

# Réponse de Veolia

Consultation publique n° 2017-011 du 20 juillet 2017 de la Commission de Régulation de l'Energie relative aux prochains tarifs péréqués d'utilisation des réseaux de distribution de gaz naturel des entreprises locales de distribution.

Le 15 septembre 2017.

## Bilan des tarifs ATRD4 des ELD

- **Question 1 :**

Quel est votre retour d'expérience sur les tarifs ATRD4 des ELD et les conditions d'utilisation actuelles des réseaux de distribution de gaz naturel des ELD, entrés en vigueur le 1er juillet 2013 à l'exception du tarif de Sorégies, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2014 ?

Partagez-vous les analyses de la CRE sur le bilan des tarifs ATRD4 des ELD ?

Veolia considère que le cadre de régulation en vigueur est globalement satisfaisant.

Veolia souhaite cependant sensibiliser la CRE sur les points suivants :

- les particularismes locaux et la taille des ELD n'ont pas été suffisamment pris en compte (*lourdeur du dispositif, normalisation de règles de gestion propres à GRDF, impacts sur les SI...*) ;
- le plafonnement à + ou – 2 % du facteur k (mis en place lors de l'ATRD 4), résultant de l'apurement du solde du CRCP, doit permettre de lisser dans le temps des écarts significatifs entre le prévisionnel et le réalisé et d'éviter ainsi des variations tarifaires trop importantes d'une année sur l'autre.  
Il apparaît cependant, qu'en fin de période tarifaire le montant de ce solde peut être significativement positif ou négatif, celui-ci ne doit pas influencer la fixation du tarif de la période tarifaire suivante, puisqu'il correspond bien à un montant permettant de couvrir les charges reconnues passées.
- la problématique des clients à option tarifaire T3 recourant au gaz de façon intermittente (appoints/secours) n'est pas prise en compte et devrait l'être dans le cadre de l'ATRD6.

Par ailleurs, la CRE a tardivement décidé de prolonger le tarif ATRD4 au-delà du 30 juin 2017, ce qui a généré des travaux supplémentaires pour évaluer l'impact de ce prolongement dont le cadre n'était pas entièrement défini, et ce, dans un délai très contraint.

## Cadre de Régulation incitative

- **Question 2 :**

Êtes-vous favorable au maintien d'une durée de quatre ans environ pour les prochains tarifs des ELD ?

Si vous ne considérez pas cette durée comme pertinente, quelle serait, selon vous, la durée la plus pertinente ? Quelles conditions devraient accompagner cette évolution de la durée ?

Veolia considère qu'une durée de 4 ans est satisfaisante pour une période tarifaire.

Cependant, Veolia regrette le décalage avec l'ATRD de GRDF qui engendre mécaniquement des dissymétries d'information et de concertation sur des problématiques tarifaires (ex : mécanisme d'incitation au développement du nombre de consommateurs, Indicateurs Qualité de Service, coûts unitaires des investissements, homothétie tarifaire, ...) alors qu'en fine un traitement uniforme est appliqué aux différents opérateurs.

Par ailleurs, ce décalage tarifaire porté à deux ans risque d'introduire un traitement différencié dans la rémunération des capitaux investis alors que les autres règles restent d'application uniforme.

Dans tous les cas, c'est-à-dire que le tarif ATRD6 des ELD soit recalé ou pas sur le tarif ATRD6 de GRDF, Veolia souhaite être associé aux travaux tarifaires préparatoires à l'ATRD6 de GRDF.

- **Question 3 :**

Êtes-vous favorable à la reconduction du mécanisme en vigueur d'incitation à la productivité sur les charges nettes d'exploitation des ELD selon lequel l'opérateur conserve les gains et pertes par rapport à la trajectoire prévisionnelle ?

Veolia est favorable à ce que l'opérateur conserve la totalité des gains et pertes sur la période tarifaire car cette disposition est vertueuse dans la mesure où elle incite l'opérateur à réaliser des gains de productivité et parce qu'elle traite symétriquement les gains et les pertes.

Cependant, pour fixer le niveau de charges initial de la période tarifaire suivante (ATRD5), l'effort de productivité doit être raisonnable.

En effet, le niveau des charges d'exploitation d'une année donnée peut dépendre de facteurs conjoncturels et d'effets d'aubaines non récurrents importants (« one shot »). Ainsi, en prenant comme référence l'année ayant le niveau de charge atteint le plus bas (2015), la CRE implicitement ne reconnaît pas l'ensemble des charges de l'opérateur sur une période tarifaire donnée et impose ainsi des efforts de productivité complémentaires et supérieurs à ceux d'une année moyenne.

- **Question 4 :**

Êtes-vous favorable à l'introduction d'un mécanisme de régulation incitative sur les charges de capital « hors réseaux » ?

Veolia n'est pas favorable à la mise en œuvre d'un tel mécanisme.

En effet, ce mécanisme nécessite une prévision fiable de ces postes d'investissement, et notamment les projets informatiques pour lesquels nous n'avons que partiellement la visibilité et la maîtrise sur 4 années. Par exemple, des évolutions de règles de gestion impactant les SI décidées en GTG, peuvent s'imposer à nous sans que nous n'ayons pu les prévoir dans notre trajectoire.

En plus d'alourdir le système, ce dispositif fait supporter davantage de risques à l'opérateur dans la mesure où il ne maîtrise pas totalement ce type d'investissements.

Nous suggérons que ces charges de capital « hors réseau » figurent à 100% au CRCP.

- **Question 5 :**

Etes-vous favorable à l'introduction d'un mécanisme de suivi des coûts unitaires des investissements dans les réseaux réalisés sous la maîtrise d'ouvrage des ELD disposant d'un tarif ATRD spécifique ? Que pensez-vous des modalités envisagées par la CRE ?

Un mécanisme tel que mis en œuvre dans les tarifs ATRD5 de GRDF n'est pas adapté aux ELD, notamment pour les raisons suivantes :

- la petite maille des ELD et la forte distorsion entre les typologies de territoires qu'elles desservent (urbain, péri urbain, rural), rendent impossible une élaboration pertinente de coûts moyens objectifs de travaux ;
- la difficulté de mise en place et de suivi des coûts unitaires qui impliquent le croisement de données hébergées dans des bases différentes ;
- le coefficient d'actualisation unique ne prend pas en compte la décomposition des coûts (sous-traitance, main d'œuvre et matériel) qui varie d'une catégorie d'investissement à une autre.

En outre, il existe un risque que les entreprises connaissent les éléments confidentiels figurant dans l'annexe de la délibération tarifaire, avec pour conséquence de fausser la cible fondamentale du marché.

Veolia est favorable à la mise en place d'indicateurs simples et adaptés au métier du GRD.

- **Question 6 :**

Etes-vous favorable à l'évolution de la fréquence de calcul et de remontée des valeurs des indicateurs à la CRE ?

Veolia est favorable à une simplification du dispositif de suivi des indicateurs, à une réduction du nombre d'indicateurs et à une évolution des fréquences de calcul et de remontée.

Par ailleurs, Veolia attire l'attention de la CRE sur l'évolution proposée de la fréquence de calcul de l'indicateur « taux de relevés semestriels (6M) sur index réels ». Cette fréquence est semestrielle dans le cadre de l'ATRD4 et la CRE propose de la faire évoluer vers une fréquence trimestrielle pour l'ATRD5.

Veolia organise chaque année 2 campagnes de relève des clients dits « 6M », la première se déroule entre le 15 mars et le 15 avril, la seconde a lieu entre le 15 septembre et le 15 octobre. Ce cadencement « historique » ne permet pas d'envisager un calcul de l'indicateur à une fréquence trimestrielle. Aussi, Veolia souhaiterait que la fréquence de calcul de cet indicateur reste semestrielle.

- **Question 7 :**

Avez-vous des remarques sur la liste des indicateurs de suivi de la qualité de service envisagés ?

Veolia n'a pas de remarque particulière sur ce point et ne peut que valider une liste d'indicateurs en diminution vs les indicateurs de l'ATRD4.

- **Question 8 :**

Êtes-vous favorable à l'évolution proposée du mécanisme d'attribution des bonus et des pénalités, c'est-à-dire à la fixation d'un unique objectif de référence fondé sur la moyenne pondérée des performances des ELD sur les deux années précédentes et de valeurs « plancher » pour les indicateurs incités financièrement ?

Le remplacement d'un objectif exprimé en base et en cible par un niveau de référence unique élimine une zone neutre non incitée financièrement et par conséquent, augmente le risque de pénalité pour l'opérateur.

En effet, c'est l'objectif cible et non l'objectif de base, qui est devenu, pour la plupart des indicateurs, l'unique objectif.

Par ailleurs, autour d'une valeur objectif, les bonus et malus devraient être symétriques, avec une espérance équilibrée de gains versus pertes : les planchers et plafonds financiers sont en effet fortement dissymétriques; un tel dispositif relèverait alors plus d'une régulation punitive qu'incitative ; cette symétrie financière était d'ailleurs davantage présente dans la régulation incitative de l'ATRD 4 que dans le dispositif projeté et, en terme de comparaison, la dissymétrie appliquée à GRDF est bien moindre et les taux objectifs sont très inférieurs.

Veolia n'est donc pas favorable à cette évolution.

- **Question 9 :**

Êtes-vous favorable à l'évolution proposée du mécanisme d'ajustement des paramètres de la régulation incitative de la qualité de service en cours de période tarifaire ?

Veolia ne souhaite pas que la CRE puisse, en cours de période tarifaire, d'une part ajouter des indicateurs et d'autre part mettre en œuvre des incitations financières sur des indicateurs existants.

En effet, toute modification de ce mécanisme peut avoir des conséquences sur les moyens supplémentaires à mettre en œuvre, en particulier sur les Systèmes d'Information.

- **Question 10 :**

Etes-vous favorable à la mise en place d'un mécanisme incitant les ELD à développer un portail à destination des fournisseurs ?

Veolia est favorable à la mise en place d'un mécanisme incitant les ELD n'ayant pas encore de portail à destination des fournisseurs, dans la mesure où la totalité des charges liées au développement, aux évolutions ainsi qu'à la maintenance des portails sont systématiquement comprises dans les charges reconnues de l'ensemble des ELD.

- **Question 11 :**

Etes-vous favorable à la mise en place d'une régulation incitant les ELD à développer le nombre d'utilisateurs raccordés au réseau de gaz ?

Les tarifs ATRD 4 actuels intègrent déjà des dispositions incitant les GRD à développer le nombre d'utilisateurs raccordés à leurs réseaux et nous y sommes favorables.

Veolia n'est pas favorable à la mise en place d'un nouveau dispositif tel que celui mis en place pour l'ATRD5 de GRDF, car il n'est pas adapté à la taille d'une petite ELD.

Veolia regrette par ailleurs ne pas avoir été associé en amont à la construction d'un tel dispositif.

- **Question 12 :**

Etes-vous favorable aux modalités du mécanisme d'incitation envisagé par la CRE ?

Veolia n'est pas favorable aux modalités du nouveau mécanisme pour les raisons suivantes :

- Ce mécanisme modifie la nature des aides au développement (primes commerciales, communication,...), qui de charges reconnues deviennent des bonus économiques et ne correspondent plus à des coûts réellement engagés par l'opérateur.
- Veolia considère que ce mécanisme n'est ni pertinent ni vertueux dans la mesure où il ne répond pas à une étude du marché de la zone desservie, et pourrait conduire pour certaines ELD à l'attribution d'un niveau d'aides non adapté à leurs besoins réels.
- Les actions de développement sont généralement menées par segment de marché (résidentiel, tertiaire, industriel) et non par option tarifaire. En effet, le raisonnement par option tarifaire est contraire à toute logique marketing de développement.
- Les modalités envisagées par la CRE consistent à considérer que l'écart relatif entre les trajectoires sans et avec développement doit être le même pour GRDF et les différentes ELD, ce qui est totalement « arbitraire », alors que chaque ELD a sa spécificité locale (territoires d'attractivité différente, concurrence des réseaux de chaleur, structures spécifiques de portefeuilles, dynamique du marché local, ...).

Veolia en ce qui le concerne, insiste sur sa vulnérabilité vis-à-vis de la très vive concurrence des réseaux de chaleur alimentés à partir de la biomasse et actifs sur la commune de Saint-Louis. Celle-ci a pour conséquence de rendre très hypothétiques les trajectoires de nombre de clients raccordés (avec ou sans aides au développement) sur la période 2018-2021 et par suite compromettre la couverture de certaines charges réellement engagées (0.5 ETP en l'occurrence, dédié à la prospection commerciale, actions de communication, ...).

- **Question 13 :**

Êtes-vous favorable à l'introduction pour les ELD concernées d'un dispositif de régulation incitative des dépenses de R&D avec un suivi en fin de période tarifaire des projets de R&D des ELD ?

Veolia est favorable à cette idée.

- **Question 14 :**

Etes-vous favorable à la prise en compte des charges de pertes et différences diverses au CRCP ?

Veolia est favorable à la prise en compte de ces charges au CRCP.

Veolia précise avoir été récemment sollicité par GRT Gaz pour la mise en place d'un Contrat « CIO » (Compte d'écart Inter-Opérateurs), et comprend que les flux générés par ce Contrat seront alors pris en compte au CRCP.

- **Question 15 :**

Etes-vous favorable à la reconduction des principes du mécanisme de CRCP existant ? Sinon, quelles seraient, selon vous, les modifications à apporter au mécanisme actuellement en vigueur ?

Veolia est favorable à la reconduction des principes du mécanisme du CRCP existant, permettant de prendre en compte, pour certains postes, les écarts peu prévisibles entre le prévisionnel et le réalisé. A noter toutefois que le mécanisme actuel de plafonnement du coefficient k à +/- 2% en cours de période tarifaire, ne doit pas pénaliser l'opérateur sur la période tarifaire suivante, d'autant plus si le solde positif avait pour conséquence une augmentation significative de la première marche sur la période tarifaire suivante.

- **Question 16 :**

Etes-vous favorable aux évolutions proposées concernant les différents postes au CRCP ?

Les évolutions proposées par la CRE répondent, en partie, à de nouvelles contraintes.

Aussi Veolia est favorable à l'évolution de certains postes au CRCP, mais souhaiterait que les nouvelles dispositions qui lui sont imposées, soient traitées différemment.

Veolia souhaite notamment que :

- Les charges réelles liées aux impayés (passage en NV) soient prises en compte en totalité au CRCP ;
- Les principes de régulation incitative du développement du nombre de consommateurs de l'ATRD 4 soient maintenus et qu'en particulier, les aides au développement comprenant les charges de communication (notoriété, image de marques, sponsoring), ainsi que les charges dûment justifiées liées à la prospection commerciale restent des charges couvertes par l'ATRD sans relation directe avec l'atteinte d'un objectif de nombre de consommateurs raccordés ;
- Les charges de capital « hors réseau » soient couvertes en totalité au CRCP.

- **Question 17 :**

Etes-vous favorable au maintien d'une clause de rendez-vous pour les tarifs ATRD5 des ELD, selon des critères d'activation similaires à ceux mis en place pour la clause de rendez-vous des tarifs ATRD4 ?

Veolia est favorable au maintien d'une clause de rendez-vous selon des critères d'activation similaires à ceux mis en place pour l'ATRD4. Cette disposition permet en effet de prendre en compte l'impact d'une décision significative d'ordre législatif, réglementaire ou juridictionnel.

## **Demandes tarifaires des ELD et analyse préliminaire de la CRE**

- **Question 18 :**

Que pensez-vous des hausses des charges d'exploitation demandées par les ELD ?

Veolia estime que les hausses des charges d'exploitation demandées par les ELD sont justifiées, mais elles sont présentées officiellement de manière inadéquate, dans la mesure où les bases du réalisé 2015 et du prévisionnel 2018 (page 28 de la Consultation Publique) ne couvrent pas le même périmètre de charges. Aussi, la traduction qui en est faite dans la Consultation Publique n'en permet pas une lecture objective mais bien au contraire partielle.

De plus, les demandes de Veolia intègrent des charges induites par de nouvelles obligations réglementaires et des évolutions de nos métiers de distributeur qui justifient les hausses demandées.

- **Question 19 :**

Que pensez-vous des fourchettes hautes et basses de charges d'exploitation retenues par la CRE ?

Au préalable, il convient de noter que l'ATRD 4 réalisé retraité pris en compte n'intègre pas les charges d'impayés, alors que les fourchettes haute et basse proposées par la CRE les incluent, ce qui laisse penser que la hausse entre 2015 et 2018 est supérieure à ce qu'elle n'est en réalité.

Les retraitements et les ajustements proposés semblent avoir été effectués avec l'objectif de limiter la couverture des charges d'exploitation à un niveau proche des charges réelles constatées en 2015, ce qui ne peut être une finalité en soi dans la mesure où ce sont les obligations réglementaires, législatives et environnementales imposées aux GRD sur la période 2018 – 2021 qui créent des charges nouvelles et ne permettent alors pas la comparaison avec le niveau de charges de 2015.

Le niveau de la « fourchette basse » nous semble excessif et sévère dans la mesure où il cumule :

- La suppression de 100 % des charges du siège Veolia Eau, alors que, comme nous l'avons justifié tant auprès de l'auditeur PMP que de la CRE, les services centraux de Veolia Eau France apportent un ensemble de services permettant au GRD de remplir ses missions d'opérateur.
- Un effort de productivité additionnel, égal à 125 K€ par an en moyenne, effort qui semble totalement irréaliste dans un contexte où le GRD Veolia devra faire face aux nombreuses évolutions réglementaires, législatives et environnementales.

- **Question 20 :**

Que pensez-vous de la fourchette de taux de rémunération envisagée par la CRE ?

Veolia regrette de constater que la fourchette de taux de rémunération envisagée par la CRE (4,50% à 5,00%) soit significativement inférieure à la plage demandée par les ELD (5,24% - 5,68%).

La demande des ELD est fondée sur une étude réalisée par Microeconomix (depuis repris par Deloitte), communiquée à la CRE et rendue publique sur le site internet du SPEGNN.

Selon les conclusions de ce rapport, la taille relativement réduite des ELD n'est pas sans incidences sur leur coût de financement et sur le niveau de risque supporté par les investisseurs.

Dans son rapport, Microeconomix note que les sociétés de taille réduite ont une plus forte sensibilité aux conditions économiques et aux aléas, d'où un risque systémique accru pour les actionnaires. Dans le cas particulier des ELD, la faible diversification géographique, le manque de diversification sur plusieurs métiers et, dans la majorité des cas, leur profil mono-énergie contribuent à augmenter le risque pour l'investisseur. Nous pouvons citer pour exemples la défaillance de la société Electricité Services Gironde, suite à la tempête de 1999, ainsi que l'accident survenu sur le réseau de gaz de

Mulhouse en 2004, qui auraient sûrement eu des conséquences financières dévastatrices pour une ELD. En plus de leur faible diversification, les ELD sont également plus exposées au risque à cause d'un rapport entre les coûts fixes et les coûts variables (« operating leverage ») plus élevé que la moyenne.

A ce risque accru supporté par les actionnaires, il convient d'ajouter les coûts de transaction supplémentaires qu'ils supportent pour investir dans des entreprises de petite taille (difficulté d'accès à l'information dans le cas de sociétés non cotées).

Microeconomix propose en conséquence un ajustement du CMPC à la hausse, afin de rémunérer justement le risque plus élevé supporté par les actionnaires, par rapport à un Gestionnaire de Réseau de Distribution de grande envergure tel que GRDF.

Plus précisément, Microeconomix propose d'augmenter le taux de rendement requis des fonds propres au travers d'un bêta fixé à 0,45 (valeur retenue pour l'ATRT6) et d'une prime de taille sur le coût des fonds propres entre 0,3% et 0,4%.

Le consultant appuie ses recommandations sur une revue de la littérature académique et d'études empiriques, selon lesquelles le taux de rendement requis par les investisseurs est d'autant plus élevé que la taille de la société est faible, ainsi que sur l'analyse des pratiques d'autres régulateurs européens. Microeconomix a notamment constaté une fourchette de prime sur fonds propres ou équivalents de l'ordre de 0,10% à 0,70% (avec une valeur moyenne de 0,36%), alors même que les entreprises concernées sont de taille bien plus importante que les ELD gazières.

Microeconomix a revu les autres paramètres de marché retenus par Frontier Economics pour la calcul du CMPC applicable à GRDF dans le cadre de l'ATRD5 et les laisse largement inchangés, prenant en compte l'évolution des marchés financiers entre-temps. Au final, le consultant recommande une fourchette de CMPC allant de 5,24% à 5,68%.

Veolia ne pourrait pas comprendre que la situation particulière des ELD du fait de leur faible diversification et de leur taille ne soit prise en compte au niveau du taux de rémunération accordé et que ce taux puisse être inférieur à celui de GRDF.

Enfin, Veolia tient à souligner que selon l'article L452-1 du Code de l'Energie: «Les tarifs d'utilisation des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel et des installations de gaz naturel liquéfié, ..., sont établis de manière transparente et non discriminatoire afin de couvrir l'ensemble des coûts supportés par ces gestionnaires, dans la mesure où ces coûts correspondent à ceux d'un gestionnaire de réseau ou d'installations efficace. ».

Dès lors que l'effet taille sur le taux de rémunération des actifs est objectivement démontré par l'étude précédemment citée, qu'il induit donc une charge effectivement supportée par les GRD gaz des ELD, que la non prise en compte de cet effet ne saurait être justifiée par la notion d'opérateur efficace puisque la taille est une caractéristique intrinsèque qui s'impose aux ELD, cet effet ne peut qu'être pris en compte.

Veolia souligne en complément que l'impact de la prise en compte de cet effet taille dans le taux de rémunération des actifs n'a qu'un impact limité sur le niveau des tarifs ATRD des ELD et donc sur les clients finals, ces clients bénéficiant par ailleurs d'un véritable service de proximité favorisé justement par la taille des ELD.



- **Question 21 :**

Etes-vous favorable à l'harmonisation des structures des grilles tarifaires ATRD des ELD de gaz naturel consistant à les rendre homothétiques à celles de GRDF ? La méthodologie envisagée par la CRE vous semble-t-elle pertinente ?

Veolia n'est pas opposé à l'harmonisation de la structure de sa grille tarifaire ATRD consistant à la rendre homothétique à celle de GRDF.

Cependant, concernant la méthodologie mise en œuvre, les modalités n'étant pas connues à ce jour, il est aujourd'hui impossible pour Veolia, d'en apprécier la pertinence.

Si cette harmonisation devait avoir lieu, Veolia demande l'exclusion de l'option Tp de son tarif ATRD du périmètre de cette harmonisation et ce afin d'éviter une très forte hausse de la facture d'acheminement pour notre unique site industriel qui serait alors concerné.

## **Nouvelles concessions**

- **Question 22 :**

Que pensez-vous d'une éventuelle extension des règles tarifaires applicables aux nouvelles concessions aux autres modes de gestion de l'activité de distribution de gaz naturel ?

Veolia est favorable à cette solution, dans la mesure où on rapprocherait alors le mode de traitement des GRD au droit commun français des DSP.

## **Autre question**

- **Question 23 :**

Avez-vous toute autre remarque sur les prochains tarifs ATRD5 des ELD ?

Veolia regrette que la problématique des clients fortement modulés n'ait pas été traitée dans le cadre des travaux tarifaires ATRD5. Ces clients qui utilisent l'énergie gaz naturel en mode appoint et/ou secours mobilisent des débits instantanés très importants, très souvent en période hivernale, alors que leurs consommations annuelles restent très faibles.

Les consommations annuelles des PCE concernés peuvent être de quelques centaines de MWh par an (parfois 150 MWh/ an).

Ces clients ne paient alors pas le vrai coût d'accès au réseau de gaz naturel.

Une des conséquences de ce déséquilibre pour les ELD qui pratiquent un profilage dit en « ED bouclant » est que cette pointe de puissance est très majoritairement supportée par le fournisseur historique.

Veolia préconise l'introduction d'un terme d'accès à la puissance (terme de souscription) qui pourrait s'appliquer aux PCE dont le critère dit de « modulation » reste à définir et ce quelle que soit la consommation annuelle prévisionnelle (ce terme de puissance devra pouvoir s'appliquer à un client dont la consommation annuelle correspond à l'option tarifaire T2).

Ce terme d'accès à la puissance devra aussi être pris en compte pour déterminer la souscription au risque 2% retenue par le Gestionnaire du Réseau de Transport.