

FICHE TECHNIQUE

LES CONCESSIONS D'ÉLECTRICITÉ NE SONT PAS EXEMPTES D'ENJEUX FINANCIERS - LE CAS PARTICULIER DES PROVISIONS POUR RENOUELEMENT D'ERDF

par Christian ESCALLIER

SOMMAIRE

INTRODUCTION : DES ENJEUX (TROP) MÉCONNUS

1. L'ORGANISATION ELECTRIQUE FRANCAISE

- 1.1 L'imbrication d'activités réglementées et libéralisées
- 1.2 La tarification de l'électricité et le « TURPE »

2. L'ÉPINEUSE QUESTION DES PROVISIONS POUR RENOUELEMENT D'ERDF

- 2.1 Prérequis comptables, fiscaux et financiers
- 2.2 L'attitude d'ERDF vis-à-vis des provisions
- 2.3 Que penser de l'attitude d'ERDF ?
- 2.4 Un Régulateur apparemment embarrassé

CONCLUSION : LA NECESSITÉ D'UNE MOBILISATION DES CONCÉDANTS

INTRODUCTION : DES ENJEUX (TROP) MÉCONNUS

Le monde communal ignore souvent qu'il est titulaire d'une compétence de distribution et de fourniture d'électricité. Et lorsqu'il en a conscience, ce qui est au minimum le cas des syndicats ça et là constitués à cet effet, il ne prend pas nécessairement la mesure des (considérables) enjeux financiers qui s'y rapportent.

Or, face à lui, se tient un concessionnaire pour l'heure « obligé », EDF/ERDF, dont les vues n'ont pas de raison naturelle de converger systématiquement avec l'intérêt général.

Il faut se rendre à l'évidence : les principaux actionnaires du groupe EDF – l'Etat à 84,7%, des porteurs boursiers pour 13,2% – poursuivent des objectifs patrimoniaux et financiers qui leur sont propres.

Les motifs de confiante résignation des concédants sont légion :

- *EDF/ERDF est encore perçu comme un acteur public, voire comme une quasi-administration ; il entretient au demeurant sagement cette image (à l'instar de Dexia ou de France Télécom dans d'autres domaines bien connus des collectivités ...).*
- *Les contrats de concession sont conclus sur de (très) longue durée : 25-30 ans ou plus.*
- *Le législateur a fait du groupe EDF et des distributeurs non nationalisés¹ les seuls gestionnaires des réseaux publics d'électricité et fournisseurs au tarif réglementé. Dès lors que l'aiguillon de la mise en concurrence fait (semble-t-il) défaut, les moyens de pression peuvent être jugés inopérants.*
- *Les concédants locaux n'ont pas de prise directe sur les tarifs nationaux. Ils n'ont pas davantage de pouvoir formel sur les décisions d'investissement du distributeur.*
- *L'intervention d'une autorité administrative indépendante, la Commission de Régulation de l'Energie (« CRE »), joue un rôle rassurant.*

¹ *Les distributeurs non nationalisés, dits « DNN » sont historiquement présents dans certaines zones du territoire, comme Grenoble, Strasbourg, Metz, la Vienne, les Deux-Sèvres, ... Ils couvrent environ 5% du marché. Il leur est interdit de s'étendre.*

Ces arguments ne doivent pas faire illusion. La relation financière entre d'un côté EDF/ERDF, de l'autre les collectivités et les usagers qu'elles représentent, pâtit de profonds dysfonctionnements, dont certains sont abordés ci-après. L'expérience montre que quelques concédants opiniâtres parviennent à la rééquilibrer (un peu).

Et puis plusieurs événements sont susceptibles de changer la donne. Depuis peu, ERDF lui-même communique sur le mauvais état des réseaux qu'il gère², preuve s'il en est de ce que l'organisation en place n'est pas optimale ! Dans le même temps, d'éminents juristes pointent le risque de non-conformité de son monopole avec le droit communautaire³.

En clair, il n'est pas interdit de penser que les concessions de distribution et de fourniture d'électricité doivent être mises en concurrence à un horizon proche⁴. Qu'on s'en félicite ou qu'on le déplore, il faut savoir une chose : les spécificités du secteur, en particulier la péréquation nationale via le tarif unique, ne constituent en rien un obstacle technique à cette ouverture ...

La présente fiche, après un rappel de l'organisation électrique française, développe l'un des volets cruciaux de la relation financière concédants / concessionnaire : les provisions pour renouvellement. Quelque 11 Mds € sont en jeu.

1. L'ORGANISATION ÉLECTRIQUE FRANÇAISE

1-1. L'IMBRICATION D'ACTIVITÉS RÉGLEMENTÉES ET LIBÉRALISÉES

La filière électrique comprend schématiquement 4 étapes :

- la production,
- le « transport » par le réseau de très haute tension,
- la « distribution » par le réseau moyenne et basse tension jusqu'à l'utilisateur final,
- la commercialisation.

De la Libération jusqu'au début des années 2000, un opérateur unique, EDF, opérateur public exclusif, assurait ces différentes missions (hors « DNN »).

Sous l'impulsion du droit européen sont survenues plusieurs évolutions majeures :

- Une libéralisation de la fourniture... qui laisse à la charge d'EDF des missions de service public :

Depuis le 1^{er} juillet 2007, la fourniture d'électricité, c'est-à-dire sa commercialisation et, en amont, sa production, est ouverte à la concurrence. Tout client peut « faire valoir son éligibilité » pour s'approvisionner auprès de fournisseurs « alternatifs » (voire d'EDF lui-même), à prix de marché.

Les usagers n'ayant pas fait valoir leur éligibilité continuent d'acquitter un « tarif réglementé » fixé par le Gouvernement après avis de la Commission de Régulation de l'Énergie (CRE).

La survivance, partiellement contestée par la Commission européenne⁵, de ce tarif réglementé, n'est pas, loin de là, une spécificité française. Sa motivation l'est davantage, à savoir la part élevée (80%) d'une production nucléaire dont le prix de revient s'avère en temps normal très inférieur à celui de l'électricité thermique.

Si le marché était totalement libéralisé, la « rente » nucléaire échapperait aux consommateurs : en effet, les prix, auxquels la demande d'électricité est très peu élastique, monteraient jusqu'à rentabiliser les unités de production les plus coûteuses, les centrales thermiques.

Les fournisseurs alternatifs briguent d'ailleurs, et pourraient obtenir sous peu, un accès substantiel à l'électricité nucléaire. Ils l'achèteraient à EDF pour la revendre à leurs clients.

- Le maintien des réseaux au sein du secteur public réglementé :

² Jusqu'à une date récente, ERDF a nié cette dégradation des réseaux, pointée par nombre de concédants. Son revirement, qui a valeur d'aveu, est motivé par la volonté d'obtenir de l'Etat des revalorisations tarifaires conséquentes ...

³ Les fêrus de droit liront sur ce sujet le très complet article du Professeur Philippe Terneyre dans AJDA du 21 septembre 2009.

⁴ Consciente de ce risque, la Ville de Paris, dont la concession arrivait à échéance le 31 décembre 2009, a préféré conclure de gré à gré un avenant de prolongation de 15 ans plutôt qu'un nouveau contrat. Un opérateur privé a aussitôt déposé un recours contestant la procédure ... pour se raviser quelques jours après.

⁵ La Commission conteste le maintien du tarif réglementé au profit des entreprises, non des particuliers.

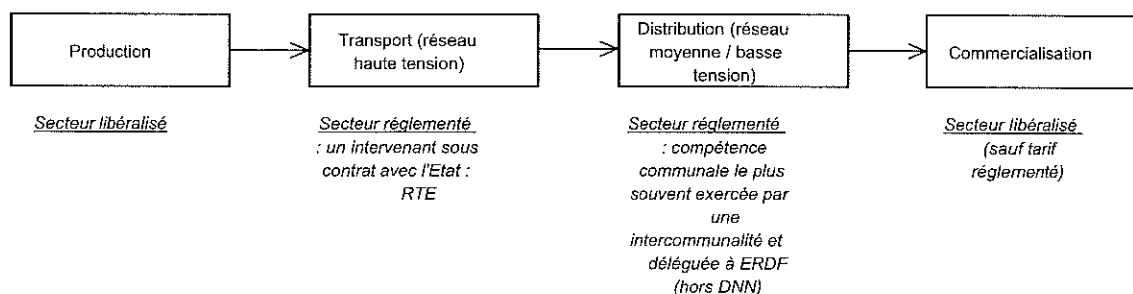
Tous les fournisseurs disposent d'un droit d'accès aux réseaux à un prix unique et transparent, lui aussi fixé par le Gouvernement sur avis de la CRE : le Tarif d'Utilisation des Réseaux Publics d'Electricité, dit « TURPE », lequel comprend deux fractions :

- un TURPE transport,
- un TURPE distribution.

Pour assurer une transparence des coûts et (tenter de) prévenir toute subvention croisée entre fourniture (partiellement) concurrentielle et réseaux (totalement) réglementés, deux sociétés ont été créées par démembrement d'EDF :

- Réseau de Transport d'Electricité (RTE), société de capitaux obligatoirement « publics », qui applique un contrat passé avec l'Etat.
- Electricité Réseaux Distribution de France (ERDF), qui agit donc en tant que concessionnaire des collectivités (cf. supra).

La filière électrique en France

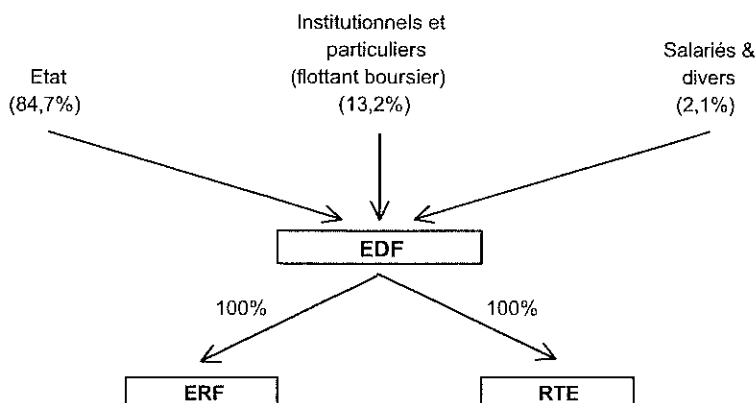


Source : Cabinet Michel Klopfer

La séparation juridique garantit-elle l'étanchéité entre les différentes activités autrement dit que le secteur réglementé – les réseaux – ne subventionne pas l'activité concurrentielle ? Les développements à venir montreront que des présomptions du contraire peuvent au minimum être nourries, même si la CRE veille au grain ...

En tout état de cause, qu'EDF soit restée actionnaire à 100% des deux nouvelles sociétés est de nature à attiser les tentations ... d'autant que d'étroites interactions subsistent entre les entités (centralisation de la trésorerie, prestations réciproques, dividendes, ...).

Le groupe EDF en France



Source : Cabinet Michel Klopfer

1-2. LA TARIFICATION DE L'ÉLECTRICITÉ ET LE « TURPE »

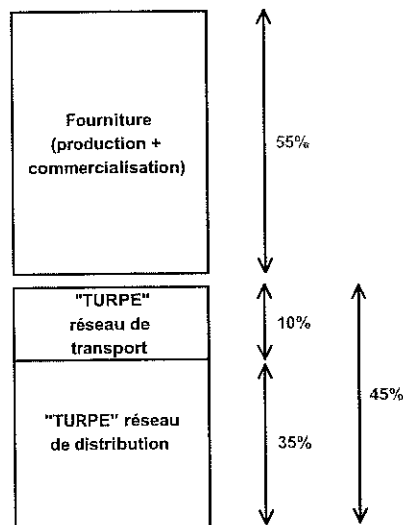
1-2-1 : Décomposition du prix de l'électricité : le poids du « TURPE » distribution :

Le tarif réglementé d'électricité distingue :

- une part fourniture (production + commercialisation),
- une part acheminement : le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) transport et distribution.

Un usager résidentiel (« tarif bleu »), payant une facture *moyenne*, supporte à quasi-parité des coûts de fourniture (55%) et de réseaux (45%), dont 35% au titre de la distribution.

**Décomposition du tarif réglementé
bleu moyen (2009)**



1-2-2 : Que paie le « TURPE » ?

1-2-2-1 : L'architecture générale du « TURPE »

L'individualisation du « TURPE » remonte à 2002, quand l'ouverture progressive du marché de la fourniture électrique a imposé de facturer à tous les opérateurs – EDF et les « alternatifs » le juste prix des réseaux. Auparavant, tous les coûts étaient fondus dans la comptabilité d'EDF, intervenant unique.

Ce TURPE, principal revenu de RTE et d'ERDF, est ajusté chaque année au vu notamment (pas seulement) de l'inflation.

Mais, afin d'offrir un minimum de visibilité aux différents acteurs, sa formule générique est arrêtée par périodes de 3-4 ans.

Depuis 2002, 3 « périodes tarifaires » se sont succédé, prosaïquement baptisées « TURPE 1 » (novembre 2002 – décembre 2005), « TURPE 2 » (2006 – juillet 2009) et « TURPE 3 ». Cette dernière a pris effet en août 2009 et s'achèvera fin 2012.

La construction du TURPE par la CRE obéit à une logique simple : compenser les charges nettes des gestionnaires de réseaux tout en assurant une rentabilité correcte des capitaux investis. Le schéma ci-contre décrit les grandes masses sur la période 2009-2012 :

- Le TURPE (3) est déterminé pour assurer un revenu annuel moyen d' 11,4 Mds € aux gestionnaires de réseaux, dont 8,3 Mds € nets à destination de la distribution (ERDF).
- Ces 8,3 Mds € paient à 60% des dépenses de fonctionnement : achat des pertes⁶, impôts, maintenance du réseau, ...

⁶ ERDF et RTE sont tenus de racheter pour le compte des fournisseurs l'électricité perdue sur leurs réseaux. C'est l'une des principales charges d'ERDF (16% du TURPE distribution), et, à l'autre bout de la chaîne, un revenu majeur ... du fournisseur EDF. La facture acquittée a

- Les 40% restants vont à l'investissement sous deux formes : amortissement et rémunération des capitaux investis.

Décomposition du TURPE 3 du point de vue d'ERDF
Moyenne 2009-2012 en Mds €

Dépenses	Recettes	
Péage RTE 3,0	Revenus issus du "TURPE" 11,4	TURPE TRANSPORT 3,0 Mds €
Achat des pertes 1,3		
Impôts & taxes : 0,7		
Exploitation du réseau 4,3		TURPE DISTRIBUTION 8,3 Mds €
Amortissement des immobilisations 1,6		
Rémunération à 7,25% des capitaux investis (intérêts de la dette + bénéfice) 2,2		
	Raccordements : 0,6	
	Apports concédants : 0,6	
	Divers (dont CRCP) : 0,5	

Source : Cabinet Michel Klepfer

1-2-2-2 : Le traitement des investissements dans le « TURPE »

Les investissements sont traités selon le schéma suivant : Quand ERDF investit 100 sur une durée de 40 ans, le TURPE annuel lui apporte de quoi :

- couvrir l'amortissement : $100 / 40 = 2,5/\text{an}$,
- rémunérer les capitaux investis par l'entreprise à un rendement de 7,25% : 7,25 la 1^{ère} année, 7,1 la 2^{ème} (du fait de l'amortissement), 6,9 la 3^{ème}, ...

Les apports des collectivités concédantes sont logiquement déduits de l'assiette.

Le taux de 7,25%, générant un revenu moyen de 2,2 Mds €/an, est une composante majeure du TURPE. S'il excède le coût d'endettement du groupe EDF, estimé par la CRE à 4,80%, c'est pour tenir compte du risque de l'activité. Rien d'abusif, dans le principe, à la prime de 2,45%. Les concessionnaires habituels des collectivités, dans les domaines de l'eau, des transports, des télécoms, ..., exigent des taux de rentabilité voisins ou supérieurs.

1-2-3 : Le « TURPE », un tarif peu responsabilisant

Si les principes du « TURPE » sont arrêtés de manière pluriannuelle, son montant n'est qu'indicatif. En effet, plusieurs de ses composantes seront appréciées au vu des réalisations effectives. Parmi elles :

- les (sur)primes d'assurance tempête d'ERDF,
- la taxe professionnelle,
- les recettes particulières liées au raccordement de nouveaux usagers,
- les rachats d'électricité destinés à compenser les pertes (cf. supra),
- la consommation : les tarifs unitaires seront revalorisés à due concurrence de sa baisse et vice-versa (ce qui a pour effet d'immuniser ERDF contre les actions de maîtrise de l'énergie),
- l'impact des investissements : amortissement et rémunération des capitaux à 7,25%.

d'ailleurs subitement gonflé il y a peu, par suite de l'obligation de rachat non plus à un tarif représentatif des coûts du nucléaire, mais à prix de marché.

Toute variation d'un de ces paramètres eu égard aux prévisions est valorisée dans un « compte de régularisation des charges et produits » (« CRCP »), apuré par imputation sur le tarif des années ultérieures. De la sorte, le distributeur récupère les moins-value et restitue les plus value au titre des postes concernés.

Au regard de l'impératif d'exploitation « aux risques et périls » de l'opérateur, la qualification juridique de « concession », peut dès lors se discuter.

Via le « CRCP », c'est l'usager qui supporte les risques les plus lourds : baisse de la demande, surcoûts d'investissements, dérapage de multiples charges.

In fine, l'entreprise n'assume que les aléas liés à l'exploitation du réseau, somme toute mesurés s'agissant de technologies bien éprouvées à l'échelle de périodes tarifaires de 3-4 ans !

Prenant acte des limites d'un tel système, TURPE 3 comporte une innovation : l'intéressement, et donc l'incitation, d'ERDF, à la maîtrise des coûts et à l'amélioration de la qualité. Mais la démarche demeure timide : le malus facturable à ERDF en cas de manquements est plafonné à 60 M€, soit ... 0,7% de ce que lui procure le TURPE ...

1-2-4 : La dualité de taux de rémunération de 7,25%.

Investir dans des réseaux de distribution ne recèle donc pas de risques substantiels. C'est pourquoi le taux de rémunération de 7,25% n'a rien de chiche.

Mais le groupe EDF, car c'est là l'échelle réelle de décision, peut en avoir une lecture différente. Si le TURPE lui apporte de quoi amortir et rémunérer (correctement donc) ses financements, il ne lui apporte pas les financements eux-mêmes. Ne préférera-t-il pas affecter sa ressource, par essence rationnée, à des emplois certes plus risqués, mais potentiellement plus rémunérateurs, dans le domaine de la production, en France ou à l'étranger ... ?

La filialisation d'ERDF et la fixation du tarif par l'autorité publique n'ont en rien réglé ce conflit d'intérêts. Pour s'extraire du dilemme, il faudrait que :

- les investissements soient imposés au distributeur, comme dans les autres concession locales ; par qui ? la CRE a récemment revendiqué ce pouvoir, par analogie avec celui dont elle dispose déjà dans le domaine du transport (RTE) ; mais les collectivités concédantes ne seraient-elle pas les mieux placées pour l'exercer efficacement, dans le cadre bien entendu d'une coordination nationale⁷ ?
- et/ou la rupture ou l'allègement du lien capitalistique entre EDF et ERDF (qui distribue 75% de ses résultats à sa maison-mère).

2. L'ÉPINEUSE QUESTION DES PROVISIONS POUR RENOUVELLEMENT

Les développements ci-dessus ont passé sous silence la question des provisions pour renouvellement.

Si subtile en soit l'approche comptable et financière, le constat et la problématique s'énoncent crûment et n'ont rien de bien original :

Le bilan 2008 d'ERDF fait état de 10,6 Mds € de provisions pour renouvellement accumulées au fil du temps. La somme est considérable, équivalente à 4 années d'investissements prévisionnels du distributeur (2009 à 2012) et à plus d'un an de TURPE.

A qui cet argent « appartient » -il ? A ERDF, qui en disposerait à sa guise, ou bien aux clients sous forme de réinvestissements non répercutés sur le TURPE ?

ERDF a un avis sur la question, qui coïncide avec son intérêt financier. Les concédants, à quelques exceptions notables près (Paris, SIPPAREC, ...), s'expriment peu, de même que les associations de consommateurs.

⁷ La Ville de Paris a fait de cette question un axe majeur de son récent avenant de prolongation de la concession (cf. supra). Elle a obtenu d'être étroitement associée à la définition du programme d'investissement d'ERDF, ce qui, eu égard aux pratiques, est déjà une substantielle avancée ... Mais l'entreprise conserve le dernier mot.

Il est impensable de juger de la position d'ERDF, et partant, d'argumenter face à lui, sans une connaissance minimale des mécanismes comptables, fiscaux et financiers en jeu. C'est l'objet de la partie 2-1. Puis les termes du débat seront posés, suivis d'éléments de réponse. (parties 2-2 et suivantes).

2-1 PRÉREQUIS COMPTABLES, FISCAUX ET FINANCIERS

2-1-1 : Raison d'être et signification des provisions pour renouvellement ?

Comment une entreprise prépare-t-elle le renouvellement d'un bien ? Elle passe une dotation aux amortissements qu'elle intègre (si tout va bien) à son prix. Ce faisant, elle dégage progressivement des liquidités à même d'apurer l'endettement contracté pour financer l'immobilisation et/ou de reconstituer sa trésorerie pour réinvestir. Cela peut ne pas suffire. Un bien acheté 100 va donner lieu à 100 de dotations aux amortissements, mais sera renouvelé pour (par exemple) 150 du fait de l'inflation.

La provision pour renouvellement a vocation à anticiper ce surcoût lié à la dérive monétaire (les 50 de l'exemple). Elle est annuellement passée en charges en sus de l'amortissement et donc *a priori* intégrée à la tarification (à défaut l'entreprise risquera d'être déficitaire ...). Elle est calculée au vu des indices de prix constatés au fil de l'eau.

Elle sera élevée pour des biens de longue durée de vie (> 15-20 ans) ... comme les réseaux électriques, amortissables sur 40 ans. Une provision constituée pendant 40 ans au taux d'inflation moyen de 3%/an, finit par représenter 70% du coût de renouvellement.

La faculté de doter des provisions en sus des amortissements normaux est réservée aux entreprises concessionnaires. Pourquoi cette spécificité? parce qu'un concessionnaire n'est pas propriétaire des immobilisations qu'il exploite (réputées appartenir à la collectivité « ab initio »). Pour peu qu'il ait à les renouveler avant le terme de son contrat, il subit donc une moins-value patrimoniale. Il est autorisé à l'anticiper.

Pendant longtemps, EDF a provisionné l'intégralité des renouvellements.

Une loi de 2004 l'a limité aux seuls opérations devant survenir avant le terme des concessions en cours, le banalisant eu égard aux autres concessionnaires, jamais assurés d'être reconduits. Implicitement, le législateur a pris acte de ce que le monopole puisse prendre bientôt fin ...

En 2005, beaucoup de concédants attentifs ont ainsi pu observer une chute de leur matelas de provision.

2-1-2 : Justification des provisions pour renouvellement

Par delà une doctrine comptable pauvre sur le sujet, existent deux références fortes :

- le cahier des charges type des concessions électriques⁸, auquel se réfèrent 95% des contrats, impose au distributeur « *de pratiquer des amortissements industriels et de constituer des provisions de renouvellement* » (article 10).
- une instruction fiscale de 1998 autorise sous condition leur déduction fiscale par les concessionnaires : c'est une aubaine pour un groupe comme au ERDF, auquel les 10,6 Mds de provision ont fait économiser près de 4 Mds d'impôt sur les bénéfices,

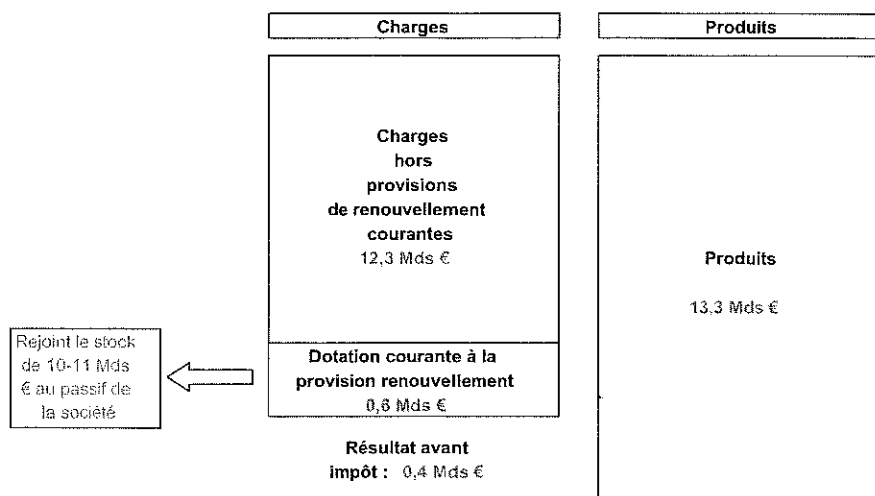
2-1-3 : Où se nichent les provisions pour renouvellement dans les comptes ?

Dans un système comptable en partie double, elles apparaissent à deux endroits :

- Pour les flux annuels : en charges du compte de résultat (0,6 Md € en 2008 chez ERDF),
- Pour le stock accumulé et non encore consommé, au passif du bilan (10,6 Mds € fin 2008 chez ERDF).

⁸ Le modèle actuel de cahier des charges des concessions de distribution et fourniture d'électricité a été établi en 1992 par la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR) et EDF puis approuvé par le Ministère de l'Industrie.

Le traitement des provisions dans les comptes 2008 d'ERDF



Source : Comptes 2008 d'ERDF, synthétisés par Cabinet Michel Klopfer

Le passif témoigne de la dette à l'égard des concédants, pas de l'existence de liquidités. Mais alors une question se pose, entretenue par le terme même de « provision » : où sont ces liquidités ?

A l'origine, elles ont existé : la dotation à la provision a beau n'être qu'une écriture comptable, elle a été équilibrée au moyen des produits sonnants et trébuchants (si l'entreprise a été bénéficiaire). Que sont devenus ces derniers ?

Ils ont rejoint les caisses de l'entreprise, sans qu'aucune règle comptable, fiscale ou autre exigeât leur sanctuarisation pour garantir le renouvellement le moment venu. Il est d'ailleurs de saine gestion de ne pas les laisser « dormir » et de les employer par exemple à se désendetter temporairement ! Lorsque les provisions auront à être mobilisées, l'emprunt sera réalisé.

Qui a compris tout cela évitera deux écueils communs :

- Conclure, en observant que le bilan 2008 d'ERDF affiche seulement 0,3 Md de liquidités, que l'argent des provisions a été « détourné ». Il a été provisoirement réaffecté, en toute légalité.
- En sens inverse : voir dans les provisions une simple écriture comptable sans la moindre contrepartie de trésorerie et en déduire que l'utilisateur devra apporter les moyens de procéder aux renouvellements.

ERDF exprime ce dernier point de vue. Il a tort.

2-1-4 : Le devenir des provisions pour renouvellement

Une provision n'est pas éternelle. Elle disparaît :

a) En cours de contrat :

- soit parce qu'elle est consommée : au sein du passif comptable, elle change alors de rubrique ; de dette, elle devient « droit du concédant » ; en fin de contrat, elle doit diminuer la valeur de reprise par la collectivité des biens non amortis ;
- soit parce qu'elle devient sans objet, le renouvellement n'ayant finalement pas eu lieu ou s'avérant moins coûteux que prévu, ... : elle est alors versée dans le résultat de l'entreprise et échappe à la sphère publique.

Du point de vue des concédants, y a là un enjeu majeur de contrôle. Veiller à ce qu'un concessionnaire, dotant les provisions grâce au prix puis les reprenant dans ses résultats, ne fasse pas payer une seconde fois les renouvellements au travers revalorisation tarifaire et/ou d'une indemnité de sortie surévaluée ...

b) En fin de contrat :

Il s'agit alors de solder les comptes de la concession. Les clauses contractuelles s'appliquent, sauf disposition législative⁹. Toutes les options sont imaginables.

2-2 L'ATTITUDE D'ERDF VIS-A-VIS DES PROVISIONS

ERDF passe scrupuleusement les dotations que lui imposent les cahiers des charges des concessions.

La question des provisions se pose en deux circonstances :

- En fin de contrat : que deviennent les sommes non utilisées ? reversement à la collectivité ? recyclage dans la nouvelle concession ? appropriation par ERDF ?
- En cours de contrat quand des problèmes de qualité de réseau sont mis en évidence, liés à d'éventuels sous-investissements (cf. les effets des tempêtes de 1999 et 2009).

Le distributeur défend une position ferme : les provisions ne constituent en rien un droit des concédants / usagers à des investissements ou à un quelconque reversement.

Il invoque deux arguments, publiquement exprimés depuis quelques mois, en réponse aux critiques essuyées après la tempête Klaus qui a frappé le Sud-Ouest début 2009 :

- Argument 1) L'utilisateur, au travers du TURPE, n'a pas financé les provisions. Dès lors, il n'a pas à les revendiquer. Pour supporter les surcoûts de renouvellement, il faut relever le prix de l'électricité.
- Argument 2) Les provisions ne constituent pas des disponibilités pour investir sur les réseaux car les deux seules sources de financement sont la trésorerie et la dette.

Ceci posé, ERDF s'arroge une grande liberté de gestion des provisions. Ainsi :

- Il a fait savoir à plusieurs concédants que les provisions non utilisées en fin de contrat lui revenaient Sitôt exprimée, cette position a admis une dérogation, révélant qu'elle n'était pas intangible : l'avenant de prolongation de la concession parisienne recycle le stock de provisions non consommées au 31/12/2009. C'est là une avancée majeure, dont devront assurément se prévaloir d'autres autorités concédantes. Mais attention, elle n'a de sens que correctement articulée avec le mode de calcul de l'indemnité de sortie de la nouvelle concession¹⁰ !

- Il réintègre régulièrement dans ses résultats des provisions jugées inutiles sans la moindre concertation avec les concédants, le Régulateur, ...

En 2007 par exemple, considérant que les compteurs électroniques lui coûteraient moins cher que prévu à renouveler, il a ainsi repris une somme 441 M€. Dans le même temps, il lançait un projet de « compteurs intelligents » estimé à plusieurs Mds € à répercuter sur les usagers ...

2-3 QUE PENSER DE LA POSITION D'ERDF ?

2-3-1: Sur le sort des provisions en fin de concession

La loi ne disant rien du sujet, il faut se référer aux contrats.

L'article 31 A du cahier des charges type énonce : « *L'excédent éventuel des provisions constituées par le concessionnaire pour le renouvellement ultérieur des ouvrages concédés par rapport aux sommes nécessaires pour ces opérations sera remis à l'autorité concédante qui aura l'obligation de l'affecter à des travaux sur le réseau concédé* »

⁹ L'article 54 de la loi sur l'eau du 30 décembre 2006 a institué un dispositif s'apparentant au reversement obligatoire aux collectivités délégantes des sommes prévues pour les renouvellements et grosses réparations et non consommées. Seuls sont visés l'eau et l'assainissement, non l'électricité ...

¹⁰ D'un point de vue financier, il ne suffit pas d'écrire que les provisions restent dans la concession. Encore faut-il que, à l'échéance, la part des renouvellements qu'elles ont permis de financer n'ait pas à être indemnisée au concessionnaire ...

La formule d'indemnisation insérée dans l'avenant parisien est extrêmement technique. Elle se décline en plusieurs options ; l'une défalque bien les provisions des immobilisations à indemniser au terme des 15 ans ; une autre, de probabilité non nulle, ne le fait pas.

Difficile de faire plus sibyllin ... La notion rassurante de reversement au concédant apparaît bien, mais sa portée semble très atténuée. Ne seraient concernés :

- que l'excédent des provisions sur le prix réel des renouvellements, non les provisions dans leur intégralité.
- que les provisions relatives aux renouvellements ultérieurs aux contrats : or, depuis la loi de 2004 précitée, ces renouvellements ultérieurs n'ont plus à être provisionnés ! Telle est en substance la lecture d'ERDF.

Supposons qu'il en aille ainsi ... A contrario, aucune disposition législative ou contractuelle ne proscriit :

- le reversement aux concédants, avec obligation bien sûr de les affecter au réseau,
- l'injection dans la concession suivante.

A vrai dire, tant que le monopole du groupe EDF sur les réseaux ne se discutait pas, le sort des provisions en fin de contrat était une non-question.

Mais dans le contexte actuel, le distributeur se trouve confronté à un choix pervers: soit il utilise les provisions et il les perd (du fait de l'intégration aux droits du concédant), soit il diffère les renouvellement et il récupère l'argent.

Puisque seuls sont provisionnés les renouvellements prévisibles avant la fin des contrats, les enjeux pourraient sembler marginaux. Il n'en est rien, comme l'illustrent deux cas parmi d'autres :

- au terme de la concession parisienne, le 31/12/2009, 370 M€ de provisions restaient inutilisées ;
- non loin de là, le Syndicat de la périphérie parisienne (SIPPEREC) a pu calculer que, si le rythme d'investissement récent d'ERDF se maintenait, 254 M€ de provisions subsisteraient à la fin de son contrat, en 2019.

Ces chiffres disent long du sous-investissement du distributeur, que confirment les contrôles techniques.

2-3-2: Sur la non-rémunération des provisions par le TURPE

ERDF fait de cette assertion la clef de voûte de son argumentaire sur les provisions. Reconnaissons lui d'avoir parfaitement posé le débat :

- Si l'usager n'a pas payé les provisions, alors il ne saurait exiger un droit de regard sur leurs reprises et/ou refuser de financer les renouvellements via le TURPE et les indemnités de sortie de concession qu'il faudra sans doute payer un jour.
- Mais dans le cas contraire, tout l'argumentaire du distributeur s'effondre !

A première vue, ERDF a raison : dans TURPE 3 (2009-2012), tout comme dans TURPE 2 (2006-2008), la CRE ne cite pas les provisions.

Mais il faut dépasser les apparences. Et tout d'abord remonter dans le temps, le gros du stock de 10,6 Mds € ayant été constitué avant TURPE 2 (rappelons que les réseaux sont amortis et donc provisionnés sur 40 ans).

Distinguons 3 périodes :

a) L'avant TURPE 1 (jusqu'en octobre 2002) :

A l'époque, la comptabilité de réseaux n'était pas dissociée. Le Gouvernement fixait un tarif réglementé global en fonction de divers objectifs, parmi lesquels le pouvoir d'achat des usagers, mais aussi l'équilibre financier d'EDF (auquel il était déjà intéressé).

Le tarif ne couvrait donc pas *explicitement* les provisions. Mais il serait absurde d'en tirer argument car, partant de là, aucune charge (entretien, amortissements, frais financiers, ...) n'était nommément couverte !

En l'absence de données comptables spécifiques au réseau de distribution, un moyen indirect permet de forger une opinion : c'est d'observer les résultats d'EDF. Si, malgré la déduction des dotations aux provisions, ils sont restés bénéficiaires, et même suffisamment positifs pour rémunérer correctement les fonds propres, alors comment nier que les usagers ont été mis à contribution ? Et vice-versa.

La réponse est dépourvue d'ambiguïté. Au cours des 10 années qui précèdent l'individualisation du TURPE, EDF a dégagé une très respectable rentabilité sur fonds propres : en moyenne plus de 10%, ce malgré les provisions !

Résultats et rentabilité de la société EDF de 1991 à 2001

Chiffres en M€	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*	1998	1999	2000	2001	Moyenne
Résultat social EDF**	363	282	324	293	335	581	464	1 205	1 083	771	1 345	
Capitaux propres	2 648	2 888	3 107	3 269	3 428	3 688	12 557	12 843	13 687	14 060	15 065	
Rentabilisation du capital au 1/1 par le résultat	14,6%	10,7%	11,2%	9,4%	10,2%	16,9%	12,6%	9,6%	8,4%	5,6%	9,6%	10,8%

* Année de recomposition du bilan, avec la récupération de la propriété d'une partie du réseau qui gonfle mécaniquement les fonds propres

** Y compris rémunération de l'Etat assimilable à des dividendes en ce qu'elle est adossée aux apports en capital

Source : comptes annuels EDF traités par Cabinet Michel Klopfer

La conclusion est claire : l'usager a bel et bien payé les provisions antérieures à 2002.

b) La période de TURPE 1 (novembre 2002 – décembre 2005) :

Ces 3 ans et 2 mois ne souffrent d'aucune ambiguïté : les provisions faisaient clairement partie des charges imputées au TURPE. Plusieurs écrits de la CRE l'attestent. Nul ne le conteste d'ailleurs ... sinon ERDF par omission.

c) Les périodes TURPE 2 & 3 (janvier 2006 – décembre 2012) :

En 2006, la CRE révisa sa méthode de valorisation des investissements dans le TURPE optant pour une approche plus économique, dissociée de la comptabilité d'EDF/ERDF. Les provisions ne sont plus nommément désignées comme charges à couvrir. Mais ont-elles vraiment disparu ? Il est permis de considérer que non.

Au départ du raisonnement, un constat factuel : TURPE 2 et 3 apportent de l'ordre de 2 Mds €/an à ERDF pour rémunérer une trentaine de Mds € de financements de l'entreprise au taux de 7,25% (cf. supra).

Bilan d'ERDF au 31/12/2008

Actif = emplois	Passif = ressources
Immobilisations nettes 41,6 Mds €	Capitaux propres 3,0 Mds €
Créances 4,1 Mds €	Financements déjà récupérés sur les usagers ou obtenus des concédants = droits du concédant 26,3 Mds €
Trésorerie : 0,3 Md €	Provisions pour renouvellement en attente d'utilisation 10,6 Mds €
	Dettes d'exploitation et divers 6,1 Mds €

Source : Comptes annuels ERDF, retraités par Cabinet Michel Klopfer

Mais ERDF a-t-il vraiment mis en œuvre la trentaine de Mds € de financements qui lui est attribuée ? Assurément non, puisque ne sont pas soustraites (au minimum) :

- les 10,6 Mds € de provisions non consommées, ressource gratuite qu'il est libre de valoriser comme il l'entend tant que les renouvellements visés n'interviennent pas et dont le bilan montre qu'elles sont utilisées à ne pas emprunter (cf. schéma ci-dessous),
- des provisions consommées et par là même transférées en droits du concédant, de montant difficile à reconstituer, mais substantiel.

Via le TURPE, les consommateurs paient donc $10,6 \text{ Mds} \times 7,25\% = 0,8 \text{ Mds €/an}$ pour indemniser le coût d'une ressource, les provisions non utilisées, qu'ils ont eux-mêmes apportée ! ... (sans même évoquer la rémunération des provisions transférées en droits du concédant, elles aussi indûment rémunérées à 7,25%)

C'est 1,5 fois plus que les dotations annuelles aux provisions pour renouvellement (0,5 Md €) dont ERDF déplore l'absence de financement !.

Le principal argument d'ERDF ne résiste donc pas à l'analyse : les usagers ont de tous temps apporté et continuent d'apporter les sommes permettant de doter les provisions pour renouvellement, voire davantage. Il est donc inadmissible que ces provisions leur échappent.

N.B. incidente : Une fois dans les comptes d'ERF, quelles charges les 2 Mds € de rémunération de financements du TURPE viennent-ils équilibrer ? Assurément pas des intérêts étant donné qu'ERDF n'a pas de dette financière (cf. le bilan 2008 supra). Une fois déduits les 0,5 Md € de dotations aux provisions, ils devraient former un bénéfice courant avant impôt d'1,5 Md €. Or qu'observe-t-on ? En 2007-2008, ERDF exhibe un résultat hors mouvements exceptionnels quasi-nul (0,1 à 0,2 Md €).

Où est passée la différence ? Comment ne pas songer à des transferts vers la maison-mère ? Le groupe EDF n'a aucun intérêt à ce que sa filiale ERDF affiche une situation trop opulente lorsqu'il s'agit de négocier des hausses de tarif électrique ...

2-4 UN RÉGULATEUR APPAREMMENT EMBARRASSÉ

Les provisions sont susceptibles d'influencer de deux manières le tarif d'électricité proposé par le Régulateur :

- elles le majorent au titre des dotations : les développements ci-dessus montrent qu'il en a bien été ainsi,
- elles le réduisent au titre des reprises, venant contrebalancer une partie de l'impact des investissements.

La CRE n'ignore pas du tout cette seconde problématique.

Dans les documents de consultation publique préalables à TURPE 3, datés du 26 août 2008, elle prônait d'ôter 340 M€/an pendant 10 ans aux charges à couvrir par le tarif du fait de la reprise des provisions constituées sous TURPE 1, « afin d'éviter une double rémunération des actifs ». 6 mois plus tard, le 26 février 2009, sa proposition au Gouvernement n'y faisait plus allusion, sans explication.

Indépendamment de ce revirement, elle n'a jamais motivé le choix de laisser de côté les provisions dotées avant et après TURPE 1.

Comment comprendre l'arbitrage de fait en faveur du groupe EDF et de l'Etat actionnaire, contre l'ensemble concédants / consommateurs, sans la moindre justification ? ...

Une chose est sûre, le Conseil d'Etat aura prochainement à prendre position, saisi de recours sur TURPE 3 portant notamment sur cette question des provisions.

CONCLUSION : LA NECESSITÉ D'UNE MOBILISATION DES CONCÉDANTS

La présente fiche tente d'éclairer l'une des dysfonctionnements majeurs de la relation financière entre ERDF et les collectivités concédantes : près d'11 Mds € de renouvellements payés via provisions, risquent d'être supportés une seconde fois par les consommateurs contre toute évidence. Mais il est bien d'autres griefs : une information comptable et patrimoniale indigente, des motifs de double-rémunération qui ne se limitent pas, loin de là au cas des provisions¹¹, une péréquation nationale peu transparente, ...

En arrière-fond de ces dysfonctionnements, il y a une évidence : avec un temps d'avance sur des collectivités atomisées (1 200 contrats en vigueur), représentatives de territoires très différents (ruraux et urbains), échaudées par la complexité, pour ne pas dire l'opacité entretenue, des mécanismes financiers en jeu, le groupe EDF se prépare soigneusement à la probable ouverture du marché des concessions de distribution. Et, plus généralement, il défend des intérêts d'actionnaires dont il faut cesser de croire qu'ils rejoignent naturellement ceux des collectivités.

Il devient urgent que les concédants prennent la mesure des enjeux financiers liés à leurs contrats, et fassent entendre leur voix, au bénéfice des consommateurs.

¹¹ Les spécialistes auront pensé au traitement comptable du financement des raccordements réalisés par ERDF, ou encore l'indexation selon un taux d'intérêt des valeurs nettes d'immobilisations à indemniser en fin de concession.