



Consultation publique du 14 février 2019 n°2019-003 relative au cadre de régulation tarifaire applicable aux opérateurs d'infrastructures régulées en France.

Réponse du SIPPEREC

Préambule

Le TURPE constitue une part importante de la facture d'électricité des ménages et entreprises. Dans le contexte actuel de forte sensibilité des ménages au coût de l'énergie, le prix de l'électricité est un enjeu essentiel dont le SIPPEREC mesure parfaitement l'importance du fait de ses missions. D'une part, il assure en tant qu'autorité concédante le suivi des tarifs réglementés de vente d'électricité sur un périmètre de 83 communes (sur l'année 2017, 1,4 millions de points de livraison, consommant 5,7 TWh d'énergie acheminée soit 619 M€ de recettes pour EDF). D'autre part du fait de son rôle d'acheteur pour le compte de collectivités d'Ile-de-France, les marchés du SIPPEREC représentant 43 000 points de livraison soit 2 TWh représentant environ 300 M€ d'achat public chaque année.

Outre les réponses techniques apportées ci-dessous, les élus du SIPPEREC souhaiteraient dans ce préambule mettre en exergue quelques points de leur réponse à la consultation.

Tout d'abord, le SIPPEREC rappelle son attachement à la méthodologie de calcul du TURPE selon la méthode comptable. En effet, celle-ci prend en compte les spécificités de l'économie concessionnaire qui régit la distribution publique d'électricité et donc les apports gratuits aux gestionnaires de réseaux réalisés par les autorités concédantes. En revanche la méthode économique repose sur la notion d'un financement du réseau de distribution publique d'électricité par un opérateur à 40% sur ses fonds propres et à 60% par de l'endettement, alors qu'Enedis ne supporte aujourd'hui aucune dette à long terme.

Le maintien de la méthode comptable comme principe de construction du TURPE est essentiel pour les autorités concédantes puisqu'il consacre l'existence de dettes et créances réciproques qui doivent être dénouées en fin de contrat. A l'échelle du SIPPEREC, la reconnaissance de ces dettes et créances réciproques représente plusieurs centaines de millions d'euros d'enjeux patrimoniaux. La préservation de ces droits patrimoniaux est déterminante dans l'équilibre de la relation entre collectivités territoriales et le gestionnaire de réseau et donc la capacité des collectivités territoriales à imposer des contraintes dans les choix d'investissements du gestionnaire de réseau sur des sujets qu'elles jugent prioritaires comme le renouvellement des ouvrages, la mobilité et la transition énergétique : prévention des impacts des crues, facilité de raccordement au réseau de distribution électrique pour favoriser l'électrification de certains usages comme la mobilité, etc.

Le SIPPEREC salue le choix de la CRE d'avoir constamment retenu, depuis le TURPE 3 bis la méthode comptable alors que le cadre législatif avait été modifié pour permettre de contrecarrer la décision du Conseil d'Etat TURPE 3. Le Syndicat soutient évidemment la CRE dans cette démarche et souligne que le retour à une méthode économique imposerait de rendre aux utilisateurs l'essentiel des 22 Mds€ de provisions pour renouvellement et d'amortissements de financements du concédant dûment couverts par les tarifs successifs en méthode comptable.

Par ailleurs, le SIPPEREC souligne également dans cette consultation que la méthode comptable n'a pas découragé l'investissement sur le réseau. Bien plus, il apparaît que ce n'est pas tant le tarif de réseau que la politique d'endettement et de dividendes du groupe EDF qui dicte le niveau des investissements sur le réseau. Dès lors, attribuer aux investissements une rémunération élevée (au regard du risque encouru par le gestionnaire) n'a pas d'effet incitatif sur l'investissement mais aboutit à un niveau de rentabilité du GRD qui ne paraît pas compatible avec les résultats attendus d'une entreprise de service public en monopole. Le SIPPEREC appelle donc le régulateur à caler la rémunération d'Enedis, d'une part, sur les risques réellement encourus et, d'autre part, à rémunérer dans la durée les investissements par rapport aux conditions de financement effectivement observées lorsque ces derniers sont réalisés. Le niveau de ces paramètres (prime de risque / coût du capital) a un impact important sur le niveau du TURPE et donc les prix de l'électricité.

Ensuite, le SIPPEREC observe que la répartition rémunération / risque apparaît déséquilibrée au détriment des usagers et suggère donc au régulateur de revoir le niveau des sanctions financières relatives à la qualité de service pour rétablir cet équilibre. En particulier, deux domaines semblent devoir être revus pour inciter financièrement Enedis à réaliser les investissements ou réorganisations nécessaires :

- La mesure du temps de coupure annuel moyen d'un usager (critère B). Un contrôle réalisé par le SIPPEREC a montré que cette mesure du critère B était largement perfectible et manuelle. Or il s'agit d'un élément essentiel d'appréciation de la qualité du service public, tant dans les incitations financières imposée à Enedis, que dans l'évaluation du succès du schéma directeur du SIPPEREC. Le déploiement de Linky doit permettre sur la prochaine période tarifaire d'automatiser la mesure brute du critère B. Le SIPPEREC appelle la CRE à inciter très fortement Enedis à réaliser les investissements nécessaires à cette automatisation qu'elle avait elle-même envisagé dès 2010.
- Le délai de raccordement. Il atteint en 2017 plus de **4 mois en moyenne** pour des branchements simples sur le territoire du SIPPEREC exploité par Enedis. Un tel délai n'est pas acceptable, en particulier sur un territoire en aussi fort développement et dans lequel l'électrification de la mobilité est appelée à se développer compte tenu des décisions prises par la ville de Paris et la Métropole du Grand Paris. A titre d'exemple, cette même prestation est réalisée en moins de 24h par la Coopérative d'électricité de Villiers dans la commune de Villiers-sur-Marne.

Enfin, l'accès aux données constitue un enjeu essentiel de la période à venir. Le SIPPEREC s'inquiète de la tentation qui pourrait survenir chez tout opérateur en monopole d'en faire un relais de croissance et de générer une activité *business to business* avec les collectivités, qui sont pourtant propriétaires du réseau. Ces dernières doivent avoir gratuitement accès aux données du réseau pour mener à bien d'une part leurs réflexions sur les politiques publiques qu'elles souhaitent conduire, et d'autre part disposer de la connaissance du réseau nécessaire à la réalisation de leurs opérations d'aménagement. Le SIPPEREC invite donc la CRE à couvrir au réel les investissements d'Enedis nécessaires à la mise en place d'une politique d'*open data* à destination des collectivités propriétaires du réseau. Par ailleurs, le SIPPEREC invite la CRE à user du TURPE pour se doter elle-même de moyens de sanction financière en cas de manquement des opérateurs régulés dans leur fourniture d'information, à l'instar des pouvoirs de sanction financière que peuvent avoir d'autres autorités de régulation comme l'AMF, l'ARAFER, l'ARCEP ou l'ACPR.

Question 1 : Partagez-vous le bilan globalement positif du cadre tarifaire mis en œuvre par la CRE depuis 10 ans ?

Le SIPPEREC partage l'avis de la CRE sur le bilan globalement positif de la régulation tarifaire des réseaux énergétiques depuis 10 ans. En particulier, s'agissant de la distribution électrique, il se félicite de la pérennisation de la "méthode comptable" de détermination des charges de capital, laquelle garantit tout à la fois :

- la transparence des coûts couverts, contrairement à la méthode économique, qui occultait la réalité du passif comptable du distributeur et des engagements pris par celui-ci auprès des concédants,
- la reconnaissance des droits financiers des collectivités concédantes sur le réseau, tels qu'ils découlent des contrats de concession.

Le SIPPEREC sait gré à la CRE d'avoir reconduit la méthode comptable pour l'établissement du TURPE 5, sans céder aux influences contraires qui s'exerçaient alors à la suite de la reformulation de l'article L.341-2 du Code de l'Energie par la Loi de 2015 relative à la transition énergétique et à la croissance verte. Il est vrai que le retour à la méthode économique du TURPE 2 (2006-2008) et du TURPE 3 originel impliquerait de restituer aux utilisateurs l'essentiel des 22 Mds € de provisions pour renouvellement et d'amortissements de financements du concédant dûment couverts par les tarifs successifs (hors TURPE 2 donc).

Au passage, le SIPPEREC s'interroge sur une transposition à la distribution gazière de cette méthode comptable. Certes l'ATRD déduit de la base d'actifs régulés les apports financiers des concédants, en nature ou en espèces. Mais le concessionnaire y passe, tout comme en distribution électrique, des provisions pour renouvellement et, en sus, des amortissements de caducité, qui impliquent comptablement et fiscalement une remise gratuite des ouvrages en cas de fin de contrat, et doivent donc être traités en tant que financements des concédants. Que l'ATRD ne couvre pas explicitement ces dotations ne signifie nullement qu'il n'en aille pas ainsi de manière implicite via le coût moyen pondéré du capital (pour rappel, le TURPE 3 bis et le TURPE 4, quand bien même la couverture explicite des provisions y avait été introduite, s'étaient inscrit dans une continuité de niveau avec le TURPE 3 construit en méthode économique, révélant de fait que les dotations aux provisions étaient déjà couvertes auparavant).

Force est de reconnaître que la méthode comptable appliquée en distribution électrique n'a pas occasionné de désincitation à investir. La trajectoire indicative insérée dans les TURPE 4 et 5 a pour l'heure été globalement tenue (aux raccordements près). Il est vrai que les investissements délibérés d'Enedis, tout particulièrement la ligne "modernisation et renouvellements", y ont été fixés a minima, ce que le SIPPEREC n'avait pas manqué de regretter tant en 2013 (consultation TURPE 4) qu'en 2016 (consultation TURPE 5), souscrivant à l'évaluation de la FNCCR d'un volume minimal de 1,6 Md €/an.

Le niveau moyen retenu de 1,1 Md€/an n'assure pas le renouvellement normal du réseau ; à titre d'illustration, le taux d'amortissement des immobilisations de la concession du SIPPEREC, qui avait augmenté de 38,7% à 45,6% entre 2003 et 2013 a poursuivi sa dégradation sous TURPE 4 et 5 (46,2% hors Linky en 2017). Le Syndicat ne rejoint donc pas la CRE lorsqu'elle indique qu'Enedis aurait réalisé les investissements « nécessaires ». Le distributeur a seulement réalisé les investissements « programmés », ce qui, il est vrai, n'était pas acquis d'avance et ne fut pas le cas lors des périodes tarifaires antérieures au TURPE 4.

Plus fondamentalement, le SIPPEREC regrette que les ressorts de l'investissement d'Enedis procèdent de considérations étrangères à la régulation, qu'elle soit nationale ou locale), et à l'état du réseau. La filiale de distribution apparaît comme un instrument déterminant pour le financement et de solvabilisation du groupe, au point que doive se poser selon lui la question de subventions croisées.

Le Syndicat observe en effet que :

- En sus d'un taux de rémunération avant risque des moyens investis par l'entreprises (dits "capitaux propres régulés") égal à 4,1%, ce qui apparaît élevé dans le contexte, Enedis touche du TURPE une prime de risque annuelle (dite "marges sur actifs") de 2,5%, laquelle, appliquée à une valeur nette comptable d'immobilisations de plus de 50 Mds €, génère un revenu de 1,3 Md €. Economiquement, cette somme correspond à une prime d'assurance versée par les utilisateurs en vue de permettre au distributeur d'assumer les risques liés au réseau. Or l'étendue des dépenses et aléas intégrés au « compte de régulation des charges et produits » (CRCP), autrement dit du niveau de risque supporté par les consommateurs et non l'entreprise (investissements et coûts de financement, nombreuses charges d'exploitation, consommation, ...), tout comme le strict plafonnement des sanctions de régulation incitative (200 M€ environ) ou encore la brièveté des périodes tarifaires (cf. Infra) ne permettent pas la survenance de risques financiers d'une ampleur équivalente à ces 1,3 Md €. Autrement dit, il est demandé aux consommateurs d'acquitter une prime d'assurance supérieure au montant maximal des sinistres qui leur sont couverts.
- La prime d'1,3 Md €/an, faute donc de risques significatifs à couvrir, échoit mécaniquement en bénéfices. De là l'exceptionnel rendement récurrent des fonds propres investis par EDF dans sa filiale Enedis : la rentabilité courante pour l'actionnaire atteint 20% à 25% depuis 7 ans. Le SIPPEREC regrette que la CRE ne soit jamais publiquement interrogée sur la déconnexion entre ce ratio et le faible niveau des risques encourus. D'autant que cette rentabilité, loin d'être réinvestie dans le réseau, remonte à plus de 90% depuis 4 ans vers la maison mère et l'Etat, via l'impôt sur les bénéfices et les dividendes. Mais l'actionnaire a également assujéti Enedis aux impératifs de restriction d'investissements non-stratégiques du groupe EDF dans lequel elle est consolidée. Il en résulte de fait une logique de renouvellement des réseaux purement curative (vs préventive). Les documents de présentation des résultats annuels 2017 du groupe (publiés le 16 février 2018) indiquent ainsi que la trajectoire d'investissement prévisionnelle communiquée à la CRE quelques mois plus tôt en vue de la conception du TURPE 5 a été d'autorité amputée de 10% (ramenée à 3 Mds €/an hors Linky). Les plans à moyen terme 2017-2020 d'Enedis, dont un syndicat de l'entreprise a communiqué une analyse à plusieurs concédants courant 2018, confirment au demeurant cette compression. La même analyse démontre aussi comment, sitôt le TURPE 5 acquis, (fin 2016), les actionnaires d'Enedis programmèrent une trajectoire nettement baissière des charges d'exploitation, accentuée par le plan à moyen terme 2018-2021 un an plus tard. Il est permis de s'interroger dans ce contexte sur la fiabilité des déclarations de charges à la CRE. Tout comme il est permis de douter de l'annonce faite aux concédants d'une réévaluation de 35 M€ des redevances au moment-même où le plan à moyen terme 2018-2021 prévoit une diminution de 61 M€ en 3 ans.

Pour contrebalancer les effets de la politique financière du groupe, preuve est donc faite qu'une rémunération forte des actifs ne suffit pas. Il importe que les conséquences du sous-investissement soient beaucoup plus puissamment sanctionnées.

La régulation locale, par le biais de la programmation pluriannuelle concertée des investissements, composante présentée comme majeure des contrats récemment conclu, pourrait être un levier. Mais le SIPPEREC, qui l'applique depuis 2016, en constate les limites. Elles sont de trois ordres, largement liées au fait qu'elles sont déterminées dans un contrat conclu avec un distributeur en situation de monopole et que l'autorité concédante ne peut imposer unilatéralement :

- En ce qui concerne les dépenses réalisées par le concessionnaire, l'avance prise par rapport aux objectifs conclus il y a 3 ans est telle qu'il est difficile de ne pas l'interpréter comme le fait le concessionnaire a signé des objectifs... qu'il était largement certain de tenir.
- Le SIPPEREC éprouve les plus grandes difficultés à relier ces dépenses à la réalisation d'objectifs techniques (remplacement d'équipement, taux de secours d'utilisateurs, etc.). Malgré deux ans de discussion, à ce stade aucun accord n'a été trouvé, ce qui va rendre difficile la construction de la deuxième programmation pluriannuelle des investissements (2020-2023) qui doit être conclue avant le 30 octobre 2019.
- Le niveau des sanctions pour non investissement est très limité, l'autorité concédante n'ayant pu les placer au niveau qu'elle souhaitait.

Le SIPPEREC appelle donc la CRE à renforcer substantiellement le barème de sanctions pour qualité d'alimentation et de service. Le TURPE intéresse déjà Enedis à la qualité au travers de multiples dispositifs de bonus / malus. Mais leur portée financière s'avère très insuffisante. A titre d'illustration, une dégradation du critère B eu égard à la cible nationale définie par le Régulateur déclenche actuellement une pénalité proportionnelle à la dérive (6,4 M€/mn), mais assortie d'un plafond de 83 M€/an, soit moins de 5% de la « rémunération normale » qu'octroie le TURPE.

En conclusion, le SIPPEREC suggère que la CRE interroge le niveau actuel de la marge sur actifs de 2,5% dans une double direction :

- une mise en risque réelle d'Enedis via des sanctions beaucoup plus puissantes en cas de défauts de qualité d'alimentation et de service, en particulier le temps de coupure et les délais de raccordements,
- un dimensionnement plus raisonnable de ladite marge sur actifs, avec à la clef une baisse toutes choses égales par ailleurs du prix de l'électricité ; en vertu des raisons détaillées plus haut, il ne faudrait pas en attendre une diminution des moyens dont dispose Enedis pour investir qui sont d'abord conditionnés par la stratégie de sa maison mère. Au sujet du calibrage de la marge sur actifs, le SIPPEREC rappelle que, dans le cadre de la préparation du TURPE 4, en 2013, ERDF/Enedis elle-même avait valorisé à 1% de la valeur nette comptable des actifs le risque qu'elle supportait, loin sous les 2,5% in fine retenus par la CRE (page 12/50 de la consultation publique TURPE 4 du 13/7/2013), soit un écart de 0,8 Md €/an.

Question 2 : Partagez-vous les grands enjeux identifiés par la CRE pour la prochaine génération de tarifs ?

Le SIPPEREC partage les grands enjeux identifiés par la CRE pour orienter le cadre tarifaire et constate que le TURPE intègre d'ores et déjà des dispositifs dont l'objet est de répondre à ces problématiques.

En effet, pour ce qui concerne la maîtrise des investissements, la CRE a introduit, en 2016, dans le TURPE 5, une régulation incitative des coûts unitaires des investissements dans les réseaux. Le SIPPEREC souhaite qu'une mesure de l'impact de cette régulation devrait être menée dès la première année de mise en œuvre (2018 pour la distribution de gaz et 2019 pour la distribution d'électricité) et communiquée par la CRE.

Pour être incitatifs et ne pas générer d'effets pervers, ces coûts unitaires doivent être justement établis : or, qui mieux que le GRD peut connaître leur juste niveau ? Cependant, est-ce judicieux que ce soit le GRD, visé par la régulation incitative, qui en définisse les modalités les plus structurantes ?

Un retour d'expérience, même sur une courte période, est seul susceptible de permettre d'apprécier si la mise en place d'une régulation de l'efficacité des investissements par les coûts unitaires est appropriée.

De même, les programmes R&D des GRD sont encouragés et financés par le tarif. Malgré la multiplicité des projets *smart grid* présents sur le territoire national depuis 2010, on ne peut que s'étonner qu'aucun REX complet ne fasse l'objet de communication : plus précisément, lorsqu'un REX est présenté, les éléments fournis sont très généraux et ne répondent pas notamment aux questions sur la solidité économique des processus testés. Les *business models* d'expérimentations pourtant financées par le TURPE restent des informations confidentielles.

Etant laissé à l'écart des conclusions de ces expérimentations, le SIPPEREC s'interroge sur la pertinence des sommes apportées par les usagers alors qu'aucun enseignement ne semble, depuis bientôt 10 ans, en être tiré.

Un pilotage plus serré et confié à un tiers (ni GRD ni partenaire privé) est à envisager pour s'assurer du bon usage de ces moyens financiers.

Enfin, concernant la poursuite d'objectifs ambitieux en matière de qualité de service, le SIPPEREC approuve très fortement la démarche de la CRE.

Le SIPPEREC a mené un contrôle sur la fiabilité du critère B et a fait part de ses conclusions à la CRE. Il ressort que l'établissement du niveau de cet indicateur est un processus complexe, peu automatisé et reposant essentiellement sur des interventions humaines sans procédures écrites donc partagées par les agents. Le calcul du critère B est d'une fiabilité très relative pour lequel le SIPPEREC constate fréquemment des erreurs.

Une régulation incitative sur un indicateur dont le calcul est peu automatisé et confié aux agents de l'opérateur qui peut bénéficier de la régulation peut conduire à des effets pervers sans permettre une réelle amélioration de la qualité de desserte.

De même, pour ce qui concerne la régulation incitative visant l'amélioration des délais de raccordement au RPDE, le SIPPEREC reste convaincu que retenir le respect de la date convenue avec l'utilisateur ne permettra pas d'améliorer la qualité de ce service. Pour la définition de cette date, le GRD a toute latitude pour imposer ses contraintes propres et ne pas tenir compte des besoins de l'utilisateur. Le SIPPEREC considère qu'un délai ferme à

respecter reste le moyen unique de contraindre le GRD à améliorer ses procédures, sources d'insatisfaction depuis 10 ans à présent.

Question 3 : Considérez-vous comme la CRE qu'une durée de la période tarifaire de 4 ans est adaptée pour l'ensemble des tarifs ?

Le SIPPEREC est attaché à une stabilité sur longue période des règles tarifaires, en vue d'offrir de la visibilité aux différents acteurs des filières énergétiques, parmi lesquels les collectivités concédantes et consommatrices. Il note d'ailleurs qu'Enedis invoque souvent la durée de la période tarifaire pour borner dans le temps ses engagements (par exemple en matière de programmation d'investissements).

Des études publiées par la CRE en amont du TURPE 5, le Syndicat avait d'ailleurs retenu que la durée de 4 ans s'inscrivaient dans le bas de fourchette des pratiques européennes, a fortiori avec l'inscription d'une clause de rendez-vous à mi-parcours (cf. le TURPE 5 d'Enedis). Ce choix contribue à limiter le risque des gestionnaires de réseaux, en resserrant la fréquence de remise à niveau des charges qui leur sont couvertes et en limitant de fait la puissance de l'incitation à leur maîtrise.

Fondamentalement, cette question de la durée de la période tarifaire apparaît inséparable de celle de la rémunération du risque allouée au gestionnaire de réseau. Or, s'agissant du moins d'Enedis, les deux approches ne sont pas en cohérence selon le Syndicat (cf. supra).

Question 4 : Etes-vous favorable à la publication par les opérateurs de prévisions indicatives du tarif au-delà de la période tarifaire en cours et sur 4 années glissantes ?

Le SIPPEREC s'est toujours dit très favorable à tout ce qui pouvait accroître la transparence sur le niveau et sur l'évolution des tarifs.

Le recoupement avec d'une part la communication financière des maisons mères, d'autre part les plans internes à moyen terme des gestionnaires de réseaux, auxquels il est capital que la CRE ait accès, s'impose en vue de comprendre les stratégies effectives des opérateurs.

Le SIPPEREC insiste à cet égard sur la surprise qui fut la sienne de lire dans l'étude diffusé par un syndicat de l'entreprise, que, dès la fin 2017, soit quelques semaines après la mise en œuvre du TURPE 5, le plan à moyen terme 2017-2020 d'Enedis assujettissait l'entreprise, sous l'influence de son actionnaire à un vaste plan d'économies, avec pour cible les investissements, les dépenses de personnel, les redevances aux concédants.

Question 5 : Etes-vous favorable aux principes de fonctionnement du CRCP envisagés par la CRE ?

Le SIPPEREC partage pleinement la vision de la CRE s'agissant :

- du plafonnement à -2%/+2% de l'impact de l'apurement du CRCP sur les évolutions tarifaires annuelles avec report du solde sur l'année suivante,
- de la non-pertinence d'un dispositif d'apurement accéléré en fin de période tarifaire.

Comme le note la CRE, les règles en vigueur, tout en lissant les évolutions tarifaires, n'ont jamais différé durablement l'apurement du CRCP. Et, en tout état de cause, les reports donnent lieu à une actualisation financière.

La seule réserve du SIPPEREC porte sur le taux de cette actualisation, à savoir le taux sans risque à long terme (2,7% après impôt dans le TURPE 5, au demeurant surestimé). La référence, eu égard à l'horizon rapproché de l'actualisation, devrait plutôt être un rendement à court terme (1-2 ans), par exemple le rendement moyen d'une OAT 2 ans l'année considérée + une marge à définir.

Question 6 : Etes-vous favorable au principe envisagé par la CRE d'évolution du calcul du CRCP pour coordonner les tarifs de transport et de distribution d'électricité ?

La mesure évoquée, consistant à intégrer dans le TURPE HTA-BT les évolutions du TURPE HTB en temps réel (plutôt que via le CRCP en année N+1), relève a priori du bon sens et paraît simple de mise en œuvre. Toutefois, dans un contexte de relèvement rapide du TURPE de RTE, elle est susceptible d'induire un ressaut du prix de l'électricité l'année de sa première application.

Le SIPPEREC, en l'absence de simulations précises, se montre donc plutôt réservé.

Question 7 : Etes-vous favorables à la reconduction du mécanisme de régulation incitative des charges d'exploitation en vigueur pour les prochains tarifs ?

Par-delà les questions de principes, sachant que le groupe EDF exerce déjà une forte pression sur les finances de sa filiale Enedis, le SIPPEREC considère que la régulation incitative des charges d'exploitation doit être maniée avec beaucoup de précaution.

Question 8 : Etes-vous favorable à la reconduction du mécanisme incitant les opérateurs à maîtriser leurs charges de capital au même titre que leurs charges d'exploitation sur un périmètre d'investissement « hors réseaux » ? Le cas échéant, pensez-vous que les systèmes d'information de pilotage du réseau ou de mise à disposition des données devraient être exclus du périmètre « hors réseaux » incité et faire l'objet d'une régulation « classique » avec inclusion automatique dans la BAR des investissements réalisés ?

Au plan des principes, le SIPPEREC entend la préoccupation de la CRE de prévenir des arbitrages de pure opportunité entre charges d'exploitation couvertes au forfait et dépenses d'investissement couvertes au réel.

Au périmètre de sa concession, le Syndicat ne méconnaît pas ce sujet. Il a pu observer une très vive croissance de la production immobilisée (i.e. des dépenses d'exploitation - personnel, achats - transférées en investissement en ce qu'elles sont réputées avoir participé à la création d'un actif) : la quote-part d'investissements réalisés par ce biais, traditionnellement comprise entre 35% à 39%, a bondi à plus de 48% en 2017, sans lien évident avec une réalité opérationnelle. Le SIPPEREC, entre autres explications, en est venu à s'interroger sur des comportements d'optimisation vis-à-vis du tarif. Il donc appelle la CRE à la vigilance quant à ce sujet de la production immobilisée.

Le SIPPEREC rejoint la CRE pour trouver saine l'incitation à la maîtrise des investissements relatifs aux moyens généraux des gestionnaires de réseaux (locaux, véhicules, ...). L'idée émise par RTE d'une globalisation des enveloppes incitées d'exploitation et d'investissement lui semble au demeurant pertinente (à ceci près qu'il ne faudrait pas mettre sur un même pied dépenses d'exploitation et dépenses d'investissements, mais plutôt retenir celles-ci à hauteur de la dotation aux amortissements qu'elles génèrent).

S'agissant d'Enedis, le SIPPEREC considère que les dépenses de SI devraient demeurer hors du champ de l'incitation (éligibilité inconditionnelle au CRCP), particulièrement lorsqu'elles concourent à la production de données sur le réseau électrique, avec pour contrepartie de les rendre inconditionnellement et gratuitement accessibles aux concédants, voire au public.

L'accès aux données en toute transparence est essentiel pour comprendre l'état du patrimoine public et pour que la collectivité concédante remplisse pleinement ses missions d'autorité délégente. Les échanges du SIPPEREC avec Enedis en la matière ont d'ailleurs pu s'avérer compliqués (cf. le contentieux gagné en 2013 pour insuffisance des documents de comptes rendus annuels...). Au-delà des missions de contrôle, une bonne connaissance de l'état du réseau génère d'importantes externalités positives pour l'aménagement du territoire (ZAC, développement du véhicule électrique).

Question 9 : Etes-vous favorable au maintien des principes généraux de fonctionnement du CRCP et de partage des risques entre les gestionnaires de réseaux et les utilisateurs ?

Le SIPPEREC rejoint la CRE sur les principes généraux d'éligibilité ou non au CRCP, à savoir prévisibilité et maîtrise. Il ajoute que certaines charges, certes maîtrisables ne méritent pas d'être exclues du CRCP au sens où leur minimisation ne saurait constituer un objectif : investissements de réseaux, redevances aux concédants, ...

Il note, par comparaison avec d'autres domaines de gestion déléguée relevant de ses compétences (très haut débit, réseaux de chaleur, ...), le caractère extrêmement atypique de la répartition des risques en matière de réseaux énergétiques et tout particulièrement de distribution électrique : dans aucun autre domaine, le client n'endosse cumulativement les risques d'activité (consommation / nombre d'abonnés / recettes de raccordements), d'investissement (quantités et prix, à quelques nuances près), de dérive de certaines charges importantes (80% des pertes sur le réseau, ...). Si, sur le fond, ce choix de limitation des risques du concessionnaire s'entend, il doit trouver sa contrepartie dans une modération du coût moyen du capital. Or, le taux de 6,5% marginal avant impôt retenu en distribution électrique (TURPE 5 bis) et les 10,25% attribués à Linky (avec un plancher de 5,25% après sanction) ne s'avèrent pas significativement inférieurs aux taux de rendement internes ("TRI") de marchés observables dans d'autres domaines.

Question 10 : Etes-vous favorable à maintenir la compensation au CRCP des pertes et profits des gestionnaires de réseau dus aux variations de consommations / souscriptions ?

Le SIPPEREC est favorable à ce que les gestionnaires de réseaux soient immunisés contre les aléas exogènes de ce type. Il rejoint donc la CRE.

Néanmoins, il faudrait adapter, comme indiqué précédemment le niveau des primes intégrées dans les coûts moyens pondérés du capital à la réalité du risque pour éviter que les consommateurs ne paient deux fois.

Dans le domaine de la distribution électrique, cette condition n'apparaît pas respectée aujourd'hui.

Question 11 : Etes-vous favorable à maintenir les charges de capital liées aux réseaux au CRCP pour ne pas envoyer d'incitation à réduire le volume d'investissement à court terme ?

Le SIPPEREC est favorable à cette proposition, particulièrement dans le cadre de la distribution électrique dont il est concédant. Il serait très inapproprié de renforcer la pression à la maîtrise des investissements qu'exerce déjà EDF sur sa filiale Enedis.

Mais comme il l'a souligné plus haut, le Syndicat observe que cette éligibilité des charges de capital au CRCP, synonyme de couverture quasi-inconditionnelle des investissements, ne suffit pas à endiguer la fuite vers EDF des moyens financiers dont devrait disposer Enedis pour investir (dividendes, trésorerie) et qu'elle doit donc être complétée par un dispositif réellement dissuasif de sanction de la sous-qualité dans divers domaines (plafonds rehaussés).

Question 12 : Etes-vous favorable au maintien des charges d'énergie/ de pertes partiellement au CRCP afin d'inciter les gestionnaires de réseau à les réduire ?

Les charges liées aux pertes électriques, qu'elles soient techniques ou non techniques, dépendent à la fois du coût d'achat de l'énergie et de la performance du gestionnaire du réseau dans la réalisation de sa mission.

En effet, le volume des pertes techniques peut être réduit par une optimisation dans la mise en œuvre des équipements pour limiter les pertes lors de la transformation de la tension (adaptation de la puissance des transformateurs) et les pertes Joule (renforcement des réseaux).

De même, le volume des pertes non techniques est maîtrisable par une relève efficace, une gestion précise des points de livraison (certains points de livraison sont « perdus » et jamais relevés ni facturés). Le déploiement du compteur LINKY apporte des gains certains sur ce volet des pertes.

Ainsi, le prix d'achat de l'énergie nécessaire pour compenser les pertes est maîtrisable par les opérateurs tout en comportant une part aléatoire liée aux conditions de marché. Le volume à acheter est pour sa part bien plus maîtrisable par le GRD.

Le SIPPEREC partage l'analyse de la CRE selon laquelle le GRD peut optimiser sa politique d'achat et sa conduite du réseau pour essayer de réduire les charges liées aux pertes. L'optimisation de la gestion du réseau est directement corrélée à la qualité de desserte.

A ce titre, le Syndicat considère, au contraire de l'avis des opérateurs, que l'incitation sur la gestion des pertes pourrait être accentuée, pour soutenir les investissements de renforcement du réseau et effacer les zones de desserte en contrainte.

Question 13 : Que pensez-vous du périmètre des charges prises en compte au CRCP ?

Le SIPPEREC souscrit à l'approche de la CRE selon laquelle, en substance doivent être éligibles au CRCP :

- les charges (ou aléas du type consommation) non-maîtrisables par les gestionnaires de réseaux, en vue de réduire les primes de risque acquittées par les consommateurs,
- les dépenses qu'il n'est pas opportun d'inciter le gestionnaire de réseau à comprimer, à l'image des investissements de réseaux ou encore des redevances aux concédants en distribution électrique.

Question 14 : Etes-vous favorable au maintien des principes qui régissent le cadre de régulation en vigueur concernant les dépenses d'investissement des différents opérateurs d'infrastructures régulées ?

Pour ce qui concerne la distribution d'électricité, une hausse des investissements a été observée à compter de 2009, très largement liée aux raccordements au réseau.

Ces investissements concernent pour leur très grande part le raccordement des consommateurs, et non des producteurs, et la hausse est concomitante aux modifications législatives et réglementaires mises en œuvre pour le financement de cette catégorie d'investissement.

Pour ce qui concerne les investissements de renouvellement, de modernisation et de renforcement, ayant pour vocation une amélioration de la qualité de desserte, si quelques programmes ambitieux ont été engagés par le GRD (notamment la sécurisation des postes sources après l'incident de janvier 2013 au poste source de Levallois), il n'a pas été observé de hausse significative des investissements dits délibérés.

Le SIPPEREC craint à cet égard des effets d'arbitrage en faveur du programme Linky au détriment du renouvellement du reste du réseau du fait de la rémunération différenciée mise en place par la CRE.

Ainsi, le SIPPEREC reste favorable au maintien du cadre de régulation en vigueur, couvrant intégralement au GRD le coût de ses investissements.

Le niveau d'investissement d'Enedis étant principalement encadré par la politique financière du groupe EDF, toute incitation ne pourrait que justifier ou accentuer une réduction des investissements.

Le SIPPEREC considère par ailleurs, que la définition d'une trajectoire d'investissement sur les réseaux de distribution ne peut relever que de la compétence des AODE, la CRE ne pouvant disposer d'un état des lieux suffisamment fin des besoins des divers territoires.

Enfin, comme cela a déjà été exposé, le SIPPEREC attend le retour d'expérience à mener sur l'incitation mise en place par la CRE relative aux coûts unitaires.

Question 15 : Partagez-vous la position préliminaire de la CRE selon laquelle une rémunération explicite des actifs amortis toujours exploités n'est pas souhaitable ?

Le SIPPEREC adhère au raisonnement de la CRE selon lequel, au terme de son plan d'amortissement, une immobilisation a été intégralement couverte et suffisamment rémunérée. Il faut considérer que la prime de risque perçue par le gestionnaire de réseau tout au long de la durée de vie comptable de ladite immobilisation couvre le risque d'exploitation postérieur.

S'agissant d'Enedis, dûment invitée par son actionnaire à plafonner ses investissements (cf. la communication sur un objectif de 3 Mds €/an, inférieur de 10% à la trajectoire TURPE), avec pour variable d'ajustement première le renouvellement, le signal qu'émettrait la poursuite de la rémunération au-delà du terme de l'amortissement, serait au demeurant malvenu.

Question 16 : Partagez-vous la position préliminaire de la CRE selon laquelle une rémunération explicite des subventions d'investissement n'est pas souhaitable ?

Le SIPPEREC peut entendre la demande qu'ont émise certains gestionnaires de réseau.

Bien sûr, il ne saurait être question d'appliquer aux immobilisations subventionnées le même taux de rémunération qu'à celles financées sur ressources de l'opérateur. Mais, considérant qu'une immobilisation génère le même risque d'exploitation dans les deux cas, l'octroi d'une prime de l'ordre d'1% ne serait pas illégitime.

Enedis, peu subventionnée au sens strict du mot, n'est guère concernée. Le SIPPEREC tient toutefois à attirer l'attention de la CRE sur la question des contributions aux raccordements. L'opérateur les comptabilise, non pas à son passif, face aux immobilisations couvertes, mais en produits d'exploitation. Ce mode opératoire était recevable à l'époque des tickets d'avant la loi SRU, dépourvus de lien direct avec la dépense d'investissement. Il l'est nettement moins dès lors que la contribution s'exprime comme un % de l'opération de raccordement de référence. D'un point de vue économique, les contributions d'aujourd'hui ont toutes les caractéristiques de subventions d'équipement. Le SIPPEREC, comme d'autres concédants français, a régulièrement fait valoir ce point de vue auprès d'Enedis et demandé un retraitement de la comptabilité. Le concessionnaire réfute cette vision en s'appuyant sur une jurisprudence du Conseil d'Etat relative à des droits de raccordements de réseaux de chaleur, dénuée de tout lien sérieux avec le cas d'espèce. Sa motivation première semble être en fait de minorer les droits financiers des collectivités sur le réseau (en majorant les financements qu'il est réputé avoir engagés).

A tout le moins, si la CRE conservait l'idée de ne pas rémunérer la part des immobilisations adossées à des subventions, le SIPPEREC souhaiterait que la fraction des raccordements couverte par les contributions des pétitionnaires et des collectivités en charge de l'urbanisme, dans une vision économique (vs. comptable), reçoive un traitement identique.

Question 17: Etes-vous favorable aux évolutions des modalités de calcul de la rémunération des actifs des opérateurs, envisagées par la CRE, et principalement la différenciation des taux de rémunération des actifs historiques et des nouveaux actifs ?

En préambule, le SIPPEREC regrette que la CRE n'ait pas rendu publique, comme elle l'avait fait lors de précédentes consultations, l'étude évoquée de Frontier Economics sur les modalités de détermination de la rémunération des actifs au niveau européen. La connaissance de ce travail aurait grandement éclairé la question posée. Il exprime la demande que l'étude puisse être au plus vite diffusée, en tout état de cause avant les consultations à venir sur les tarifs de différents réseaux.

Le SIPPEREC partage le constat de départ de la CRE. La fixation du coût du capital des opérateurs à partir de moyennes historiques de taux d'intérêt, dans un environnement de baisse tendancielle des rendements à long terme depuis 20 ans (illustrée par la courbe de la page 31/46), a engendré des sur-rémunérations conséquentes.

Certes, un rebond des taux longs aurait un effet inverse de telle sorte que, sur très longue période, sur-rémunérations et sous-rémunérations sont susceptibles de se compenser.

Mais il n'est pas si sûr qu'il en aille ainsi :

- Si la hiérarchie actuelle venait à s'inverser, avec des taux de marché significativement supérieurs aux conditions de rémunération intégrées aux tarifs, la désincitation résultante à investir ne serait sans doute pas tenable longtemps. Nul doute qu'une vive pression s'exercerait pour gommer alors le décalage. Le dispositif apparaît donc comme asymétrique.
- L'approche historique fait fi du changement d'époque monétaire et financière que l'Europe a connu depuis la crise de 2008. Nos économies mondialisées et de plus en plus tournées vers les services ne parviennent plus à générer de l'inflation et, partant, des taux longs élevés, sans compter l'intervention apaisante des banques centrales à chaque épisode de tension.

Ceci posé, le SIPPEREC n'adhère pas au dispositif proposé par la CRE d'application pendant 4 ans aux investissements d'un taux court de marché avant un retour dans la « BAR » historique rémunérée sur la base d'un taux long terme moyenné sur une période étendue comme aujourd'hui.

En effet, la décision d'investir d'un opérateur, particulièrement dans des immobilisations de très longue durée de vie (40 ans et plus), ne saurait reposer sur le taux de rémunération des seules 4 premières années. Aux yeux du Syndicat, l'amendement apporté au système actuel ne paraît donc pas de nature à infléchir le comportement des gestionnaires de réseaux.

Fondamentalement, un opérateur sera incité à investir s'il comprend que le taux de rémunération tarifaire couvrira tout au long de la durée de vie de l'immobilisation considérée son coût moyen pondéré du capital tel qu'établi *au moment de la mise en œuvre de la ressource*.

Le SIPPEREC prône donc un schéma où le taux de rémunération serait déterminé par référence à des titres d'Etat à long terme (10 à 30 ans) *à la date où l'investissement est réalisé*. Ce taux serait figé pour *toute la durée de vie* de l'immobilisation visée (et non révisé tous les 4 ans comme aujourd'hui).

Par simplicité, un taux de rémunération unique serait appliqué aux investissements réalisés durant toute une année civile, voire au cours d'une période tarifaire entière. Afin de coller au plus près du marché, la dépense correspondante pourrait être rendue éligible au CRCP et ajustée ex post au vu de la moyenne effective des rendements des OAT retenues sur la période considérée.

In fine, la BAR serait découpée en autant de tranches définitives qu'il y aurait eu de périodes annuelles ou tarifaires (selon le pas de temps choisi) d'application de ce dispositif.

La « BAR antérieure » pourrait voir de la même manière son taux de rémunération figé.

Question 18: Jugez-vous satisfaisants le principe et les paramètres (taux de partage, plafond de l'incitation) du mécanisme de régulation incitative des coûts unitaires d'investissement introduit par les délibérations tarifaires ATRD 5 et TURPE 5 HTA BT?

Comme cela a déjà été évoqué plus haut, le SIPPEREC souhaite qu'une mesure de l'impact de la régulation incitative des coûts unitaires des investissements dans les réseaux soit menée dès la 1^{ère} année de mise en œuvre (2018 pour la distribution de gaz et 2019 pour la distribution d'électricité) et communiquée par la CRE.

Ce bilan est, de l'avis du SIPPEREC, un préalable indispensable à toute généralisation d'un tel dispositif, tant le niveau de l'incitation est à la main de l'opérateur visé par l'incitation.

A cet égard, le SIPPEREC a pu expérimenter, dans le cadre de ses relations contractuelles, la volatilité des coûts unitaires des investissements sous la MOA d'Enedis.

En effet, les objectifs techniques de la première programmation des investissements du schéma directeur des investissements défini contractuellement entre Enedis et le SIPPEREC en 2016 ont été traduits en objectifs financiers à partir de coûts unitaires indiqués par Enedis. Le bilan montre que ces coûts unitaires ont été considérablement sous-estimés, conduisant à des objectifs financiers assignés au concessionnaire qu'il a atteint sans difficulté sans que, pour leur part, les objectifs techniques ne soient remplis. Cette sous-estimation va, pour certains ouvrages (réseau souterrain BT), du simple au double.

L'expérience vécue par le SIPPEREC conduit à la plus extrême prudence dans la mise en place d'une incitation sur des coûts unitaires qui serait pilotée par le GRD.

Question 22 : Etes-vous favorable à la définition des coûts échoués proposée par la CRE ?

Le SIPPEREC, dans un souci de transparence sur les règles tarifaires, est favorable à la proposition de la CRE d'une définition précise des coûts échoués.

Question 23 : Etes-vous favorable aux principes que la CRE propose de retenir pour le traitement des coûts échoués et qui sont ceux déjà en place dans l'ATRT ?

Le SIPPEREC ne rejoint pas la CRE sur la forfaitisation de la trajectoire de coûts échoués d'Enedis. L'incitation qui en résulterait de systématiquement maintenir en service les immobilisations jusqu'à la fin de leur plan d'amortissement pourrait se révéler préjudiciable, appliquée à un opérateur déjà peu enclin à investir dans le renouvellement et la modernisation selon l'expérience du Syndicat.

Question 24 : Partagez-vous l'analyse de la CRE selon laquelle seuls les frais d'études sans suite devraient être couverts par le tarif ?

Le SIPPEREC comprend que la question soulevée par la CRE ne vise que les frais d'études menées sur le réseau de transport d'électricité.

Sur ce point, le SIPPEREC n'a pas d'élément à verser à la réflexion de la CRE.

Le SIPPEREC considère cependant qu'en aucun cas le TURPE ne doit couvrir spécifiquement les coûts induits par des études menées par Enedis et laissées sans suite. Ces coûts recouvrent des frais de main d'œuvre, d'ores et déjà couverts par le TURPE HTA BT.

Question 25 : Pour les investissements à cycle long, êtes-vous favorable à la proposition de la CRE concernant la rémunération des immobilisations en cours (IEC) ?

Chez Enedis, les travaux en cours pèsent bon an mal an 1,4 Md €. Le surplus de rémunération potentiel s'élève donc à quelque $1\,400 \times 4\%$ (taux de la dette) = 56 M€/an, soit un relèvement non-négligeable de 0,4% du TURPE.

Sur le fond, le SIPPEREC ne trouve pas illégitime la couverture du coût des capitaux immobilisés dans les travaux en cours, à tout le moins au taux sans risque dès lors que la période d'exploitation n'est pas amorcée.

Mais, s'agissant d'Enedis, plusieurs contre-arguments méritent d'être considérés :

- Le distributeur doit être incité à mener à bien rapidement ses travaux. Faire débiter la rémunération à la mise en service joue ce rôle.
- Si le champ de la rémunération devait être étendu au-delà de la BAR comme la CRE l'envisage ici, alors il faudrait par cohérence s'intéresser à l'ensemble du haut de bilan des opérateurs. Le passif d'Enedis au 31/12/2017 fait ainsi état de 3,2 Mds€ de provisions à caractère social (avantages postérieurs à l'emploi et avantages du personnel en activité). Dûment couvertes par les tarifs successifs, ces provisions forment de fait une ressource à long terme gratuite, plus de 2 fois supérieure aux volant d'immobilisations en cours. Il serait pour le moins incongru de facturer aux consommateurs le coût de portage des immobilisations en cours tout en ne prenant pas en compte les liquidités, bien plus conséquentes, qu'ils ont procurées d'avance au distributeur. La problématique est strictement identique à celles des provisions pour renouvellement, que la CRE soustrait avec justesse des "capitaux propres régulés" afin de tenir compte de leur gratuité.

En conclusion, le SIPPEREC est défavorable à la proposition de la CRE, considérant qu'elle induirait une hausse indue du prix de l'électricité. A défaut, il faudrait élargir l'approche aux passifs gratuits.

Question 26 : Etes-vous favorable au maintien d'une trajectoire de R&D telle que fixée actuellement ? Etes-vous favorable à la révision de ces montants au bout de deux ans ?

Comme la CRE, le SIPPEREC est très attentif à l'adaptation des réseaux aux nouveaux besoins de leurs utilisateurs et permettant de mener à bien la transition énergétique vers les énergies renouvelables et la maîtrise des consommations.

A cet égard, le dispositif mis en place par la CRE offre aux opérateurs des moyens financiers pour mener à bien des expérimentations nécessaires pour adapter les réseaux.

Avant d'envisager de revoir avec une périodicité plus fine que le rythme tarifaire, le SIPPEREC s'interroge sur le contrôle mis en place :

- Si les opérateurs rédigent à l'attention de la CRE un rapport annuel que la commission qualifie de « détaillé », il reste rédigé par les bénéficiaires des moyens mis à disposition. Aussi, pour une plus grande impartialité, une analyse de la pertinence des expérimentations menées, des dépenses engagées à cet effet et des résultats obtenus doit être confiée à un organisme indépendant des opérateurs,
- Ce rapport « détaillé » est à la seule destination de la CRE : les autres acteurs du secteur ne disposent que de peu d'informations sur les conclusions de ces expérimentations. De plus, les business model sont tout particulièrement gardés « secrets ».

Ce manque de transparence lors de la publication des résultats obtenus tant techniques que financiers pour des dispositifs financés par des moyens octroyés par le tarif, est préjudiciable à l'innovation. Cette dernière, pour se développer, a besoin d'un échange d'information et de retour d'expérience fluide.

Aussi des publications larges des résultats techniques et financiers obtenus dans le cadre des diverses expérimentations sont à mettre en place.

Le SIPPEREC considère que sur ce volet, le dispositif de la CRE est donc à compléter avec :

- Des évaluations indépendantes de la pertinence des dépenses réalisées et de l'intérêt des résultats techniques et financiers obtenus
- De publication large, complète et détaillée des résultats techniques et financiers des expérimentations menées

Enfin, le SIPPEREC note que la plupart des expérimentations ont un pas de temps pluriannuel, très compatible avec le rythme de la tarification. La demande des opérateurs de revoir l'enveloppe tous les 2 ans et non tous les 4 ans ne peut être entendue que sous réserve que cette demande fasse l'objet d'un audit indépendant.

En effet, le besoin de révision est susceptible de correspondre à des dérapages dans les dépenses envisagées initialement pour une ou plusieurs expérimentations. Ces dérapages questionnent la pertinence des expérimentations concernées (choix méthodologique, par ex.)

Question 27 : Etes-vous favorable à la mise en place d'un tel mécanisme dans le secteur du gaz ?

Avez-vous des suggestions d'évolutions qui permettraient d'améliorer le déploiement de technologies smart grids par les opérateurs ?

Comme pour la question précédente, la question du contrôle et de la transparence de ces expérimentations est au cœur du sujet.

Sans un contrôle précis et pointilleux, il est clair, compte tenu de la pression financière qui pèse sur le groupe EDF, que la tentation sera grande d'utiliser ce mécanisme de guichet comme un complément tarifaire venant couvrir les charges d'exploitation sous contrainte.

Le SIPPEREC considère que tout assouplissement du dispositif mis en place par la CRE, mais également son maintien, sont à assortir d'un dispositif de contrôle du contenu, de l'avancement et des résultats des projets qui s'inscrivent au guichet Smart Grids.

Question 28 : Les évolutions envisagées par la CRE vous semblent-elles être pertinentes pour améliorer la transparence des opérateurs sur leurs projets de R&D et d'innovation ?

Avez-vous d'autres suggestions pour améliorer cette transparence ?

Le SIPPEREC a traité ce sujet dans sa réponse aux questions 26 et 27.

Le SIPPEREC se réjouit que la CRE souhaite accroître le contrôle et la transparence sur les projets R&D financés par les moyens tarifaires.

Le SIPPEREC considère pour sa part que la rédaction de rapport par les opérateurs n'est pas un dispositif de contrôle suffisant : des contrôles à mener par des organismes indépendants sont à mettre en place.

Question 29 : Etes-vous favorable à la démarche envisagée par la CRE pour inciter les opérateurs à favoriser l'innovation de l'ensemble des acteurs ?

Le SIPPEREC partage l'analyse de la CRE relative aux leviers facilitant l'innovation et est favorable à la démarche proposée par le Commission.

Le SIPPEREC rappelle cependant que, pour qu'une régulation incitative soit efficace, il convient qu'elle soit mesurée par des indicateurs fiables, contrôlables et contrôlés et que le niveau de l'incitation soit suffisant.

Question 30 : Quelles sont, selon vous, les thématiques prioritaires sur lesquelles les opérateurs doivent être incités ?

Partagez-vous la priorité identifiée par la CRE sur les délais de raccordement ?

Le SIPPEREC souhaiterait que deux indicateurs de qualité de service soient mis au cœur des incitations financières d'Enedis : les délais de raccordement (dont le délai moyen a atteint 4 mois en petite couronne parisienne pour des branchements simples) et l'automatisation du calcul du critère B en s'appuyant sur les données collectées par Linky, comme la CRE l'envisageait elle-même il y a près de 10 ans avant d'approuver le programme Linky.

Comme évoqué plus haut, les délais de raccordement, mais aussi tout le traitement d'une demande de raccordement (délai de prise en compte de la demande de raccordement, délais pour obtenir une proposition technique et financière, contenu de cette proposition et obligation de valider un devis sous peine de dérive supplémentaire sur le délai...), constituent un des dysfonctionnements les plus fréquemment relevés par les usagers du réseau de distribution d'électricité.

Enedis n'est, semble-t-il, jamais parvenue à mettre en place un processus efficace pour réaliser les raccordements en respectant les modalités de financement mises en œuvre depuis 2009.

Le SIPPEREC se satisfait que la CRE regarde le respect des délais de raccordement au réseau public de distribution électrique comme un sujet prioritaire.

Le SIPPEREC partage également l'analyse de la CRE : la régulation incitative mise en place sur ces délais de raccordement et assise sur « la date convenue » n'a pas été efficace pour améliorer la qualité du service rendu.

Le SIPPEREC a déjà proposé, lors de consultations précédentes, de retenir des délais fermes, différenciés selon les types de raccordements (branchement C5 simple sans extension, branchement C5 avec extension, branchement C4 avec ou sans extension). Le SIPPEREC rappelle que, jusqu'en 2004, la « Garantie des Services » assurait la réalisation d'un branchement simple C5 sous 15 jours (ce délai a atteint 72 jours en moyenne sur le territoire du SIPPEREC en 2017, selon le CRAC remis par Enedis). Il s'agit d'un délai tout à fait anormal qui inquiète tout particulièrement les élus du SIPPEREC. Le Gouvernement table, pour la transition énergétique, sur un développement des usages de l'électricité. La petite couronne parisienne va connaître un développement croissant avec la mise en œuvre progressive du Grand Paris Express et un développement du véhicule électrique est à prévoir, Paris et la métropole du Grand Paris ayant d'ores et déjà annoncé une politique d'interdiction progressive des véhicules à moteur thermique. Dans ces conditions, le raccordement au réseau électrique sera un élément essentiel tant pour les ménages que pour les entreprises. Le SIPPEREC observe que sur son territoire, le raccordement au réseau électrique est réalisé en 24h à Villiers-sur-Marne, exploité par la Coopérative d'Electricité de Villiers.

Par ailleurs, le SIPPEREC invite la CRE à inciter plus fortement Enedis sur le processus d'élaboration du critère B.

Le SIPPEREC mène plusieurs contrôles sur le critère B, indicateur phare pour mesurer la continuité : un contrôle approfondi sur la fiabilité de l'indicateur, et un contrôle annuel sur les incidents de plus de 100 000 NiTi.

Il ressort que :

- le critère B HTA est établi après de nombreuses manipulations d'opérateurs divers et variés, qui « rejouent », selon les termes employés par Enedis, les incidents, un à deux mois après l'incident. Il s'agit non seulement d'identifier les origines et les causes des incidents, mais aussi d'en revoir la durée ou le nombre d'usagers impactés. Les éléments d'entrée pour mener ces manipulations sont :
 - les restitutions du logiciel de conduite, peu ou pas adapté à l'exercice, notamment parce qu'il n'est pas nécessairement à jour du nombre d'usagers effectivement alimentés par chaque tronçon HTA
 - des « cartons » écrits à la main par les agents de conduite lors de l'incident.
- le critère B BT est établi à partir d'une collecte manuelle de l'heure de début comme de fin (celles-ci étant définies sans règle, chacun tentant de se souvenir de l'heure du 1er appel d'utilisateur ou d'imaginer à quelle heure l'incident a pu intervenir), du nombre d'usagers concernés
- le critère B branchement n'est pas ou partiellement établi : Enedis incorpore dans le critère B certaines coupures pour travaux sur les branchements mais aucun incident.

Pour les incidents les plus importants (de plus de 100 000 NiTi), le SIPPEREC relève annuellement des écarts significatifs entre les rapports adressés par Enedis 2 mois après l'incident et la ligne relative à l'évènement dans le fichier informatique permettant le calcul du critère B. Ces écarts concernent la durée, le nombre d'usagers ; il a été également relevé l'absence d'incident de plus de 100 000NiTi dans le fichier, Enedis ayant pourtant adressé un rapport sous deux mois pour cet incident.

Le Comité Syndical du SIPPEREC a demandé à Enedis de fiabiliser le critère B et demander au concessionnaire de s'appuyer, pour cela, sur les compteurs évolués (dont LINKY pour les consommateurs <36kVA). Enedis a adressé un refus ferme à cette proposition.

Aussi, et compte tenu des questions ouvertes sur la fiabilité de la mesure du critère B, le SIPPEREC propose :

- de stopper tout versement de bonus à Enedis pour l'amélioration du critère B pour la prochaine période tarifaire
- d'inciter Enedis, sur la prochaine période tarifaire, à réaliser les développements informatiques nécessaires permettant de calculer de manière automatique le critère B à partir des données issues des compteurs évolués lorsqu'un taux de déploiement raisonnable aura été réalisé. Les interventions humaines auront pour seul objet de qualifier chaque évènement (travaux/incident ; origine et cause). La CRE (et les AODE sur leur territoire) seraient destinataires des informations brutes relevées par les compteurs communiquant pour pouvoir exercer un contrôle efficace.

Cette obligation devra être assortie d'une sanction suffisamment motivante pour le GRD de manière à ce que la sanction financière soit supérieure au coût d'investissement.

La régulation incitative sur la continuité de desserte pourra être reprise pour la période tarifaire suivante à partir des données établies automatiquement, avec un niveau de sanction substantiellement plus motivant et un contrôle régulier sur les modalités d'établissement de l'indicateur (notamment la qualification des évènements).

Le SIPPEREC rappelle à la CRE que cette automatisation du critère B à partir des données de Linky a été envisagée dès 2010 par la CRE elle-même dans son rapport sur la qualité de l'électricité : « les coupures sur les réseaux de distribution BT ne pouvaient, jusqu'alors être comptabilisées qu'à partir des utilisateurs (ce que les compteurs évolués « Linky » auraient notamment pour ambition de résoudre) »¹. Il lui semble à cet égard qu'il est essentiel que le régulateur au niveau national, comme les AODE au niveau local, ait accès aux données brutes servant à établir cet indicateur.

Question 31 : Etes-vous favorable à la mise en œuvre envisagée par la CRE d'un ou plusieurs indicateurs statistiques sur la distribution géographique de certains indicateurs de qualité d'alimentation et de service ? Avez-vous des propositions à faire ?

La distribution électrique en France repose sur un principe fort : la péréquation. Si le SIPPEREC est évidemment au fait que la qualité de desserte n'est pas uniforme sur le territoire (ce constat est également vrai au sein même de la 1ère couronne parisienne où certaines zones souffrent d'une qualité de desserte fortement dégradée), la mise en place d'indicateurs différenciés selon les territoires pourrait conduire à des objectifs de qualité également différenciés.

Or, la qualité de desserte doit être aussi uniforme que possible pour que les usagers de chaque territoire bénéficient d'une qualité de desserte suffisante et cohérente avec leurs besoins et le développement économique local.

Le SIPPEREC n'est donc pas favorable à l'établissement d'indicateurs géographiques.

Question 32 : Etes-vous favorable à l'introduction envisagée par la CRE d'indicateurs environnementaux ? Considérez-vous qu'ils doivent faire l'objet d'une incitation ?

¹ Commission de Régulation de l'Energie, *Rapport sur la qualité de l'électricité en 2010*, page 21
Consultation publique relative au cadre de régulation tarifaire applicable aux opérateurs d'infrastructures régulées en France

Le SIPPEREC est favorable à l'introduction d'indicateurs environnementaux soulignant l'engagement des opérateurs en matière de responsabilité sociétale et environnementale.

Le SIPPEREC est également favorable à la mise en place d'une régulation incitative sur ces indicateurs. Cependant, comme pour tout indicateur visé par la régulation incitative, leur mesure doit être fiable, contrôlée et contrôlable. Le respect de ces principes constitue pour ce type d'indicateur une difficulté importante.

Question 33 : Avez-vous toute autre proposition ou remarque sur le cadre de régulation tarifaire ?

Plusieurs suggestions ont déjà été faites dans le cadre des réponses aux questions ci-dessus. Pour rappel :

- le réexamen de la marge sur actifs (prime de risque) allouée à Enedis,
- le réexamen du taux d'actualisation du solde non-apuré du CRCP,
- le traitement des contributions aux raccordements d'Enedis comme des subventions d'équipement reçues, en phase avec leur nature économique.
- une incitation renforcée sur les délais de raccordement
- une incitation pour contraindre Enedis à calculer le critère B de manière automatique à partir des données recueillies par les compteurs communiquant lorsque leur taux de déploiement sera satisfaisant
- une incitation pour contraindre Enedis à entrer dans une véritable politique d'*open data*

Le SIPPEREC souhaiterait aussi que **soit communiquée en toute transparence la couverture de certaines dépenses d'Enedis, notamment celles de communication**. Dans "L'audit du niveau des charges d'Enedis" publié en amont du TURPE 5, les charges correspondantes étaient masquées, ce qui apparaît incompréhensible s'agissant d'un opérateur en monopole.

Enfin, le SIPPEREC invite la CRE à réfléchir à inclure dans ses tarifs des pouvoirs de sanction pour défaut de transparence de la part des opérateurs régulés. Le SIPPEREC s'étonne ainsi de la faiblesse des sanctions financières que la CRE peut mettre en œuvre dans son rôle de régulateur, en particulier eu égard à l'ampleur des dispositifs dont disposent d'autres autorités administratives indépendantes exerçant des métiers comparables (ARCEP, ACPR, ARAFER, AMF).

Il est rappelé qu'en vertu de l'article L.341-2 du Code de l'énergie, « les tarifs d'utilisation du réseau public de transport et des réseaux publics de distribution sont calculés de manière transparente et non discriminatoire, afin de couvrir l'ensemble des coûts supportés par les gestionnaires de ces réseaux dans la mesure où ces coûts correspondent à ceux d'un gestionnaire de réseau efficace ».

C'est à la CRE qu'il revient, en vertu de ses pouvoirs propres prévus à l'article L.134-1 du Code de l'énergie, de déterminer la méthodologie de calcul du TURPE. Il incombe ainsi à la CRE de préciser les règles concernant « 3° Les conditions d'accès aux réseaux et de leur

utilisation y compris la méthodologie de calcul des tarifs d'utilisation des réseaux et les évolutions de ces tarifs ».

Ce pouvoir a été regardé comme respectant le pouvoir réglementaire du Premier ministre (CE, 26 avril 2017, Société Enedis, n°407516 : non admission d'une demande de Question Prioritaire de Constitutionnalité soulevée par la société requérante à l'encontre du pouvoir de la CRE de fixation du niveau et de la structure de TURPE).

Pour pouvoir élaborer le TURPE, l'article L.341-3 du Code de l'énergie dispose que « Le gestionnaire du réseau public de transport et le gestionnaire du réseau public de distribution issu de la séparation juridique imposée à Electricité de France par l'article L. 111-57 adressent, à la demande de la Commission de régulation de l'énergie, les éléments notamment comptables et financiers nécessaires afin que cette dernière puisse se prononcer sur l'évolution en niveau et en structure des tarifs ». Et 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 ».

Ce pouvoir d'incitation, au travers de la fixation du TURPE, incombe bien à la CRE et est peu limité. A titre d'illustration, il a été jugé que, « dans la mesure où les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité couvrent (...) les coûts supportés par des gestionnaires de réseau normalement efficaces, la CRE a pu légalement prévoir un mécanisme de régulation incitatif au titre de la couverture des coûts correspondant aux charges supportées pour l'achat d'électricité afin de couvrir les pertes engendrées par l'utilisation du réseau ».

Au-delà de la base légale de ce pouvoir d'incitation au travers de la construction tarifaire, ce pouvoir repose sur l'idée d'un « lien de nécessité à la fois au niveau de l'élaboration de la norme d'habilitation (la volonté implicite, mais nécessaire de l'auteur de la norme d'accorder des nouveaux pouvoirs) et au niveau de son application (la nécessité pratique de nouveaux pouvoirs, en vue d'atteindre l'objectif poursuivi) » (A. SOLOSHCHENKOV citant A. JENNEQUIN, « L'implicite en droit administratif », thèse, Lille 2, 2007). La marge de manœuvre laissée au régulateur est donc nécessaire pour que son pouvoir soit effectif.

Commentant l'arrêt du Conseil d'Etat se prononçant sur le pouvoir de la CRE pour fixer la liste et les tarifs des prestations annexes du gestionnaire de réseau de distribution (CE, 25 sept. 2015, Société Le Caloch, n°386077), ce même auteur ajoute qu'« en matière de régulation, d'une part, la volonté du législateur, celle d'assurer l'équilibre et le bon fonctionnement du secteur régulé, n'est jamais définie en termes restrictifs et laisse une large marge de manœuvre à l'interprétation des notions (...). D'autre part, le principe d'effectivité, notamment dans les secteurs qui relèvent de la compétence de l'Union européenne, implique une certaine souplesse dans l'action de régulation. L'arrêt commenté s'inscrit dans cette logique en adoptant une lecture extensive des compétences de la CRE, afin de permettre au régulateur d'exercer de manière effective ses fonctions » (A. SOLOSHCHENKOV, « Le contrôle juridictionnel de l'action normative d'un régulateur », Revue Lamy de la concurrence, n°46, 1er janvier 2016).

Sur ces fondements, la CRE pourrait donc valablement et utilement prévoir, dans sa méthodologie de calcul du TURPE, une mesure incitative sous forme de malus (ou de pénalité) pour sanctionner l'insuffisante transparence du gestionnaire de réseau lorsqu'il refuse de satisfaire aux demandes formulées par la CRE de justifier ses coûts pour le calcul du TURPE. Cette insuffisante transparence, si elle était constatée, limite en effet la capacité de la CRE,

du fait dudit gestionnaire de réseau, de s'assurer que ces coûts reflètent ceux d'un gestionnaire de réseau efficace. Autrement dit, cette difficulté, si elle est constatée, prive d'efficacité l'action de fixation du TURPE par la CRE.

En outre, le malus (ou la pénalité) envisagé viserait bien à « améliorer (les) performances » du gestionnaire de réseau, « à rechercher des efforts de productivité », au sens de l'article L.341-3 du Code de l'énergie. Il y aurait en effet tout lieu de douter des intentions du gestionnaire de réseau de rechercher des efforts de productivité ou encore d'améliorer ses performances lorsqu'il peut lui être reproché une insuffisante transparence des coûts résultant d'un refus de communication complète de données justificatives de ceux-ci.

Déjà, par sa délibération n°2018-148 du 28 juin 2018 portant décision sur les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité dans les domaines de tension HTA et BT, la CRE a exposé reconduire le cadre de régulation incitative prévu par la délibération TURPE 5 HTA-BT « incitant Enedis à améliorer son efficacité, tant du point de vue de la maîtrise des coûts que de la continuité d'alimentation et de la qualité du service rendu aux utilisateurs du réseau » (article 1.3, 2ème alinéa, de ladite délibération).

Le malus envisagé s'inscrirait dans la continuité de cette politique d'incitation du gestionnaire de réseau.

Enfin, l'incitation évoquée, tenant à la transparence des coûts et à la suffisance des données remises par le gestionnaire du réseau pour justifier de ses coûts, participe de l'effectivité du pouvoir dévolu à la CRE de fixer les TURPE, à l'instar d'autres régulateurs. Le Conseil d'Etat a ainsi « déjà fait preuve d'une lecture extensive des textes en vertu desquels l'ARCEP 'tient nécessairement' un pouvoir d'imposer une collecte périodique d'informations si ces dernières sont indispensables à l'accomplissement de ses missions » (CE, 10 juill. 2013, n°360397, AT & T Global Network services France [SAS]) (A. SOLOSHCHENKOV, « Le contrôle juridictionnel de l'action normative d'un régulateur », susvisé).