

Dossier de réponse

Consultation publique de la Commission de régulation de l'énergie sur le prochain tarif péréqué d'utilisation des réseaux de distribution de gaz naturel de GRDF

18 décembre 2015

Avant-Propos

ERDF souhaite répondre à la consultation publique de la Commission de régulation de l'énergie relative au tarif péréqué d'utilisation des réseaux de distribution de gaz naturel de GRDF car certains principes et enjeux sont communs aux deux énergies.

Le cadre de régulation doit permettre de financer le projet industriel du distributeur et notamment d'accompagner les défis liés à la modernisation du réseau et à la transition énergétique.

Nous notons que la méthode de rémunération des capitaux engagés retenue par la Commission pour GRDF est une méthode économique stable, lisible et incitative à investir qui nous paraît tout à fait pertinente.

ERDF est favorable à un cadre de régulation qui permette d'intégrer des évolutions majeures du contexte réglementaire, législatif ou jurisprudentiel en cours de période.

Par ailleurs, ERDF défend les principes d'une régulation incitative :

- qui doit être un levier de performance, actionnable au niveau du management ;
- dont les objectifs sont cohérents avec les ressources allouées ;
- avec un montant total d'incitations financières soutenable pour les gestionnaires ;
- au bénéfice des utilisateurs de réseau ;
- créant un contexte favorable au développement des innovations ;
- privilégiant des solutions simples, pragmatiques et vertueuses.

ERDF souhaite apporter des éléments de réponse à certaines des questions de la Commission.

Question 2

Êtes-vous favorable au maintien d'une durée de quatre ans pour le prochain tarif de GRDF ?

Une période de régulation doit être suffisamment longue afin de donner de la visibilité à l'opérateur, laisser le temps aux incitations de produire leurs effets et permettre d'avoir du recul sur l'application des nouveaux dispositifs mis en place lors de la période tarifaire précédente.

Question 3

Êtes-vous favorable à la reconduction du mécanisme en vigueur d'incitation à la productivité sur les charges nettes d'exploitation de GDF selon lequel :

- GRDF conserve les gains et pertes par rapport à la trajectoire prévisionnelle ?
- le niveau initial des charges est fixé sur la base de celui constaté en 2014 ?

ERDF est favorable au dispositif de régulation des charges d'exploitation maîtrisables. Il permet au gestionnaire de réseaux d'engager sur quatre ans des actions de productivité et de commencer à en recueillir les premiers résultats au sein d'une même période tarifaire.

ERDF tient à cette occasion à rappeler l'importance de disposer de mécanismes régulatoires symétriques. Cette symétrie permet le partage entre l'opérateur et les utilisateurs de réseau. Le mécanisme assure une prise en charge à 100% par l'opérateur de sa contre-performance et une conservation à 100% de ses efforts de productivité. Le gestionnaire de réseau est ainsi incité à rechercher des axes de performances supplémentaires : dès la période tarifaire suivante, les utilisateurs de réseau pourront bénéficier des résultats de ces actions.

Pour cela, le dispositif doit être incitatif sur un périmètre de charges sur lequel le gestionnaire dispose réellement de leviers d'actions et intégrer une cible de performance atteignable. Dans le cas contraire, l'opérateur pourrait être conduit à reporter des dépenses, qui seraient de fait des renoncements.

C'est pourquoi l'intégration d'un objectif de productivité dans les trajectoires prévisionnelles de charges à tarifier doit être correctement équilibrée et définie au regard des facteurs externes et internes pouvant impacter le niveau de performance.

Sa détermination peut être faite sur la base de l'analyse du passé, en veillant à ne pas reconduire une performance exceptionnelle et par nature non récurrente, et peut être éclairée par des analyses comparatives. Il convient toutefois d'être prudent dans l'utilisation de « benchmarks » pour les raisons suivantes :

- les résultats des benchmarks dépendent fortement de la composition de l'échantillon retenu, de la représentativité du panel et de la comparabilité avec l'opérateur observé ;
- les périmètres des missions des opérateurs de réseau ainsi que les conditions d'exercice ne sont pas homogènes ;
- la période d'observation pertinente doit tenir compte de la diversité des activités des gestionnaires : celles-ci peuvent être cycliques et/ou sur des périodes plus longues que celle de la période d'observation ;

- les pratiques opérationnelles de collecte des données peuvent être divergentes parmi les opérateurs de réseau comparés ; les données peuvent recevoir un traitement préalable avant d'être comparées ;
- l'efficacité de l'analyse comparative repose également sur la nature et l'actualité des données et des informations disponibles ;
- les spécificités du cadre de régulation en vigueur doivent être prises en compte lors de l'analyse : les mécanismes régulateurs peuvent introduire des écarts dans les choix et optimisations effectués par les gestionnaires de réseau ;
- les résultats obtenus par le benchmark doivent permettre de fixer des objectifs et des actions d'amélioration ambitieux mais réalistes.

Question 4

Êtes-vous favorable à la mise en œuvre d'un mécanisme incitant GRDF à la maîtrise de ses coûts unitaires d'investissements dans les réseaux ? Que pensez-vous des modalités envisagées par la CRE ?

La Commission souhaite garantir l'efficacité des investissements sous maîtrise d'ouvrage du gestionnaire de réseau à travers la mise en place d'une régulation incitative des coûts unitaires d'investissements.

ERDF estime qu'une régulation portant sur les coûts unitaires est applicable si elle tient compte de la diversité des investissements et de l'environnement dans lequel les travaux sont réalisés (urbain/rural, densité, maturité des programmes, ...). Cette diversité nécessite de cibler la régulation sur des catégories homogènes et de tailles suffisantes pour être représentatives.

Aussi, une telle régulation doit tenir compte des incertitudes liées en particulier aux impacts d'évolutions réglementaires (ex. : DT-DICT, gestion de l'amiante dans les enrobés routiers, ...).

Cette régulation doit porter sur des objets maîtrisables et mesurables, c'est-à-dire pour lesquels le gestionnaire dispose réellement de leviers d'actions. En ce sens, le périmètre analysé doit être limité et les enjeux financiers associés doivent être raisonnables et soutenables pour l'opérateur.

Comme le souligne la Commission sur les dispositifs relatifs à la qualité de service, la maturité du dispositif doit être appréciée. Afin de tenir compte de la phase d'apprentissage du dispositif envisagé, ERDF est favorable au plafonnement des incitations et jugerait pertinente l'application d'une « zone neutre »

Question 8

Êtes-vous favorable à l'évolution proposée du mécanisme d'attribution des bonus et des pénalités, c'est-à-dire à la fixation d'un objectif unique de référence et de valeurs plafond et plancher pour les indicateurs incités financièrement ?

Question 9

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

La régulation incitative sur la qualité de service permet de garantir aux clients le maintien et l'amélioration continue des services reflétant les missions propres à un gestionnaire de réseau.

ERDF souhaite à cette occasion rappeler quelques principes auxquels elle est attachée.

La régulation incitative doit être un levier de performance déclinable au niveau managérial : des solutions simples, pragmatiques et pérennes sont à privilégier. Une stabilité des dispositifs de régulation est nécessaire afin de donner de la visibilité au gestionnaire de réseau et orienter ses choix au bénéfice des consommateurs.

Les objectifs de performance doivent être déterminés au regard des ressources allouées et être réalistes au vu des contraintes opérationnelles non maîtrisables par l'opérateur.

Le caractère incitatif du dispositif repose sur la force et le niveau de l'incitation financière : la définition de ces deux aspects est cruciale. La force ainsi que le niveau des incitations financières doivent être proportionnés aux enjeux clients. Ils doivent tenir compte de la maturité du dispositif traduite notamment par la profondeur d'historique et d'expériences du régulateur. Le niveau des incitations financières doivent être soutenables financièrement pour les gestionnaires de réseau.

Le mécanisme d'attribution des incitations doit être défini dans un souci d'équité entre les utilisateurs du réseau et l'opérateur. ERDF considère que l'application de « zones neutres », un plafonnement des incitations financières et la recherche de symétrie entre les utilisateurs et l'opérateur, permettent de répondre aux enjeux cités précédemment.

Question 11

Êtes-vous favorable à l'introduction pour GRDF d'un dispositif de régulation incitative des dépenses de R&D où les sommes allouées à la R&D et non utilisées par GRDF seraient restituées aux utilisateurs en fin de période tarifaire ?

Question 12

Que pensez-vous de la mise en place d'un suivi annuel des projets de R&D de GRDF ?

ERDF considère pertinent de voir les principes de la régulation incitative sur les dépenses de recherche et développement actuellement appliqués en « TURPE 4 » étendus au cadre de régulation du gestionnaire de réseau de gaz naturel GRDF.

Un suivi annuel des projets de recherche et développement, ainsi que l'attribution *ex ante* de dépenses de charges d'exploitation R&D pour la période tarifaire « ATRD5 », permettent de garantir la réalisation d'actions nécessaires pour répondre aux enjeux d'avenir.

Pour ERDF, ce dispositif permet de :

- lever des freins tarifaires éventuels pour réaliser des projets de R&D ;
- donner une plus grande visibilité sur les programmes de R&D des gestionnaires de réseaux.

ERDF note une volonté de la Commission d'harmoniser les dispositifs réglementaires entre le secteur gazier et le secteur électrique. Cette cohérence est positive dans la mesure où les spécificités de la distribution de chaque énergie sont bien prises en compte.

Question 14 :

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

Question 15 :

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

Question 16 :

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

ERDF est favorable à un cadre de régulation donnant de la visibilité au gestionnaire de réseau et à l'ensemble des parties prenantes. Pour autant, dans un environnement en pleine mutation, les évolutions majeures qui résulteraient de modifications du contexte réglementaire, législatif ou jurisprudentiel doivent, pour celles par essence imprévisibles au moment de l'élaboration du tarif, pouvoir être intégrées en cours de période.

ERDF partage la volonté de la Commission de faire converger le mode de fonctionnement du compte de régulation des charges et des produits (CRCP) pour l'ensemble des tarifs de distribution, en gaz et en électricité. ERDF juge la prise en compte annuelle des résultats de la régulation incitative par le CRCP, telle qu'elle s'applique sur TURPE 4, pertinente car elle permet de rémunérer la performance de l'opérateur sans attendre la fin de la période tarifaire.

Question 19 :

Pensez-vous que le développement de prestations d'accompagnement des collectivités territoriales dans le cadre de la transition énergétique relève des missions dévolues au GRD ? Si oui, estimez-vous nécessaire que le tarif couvre des ressources supplémentaires de GRDF spécifiques à l'accompagnement des collectivités ?

L'accompagnement de la transition énergétique des collectivités territoriales est une nouvelle mission confiée par le législateur et le gouvernement aux distributeurs. Il est légitime que les dépenses relatives à ces missions de service soient prises en charge par le tarif.

Question 21 :

Etes-vous favorable à la prise en compte des coûts des projets « Smart Grids » par le tarif ATRD5, sous réserve d'une analyse coûts-bénéfices favorable ?

Les expérimentations *smart grids* relèvent du périmètre des charges de R&D et innovation, et seul le retour d'expérience de ces dernières permet *ex post* une analyse coûts/bénéfices.

La généralisation de solutions *smart grids* a vocation à faire partie intégrante des investissements courants des gestionnaires de réseau, en s'appuyant sur le retour d'expérience des projets menés actuellement.

Question 23 :

Que pensez-vous des modalités envisagées par la CRE pour la couverture des charges générées par les impayés des clients finals relatifs aux sommes dues au titre de l'utilisation du réseau de distribution, d'une part, pour le flux d'impayés et, d'autre part, pour le stock d'impayés ?

Question 24 :

Que pensez-vous de l'introduction d'un poste au CRCP permettant de prendre en compte les écarts entre la trajectoire prévisionnelle et le coût réel relatif aux impayés (stock et flux) ?

Les règles de prise en charge des impayés ayant évolué au fil des années au sein d'un groupe de travail placé sous l'égide de la Commission et impliquant l'ensemble des acteurs de marché, notamment les fournisseurs, il est pertinent de faire prendre en charge par le tarif un changement rétroactif de ces règles imposées par la jurisprudence.

Les modalités envisagées par la Commission permettent de répondre à ce principe.

Question 25 :

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

ERDF rappelle que le réseau public de la distribution va être amené à jouer un rôle central dans la transition énergétique, à l'interface entre le client final et les parties prenantes (acteurs du système électrique et acteurs des territoires).

Le cadre de régulation doit permettre de financer le projet industriel du distributeur, et notamment d'accompagner les défis liés à la modernisation du réseau et dans la transition énergétique.

La méthode de rémunération des capitaux engagés retenue par la CRE pour GRDF est une méthode économique stable, lisible et incitative à investir. Elle s'appuie sur « *Le principe du calcul des charges de capital comme la somme des amortissements et du produit de la base d'actif régulée par le taux de rémunération* » comme le rappelle le cabinet Frontier Economics. Ce dernier, à la demande du régulateur, a analysé « *la validité de ce cadre de rémunération au regard des spécificités du régime des concessions sous lequel GRDF exploite le réseau de distribution de gaz en France* ». À cet effet, Frontier Economics présente plusieurs exemples internationaux pour lesquels les réseaux de gaz et d'électricité sont exploités sous régime de concession et conclut à la validité de l'approche économique dans la régulation des tarifs de GRDF.

Du fait des fortes similarités entre les deux gestionnaires de réseau de distribution et de la volonté de convergence entre gestionnaires souhaitée par le régulateur, une approche économique pourrait également s'appliquer à ERDF.