d'exploitation du réseau d'une part et les coûts de commercialisation de l'électricité d'autre part.

Je souligne enfin que les excédents dégagés sont réinvestis localement, ce qui fait des ELD des acteurs de l'économie locale qui travaillent avec les entrepreneurs du bâtiment et des travaux publics et les fournisseurs locaux et en employant, autant que faire se peut, de la main d'œuvre locale.

J'en viens à la question de la facturation. Ce qui compte, pour le client final, c'est sa facture annuelle d'électricité. Cette facture se compose de deux éléments : le volume consommé et le prix unitaire du kilowattheure. En ce qui concerne les volumes d'électricité consommés, les ELD ont une longue tradition de conseil à leurs clients en matière d'optimisation tarifaire, afin d'éviter les fausses recettes, c'est-à-dire les tarifs mal adaptés, mais également en matière de maîtrise de la dépense d'énergie. Sur ce dernier point, nous intervenons, souvent en partenariat avec les collectivités, pour diffuser la pratique des « éco-gestes » ou accompagner les associations ou les bailleurs sociaux dans l'information des usagers. Nous menons enfin des actions visant à accroître l'efficacité énergétique des bâtiments privés et publics.

Une analyse globale des tarifs de l'électricité doit intégrer l'existence de ces actions, qui génèrent des charges pour les opérateurs, mais également des gains pour les consommateurs. Étroitement liées à la fourniture d'électricité aux tarifs réglementés de vente, elles contribuent à la satisfaction des clients comme des autorités organisatrices de la distribution d'électricité, chargées de promouvoir l'efficacité énergétique.

En ce qui concerne les prix, ils intègrent une part importante de taxes, lesquelles pesaient en 2013 pour près d'un tiers de la facture d'électricité d'un client final résidentiel, avec cette particularité que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) s'applique sur les taxes acquittées par les consommateurs, tout comme la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) acquittée par les opérateurs.

Les charges de service public de l'électricité pèsent annuellement pour près de 6 milliards d'euros : les hausses récentes de prix supportées par le client final sont pour l'essentiel dues à l'augmentation de la CSPE, passée de 4,5 euros par mégawattheure en 2010 à 16,5 euros aujourd'hui, avant d'atteindre sans doute 19,5 euros le 1^{er} janvier 2015, ce qui s'est traduit par une hausse de 15 % de la facture des consommateurs, soit plus de la moitié de la hausse globale intervenue depuis 2010. Nous regrettons évidemment qu'il ne soit guère fait état de ce poids de la CSPE dans les médias lorsqu'il est question de hausses tarifaires qui n'ont en réalité aucun impact sur le compte de résultat des ELD. La CRE évalue à 60 % l'augmentation de la CSPE dans les quatre ans à venir, ce qui se traduira encore par une hausse de 10 % de la facture des consommateurs. En comparaison, les autres taxes pèsent pour une part beaucoup moins importante : 2 euros par mégawattheure pour la contribution tarifaire d'acheminement (CTA), qui sert à financer les retraites, et 4 ou 5 euros pour les taxes locales. L'analyse des coûts publiée par la CRE dans son observatoire des marchés de détail et dans son rapport du 15 octobre 2014 sur les tarifs réglementés de vente met en exergue le fait que la part production-commercialisation représente moins de 40 % de la facture du client final, dont 6 % environ de coûts commerciaux. Il est difficile, dans ces conditions, de disposer de leviers efficaces pour faire baisser la facture du client final.

L'ouverture des marchés de l'énergie conduit depuis plusieurs années à une extrême instabilité tarifaire, situation nouvelle liée, d'une part, à la volonté des nouveaux opérateurs de remettre en cause les tarifs réglementés de vente et, d'autre part, aux nombreuses évolutions de la réglementation mais aussi à la multiplication des annulations de tarifs par les instances juridictionnelles saisies. Souvent tardives, ces annulations finissent par porter préjudice aux

opérateurs historiques en écornant la crédibilité des tarifs réglementés de vente ; les clients n'étant jamais assurés que leur facture ne sera pas, au final, remise en cause, et ce d'autant plus que les factures qui intègrent des mouvements de régularisation, des prix moyens, des taux intermédiaires de CSPE, sont devenues illisibles. Il y a là un véritable chantier à ouvrir dans le cadre du choc de simplification décidé par le Gouvernement !

J'ajoute enfin que ces annulations ne sont pas sans impact économique sur l'équilibre financier des ELD, qui doivent, pour accomplir les régularisations nécessaires, adapter leurs systèmes d'information et former leurs personnels, ce qui engendre nécessairement des coûts supplémentaires, que n'ont pas à supporter les nouveaux entrants sur le marché.

En dernier lieu, nous souhaitons rappeler qu'une disposition de la directive européenne prévoit l'obligation pour les États membres de mettre en place un service universel dont la finalité est de protéger les consommateurs les plus vulnérables ou les moins aptes à appréhender la complexité d'un marché ouvert à la concurrence. Est-il pertinent, dans cette perspective, d'attaquer systématiquement les arrêtés tarifaires sur des critères de contestabilité du marché ? Peut-on mettre sur le même plan le service universel et les offres proposés par les nouveaux entrants, que nous avons coutume de surnommer fournisseurs *low cost* ? Les ELD souhaitent que les systèmes « rénovés » qui seront issus de la loi sur la transition énergétique permettent le retour à une stabilité et à une solidité tarifaire, dont dépendent non seulement la crédibilité des opérateurs mais également celle des autorités organisatrices de la distribution d'électricité.

En ce qui concerne la construction tarifaire par empilements des coûts, la multiplication des dispositions légales, vouées à être de nouveau modifiées par la loi sur la transition énergétique, entraîne à nos yeux un risque d'instabilité juridique.

Les tarifs réglementés doivent nécessairement couvrir les coûts des opérateurs. Pour un tarif bleu moyen, ces coûts se décomposent globalement en trois tiers : l'acheminement, la production-commercialisation et les taxes, la part de ces dernières ne cessant, comme nous l'avons indiqué, de croître. Les coûts de commercialisation représentent entre 6 % et 8 % du prix livré. Ils sont toutefois très dépendants de la typologie des clients.

À la différence des prix du marché, les tarifs réglementés de vente intègrent le coût des contraintes de service public liées à la qualité de fournisseur « obligé » : l'obligation de contracter sans possibilité de résiliation unilatérale ; la possibilité pour le client de sortir du système à tout moment, ce qui n'est pas sans incidence pour le fournisseur sur les coûts d'approvisionnement, la gestion de la précarité, qui pèsera d'autant plus lourd que la loi sur la transition énergétique prolongera la trêve hivernale. À ces obligations, on peut ajouter des coûts propres aux ELD et liés à leur inscription dans un territoire donné, qui nécessite la présence de personnels sur place et de moyens adaptés au traitement local de la précarité – je pense notamment à la gestion du chèque énergie.

J'appelle votre attention sur le fait que, pour des raisons d'ordre technique ou politique, la grille du tarif bleu recèle de grandes hétérogénéités en matière de couverture des coûts. Cela comporte de graves risques pour les fournisseurs aux tarifs réglementés de vente, dans la mesure où les fournisseurs alternatifs, qui ne sont pas des « enfants de chœur », cibleront forcément les clients les plus rentables. Ils laissent les autres aux fournisseurs historiques. Nous estimons donc que, pour éviter ces effets d'aubaine, la couverture des coûts doit être calculée pour chaque option tarifaire et chaque niveau de puissance de la grille. La couverture des coûts de commercialisation par les tarifs se heurte néanmoins à une difficulté

majeure sur un marché où l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) ne couvrirait pas les coûts de production à long terme.

Enfin, la situation actuelle, caractérisée par un prix de marché anormalement bas, présente plusieurs inconvénients majeurs. La non rémunération des producteurs peut d'abord conduire à un arrêt des investissements et, partant, à l'apparition de déséquilibres entre l'offre et la demande – l'exemple californien est, à ce titre édifiant. Un prix de marché trop bas n'incite pas, par ailleurs, les fournisseurs à proposer des économies d'énergie, ni les industriels à investir dans ces économies d'énergies. Enfin, un prix de marché trop bas ne bénéficie pas aux clients particuliers, car ils renchérissent la CSPE.

Pour leur permettre d'assurer, d'une part, l'approvisionnement des clients de leur zone de desserte bénéficiant des tarifs réglementés de vente et, d'autre part, la couverture des pertes d'électricité des réseaux qu'elles exploitent, le législateur a prévu, à l'usage exclusif des ELD un tarif particulier dénommé tarif de cession. Ce tarif administré a été créé en 2005 et s'est substitué à des conditions d'achat datant de 1985. Il convient de rappeler qu'avant l'ouverture du marché de l'énergie, EDF disposait d'un monopole de la vente d'énergie : des opérateurs comme la Compagnie nationale du Rhône (CNR) devaient vendre leur énergie à EDF, qui la revendait ensuite *via* les tarifs réglementés de vente. À défaut de produire elles-mêmes leur énergie, les ELD devaient donc obligatoirement s'approvisionner auprès d'EDF.

Les ressources dont disposent les ELD résultent donc du différentiel entre les recettes de fourniture aux tarifs réglementés de vente et les achats au tarif de cession, déduction faite des prestations relatives à l'acheminement. Ce différentiel, dénommé marge brute, doit leur permettre de couvrir leurs coûts commerciaux, de permettre l'exercice de leurs missions de service public et de dégager une marge raisonnable.

Nous avons procédé, depuis 2005, à une analyse détaillée de l'évolution des coûts et des marges des ELD, à partir d'un échantillon représentant près de 50 % du volume total distribué chaque année – soit treize térawattheures. Les résultats de cette étude, que nous avons communiqués à la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) comme au régulateur, et que nous tenons à votre disposition, m'incitent à appeler votre attention sur le fait que l'évolution du tarif de cession a conduit depuis trois ans à une stagnation de la marge brute des ELD. Cela est notamment dû au fait que cette évolution n'a pris en compte ni l'augmentation des charges de service public ni celle des coûts commerciaux – pourtant constatés par la CRE pour l'opérateur national – ni même l'inflation. Une modification législative s'avère donc nécessaire pour adapter les modalités de construction du tarif de cession aux nouvelles modalités de construction par empilement des tarifs réglementés de vente, mises en œuvre le 1^{er} novembre 2014. Il est urgent de s'atteler, en lien avec la CRE, au chantier de construction du futur tarif de cession, dont le démarrage, prévu à l'origine à l'automne 2013, a été plusieurs fois reporté.

Enfin, les ELD doivent disposer, grâce à leurs marges brutes, des ressources nécessaires à l'exercice de leurs missions. Ces entreprises, attachées à la péréquation tarifaire, appliquent des tarifs nationaux qu'elles ne contestent pas, mais il est indispensable de parvenir à un juste équilibre entre tarif de cession et tarifs réglementés de vente.

Mme Clotilde Valter, rapporteure. Vous avez énuméré les diverses obligations de service public pesant sur les ELD et insisté sur vos difficultés à les couvrir financièrement. Avez-vous quantifié le coût qu'elles représentaient ?

À plusieurs reprises, vous avez évoqué la nécessité d'une couverture intégrale des coûts par les tarifs. Comment, selon vous, assurer cette couverture sachant que notre système électrique souffre d'un déficit tarifaire important ?

M. Stéphane Kilbertus, administrateur de l'Association nationale des régies de services publics et des organismes constitués (ANROC). Grâce à une étude fondée sur la comptabilité analytique des entreprises, nous sommes parvenus à dégager une vision claire de l'évolution des charges liées aux obligations de service public, dont il est parfois délicat d'établir l'incidence propre. Il est ainsi extrêmement difficile d'identifier l'impact sur nos coûts des charges liées à l'obligation de desserte, tant elles sont imbriquées dans nos coûts commerciaux : nous ne cibons pas les clients comme peuvent le faire les opérateurs privés qui en favorisent certains, notamment en exploitant des niches tarifaires dans la tarification existante. En revanche, nous avons pu déterminer que les coûts informatiques induits par l'évolution des tarifs réglementés de vente représentaient, sur les cinq dernières années, une hausse d'environ 0,50 euro par mégawattheure. Les certificats d'économies d'énergie, qui pèsent spécifiquement sur nos entreprises, représentent sur la même période une augmentation identique. Les pertes sur nos ventes dues aux factures irrécouvrables, que nous pouvons imputer à nos activités de service public, représentent quant à elles un peu plus de 0,20 euro par mégawattheure.

Nous déplorons que les ELD subissent les effets d'un ciseau tarifaire, prises qu'elles sont entre deux évolutions qu'elles ne maîtrisent pas : celle des coûts de production, qui se traduisent dans le tarif de cession, et celle des tarifs réglementés de vente, dictés par des considérations économiques mais aussi politiques.

Nous avons aujourd'hui le sentiment que nos coûts de commercialisation ne sont pas clairement pris en compte dans la construction tarifaire et qu'ils servent de variable d'ajustement entre un tarif qui n'évolue pas assez et des coûts de production qui évoluent selon des variables sur lesquelles je ne m'appesantirai pas.

La seule issue au problème de la couverture des coûts est malheureusement une hausse, calculée par empilement avec toute la complexité qu'a décrite M. Lefranc, puisque, pour éviter tout effet de niche, il faut procéder non pas à l'échelle globale du tarif, mais en décomposant les différents coûts, y compris selon le niveau de puissance.

Mme Clotilde Valter, rapporteure. Nous nous plaçons dans une double problématique, qui prend à la fois en compte le niveau de la facture finale des consommateurs, notamment ceux qui sont en situation de précarité énergétique, et les charges qui pèsent sur les acteurs économiques, notamment les électro-intensifs et les entreprises dont les coûts de production comprennent dans une large proportion les coûts de l'électricité.

Pensez-vous que le système tarifaire de notre pays pose problème ? Si oui, comment en changer la logique, sachant que l'on doit distinguer les coûts de structure, relevant d'investissements de long terme, du coût de l'énergie en lui-même ?

Par ailleurs, considérez-vous que l'organisation actuelle du système électrique génère des coûts ? Pensez-vous qu'il faille la revoir de manière structurelle ?

Votre analyse laisse penser que pour couvrir les coûts, une hausse permanente sera nécessaire. Cette évolution est-elle inéluctable ? Quelles économies peuvent être réalisées ?

Enfin, estimez-vous qu'introduire davantage de concurrence permettrait de rompre avec la logique actuelle ?

Mme Jeanine Dubié, présidente. Les professionnels représentent près de la moitié de la clientèle de certaines ELD. Avez-vous pu évaluer les conséquences de la fin des tarifs réglementés pour ces clients, en particulier les petits artisans, et plus généralement pour votre organisation ?

M. Gérard Lefranc. Opérer des subventions croisées – appelons les choses par leur nom – relève d'un choix politique. Nous n'avons pas à émettre d'avis à ce sujet. Nous appliquons une politique et nous considérons qu'il n'est pas du ressort des opérateurs d'influer sur sa définition.

S'agissant des électro-intensifs, ce qui compte, c'est que les règles du jeu soient transparentes et que les efforts consentis à leur égard soient répartis de façon équitable et bénéficient aux autres consommateurs. Nous n'avons pas d'autres états d'âme par rapport à ces clients.

M. Stéphane Kilbertus. Pour répondre à votre question sur la structure des coûts, madame la rapporteure, je précise que les coûts de commercialisation qui résultent de notre activité de fournisseur représentent une part inférieure à 10 % de la facture finale. La marge de manœuvre est donc relativement faible.

Mme Clotilde Valter, rapporteure. Ma question portait sur l'organisation générale du service public de l'électricité : considérez-vous qu'elle constitue un facteur de coût supplémentaire ? Une autre organisation permettrait-elle de diminuer les coûts ? Par ailleurs, estimez-vous possible de réduire les coûts autrement qu'en touchant à l'organisation du système ? Enfin, quel rôle peut avoir la concurrence ?

M. Gérard Lefranc. Nous sommes attachés à l'organisation actuelle du service public de l'électricité car nous considérons qu'elle répond aux besoins de la Nation et que la présence d'un opérateur national, tant dans le domaine de la production que de la distribution, est favorable à notre pays.

M. Christophe Chauvet, administrateur de la Fédération des sociétés d'intérêts collectif agricole d'électricité (FNSICAE) et président de l'Association des distributeurs d'électricité de France (ADEEF). La concurrence ne joue que pour la commercialisation. Elle agit forcément en faveur d'une maîtrise des coûts, hors de nos obligations de service public, mais elle ne peut contribuer à une baisse significative puisque la commercialisation ne représente qu'environ 6 % de la facture finale des consommateurs, c'est-à-dire que, même si des innovations nous permettaient de diviser les coûts par deux, nous n'atteindrions que 3 %. La concurrence ne joue quasiment pas au niveau de la production, alors que celle-ci représente 30 % de la facture. Pour ce qui est de l'acheminement, le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) est précisément construit pour couvrir les coûts, un objectif mis en avant par le projet de loi relatif à la transition énergétique.

Par ailleurs, il faut souligner que nos entreprises se placent dans une logique d'optimisation des coûts. Chaque année, elles doivent rendre des comptes à leurs actionnaires, les collectivités, ou aux membres de la coopérative, et montrer qu'elles savent procéder à des économies en s'adaptant en permanence à leur environnement économique, au niveau local, national et européen.

En ce qui concerne la fin du tarif « jaune » et du tarif « vert », madame la présidente, elle aura pour conséquence une diminution de la marge que les ELD réalisaient sur le service rendu – l’acheminement restera assuré par l’opérateur local, en charge de la gestion du réseau.

Pour de petits professionnels, elle posera un problème de service universel, qui est accessible non seulement aux particuliers mais aussi, en vertu d’une directive européenne, selon les décisions propres à chaque État membre, à tous les clients professionnels des PME et des TPE dont les effectifs sont inférieurs à moins de 50 personnes et le chiffre d’affaires inférieur à 10 millions d’euros.

Nous appelons l’attention des pouvoirs publics depuis de longs mois sur les difficultés qu’auront certains artisans à trouver un fournisseur d’électricité. Une problématique que Gérard Lefranc aime à illustrer d’un exemple : à la fin du mois de décembre 2015, les artisans boulangers seront-ils plus occupés à choisir un fournisseur d’électricité qu’à confectionner des gâteaux pour le réveillon ?

Pensez-vous qu’un fournisseur acceptera de signer un contrat avec une entreprise en redressement judiciaire ou une entreprise dont l’évaluation de la qualité de payeur aura été dégradée ? Je ne le crois pas. Il importe de mettre en place rapidement une fourniture de secours pour les clients professionnels qui ne pourraient pas trouver de fournisseurs d’électricité. La directive européenne en offre la possibilité mais le choix de mettre en place une solution relève des parlementaires. En tant qu’opérateurs locaux, nous accompagnerons ces clients et essaierons de leur donner le maximum d’informations.

Il y avait une question sous-jacente à vos questions, madame la rapporteure : comment une entreprise locale de distribution peut-elle réagir si elle perd des clients ? Il faut savoir que certaines solutions de mutualisation ont été mises en place par les ELD elles-mêmes afin de proposer à des petites structures qui ne parviendraient pas à faire face seules des solutions pour leurs clients.

M. Gérard Lefranc. Il me paraît important de souligner une contrainte à laquelle les ELD sont soumises et qui n’est pas très connue. Elles dépendent de plusieurs ministères : ministère de l’écologie, du développement durable et de l’énergie ; ministère de l’agriculture, pour les sociétés d’intérêt collectif agricole d’électricité (SICAE) ; ministère de l’intérieur, pour les collectivités publiques. Elles sont tenues à des règles du jeu qui ne s’appliquent pas aux fournisseurs « nouveaux entrants » puisqu’une ELD en tant que maison-mère n’a pas le droit de faire d’offres de marché en dehors de sa zone historique. Pour employer une comparaison avec le football, tous nos concurrents peuvent venir sur notre partie de terrain, mais nous ne pouvons jamais aller sur la leur pour essayer de compenser une perte de chiffre d’affaires. Autrement dit, les règles du jeu sont faussées dès le départ. La seule solution pour contourner cette contrainte est d’entrer au capital de sociétés de commercialisation ou d’en créer, ce qui suppose des coûts, notamment en termes de « désoptimisation » du système.

Mme Clotilde Valter, rapporteure. Les réponses que vous donnez à ma question sur l’organisation générale du système électrique me laissent perplexe. Vous semblez dire que celle-ci relève d’un choix politique sur lequel il ne vous appartient pas de vous prononcer, ce qui revient à la conforter.

Les deux préoccupations principales de notre commission d’enquête sont la facture finale que doivent acquitter les consommateurs, les ménages et les professionnels, et le déficit tarifaire, autrement dit le fait que les tarifs ne parviennent plus à couvrir les coûts, qui

s'accroissent. Dans cette perspective, il nous faut nous demander si l'organisation même est un facteur de coût. Certains acteurs, comme l'Union européenne, invitent à introduire davantage de concurrence. Pour l'instant, il n'a pas été démontré que cette voie permettait une baisse des tarifs et des coûts. L'augmentation du poids des taxes dans les tarifs nous pousse également à savoir si l'intégration des coûts dans les tarifs se fait de la bonne manière et s'il y a des marges de manœuvre possibles. Notre système subit-il les contraintes que nous nous fixons nous-mêmes ?

Vous ne répondez pas vraiment à ces interrogations d'ordre général, préférant mettre en avant les contraintes propres qui pèsent sur les ELD et leurs clients professionnels.

M. Stéphane Kilbertus. Un élément important de la réflexion est le niveau bas des prix français. Même si un réajustement tarifaire intervient, le niveau des prix restera comparable à celui des autres prix européens.

Dans la décomposition des coûts, il me semble que nous avons apporté quelques éléments s'agissant des taxes. Outre les contraintes liées à l'obligation d'achat, il faut évoquer la tarification de première nécessité, qui fait partie des charges compensées par la CSPE et qui pèse donc sur la facture finale, même si ce n'est pas de manière massive.

S'agissant de l'acheminement, les tarifs sont très stables. La CRE entend responsabiliser les gestionnaires de réseaux – structurellement distincts des fournisseurs – en matière de coûts, ce qui nous paraît de nature à optimiser le coût final de l'électricité.

Je ne reviendrai pas sur les charges de commercialisation : nous avons vu que les marges de manœuvre étaient faibles.

En matière de production, nous ne sommes pas en mesure de dire si des économies sont possibles. Nous n'avons pas vocation à faire une analyse détaillée des coûts comptables du producteur national.

M. Christophe Chauvet. Pour analyser un système, il faut disposer des données relatives aux coûts. Or, compte tenu de notre taille, nous ne pouvons y avoir accès qu'indirectement, à travers les rapports de la CRE et les rapports de gestion des divers opérateurs. Il serait présomptueux de notre part de dire quelles économies sont possibles au niveau global. En ce qui concerne l'acheminement, on observe une stabilité des tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité, validés par la CRE et calés sur les coûts d'ERDF avec un prorata pour les ELD.

Enfin, je soulignerai deux problématiques fiscales qui nous sont propres.

Les coûts de raccordement au réseau de distribution acquittés par les producteurs d'énergies renouvelables sont considérés par l'administration fiscale comme une recette. À ce titre, elle est intégrée, dès la première année, dans l'impôt sur les sociétés que doivent payer les entreprises locales de distribution alors que celles-ci ont déjà dépensé ces sommes pour assurer le raccordement.

La compensation de CSPE correspondant à l'obligation d'achat est soumise à diverses taxes, dont une taxe sur les salaires, alors qu'il s'agit d'une simple charge de service.

M. Stéphane Kilbertus. Nous partageons votre avis sur la concurrence en matière de fourniture, madame la rapporteure. Ce n'est pas en introduisant davantage que l'on obtiendra une baisse significative du prix de l'électricité.

Avec la fin des tarifs réglementés le 1^{er} janvier 2016, les petits professionnels devront consacrer du temps à analyser les offres de marché, ce qui ne sera en aucun cas synonyme d'économies pour eux. Seuls les gros consommateurs pourront bénéficier de cette nouvelle donne.

Mme Clotilde Valter, rapporteure. J'aimerais apporter deux précisions.

D'une part, la couverture des coûts liés à la gestion de la précarité ne concerne qu'une part plutôt marginale de la CSPE – 300 millions d'euros.

D'autre part, le projet de loi relatif à la transition énergétique prévoit dans son article 41 que les tarifs réglementés incluent les coûts de commercialisation. Il n'est donc pas possible de dire que la contestabilité des tarifs va désavantager les ELD parce que les coûts de commercialisation ne seraient pas intégrés.

M. Stéphane Kilbertus. Nous n'avons pas contesté la construction des tarifs, que nous estimons cohérente, mais le référent utilisé pour déterminer les coûts de commercialisation. Les premières réflexions ont retenu les coûts des opérateurs privés plutôt que ceux de l'opérateur historique. Or ces acteurs ne sont pas soumis aux mêmes charges de service public.

Mme Clotilde Valter, rapporteure. À ce propos, je tiens à dire que nous sommes preneurs de toute analyse permettant de déterminer le poids des obligations de service public sur les ELD.

Mme Jeanine Dubié, présidente. Le projet de loi relatif à la transition énergétique prévoit la création d'un Comité du système de distribution publique d'électricité chargé d'examiner la politique d'investissement d'ERDF et des autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité. Êtes-vous satisfaits de cette disposition ? Pensez-vous que le principe de collégialité des investissements sur les réseaux publics contribuera à accroître la qualité de ces derniers et les services rendus aux usagers ?

M. Gérard Lefranc. La politique d'investissement s'inscrit désormais dans un cadre mutualisé au niveau départemental, à travers la tenue de conférences annuelles réunissant l'ensemble des autorités organisatrices, quel que soit le concessionnaire. Mesurer, au sein d'un comité national, l'impact d'une décision prise au niveau départemental, nous paraît difficile. Il me semble que des situations de désaccord sont prévues par la loi. Quelle sera la place des ELD dans ce cas, sachant qu'en tant que gestionnaires de réseaux, elles sont parties prenantes de politiques départementales d'investissement ? Comme vous pouvez le constater, notre situation est délicate et nous pouvons difficilement avoir un avis sur la création de ce nouveau comité.

Mme Jeanine Dubié, présidente. Nous vous remercions, messieurs, pour les informations et les éléments de compréhension que vous nous avez apportés.

Membres présents ou excusés

Commission d'enquête relative aux tarifs de l'électricité

Réunion du jeudi 20 novembre 2014 à 8 h 45

Présents. - M. Denis Baupin, Mme Jeanine Dubié, Mme Clotilde Valter

Excusés. - Mme Marie-Noëlle Battistel, M. François Brottes, M. Hervé Gaymard, M. Jean-Pierre Gorges, M. Marc Goua, M. Jean Grellier, M. Alain Leboeuf, Mme Viviane Le Dissez, Mme Annick Le Loch, Mme Béatrice Santais