

CONTRIBUTION de la société SRD

A LA CONSULTATION PUBLIQUE N°2018-005 OUVERTE PAR LA COMMISSION DE REGULATION DE L'ENERGIE LE 15 MARS 2018, RELATIVE AUX NIVEAUX DE DOTATION AU TITRE DU FONDS DE PEREQUATION DE L'ELECTRICITE POUR GEREDIS DEUX-SEVRES AU TITRE DES ANNEES 2018 A 2021, AINSI QU'AU CADRE DE REGULATION ASSOCIE

Cette consultation ouverte par la CRE le 15 mars 2018 porte sur les niveaux de dotation de péréquation pour le GRD dissocié métropolitain GEREDIS Deux-Sèvres au titre des années 2018 à 2021, ainsi que sur le cadre de régulation associé.

Elle est en réalité consécutive au choix fait par GEREDIS d'entrer dans le dispositif individuel de correction du TURPE créé, au 4^{ème} alinéa de l'article L.121-29 du code de l'énergie, par l'article 165 de la loi de transition énergétique comme alternative au mécanisme de solidarité entre GRD d'électricité que constitue le fonds de péréquation de l'électricité (FPE).

SRD estime indispensable de rappeler le contexte avant de formuler ses observations.

Contexte

La péréquation des charges d'exploitation entre GRD d'électricité est rendue nécessaire par l'application sur l'ensemble du territoire national (hors TOM) d'un seul TURPE Distribution, en structure et en niveau, calculé à partir des seules charges d'ENEDIS. Les écarts structurels de charges et de rentabilité entre les réseaux et leurs clientèles sont censés être compensés, dans une logique de solidarité et depuis l'article 33 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, à partir d'un prélèvement sur les recettes des GRD favorisés : ces contributions doivent alimenter des dotations, dans le but de compenser les inégalités objectives de situation.

Le FPE n'est ainsi qu'un correctif du TURPE Distribution, rendu nécessaire par le fait que celui-ci, qui assure plus de 90% des recettes de tous les GRD, est uniforme sur tout le territoire.

Exprimant le dernier état du consensus entre GRD, les formules de péréquation ont été établies par le décret n° 2004-66 du 14 janvier 2004, désormais codifié aux articles R. 121-44 et suivants du code de l'énergie. Elles traduisent très correctement les avantages ou désavantages structurels des GRD par rapport au gestionnaire de référence qu'est ENEDIS.

Chaque année, au moins depuis la création de SRD, le Gouvernement a cependant réduit d'un facteur 10 les contributions dues par les GRD les plus favorisés et, par voie de conséquence, les dotations des GRD théoriquement bénéficiaires du FPE. A la suite de la dissociation, rendue obligatoire par les dispositions législatives aujourd'hui codifiées aux articles L. 111-57 et sq du code de l'énergie, des activités de distribution publique d'électricité menées par les entreprises locales de distribution comptant plus de 100.000 clients, deux GRD ruraux se trouvent étranglés par ces choix depuis 2008 : SRD et GEREDIS.

Faute d’être entendues, ces deux entreprises ont été contraintes de saisir le Conseil d’Etat, qui a annulé pour erreur de droit les arrêtés fixant le montant annuel des contributions et des dotations de péréquation pour les années 2012 à 2015 (25 juillet 2015, *Stés SRD et GEREDIS DEUX-SEVRES*, req. 363.984, 373.971, 375.979, 386.548 et 386.633), puis à nouveau pour erreur de droit les arrêtés pris pour remplacer les arrêtés annulés, qui n’amélioreraient que très partiellement le résultat (9 mars 2018, *Stés SRD et GEREDIS DEUX-SEVRES*, req. 403.411, 403.415, 403.661 et 403.662).

Simultanément, le Gouvernement a fait voter par le Parlement une disposition législative qui permet aux GRD dissociés desservant plus de 100 000 clients et à ceux qui interviennent dans les ZNI d’« *opter pour une péréquation de leurs coûts d'exploitation, établie à partir de l'analyse de leurs comptes et qui tient compte des particularités physiques de leurs réseaux ainsi que de leurs performances d'exploitation* ». Dans ce cas, la CRE procède à l'analyse des comptes du GRD qui la saisit pour déterminer les montants qu’il doit percevoir, à l’écart du mécanisme de péréquation entre GRD.

Si elle offre l’intérêt de clarifier la situation d’EDF SEI, cette disposition a pour principal objet de faire financer directement par le TURPE les dotations des GRD ruraux, avec deux conséquences : d’une part, la fin de la solidarité entre entreprises locales de distribution et, d’autre part, la création d’une asymétrie de traitement entre les GRD dont les comptes sont analysés par la CRE et les autres.

Dans le laps de temps extrêmement bref qui leur a été imparti par le décret d’application, c’est-à-dire le décret n° 2017-847 du 9 mai 2017, GEREDIS et SRD ont effectué des choix différents.

GEREDIS a souhaité tester le dispositif optionnel, afin de cesser de subir la dénaturation de la péréquation. Après avoir interrogé la CRE sur la conception que celle-ci se faisait dudit dispositif et obtenu une réponse rapide des services, ce dont elle les remercie, SRD a préféré continuer de se battre pour obtenir le respect de la loi, dans la logique de solidarité entre ELD et donc entre territoires.

La consultation organisée par la CRE sur les niveaux de dotation de GEREDIS et sur son cadre de régulation pour la période tarifaire en cours permet à SRD d’affiner sa réflexion et d’en faire part à la CRE.

Observations

Le dispositif créé par la loi de transition énergétique et dont la mise en œuvre est confiée à la CRE pose deux problèmes à un GRD rural dissocié tel que SRD.

En premier lieu, l’option ouverte aux GRD dissociés desservant plus de 100 000 clients de demander à la CRE d’assurer « *une péréquation de leurs coûts d'exploitation* » repose sur un préalable, expressément formulé par la loi : pour saisir la CRE, le GRD « *estime que la formule forfaitaire de péréquation ne permet pas de prendre en compte la réalité des coûts d'exploitation exposés* ».

En soi, cette hypothèse pose un double problème.

D’abord, si la loi était respectée, les coûts d’exploitation de tout GRD seraient couverts par la combinaison du TURPE et du FPE. Ce n’est que si la loi est méconnue, comme l’a constaté le Conseil d’Etat dans les neuf instances susmentionnées, qu’une telle situation peut se produire. Ce dispositif a

donc pour objet d'entériner la persistance d'une illégalité. Plus encore : en poussant les GRD théoriquement bénéficiaires de la péréquation en dehors du FPE, cette option réduit mécaniquement le montant du FPE et donc celui des contributions des GRD théoriquement contributeurs à la péréquation : l'objectif poursuivi illégalement est alors atteint légalement, au prix de la disparition de la solidarité nationale.

Ensuite, le dispositif du FPE ne permet pas à un GRD rural de savoir à l'avance quelle sera la dotation que le ministre lui accordera pour une année donnée - *a fortiori* pour toute une période tarifaire. Il est donc matériellement impossible de savoir si les dotations à venir sur quatre ans vont « *permettre de prendre en compte la réalité des coûts d'exploitation exposés* ». C'est un pari sur l'avenir et plus précisément sur le degré de respect de la loi et des formules de péréquation par le Gouvernement tout au long de la période. Pour choisir de se soumettre à l'examen de la CRE, il faut ainsi n'avoir pas confiance dans le respect de la loi par le Gouvernement. SRD n'est pas parfaitement à l'aise avec cette logique.

Concrètement, dans l'attente d'une troisième série d'arrêtés pour les années 2012-2015, étant précisé que ceux portant sur les années 2016, 2017 et 2018 n'ont encore jamais été pris, SRD ignore absolument si le Gouvernement entend « *prendre en compte la réalité des coûts d'exploitation exposés* » par elle tant sur le passé que pour l'avenir.

A ce double problème de principe et de méthode s'ajoute la circonstance que, en l'état du droit positif, un GRD rural est perdant dans tous les cas, en raison des choix effectués jusqu'ici par le Gouvernement et par la CRE.

En second lieu, en effet, la méthode proposée par la CRE ne laisse pas de poser problème.

Pour SRD, victime de la dénaturation du FPE depuis sa création il y a dix ans, même si elle n'a engagé d'action contentieuse qu'en 2012, et sans préjudice de la question de la solidarité entre les territoires évoquée précédemment, l'alternative créée par le législateur aurait un sens à trois conditions : le maintien de la référence au GRD standard et par définition efficace qu'est ENEDIS, un « *refondement* » initial permettant de corriger les effets de la violation de la loi dans le passé et la prise en considération de la performance d'exploitation du GRD régulé à titre complémentaire.

Or, la méthodologie envisagée par la CRE et déjà appliquée une première fois à GEREDIS ne remplit aucune de ces conditions. Le nouvel alinéa de l'article L. 121-29 du code de l'énergie est en effet interprété par la CRE comme lui permettant de procéder à la construction d'un TURPE sur mesure, à l'écart de toute logique de péréquation, et selon des données purement comptables.

La CRE raisonne d'abord par rapport au standard d'un GRD efficace placé dans la situation particulière de celui qui l'a saisie, en ne considérant que les comptes. Il y a là une contradiction avec le principe d'un TURPE unique, qui pèse uniformément sur la facture du consommateur. C'est toute la différence avec le schéma de rémunération des GRD gaziers, dont il n'est pas logique de ne transposer que la moitié : tenant compte des particularités physiques de son réseau, ainsi que de ses performances d'exploitation, la CRE devrait bien plutôt mesurer l'écart entre le GRD saisissant et le GRD de référence qu'est ENEDIS, afin de faire jouer à ce dispositif son rôle de correctif du TURPE.

Ce faisant, la CRE entérine les effets d'une succession d'illégalités qui ont considérablement appauvri les GRD ruraux dissociés et non moins considérablement enrichi les GRD urbains dissociés. Ce sont environ 20 M€ qui ont été illégalement refusés chaque année à SRD (comme à GEREDIS) au titre du FPE. En entreprise responsable, SRD en a évidemment tiré les conséquences, sans préjudice du résultat final des contentieux qu'on l'a contrainte à mener depuis maintenant six ans : la faiblesse chronique des dotations a très fortement restreint à la fois les investissements et les dépenses d'exploitation, ainsi que les provisions. C'est ainsi que le réseau de SRD vieillit d'un tiers d'année par an, faute pour la société de disposer des moyens de le renouveler. SRD est en outre une société jeune, qui n'a constitué que peu de provisions pour renouvellement et peu d'amortissements.

Il est permis d'espérer que les contentieux aboutiront, d'une manière ou d'une autre, à corriger ces comptes passés en obtenant les sommes auxquelles SRD a droit au titre des années considérées. Mais la CRE n'a effectué aucune réserve de cette nature, en examinant la demande de GEREDIS, placée à cet égard dans une situation voisine de celle de SRD.

Le choix fait par la CRE de s'appuyer sur une situation aussi aberrante et sans rapport avec la réalité économique des entreprises est au surplus de nature à créer un niveau standard de dotation, dont le Gouvernement pourrait ensuite - nonobstant la différence de logique entre les deux dispositifs - considérer qu'il justifie un nouveau plafonnement du montant des dotations de péréquation, le jour où les GRD ruraux reviendraient dans le système de solidarité entre GRD.

SRD voudrait en particulier souligner que cette logique de la table rase pénalise la base d'actifs régulés des GRD qui, faute de pouvoir dégager de leur exploitation un autofinancement suffisant, ont dû limiter leurs investissements, tandis qu'inversement, les GRD qui ont pu investir en sur-qualité par rapport à la réalité physique de leur réseau grâce à la réduction illégale de leurs contributions au FPE pourront capitaliser durablement sur cette entorse à la solidarité. Il en résultera la perpétuation de graves inégalités territoriales et même, en vérité, un risque pour la survie des GRD ruraux dissociés.

Enfin, le 4^{ème} alinéa de l'article L.121-29 du code de l'énergie prévoit que la CRE doit tenir compte à la fois « *des particularités physiques* » des réseaux et des « *performances d'exploitation* » des GRD qui la saisissent. Donc, raisonner de manière comparative.

Or, il se confirme que la CRE raisonne sur les seuls comptes du GRD saisissant : elle ignore les particularités de ses réseaux et ses performances opérationnelles. Un GRD exclusivement rural et plus performant que le GRD de référence devrait recevoir au départ une dotation majorée : tout au contraire, la CRE ne tient compte d'aucune de ces caractéristiques, y compris pour fixer les critères de régulation incitative. Ce faisant, elle ignore qu'un GRD en situation de survie fait peser une charge très lourde sur ses personnels, pèse sévèrement sur les prix de ses prestataires et sacrifie son avenir.

Partir d'une situation aberrante pour engager un processus de régulation incitative sans aucune considération pour le caractère à la fois massif et illégal de l'appauvrissement passé, ne pas effectuer de comparaison avec le GRD de référence dont le niveau de charges constitue le standard que la dotation a pour unique objet de corriger et ne pas mesurer les performances d'exploitation par rapport à ce GRD de référence aboutissent à une alternative qu'à l'évidence SRD ne peut considérer comme acceptable, même au prix de la renonciation à la solidarité nationale. Ce cadre de régulation n'est donc pas proche de celui d'ENEDIS, mais complètement indépendant de celui-ci et beaucoup plus sévère, alors même que le TURPE est calculé sur un « gestionnaire efficace ». La clause de rendez-vous semble même avoir pour objet de réduire la rémunération du GRD le jour où des décisions juridictionnelles ou quasi-juridictionnelles viendront le rétablir dans ses droits.

Telles sont les raisons du choix effectuée par SRD et les observations qu'elle estimait nécessaire de présenter sur les niveaux de dotation de péréquation pour le GRD dissocié métropolitain GEREDIS Deux-Sèvres au titre des années 2018 à 2021, ainsi que sur le cadre de régulation associé, au titre de la consultation ouverte par la CRE.