



Consultation publique de la CRE sur les prochains tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité dans les domaines de tension HTA et BT

Contribution de l'association CLCV

Septembre 2016

1- La CLCV constate une amélioration de la transparence sur les données de travail de la CRE

Les consultations de la CRE s'effectuent à partir de la mise à disposition d'une note technique et des expertises commandées par la Commission auprès de cabinets extérieurs ce qui représente un progrès significatif. En pratique, cela permet aux parties pertinentes de mieux comprendre et de discuter les choix techniques opérés. Nous maintenons une forte insatisfaction concernant le refus des opérateurs historiques de donner des informations quant à leur audit interne. Diverses remarques méthodologiques sont effectuées en cours de document.

2- Remarques méthodologiques générales sur les coûts (questions n°4 et n° 22 consultation CRE)

Il est difficile de porter un regard normatif sur l'ensemble des coûts déclarés (en exploitation et en investissement). Nous développons notre propos sur certains points importants qui nous paraissent à la fois observables et sujets à corrections.

Au préalable, nous nous en tiendrons à trois remarques générales concernant ce niveau de coût

2-1 Benchmark de coût : pourquoi seulement l'Europe ?

Premièrement, la CRE mobilise et rend public un benchmark d'opérateurs européens de réseau électrique pour comparer les niveaux de coûts. En outre, les expertises mobilisées ne se contentent pas d'une comparaison « à plat » mais discutent en fonction de variables structurantes de l'économie des réseaux (densité d'abonnés, volume consommé etc). Ce travail et sa publicité sont tout à fait positifs. Dans ce benchmark on voit qu'Enedis se situe dans la moyenne, que la discussion à partir des dites variables ne change pas ce constat « moyen » mais que, nous y reviendrons, il peut apparaître en France un léger biais d'affectation à la défaveur des ménages relativement aux abonnés professionnels.

Il faut tout de même remarquer que ce benchmark ne mobilise que des opérateurs européens où l'expert disposait de données ce qui limite l'analyse (d'autant que certains opérateurs observés sont à juste titre considérés comme des cas particuliers in fine sans utilité pour de la comparaison). Par exemple, on ne comprend pas que les opérateurs américains, souvent de taille régionale (donc d'une

taille comparable à Enedis), ne soient pas intégrés au benchmark alors même qu'étant régulés par des commissions analogue à la CRE la littérature d'expertise paraît accessible. Certains de ces opérateurs semblent avoir des coûts assez optimisés et la comparaison avec Enedis serait intéressante.

2-2 Quid des couts techniques de référence ?

L'avis exprimé par la CRE et ses experts extérieurs sur le niveau de coût (exploitation, puis investissement) porte souvent sur des enveloppes très globales sur lesquels il est difficile de se prononcer.

Il faut reconnaître que ce fait est difficilement évitable (à un moment donné il faut bien arrêter l'expertise, qui est déjà dense, et émettre un avis). Nous réitérons tout de même notre demande d'enrichir la discussion autour de quelques couts de références normatifs sur certains postes bien identifiés. Il s'agit notamment du cout de renouvellement du réseau au kilomètre linéaire (KML), du cout d'entretien au KML, du cout unitaire d'installation d'un compteur, du cout de la relation client pour 1000 abonnés ou du ratio de cout de structure sur chiffre d'affaires. Effectuer des comparaisons et des analyses aide à objectiver le débat et nous doutons qu'Enedis soit pleinement optimisé sur chacun de ces points.

2-3 Définir une doctrine sur les dépenses ostentatoires

Enedis inscrit nécessairement dans le budget TURPE ses dépenses de plusieurs dizaines de millions d'euros pour son changement de dénomination commerciale, ses opérations de sponsoring (le Tour de France par exemple) ou sa communication en général. Notre propos ne vise pas à polémiquer à outrance sur ce point d'autant qu'il est évident que ces budgets ont un impact très modéré sur le tarif. On ne niera pas non plus qu'un opérateur souhaite se faire connaître. Cependant, au titre de la gouvernance et de l'éthique, on peut contester l'idée qu'un opérateur en monopole d'un service essentiel affecte sur un tarif régulé des dépenses qui ne relèvent pas du service dédié. On peut le refuser plus franchement si ces dépenses prennent un caractère ostentatoire. Sur ce point, dépenser 25 millions d'euros sur un changement de dénomination commerciale est susceptible d'entrer dans cette dernière catégorie.

Il serait bon que la CRE définisse clairement des limites en la matière concernant les dépenses intégrées au Turpe.

3- Des charges de capital trop élevées (question n° 26 consultation CRE)

La commission s'oriente vers une fourchette de taux sans risque entre 2,5 et 3,2 % et une marge sur actif comprise entre 2,2 % et 3%. Nous considérons que ces valeurs sont trop élevées. Deux argument génériques sont mobilisés : la prise en compte des niveaux historiquement bas des taux sans risques, bien trop atténuée dans la proposition de la CRE, et le caractère très peu risqué de l'activité de gestionnaire de réseau.

3-1 Un taux sans risque nettement surestimé

Concernant le taux sans risque l'étude du cabinet Frontier economics, qui fonde l'avis de la CRE, considère comme référence « *les moyennes historiques, depuis le début de la crise financière en 2008, pour les obligations d'une maturité de dix ans (2.6%) et de trente ans (3.4%). La période de référence a été définie dans le but de refléter au mieux les conditions économiques et politiques attendues pour la période couverte par le TURPE5* ». En réalité ce choix de période ne reflète pas les

conditions économiques de Turpe 5. En effet, comme le montre le graphique (ci après), produit par l'étude citée, les conditions de taux sont exceptionnellement favorables aux emprunteurs depuis quelques années notamment sur le sans risque (ie obligation du trésor). Frontier economics produit une fourchette de taux bien plus élevée car il « tire » la période de référence jusqu'à 2008 à partir d'un argument spécieux (le « début de la crise financière »). En réalité considérer une période de référence aussi longue permet à la CRE de proposer un taux sans risque « business as usual » et non le taux sans risque, certes atypique mais qui prévaut aujourd'hui. Nous proposons ainsi un taux de 2,0 % qui correspond à la moyenne OAT 10 ans des 5 dernières années (et très probablement des trois ou cinq années à venir).

Illustration 2. Rendements historiques sur les obligations d'État françaises à dix ans et rendements futurs implicites dans le rapport 2015



Source: Données Bloomberg

Note: Analyse Frontier Economics, Fin de l'échantillon au 22/07/2015

3-2 Un Beta et une prime de risque de marché inappropriés

Concernant le Beta, remarquons qu'il très délicat de considérer une telle notion pour une entreprise non cotée et où il n'y a pas au capital d'investisseurs au sens propre du terme. L'hypothèse voulant que la valeur Enedis varierait en fonction de la valeur moyenne du marché est ainsi contestable et somme toute très théorique. Plus fondamentalement, il est permis de considérer que l'actionnaire majoritaire (l'Etat) attribue une valeur à Enedis qui peut tout à fait obéir à d'autre considération. On comprend que la commission adopte la méthode du Beta faute d'alternative claire mais le concept reste peu adapté.

Concernant la prime de risque, l'étude du cabinet se réfère d'une part aux moyennes estimées par Dimson, Marsh, Staunton (DMS). Si elle constitue en effet une référence professionnelle on remarquera tout de même qu'il existe d'autres références et que les revues à comité de lecture ne

semblent pas trancher cette question. Elle ne fait donc pas autorité à l'instar, par exemple, de l'indice HHI pour la concentration d'un marché. Il serait logique de mobiliser plusieurs références.

Plus encore, il s'agit là encore d'une approximation par une moyenne de marché mais qui ne reflète pas le profil de risque spécifique Enedis. En la matière, on peut même se demander s'il existe un risque tout court car :

- il s'agit d'une activité de service essentiel en monopole,
- l'entreprise appartient à l'Etat et, vu la nature de son activité, bénéficie de facto de sa garantie,
- la couverture de ses coûts est normalement garantie par la régulation de la CRE.

Pour ces raisons, concernant la marge sur actif, qui résulte du bêta et de la prime de risque, il convient de retenir une valeur plus basse que ce qui est proposé. Nous demandons 2,0 %.

Comme le montre l'analyse de sensibilité de la commission retenir nos proposition de marge sur actif et de taux de rémunération sans risque, relativement à ce qui est aujourd'hui suggéré, induirait une baisse de coût attribué au tarif de l'ordre de 400 millions d'euros (- 350 millions avec une marge sur actif de 2,0 %, environ 60 millions d'euros pour un taux de rémunération de 2 %)

4- Les coûts et les gains de productivité du projet Linky (questions n°22 et n°4 et consultation CRE)

D'emblée, la méthode de la CRE relative au lissage des coûts et des gains de productivité emporte notre adhésion sur le principe. Nous remarquons que la présentation de l'impact de Linky sur le Turpe dans la note de la CRE est éclatée et assez peu claire.

La question porte sur l'évaluation des coûts et des gains de productivité.

Les coûts d'investissement pour l'installation des compteurs, qui constituent ici l'essentiel de la dépense, représentent un coût unitaire un peu supérieur à 150 euros par compteur.

On remarquera, et le fait est étonnant, que nous ne disposons pas dans le document de la commission d'analyse comparative notamment venant de pays qui ont déjà procédé à de grande vagues d'installations de compteurs communicants.

Il faut signaler que la note technique de la CRE de 2011 prévoit un coût unitaire d'investissement de 100 euros par compteurs gazpar. La différence avec linky est donc très tangible et paraît peu objectivable.

Par ailleurs on peut mettre en avant que les premières grandes installations de compteurs communicants d'eau potable en France s'effectuent sur un ratio proche de 200 euros : le syndicat des eau d'Ile de France déclare dans son rapport annuel qu'il va dépenser 120 millions d'euros pour installer 548 000 compteurs (219 euros/compteur) dans un contexte d'intervention sensiblement plus complexe (difficultés d'accès) et sur une échelle 60 fois moins importante.

En fait, le ratio unitaire de 150 euros n'est pas choquant dans le domaine du comptage mais l'ampleur de l'investissement permet de supposer des économies d'échelles qui permettraient un coût unitaire plus réduit.

Pour ces raisons nous émettons des doutes sur le montant du coût d'investissement qui pourrait être quelque peu réduit.

Plus encore, les gains de productivité inscrits dans la programmation TURPE 5 paraissent très sous estimés (négligeable jusqu'en 2019, 70 millions d'euros en 2020). A titre illustratif raisonnons à partir de l'année 2020. D'après le plan de déploiement inscrit dans la délibération CRE de 2014, l'opérateur aura installé 23 millions de compteurs début 2020.

On suppose ainsi qu'en 2020, le fait de disposer de 23 millions de compteurs en relevé à distance produit un gain de productivité de 70 millions d'euros soit environ 3 euros par compteur. Même si, dans l'ancien système de comptage, il existe une part notable d'auto relève, le coût unitaire d'une relève directe est très largement supérieur à 3 euros et le coût évité par l'installation de Linky paraît raisonnablement supérieur à 3 euros. Il faut d'ailleurs espérer que cela soit le cas si on veut justifier la pertinence d'ensemble du projet Linky.

En outre, une précédente délibération de la CRE supposait que les économies totales sur longue période induite par le compteur de Linky étaient de 1,7 milliards. Il faudrait donc prêt de 25 ans pour qu'une économie annuelle de 70 millions produise ce montant d'économies totales ce qui paraît fort long (par exemple supérieur à l'amortissement technique du compteur), durée bien plus longue que les temps d'amortissement usuellement considéré dans la présente note de la CRE (sur le coût du capital par exemple).

Sur ce point aussi il n'est pas produit de retours d'expérience des gains de productivités liés à l'utilisation de compteur intelligents à l'étranger.

Nous proposons de retenir, dès le début de la période TURPE 5, un gain de productivité annuel de l'ordre de 7 à 10 euros par compteur Linky présent dans le parc, le gain de productivité annuel étant alors la multiplication de ce ratio avec le nombre de compteur Linky présent dans le parc sur l'année considérée.

Prendre un compte un coût d'installation d'unitaire sensiblement plus réduit (15/20 % par exemple) et les gains de productivité ici exposés amène donc à nettement relativiser le coût du compteur dans le TURPE 5

5- La question des redevances de concessions des collectivités locales (question N°20 consultation CRE)

En préambule, la CLCV réitère son constat développé dans une précédente consultation sur le caractère déficient de la régulation des concessions de boucle locale, où la collectivité n'est pas en mesure de négocier ce tarif et assez rarement une performance de service.

La Cour des comptes a récemment développé un constat similaire :

« En l'absence de choix entre ces deux modèles opposés, une meilleure régulation des investissements des autorités concédantes et des financements associés est nécessaire dans le cadre du système actuel de la distribution d'électricité. La commission de régulation de l'énergie (CRE) fixe à ERDF des objectifs en matière de qualité de la desserte d'électricité, assortis d'un système de bonus/malus. Pour autant, environ un quart des investissements réalisés sur le réseau de distribution sont réalisés sous la maîtrise d'ouvrage des autorités concédantes (ndla les collectivités locales), sans que la commission ou le concessionnaire ne dispose de moyens pour les orienter. Si ERDF est considérée comme responsable de la qualité de l'électricité, le concessionnaire devrait disposer des moyens d'orienter l'ensemble des investissements qui concourent à améliorer cette qualité ».

La seule marge de manœuvre dont dispose la collectivité locale concerne la redevance de concession ce qui amène ces collectivités à développer une stratégie de « maximisation de la royauté » pour leur

budget propre. Ce fait pose problème puisque la redevance ainsi maximisée vient gonfler le tarif payé par l'utilisateur. Couplée à flambée de la CSPE, la montée en puissance de cette redevance pèse très défavorablement sur le tarif et ce de manière injustifiée (au moins parce qu'elle résulte d'une absence de régulation).

Dans la présente note technique, la CRE souligne qu'elle est désarmée en expliquant devoir attendre l'issue de l'actuelle négociation sur les redevances de concession entre Enedis et les associations de collectivités locales, négociations dont il fait nulle doute qu'elle aboutiront à une forte hausse de cette para fiscalité.

Nous demandons qu'à l'avenir la CRE dispose d'un droit de regard sur les redevances de concession dont le niveau doit être justifié au regard des nécessités du service et de la pertinence des coûts. Le principe de libre administration des collectivités locales ne saurait être invoqué dans la mesure où les collectivités locales ne peuvent exercer réellement une fonction d'autorité organisatrice.

6- L'affectation tarifaire selon le niveau de puissance (question N° 28 consultation CRE)

Il s'agit du point le plus sensible de la proposition de la CRE. Globalement la commission propose une évolution modérée (mais qui devrait être un peu abaissée) de ce tarif TURPE. Cependant, une fois ventilé, il apparaît que pour 2017 ce tarif est amené à baisser pour les sites professionnels (HTA, BT supérieur à 36 KVA) et connaîtra une hausse assez substantielle pour les particuliers (tension en dessous de 36 KVA) soit entre 1,2 et 3,7 %. On remarquera que la commission ne donne pas d'évolution par groupe de tension pour les années post 2017 et on peut présumer que les consommateurs résidentiels verront aussi leur tarif croître d'une manière plus désavantageuse.

Soulignons que ce biais défavorable aux particuliers tant à s'installer dans les décisions de la commission (dernière délibération de 2016 sur le TRV électricité, mesure spécifiquement favorable envers les sites industriels électro-intensifs en 2013 par exemple).

Il est entendu que la CRE se doit de ventiler la dépense sur un unique critère technico économique du service et à ce titre la ventilation ici proposée pour le TURPE (et résultant d'une récente délibération dédiée à ce sujet) nous paraît contestable pour les raisons suivantes.

Premièrement, en termes de comparaison européenne l'étude réalisée par le cabinet pour la CRE montre que le tarif « type TURPE » est en France un peu supérieur à la moyenne des autres pays concernant les particuliers et légèrement inférieur à la moyenne européenne concernant les entreprises ce qui, facialement, témoigne d'un léger biais à la défaveur des particuliers en France. Il pourrait être objectivé en supposant par exemple une thermo sensibilité plus forte des ménages français mais une telle démonstration n'est pas produite et nous en restons donc au constat de biais.

Deuxièmement, cette ventilation défavorable s'explique fondamentalement par le profil de pointe plus défavorable des ménages relativement aux entreprises, ce que nous ne contestons pas. D'après notre dernière audition de juillet 2016 relative au TRV de l'électricité la CRE n'appréhende plus la courbe de consommation type des différentes catégories d'abonnés par la modélisation théorique des opérateurs mais par les statistiques de consommation réelle. Nous nous en félicitons mais demandons toute de même des précisions sur les données statistiques utilisées qui pourront faire l'objet d'une requête de notre part.

L'intuition principale en la matière est que la tendance semble témoigner d'une relativisation de la pointe et de l'ultra pointe (qui est objectivement attribuable au particulier). Les bilans annuels

publiés par RTE montrent en effet que passé l'hiver 2012/2013 (rigoureux et donc à forte consommation) la pointe mensuelle et l'ultra pointe journalière (en puissance et en énergie) des derniers hivers sont plus basses que toutes pour tous les hivers allant de 2008 à 2013 (l'archive RTE publiée s'arrête à 2008). Bien sûr, ce constat reste par trop conjoncturel et dépendant du climat mais il est aussi permis d'espérer que les mesures de maîtrise de consommation produisent actuellement quelques effets en termes de profil de pointe. Les données de consommation et de profil de pointe méritent d'être suivies et bien actualisées afin que le surcout facturé aux consommateurs domestique corresponde à la réalité contemporaine de la pointe et non à un présupposé historique.

Troisièmement, il faut s'interroger non seulement sur l'ampleur de la pointe mais aussi sur le calcul du coût de la pointe. Curieusement, ce dernier point est peu appréhendé par la littérature de la CRE qui semble considérer le surcout de la pointe tel que le déclare l'opérateur. Or il faut questionner l'effectivité du surcout.

D'une part, la gestion de pointe implique de déployer une infrastructure dédiée mais dont le dimensionnement est sujet à débat ce qui est sommé toutes les fois dans les notes de la CRE. La marge de sécurité retenue par l'opérateur, de l'ordre de 15 %, semble par exemple s'imposer de facto.

D'autre part, le domaine de la pointe fait l'objet d'évolution majeure. La chute des cotations du marché de gros fait que le recours à l'appoint peut être moins cher que l'approvisionnement standard sur le ruban nucléaire. Même pour un opérateur strictement réseau comme Enedis ce changement de contexte peut avoir des conséquences. Par ailleurs, nous retenons l'idée, développée ci avant, d'une possible relativisation de la pointe ce qui, s'il se confirmait, amène à reconsidérer le dimensionnement de l'outil industriel d'Enedis dédié à cette gestion de pointe. Si une infrastructure de réseau a un caractère assez inertiel il faut constamment lutter contre la tentation des opérateurs de considérer cette infrastructure comme strictement fixe et irréversible. Dans la présente consultation on ne voit pas comment l'opérateur appréhende ces questions.

L'ensemble des éléments et des interrogations soulevées amène la CLCV à s'opposer en l'état à une affectation de l'évolution tarifaire en défaveur des consommateurs domestiques. Cet avis intervient dans un contexte plus général d'affectation légèrement défavorable envers les particuliers dans les avis de la commission. Nous demandons que l'évolution des dépenses calculées soient donc affectées de façon neutre entre les différentes catégories d'abonnés (ie de puissance).