

DÉLIBÉRATION

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 24 novembre 2016 portant avis sur le projet de décret relatif à la péréquation des charges de distribution d'électricité

Participaient à la séance : Christine CHAUVET, Catherine EDWIGE, Hélène GASSIN, Yann PADOVA et Jean-Pierre SOTURA, commissaires.

L'article 165 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (ci-après « LTECV ») a modifié l'article L. 121-29 du code de l'énergie, relatif à la péréquation des charges de distribution d'électricité. Cet article a notamment introduit la possibilité pour certains gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité, d'opter pour un mécanisme de péréquation s'appuyant sur l'analyse comptable de leurs charges.

Dans ce cadre, par courrier reçu le 8 août 2016, la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat, a saisi, pour avis, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) d'un projet de décret relatif à la péréquation des charges de distribution d'électricité.

1. CONTENU DU PROJET

1.1 Conseil de la péréquation des charges de distribution d'électricité

Le projet de décret prévoit la mise en place d'un conseil de la péréquation des charges de distribution d'électricité, composé de représentants :

- du ministre chargé de l'énergie,
- du ministre chargé des collectivités locales,
- des gestionnaires des réseaux de distribution,
- des autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité.

Un membre des services de la CRE, désigné par son président, assiste aux réunions du conseil avec voix consultative.

Le conseil de la péréquation des charges de distribution est consulté sur tout texte relatif à la péréquation et approuve annuellement le compte rendu de gestion de la péréquation des charges de distribution d'électricité.

1.2 Mécanisme de péréquation forfaitaire

Le projet de décret fait évoluer le mécanisme de péréquation forfaitaire des charges de distribution d'électricité précédemment en vigueur.

Le nouveau mécanisme s'appuie sur une estimation forfaitaire des charges des gestionnaires de réseau, à partir des paramètres suivants :

- la longueur totale du réseau géré par le gestionnaire de réseau ;
- le nombre d'utilisateurs du gestionnaire de réseau ;
- les recettes d'exploitation du gestionnaire de réseau.

La formule applicable fait également intervenir les valeurs de ces paramètres pour Enedis, dans la mesure où le niveau du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité en HTA et en BT (« TURPE HTA-BT ») est établi pour couvrir les charges de ce gestionnaire de réseau.

Les charges estimées pour chacun des gestionnaires de réseaux sont comparées avec les recettes correspondantes. Si les charges estimées forfaitairement sont supérieures aux recettes du gestionnaire de réseau, ce dernier bénéficie d'une dotation dans le cadre du mécanisme de péréquation. Dans le cas inverse, le gestionnaire de réseau doit s'acquitter d'une contribution. Par construction, les charges d'Enedis estimées forfaitairement par cette formule sont égales à ses recettes tarifaires. Enedis, cependant, verse les dotations et reçoit les contributions des autres gestionnaires de réseaux, telles qu'elles ressortent de l'application du mécanisme de péréquation.

1.3 Mécanisme de péréquation s'appuyant sur les comptes des gestionnaires de réseaux

Le projet de décret précise les modalités d'application des dispositions introduites par l'article 165 de la LTECV concernant la péréquation des charges de distribution d'électricité établie au regard des comptes des gestionnaires de réseaux.

Il prévoit que les gestionnaires de réseaux publics de distributions qui souhaitent opter pour une péréquation établie à partir de l'analyse de leurs comptes peuvent en présenter la demande chaque année avant le 31 mars de l'année concernée à la CRE et au ministre chargé de l'énergie. Les montants des dotations ou contributions éventuelles qui en résultent sont établis par la CRE avant le 31 juillet de l'année concernée.

2. ANALYSE DE LA CRE

2.1 Mécanisme de péréquation forfaitaire

L'article 1^{er} du projet de décret définit, en modifiant l'article R. 121-49 du code de l'énergie, la formule applicable pour la détermination des contributions et des dotations des gestionnaires de réseaux, à partir de l'évaluation forfaitaire de leurs charges et de leurs recettes.

Les recettes prises en compte sont les recettes du gestionnaire de réseau issues de l'application du TURPE, constatées l'année précédant l'année de la demande de péréquation, retraitées pour correspondre au périmètre des charges liées à l'exploitation des réseaux.

Les charges prises en compte sont les charges forfaitaires du gestionnaire de réseau estimées pour la même année. La CRE ne dispose pas de données permettant d'évaluer l'adéquation entre les charges estimées forfaitairement par la formule définie par le projet de décret et les charges effectives des gestionnaires de réseaux. En l'absence de ces données, la CRE n'est pas en mesure d'apprécier la pertinence de la formule utilisée pour l'estimation forfaitaire des charges des gestionnaires de réseaux.

2.1.1 Symétrie entre le calcul des contributions et des dotations

Dans le cas où les recettes sont inférieures aux charges forfaitaires, le gestionnaire de réseau reçoit une dotation compensant la différence entre ses charges forfaitaires et ses recettes. Dans le cas contraire, le gestionnaire de réseau verse une contribution inférieure ou égale à la différence entre ses recettes forfaitaires et ses charges. En effet, sa contribution est réduite si le mécanisme de péréquation est globalement excédentaire, et se voit par ailleurs appliquer un abattement transitoire de 85% à 25% entre 2016 et 2019.

Lorsque les dotations excèdent les contributions, le projet de décret prévoit que le déficit du mécanisme de péréquation est pris en charge par Enedis, cette charge étant prise en compte dans les coûts d'Enedis couverts par le TURPE. Dans le cas contraire, l'excédent du mécanisme de péréquation est conservé par les gestionnaires de réseaux contributeurs et ne diminue donc pas les coûts d'Enedis couverts par le TURPE. Par ailleurs, l'abattement sur les contributions des gestionnaires de réseaux contributeurs augmente les charges couvertes par le TURPE, que le solde du mécanisme de péréquation soit bénéficiaire ou déficitaire.

L'asymétrie du calcul des dotations et des contributions peut bénéficier aux seuls gestionnaires de réseaux contributeurs, à l'exception d'Enedis, au détriment des utilisateurs des réseaux qui s'acquittent du TURPE. La CRE considère que cette asymétrie n'est pas justifiée au regard de l'objectif du mécanisme de péréquation tarifaire. Elle considère qu'il convient de rendre symétrique le calcul des dotations et des contributions déterminées à partir de l'évaluation forfaitaire des charges des gestionnaires de réseaux.

2.1.2 Correction du décalage temporel entre les contributions et les dotations et les charges estimées

Par ailleurs, le projet de décret prévoit que le calcul des contributions et des dotations forfaitaires fait intervenir les charges estimées normativement et les recettes de l'année précédant l'année de péréquation. Le décalage d'un an induit entre l'estimation des charges et des recettes et le calcul des dotations et des contributions peut conduire à des écarts importants entre les charges et les recettes annuelles d'un gestionnaire de réseau. La CRE estime qu'il serait préférable que le mécanisme prévoit chaque année un calcul prévisionnel des dotations et des

contributions, s'appuyant sur des valeurs prévisionnelles pour une même année, qui serait, le cas échéant, corrigé l'année suivante au regard des valeurs réalisées.

2.2 Mécanisme de péréquation s'appuyant sur l'analyse des comptes des gestionnaires de réseaux

2.2.1 Mise en place d'un encadrement pluriannuel

Un mécanisme de péréquation s'appuyant sur l'analyse des comptes des gestionnaires de réseaux qui ne prendrait en compte que leurs charges exposées *ex post* ne les inciterait pas à maîtriser leurs charges. Il priverait en outre les gestionnaires de réseaux concernés de la visibilité nécessaire sur leurs recettes à venir.

L'article L. 341-3 du code de l'énergie dispose que la CRE « *peut prévoir un encadrement pluriannuel d'évolution des tarifs et des mesures incitatives appropriées, tant à court terme qu'à long terme, pour encourager les gestionnaires de réseaux de transport et de distribution à améliorer leurs performances, notamment en ce qui concerne la qualité de l'électricité, à favoriser l'intégration du marché intérieur de l'électricité et la sécurité de l'approvisionnement et à rechercher des efforts de productivité* ».

Afin notamment d'encourager les gestionnaires de réseaux concernés à rechercher des efforts de productivité tout en leur donnant de la visibilité sur le niveau de leurs recettes, il apparaît nécessaire :

- que la CRE soit en mesure de fixer un encadrement pluriannuel pour la détermination des montants des dotations ou des contributions dans le cadre du mécanisme s'appuyant sur les comptes des opérateurs ;
- que les gestionnaires de réseaux optent pour ce mode de péréquation pour une durée minimale cohérente avec la durée des périodes tarifaires, soit environ 4 ans ;
- que la fixation des trajectoires des charges prises en compte dans l'encadrement pluriannuel intervienne avant le début de la première année concernée par cet encadrement, afin que les gestionnaires de réseaux concernés soient incités à maîtriser leurs coûts, par rapport à ces trajectoires.

2.2.2 Correction du décalage temporel entre les contributions et les dotations et les charges estimées

De façon analogue au mécanisme de péréquation s'appuyant sur une estimation forfaitaire des charges des gestionnaires de réseaux, la CRE estime que, dans le cadre du mécanisme s'appuyant sur les comptes des gestionnaires de réseaux, le calcul des contributions et des dotations d'une année donnée devrait être fondé sur les comptes de la même année, afin de rapprocher les charges et les recettes des gestionnaires de réseaux, et de permettre une entrée en vigueur plus rapide de ce mécanisme.

Ainsi, pour la première année de l'encadrement pluriannuel, le calcul des montants des dotations et des contributions à partir des comptes des gestionnaires de réseaux pourrait s'appuyer sur des valeurs prévisionnelles.

Chaque année N à partir de la deuxième année de l'encadrement pluriannuel, le calcul des dotations et des contributions pourrait alors s'appuyer sur les comptes de l'année $N-1$ pour corriger les dotations et contributions versées l'année $N-1$ et établir des dotations et contributions prévisionnelles pour l'année N , en application des règles que la CRE aura définies dans l'encadrement pluriannuel.

La CRE, sur la base des éléments transmis par les gestionnaires de réseaux, dans un délai fixé par elle, pourrait alors établir pour le 31 juillet de l'année N les montants des dotations et contributions versées l'année N .

2.2.3 Entrée en vigueur du mécanisme de péréquation

En appliquant les modalités décrites aux paragraphes 2.2.1 et 2.2.2, un premier encadrement pluriannuel serait déterminé par la CRE en 2017 et pourrait s'appliquer à compter de 2018. Cet encadrement pluriannuel donnerait lieu à un calcul prévisionnel des dotations et des contributions en 2018, puis, en 2019, à un calcul s'appuyant sur l'analyse des comptes des gestionnaires de réseaux de l'année 2018.

Si la proposition de la CRE de modifier le mécanisme de péréquation forfaitaire pour annuler le décalage d'un an entre l'estimation des charges et des recettes et le calcul des dotations ou des contributions, décrite au paragraphe 2.2.2, n'était pas retenue, la CRE pourrait mettre en œuvre le mécanisme de péréquation s'appuyant sur les comptes des gestionnaires de réseau en déterminant les dotations et les contributions sur la base des comptes de l'année précédant l'année de péréquation.

Dans ce cas, pour l'entrée en vigueur du dispositif, un encadrement pluriannuel serait déterminé par la CRE en 2017 et pourrait débiter en 2019. En 2018, les dotations et contributions des gestionnaires de réseau s'appuieraient toujours sur leurs recettes et sur l'évaluation forfaitaire de leurs charges en 2017. En 2019, le calcul des dotations et des contributions s'appuierait sur l'analyse des comptes des gestionnaires de réseaux de l'année 2018, dans le cadre de l'encadrement pluriannuel défini par la CRE.

2.3 Couverture par le TURPE des charges liées aux mécanismes de péréquation

Le projet de décret prévoit que la société Enedis procède au versement des dotations et recouvre les contributions des autres gestionnaires de réseaux. Les charges et les recettes correspondant au solde du mécanisme de péréquation seront donc supportées par Enedis.

Or, l'article R. 121-58 prévu par le projet de décret, précise que la CRE prend en compte ces coûts dans le calcul des tarifs d'utilisation des réseaux, lors de l'actualisation annuelle du niveau tarifaire.

La CRE rappelle que les dispositions de l'article L. 341-3 du code de l'énergie lui confèrent une compétence exclusive pour fixer les méthodes d'établissement des tarifs d'utilisation des réseaux de transport et de distribution d'électricité.

En outre, elle estime que les charges et les recettes concernées sont de nature à entrer, en application de l'article L. 341-2 du code de l'énergie, dans les coûts couverts par le TURPE, et que la précision apportée par le projet de décret est dès lors inutile.

2.4 Estimation d'office des recettes et des charges des gestionnaires de réseaux

L'article R. 121-54 prévu par le projet de décret dispose qu' « à défaut de transmission, dans le délai requis, des documents nécessaires à la détermination de la péréquation, le ministre chargé de l'énergie, pour les opérations prévues au paragraphe 2, ou le président de la Commission de régulation de l'énergie, pour les opérations prévues au paragraphe 3, peut [...] procéder à l'estimation d'office des recettes et des charges du gestionnaire de réseaux publics d'électricité défaillant ».

La CRE considère que cette estimation, qui revêt une dimension tarifaire, ne devrait pas être de la seule compétence du président de la CRE. En application des dispositions de l'article L. 341-3 du code de l'énergie, cette estimation devrait relever d'une délibération de la CRE.

3. AVIS DE LA CRE

La CRE est défavorable au projet de décret, tel qui lui est soumis, et demande :

- que les dispositions de l'article R. 121-50 du code de l'énergie permettent à la CRE de fixer un encadrement pluriannuel pour le calcul des dotations et des contributions s'appuyant sur l'analyse des comptes des gestionnaires de réseau. Cet encadrement pluriannuel permettrait à la CRE de donner aux gestionnaires de réseaux de la visibilité sur leurs recettes et de prévoir des mesures incitatives pour encourager les gestionnaires de réseaux de distribution concernés à améliorer leurs performances. La CRE propose à cet effet la rédaction suivante :

« Art. R 121-50. – Les gestionnaires de réseaux publics de distribution d'électricité, mentionnés au 4^{ème} alinéa de l'article L. 121-29, qui souhaitent opter pour une péréquation établie à partir de l'analyse de leurs comptes, présentent leur demande simultanément à l'administration centrale du ministère en charge de l'énergie et à la Commission de régulation de l'énergie, au plus tard le 31 mars. Ils demeurent dans le système de péréquation forfaitaire l'année de leur demande.

« La Commission de régulation de l'énergie peut fixer un encadrement pluriannuel du calcul des contributions ou des dotations de ces gestionnaires de réseaux.

« Lorsque la Commission de régulation de l'énergie a prévu un encadrement pluriannuel du calcul des contributions ou des dotations des gestionnaires de réseaux, une demande de renouvellement de l'encadrement pluriannuel ou de retour au système de péréquation forfaitaire peut être adressée à l'administration centrale du ministère en charge de l'énergie et à la Commission de régulation de l'énergie la dernière année de l'encadrement pluriannuel. Cette demande intervient au plus tard au 31 mars de la dernière année de l'encadrement pluriannuel, et ne peut porter que sur l'année suivante. » ;

- que l'article R.121-58 du code de l'énergie, tel que prévu par le projet de décret, soit supprimé ;
- que l'estimation d'office des charges et des recettes des gestionnaires de réseaux qui n'auraient pas transmis dans le délai requis les documents nécessaires à la détermination de la péréquation, relève de la compétence de la CRE et non de son seul président.

DÉLIBÉRATION

24 novembre 2016

Par ailleurs, la CRE recommande :

- que l'article R. 121-49 du code de l'énergie, prévoit un calcul symétrique des dotations et des contributions des gestionnaires de réseaux dans le cadre du mécanisme de péréquation forfaitaire ;
- que cet article prévoit également un calcul provisoire des dotations et des contributions, s'appuyant sur les valeurs prévisionnelles des charges forfaitaires et des recettes de l'année de péréquation, corrigé par un calcul réalisé l'année suivante sur la base des valeurs réalisées des charges forfaitaires.

Fait à Paris, le 24 novembre 2016.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,
Un commissaire,

Christine CHAUVET