

<p align="center">Troisièmes Tarifs d'Utilisation des Réseaux Publics d'Electricité (TURPE 3) Consultation publique de la CRE sur les principes de tarification</p>

I. Contexte

Inciter les gestionnaires de réseaux à offrir aux utilisateurs de ces réseaux le service le plus performant au meilleur prix, tel est l'enjeu de la mise en place d'une régulation incitative envisagée pour la prochaine proposition de la CRE de Tarifs d'Utilisation des Réseaux Publics d'Electricité (TURPE 3). Dès l'entrée en vigueur des tarifs actuels, la CRE a mené des travaux visant à préparer l'introduction de mécanismes incitant les gestionnaires de réseaux à améliorer leur efficacité. La conception de ces mécanismes incitatifs a nécessité des discussions dans la durée avec l'ensemble des opérateurs concernés. La CRE élabore une proposition de TURPE 3 qui pourrait s'appliquer à partir du 1^{er} janvier 2009. En 2008 et jusqu'à l'entrée en vigueur des prochains tarifs, les dispositions du TURPE 2 continueront donc de s'appliquer.

Par ailleurs, l'année 2007 a été marquée par la conclusion du processus de filialisation de l'activité de Distribution (en particulier pour EDF, la création de la filiale ERDF) et par l'ouverture totale du marché à la concurrence. La CRE n'a pour l'instant pas de vision précise de l'évolution des charges de cette activité sur les années à venir et des orientations tarifaires souhaitées par ERDF. S'agissant du transport, ces éléments ont déjà été communiqués par RTE.

II. Objectifs de la consultation publique

Dans le cadre des travaux préliminaires à la proposition tarifaire, la CRE a recueilli les demandes exprimées par les gestionnaires de réseaux et pourrait retenir plusieurs grandes orientations qui seraient appliquées pour la prochaine période de régulation. La présente consultation vise à exposer ces orientations et à recueillir l'avis des acteurs concernés par l'évolution des règles tarifaires.

Afin de préciser les orientations envisagées pour TURPE 3, deux notes explicatives détaillées accompagnent ce texte de consultation. La première note est consacrée aux principes de tarification, la seconde à la régulation incitative de la qualité.

III. Principales demandes des gestionnaires de réseaux

III.1. RTE

a) Cadre de régulation

RTE a formulé des souhaits d'évolution du cadre de régulation actuel portant principalement sur les éléments suivants :

- Allongement de la période tarifaire de deux à trois ans ;
- Mise en place d'un mécanisme d'indexation annuelle des tarifs prenant en compte un indice d'inflation diminué d'un facteur d'efficacité fixé par le régulateur ;
- Couverture du risque volume via l'inclusion des recettes de soutirages dans le mécanisme du compte de régulation des charges et des produits CRCP ;
- Mise en place de mécanismes de régulation incitative portant sur le coût des achats de pertes ;
- Aménagement des règles actuelles de fonctionnement du CRCP afin de permettre un meilleur lissage dans le temps des trajectoires tarifaires et financières du GRT et de garantir une neutralité de ce mécanisme sur sa valeur d'entreprise.

b) Fixation du revenu autorisé¹

En matière de charges de capital, RTE estime nécessaire de procéder à une mise à jour des paramètres de calcul du coût moyen pondéré du capital (CMPC) prenant en compte ses conditions de financement sur les marchés. Par ailleurs, RTE demande, pour la fixation de l'assiette de la rémunération financière de l'année N, la prise en compte d'une base d'actifs régulés (BAR) moyenne sur l'année, plutôt qu'un montant de BAR de début d'année.

S'agissant des charges d'exploitation et de leur prise en compte dans la prochaine proposition tarifaire, RTE estime nécessaire de faire la distinction entre trois types de postes :

- Les charges non maîtrisables par l'opérateur comme, par exemple, les impôts et taxes qui évoluent sous l'influence de facteurs exogènes ;
- Les charges maîtrisables comme par exemple la plupart des charges externes sur lesquelles des gains de productivité peuvent être fixés ;
- Les achats de pertes dont l'évolution est essentiellement induite par celle des prix de l'électricité sur les marchés de gros, mais pour lesquels des mécanismes incitatifs en matière de politique d'achat peuvent être mis en place.

c) Chiffrages du revenu autorisé

Dans ses premiers chiffrages communiqués à la CRE et sur la base d'un taux de rémunération de 8 %, RTE estime à environ 6 % la hausse de ses charges brutes totales (charges d'exploitation brutes et charges de capital) en euros courants, entre le niveau retenu pour l'élaboration de TURPE 2 et le niveau ressortant de ses estimations pour 2009, dont 4 % provenant principalement de la hausse du coût d'achat des pertes et 2 % liés à la demande d'augmentation du taux de rémunération. RTE estime la hausse annuelle de ses charges brutes totales à environ 3 % pour les années 2010 et 2011.

III.2. ERDF

ERDF a fait part à la CRE de son souhait d'un allongement de la durée tarifaire de deux à quatre ans.

ERDF a, à ce stade, identifié deux inducteurs de hausse des charges à couvrir lors de la prochaine période tarifaire. Il s'agit :

- du solde du CRCP constaté à l'issue de TURPE 2 lié principalement à la hausse continue des coûts d'achat de pertes sur les dernières années ;
- de la hausse des investissements industriels dans les réseaux et dans le dispositif de comptage à venir (projet « pilote » déployé sur les années 2009-2010).

¹ Dans la construction tarifaire actuelle, le revenu autorisé correspond au total des charges de capital et des charges d'exploitation nettes ayant vocation à être recouvré par les gestionnaires de réseaux via les tarifs d'utilisation des réseaux proprement dits et divers produits « para-tarifaires » incluant notamment, pour RTE, les recettes d'enchères d'interconnexion.

III.3. Position de la CRE sur l'évolution des tarifs

L'évolution des tarifs unitaires de transport et de distribution dépendra des éléments suivants :

- Finalisation des échanges entre les gestionnaires de réseaux et la CRE sur l'évolution des charges à couvrir ;
- Montant des recettes d'interconnexion, dans le cas du transport, venant en déduction du tarif d'utilisation du réseau ;
- Modalités d'apurement du solde du CRCP constaté à l'issue de TURPE 2 ;
- Objectifs de productivité fixés *ex ante*.

IV. Principales orientations envisagées pour un mode de régulation tarifaire plus incitatif

La CRE réfléchit à l'introduction d'un schéma de régulation incitant les gestionnaires de réseaux à améliorer leur efficacité, en conformité avec l'article 4 du Règlement Européen n° 1228/2003 du 26 juin 2003. Les gestionnaires de réseaux seraient récompensés en fonction des gains d'efficacité réalisés au cours de la période de régulation. Les incitations seraient fonction des deux principaux critères de l'efficacité des gestionnaires de réseaux : les gains de productivité réalisés sur les dépenses d'exploitation maîtrisables et l'amélioration de la qualité offerte sur les réseaux électriques.

IV.1. Une régulation incitative de la productivité

Dans un schéma de régulation incitative, les gains de productivité demandés aux gestionnaires de réseaux font l'objet d'un objectif chiffré par le régulateur. Les gains de productivité excédant cet objectif constituent un « surprofit² » dont les gestionnaires de réseaux bénéficient en tout ou partie.

a) Durée de la période de tarification

Les gestionnaires de réseaux ne sont pas incités à minimiser leurs dépenses d'exploitation si les tarifs se réajustent fréquemment au niveau des coûts observés, les fruits de leurs efforts leur étant immédiatement retirés. A l'inverse, la fixation à moyen ou long terme d'une trajectoire tarifaire permet aux gestionnaires de réseaux de garder une partie des gains qui dépassent les objectifs de productivité fixés par le régulateur. La durée de la période de tarification est donc un paramètre déterminant car le degré incitatif des objectifs de productivité en découle directement.

La CRE pourrait proposer d'adopter une période de trois ou quatre ans, procurant un degré incitatif modéré qui apparaît adapté à un premier tarif pluriannuel incitatif. Dans un premier temps, ce schéma serait appliqué à RTE et à ERDF.

b) Périmètre des objectifs de productivité

Le périmètre des charges auxquelles s'applique l'incitation à améliorer la productivité doit être défini en tenant compte de la visibilité actuellement disponible sur l'évolution des coûts des gestionnaires de réseaux. La CRE pourrait proposer d'exclure du périmètre des objectifs de productivité, d'une part, les charges de capital, et d'autre part, les charges d'exploitation non-maîtrisables par les gestionnaires de réseaux.

² Au sens économique du terme.

c) Compte de Régulation des Charges et des Produits

Le dispositif du Compte de Régularisation des Charges et des Produits (CRCP) a été instauré dans le cadre de TURPE 2 pour neutraliser les incertitudes liées à des facteurs non-maîtrisables et difficilement prévisibles supportées par les gestionnaires de réseaux. Le CRCP permet de mesurer les écarts entre les charges et produits réels et les charges et produits sur la base desquels les tarifs sont fondés. Pour TURPE 2, les postes éligibles au CRCP sont :

- le coût d'achat des pertes,
- les charges de capital,
- dans le cas du transport, les recettes liées à la gestion des congestions internationales,
- dans le cas de la distribution, les recettes issues des prestations annexes.

En raison de l'utilité du CRCP dans un contexte où les gestionnaires de réseaux restent soumis à des variations de coûts et de recettes indépendants de leurs efforts de productivité, la CRE pourrait proposer de reconduire ce dispositif. La CRE étudie la pertinence d'un élargissement du périmètre du CRCP à la neutralisation du risque lié aux recettes de soutirage, avec comme avantage une diminution de la volatilité des recettes des gestionnaires de réseaux, et donc une diminution du niveau de risque associé à leur activité.

d) Incitations spécifiques aux coûts d'achat des pertes

S'agissant des pertes sur les réseaux, la CRE estime que les gestionnaires de réseaux en contrôlent partiellement le coût d'achat. La CRE étudie la pertinence d'un schéma incitatif spécifique récompensant les gestionnaires de réseaux sur tout ou partie de l'écart entre leur coût d'achat et un coût de référence représentatif des prix de marché.

IV.2. Une régulation incitative de la qualité

La qualité offerte par les gestionnaires de réseaux est une des contreparties du tarif payé par les utilisateurs. La CRE pourrait estimer que le niveau de qualité devrait faire l'objet d'incitations à l'amélioration, au même titre que la productivité. Par ailleurs, le dispositif doit éviter l'obtention de faux gains de productivité via une baisse de la qualité de la continuité d'alimentation ou de la qualité de service.

Actuellement, il existe déjà plusieurs dispositifs, de nature contractuelle ou réglementaire, qui pénalisent les gestionnaires de réseaux en fonction d'un standard de qualité à atteindre. La CRE considère que ces dispositifs sont utiles pour protéger les utilisateurs contre une dégradation extrême de la qualité, notamment en matière de qualité des relations avec les utilisateurs (raccordements ; prestations ; relève et facturation ; réclamations...), ainsi que pour offrir à certains utilisateurs un niveau de qualité spécifique correspondant à des besoins particuliers.

Toutefois, ces dispositifs pourraient utilement être complétés, dans le cas de la qualité de l'alimentation, par une régulation incitative de la qualité caractérisée par :

- la symétrie : les gestionnaires de réseaux seraient exposés à des pénalités, mais pourraient aussi recevoir des récompenses en cas d'amélioration du niveau de qualité.
- la globalité : la CRE pourrait envisager de mettre en place un dispositif qui récompense (ou pénalise) les gestionnaires de réseaux en fonction de l'amélioration (détérioration) de la qualité de la continuité d'alimentation sur leur périmètre.
- des incitations financièrement significatives, de nature à peser sur les décisions des gestionnaires de réseaux.

S'agissant de la qualité des relations avec les utilisateurs, la CRE propose de poursuivre l'approche par standards de qualité dans le cadre des processus existants (GTE et GTC 2007 ; encadrement des

procédures de traitement des demandes de raccordement et des modèles de contrats d'accès aux réseaux).

V. Calage du niveau tarifaire

De premiers éléments d'information sur les charges des gestionnaires de réseaux, transmis à la CRE, font apparaître la nécessité de revoir le calage du niveau tarifaire.

V.1. Charges de capital

Les charges de capital sont constituées des amortissements et de la rémunération de la Base d'Actifs Régulée (BAR). La progression annoncée des programmes d'investissements des gestionnaires de réseaux pourrait augmenter le niveau de la BAR, donc des amortissements et de l'assiette de rémunération. Par ailleurs, le taux de rémunération, évalué comme le Coût Moyen Pondéré du Capital (CMPC) des gestionnaires de réseaux, fera l'objet d'un réexamen par la CRE pour la prochaine proposition tarifaire.

V.2. Charges d'exploitation

Pour évaluer les charges d'exploitation à couvrir par le prochain tarif, la CRE s'appuiera sur la comptabilité générale des opérateurs, l'audit des comptes 2006, le chiffrage des charges à couvrir sur la période 2009-2011 communiqué par les opérateurs et des analyses des gains de productivité potentiels atteignables par les gestionnaires de réseaux.

V.3. Estimation des recettes liées à la gestion des congestions internationales

Dans la proposition tarifaire de TURPE 2, la CRE avait choisi de déduire les recettes liées à la gestion des congestions internationales des charges à couvrir. La CRE pourrait proposer de reconduire pour TURPE 3 un schéma similaire, pour tout ou partie des recettes liées à la gestion des congestions internationales.

A ce stade des réflexions, la CRE pourrait envisager de fixer l'hypothèse de recettes annuelles liées à la gestion des congestions internationales pour la période 2009-2011 dans le prolongement des recettes perçues en 2006 et 2007.

VI. Structure tarifaire

L'entrée en vigueur de TURPE 2 a marqué des évolutions importantes de structure tarifaire. Le retour d'expérience mené par la CRE met en évidence un bilan globalement positif des règles tarifaires mises en place par TURPE 2. La CRE pourrait donc proposer de ne pas pratiquer de modification profonde de la structure tarifaire pour TURPE 3.

VII. Incitations à l'intégration des marchés

L'intégration des marchés électriques européens constitue l'un des défis majeurs pour les prochaines années.

Cette intégration des marchés passe à la fois par un développement adéquat des infrastructures d'interconnexion, et à court terme surtout, par l'utilisation optimale des infrastructures existantes. Des avancées concrètes importantes ont été obtenues ces dernières années, particulièrement en ce qui concerne les méthodes d'allocation de capacités d'interconnexion. Beaucoup reste toutefois à faire pour atteindre ces deux objectifs. Un moyen d'y parvenir réside dans la définition et la mise en œuvre,

par les autorités de régulation nationales, de schémas incitatifs adéquats, tant à court qu'à long terme, encourageant les gestionnaires de réseaux à intégrer les marchés³.

Bien qu'il ne soit pas envisagé de paramétrer une incitation favorisant l'intégration des marchés à l'échéance de la prochaine décision tarifaire, la CRE a souhaité associer les acteurs de marché à cette réflexion en leur offrant la possibilité de donner leur opinion et de faire connaître leurs propositions sur le sujet.

VIII. Questions

En complément des réactions spontanées qu'elle souhaite recueillir, la CRE soumet aux acteurs intéressés les questions suivantes :

Nota bene : le cas échéant, pour une compréhension plus précise de questions ci-après, vous pouvez vous reporter aux notes explicatives détaillées.

VIII.1. Cadre de régulation et Durée de la période de tarification

1. Que pensez-vous de l'évolution envisagée du cadre de régulation actuel vers un mode plus incitatif ?
2. Dans le cadre d'un premier schéma de régulation incitative, une période tarifaire de 3 ou 4 ans vous paraît-elle appropriée ?

VIII.2. Périmètre des objectifs de productivité

3. Pensez-vous que la définition d'objectifs de productivité sur les seules charges d'exploitation maîtrisables soit pertinente dans une première étape de mise en place d'un schéma de régulation incitative ?
4. Quelle proportion de surprofits jugez-vous utile de concéder aux gestionnaires de réseaux pour les récompenser des efforts de productivité réalisés au-delà de l'objectif initial ?

VIII.3. Fonctionnement du Compte de Régulation des Charges et Produits

5. Que pensez-vous de l'évolution des règles de fonctionnement envisagées (notamment l'amortissement des écarts constatés au sein et/ou au-delà d'une période tarifaire) ?
6. Pensez-vous que le taux d'actualisation du CRCP doit respecter le principe de neutralité sur la valeur d'entreprise des gestionnaires de réseaux et ainsi être déterminé sur la base d'un CMPC après impôt ?

VIII.4. Neutralisation du risque lié aux recettes de soutirage

7. Pensez-vous que le développement de la production raccordée directement au réseau de distribution augmente significativement l'incertitude pesant sur le soutirage sur le réseau de transport ?
8. Êtes-vous favorable à l'inclusion des écarts de recettes liés au risque soutirage dans le périmètre des postes éligibles au CRCP ? Le cas du transport doit-il être traité à part de celui de la distribution ?

³ A noter que la proposition de troisième paquet législatif modifiant la Directive européenne 2003/54/CE concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité appelle les autorités de régulation nationales à définir de tels schémas incitatifs.

VIII.5. Incitations spécifiques au coût d'achat des pertes

9. Selon vous, le caractère contrôlable des coûts de l'achat des pertes est-il suffisant pour justifier la mise en œuvre d'une régulation incitative visant l'optimisation de la politique d'achat des pertes ?
10. Quelle devrait être, selon vous, la valeur des pourcentages de bonus et malus associés au schéma de régulation incitative sur le coût d'achat des pertes ?
11. Doit-on mettre en place un système de plancher et plafond ?
12. Pour quelles parts de leurs besoins en produits à terme pensez-vous qu'il serait acceptable qu'un gestionnaire de réseau se procure de l'énergie sur le marché organisé Powernext® Futures ?

VIII.6. Facteurs d'évolution du revenu autorisé

13. Que pensez-vous des évolutions envisagées pour la détermination du niveau du revenu autorisé des gestionnaires de réseaux ?

VIII.7. Régulation incitative de la qualité

14. Etes-vous favorable à la mise en place, dans le cadre de la prochaine proposition tarifaire, d'une régulation incitative de la qualité de la continuité d'alimentation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité ?
15. Quels sont, selon vous, les engagements de qualité relatifs aux relations entre les gestionnaires de réseaux et les utilisateurs (ou les fournisseurs agissant pour le compte de ces utilisateurs) qu'il serait souhaitable de mettre en place en priorité ? Parmi ceux-ci quels sont ceux pour lesquels devraient être envisagées des contreparties financières en cas de non respect de l'engagement ?
16. La quantité annuelle d'énergie non distribuée vous semble-t-elle être un indicateur pertinent pour la mise en place d'un schéma de régulation incitative de la qualité de la continuité d'alimentation du réseau public de transport ? Souhaiteriez-vous que des indicateurs supplémentaires soient pris en compte ? Si oui, lesquels ?
17. Les durées annuelles moyennes de coupure fortuites et programmées subies par, d'une part, les utilisateurs raccordés en HTA, et d'autre part, les utilisateurs raccordés en BT vous semble-t-elles être des indicateurs pertinents pour la mise en place d'un schéma de régulation incitative de la qualité de la continuité d'alimentation des réseaux publics de distribution ? Souhaiteriez-vous que des indicateurs supplémentaires soient pris en compte ? Si oui, lesquels ?
18. Quel vous semble être le niveau adéquat de valorisation de l'énergie non distribuée (exprimée en €/kWh) ?
19. La mise en place de plafonds de récompenses et de pénalités symétriques vous semble-t-elle nécessaire ? Si oui, quelle vous semble être la valeur adéquate (exprimée en % des recettes tarifaires) ?
20. La prise en compte des événements exceptionnels vous semble-t-elle souhaitable ? Si oui, un plafond de pénalités vous semble-t-il être un moyen suffisant pour permettre une bonne prise en compte de ces événements sans toutefois faire courir un risque inconsidéré au gestionnaire de réseau ? Un mécanisme plus sophistiqué vous semble-t-il souhaitable ? Si oui, lequel ?

VIII.8. Estimation des recettes liées à la gestion des congestions internationales

21. La méthodologie actuellement envisagée par la CRE pour estimer les recettes futures liées à la gestion des congestions internationales, s'appuyant sur le prolongement des recettes historiques, vous semble-t-elle appropriée ?

VIII.9. Structure tarifaire

22. Quel est votre retour d'expérience sur la structure tarifaire et les conditions actuelles d'utilisation des réseaux de transport et de distribution d'électricité ?
23. Les propositions d'évolution à la marge de la composante annuelle des alimentations complémentaires et de secours, ainsi que de la composante annuelle de dépassements ponctuels programmés vous semblent-elles souhaitables, sachant que ces évolutions auront nécessairement un léger impact à la hausse des tarifs ?
24. Le cas échéant, quels seraient selon vous les aménagements à apporter aux règles tarifaires de TURPE 2 ?
25. Selon vous, quelles évolutions des tarifs d'utilisation des réseaux pourraient contribuer au développement durable pour notamment prendre en compte les dispositions de l'article 4-IV de la loi du 10 février 2000 ?

VIII.10. Incitations à l'intégration des marchés

26. Quels sont, selon vous, les critères permettant de juger du degré « d'intégration de deux ou plusieurs marchés » ?
27. Pensez-vous que des dispositifs incitatifs (c'est-à-dire des mesures donnant lieu à rétribution/pénalité financière en cas de réalisation/non réalisation des objectifs) pourraient encourager les gestionnaires de réseaux à accélérer l'intégration des marchés ?
28. Quels indicateurs pourraient être utilisés pour mesurer la performance des gestionnaires de réseaux en matière d'intégration des marchés ?
 - a. Faut-il fixer un objectif bien délimité : « accroître de x% le niveau des capacités entre la France et l'Italie », « mettre en place une plateforme d'enchère unique dans la région xx avant le xx/xx/20xx », « étendre les méthodes d'allocation implicite à l'interconnexion France-xx avant le xx/xx/20xx », etc. ?
 - b. ou, faut-il, au contraire, fixer un objectif plus global (par exemple, « en moyenne les prix day-ahead entre deux ou plusieurs marchés ne doivent pas être supérieurs à x€ pendant x% de l'année ») qui laisse une certaine marge de manœuvre aux GRT quant au choix des actions à mettre en œuvre, mais également une certaine part de risque dans la mesure où ils peuvent ne pas contrôler tous les leviers d'une telle fonction objectif (ce qui est particulièrement vrai dans le cas d'une fonction objectif basée sur la convergence des prix) ?
29. Compte-tenu du caractère nécessairement supranational de la question, avec quel(s) marché(s) pensez-vous que l'intégration serai(en)t le plus facile/bénéfique ?

IX. Modalités de la consultation publique

IX.1. Réponses à la consultation publique

Les personnes intéressées sont invitées à adresser leur réponse, au plus tard le 12 mars 2008 :

- par courrier électronique, à l'adresse suivante : webmestre@cre.fr ;
- en contribuant directement sur le site Internet de la CRE (www.cre.fr), dans la rubrique « Documents / Consultations publiques » ;
- par courrier postal à l'adresse suivante :

Commission de régulation de l'énergie
Direction de l'accès aux réseaux électriques
2, rue du Quatre-Septembre
75084 PARIS Cedex 02
France

- en rencontrant les services de la CRE, en s'adressant à la Direction de l'accès aux réseaux électriques – Tél. : +33 (0)1 44 50 41 02 ;
- ou en demandant à être entendues par le Collège de la CRE.

IX.2. 2. Confidentialité des réponses

Toutes les contributions sont susceptibles d'être publiées par la CRE.

Toutefois, sur demande expresse, la confidentialité et/ou l'anonymat de la contribution seront garantis.

Une synthèse de toutes les contributions sera publiée par la CRE, sous réserve de la préservation des secrets protégés par la loi.