



Contribution d'AMORCE

Consultation publique de la Commission de régulation de l'énergie
du 27 juillet 2016 sur les prochains tarifs d'utilisation des réseaux
publics d'électricité dans les domaines de tension HTA et BT

Représentativité d'AMORCE

Rassemblant plus de 830 adhérents (communes, intercommunalités, conseils départementaux, conseils régionaux, entreprises, fédérations professionnelles et associations) pour 60 millions d'habitants représentés, AMORCE constitue le premier réseau français d'acteurs locaux d'information, de partage d'expériences et d'accompagnement des décideurs en matière de politiques Energie-Climat des territoires (maîtrise de l'énergie, lutte contre la précarité énergétique, production d'énergie décentralisée, distribution d'énergie, planification) et de gestion territoriale des déchets (prévention, collecte, valorisation, traitement des déchets).

Force de proposition indépendante et interlocutrice privilégiée des pouvoirs publics, en partenariat étroit avec les institutions et en particulier l'ADEME, AMORCE est aujourd'hui la principale représentante des territoires engagés dans la transition énergétique et l'économie circulaire. Créée en 1987, elle est largement reconnue au niveau national pour sa représentativité, son expertise et ses solides compétences, qui lui valent d'obtenir régulièrement des avancées majeures (TVA réduite sur les déchets et sur les réseaux de chaleur, création du fonds chaleur, éligibilité des collectivités aux certificats d'économie d'énergie, création des filières de responsabilité élargie des producteurs sur les meubles, généralisation des plans climat, etc.). Porte-parole des associations de collectivités territoriales dans la défense des intérêts des acteurs locaux, elle a également joué un rôle majeur dans l'élaboration de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte ou précédemment des lois relatives au Grenelle de l'environnement.

Préambule

L'enjeu économique autour de la distribution d'électricité est considérable, l'enjeu en termes de stratégie énergétique territoriale également. Les réseaux de distribution, service public local inscrit au CGCT (L2224-31), sont fondamentalement la liaison entre les moyens de production et les points de consommation. Leur première mission est donc d'assurer un équilibre entre production et consommation et de fournir un service universel, continu (faible temps de coupure) et de qualité (fréquence) aux usagers. En pleine évolution avec la transition énergétique, ils représentent aujourd'hui également un levier majeur pour agir en matière de maîtrise de la demande en énergie, de lutte contre la précarité énergétique et pour favoriser le développement des énergies renouvelables. Pour les collectivités, qui sont propriétaires des réseaux de distribution et

dans la plupart des cas autorités concédantes de la distribution à l'échelle intercommunale (EPCI à fiscalité propre ou syndicats intercommunaux), le réseau de distribution d'électricité, comme ceux de gaz et de chaleur, doit être un levier majeur de leurs politiques énergétiques territoriales, le tout avec un coût maîtrisé car reposant in fine sur les utilisateurs du réseau. Mais pour cela, il faut qu'elles puissent définir concrètement et précisément, en concertation avec leur concessionnaire, une vraie politique locale de distribution de l'électricité sur leur territoire en jouant pleinement leur rôle d'autorité organisatrice de la distribution d'énergie qu'elles revendiquent légitimement et avec de plus en plus de vigueur depuis plusieurs décennies.

Si le Code général des collectivités territoriales précise que les autorités concédantes de la distribution publique d'électricité « négocient et concluent les contrats de concession », l'histoire française fait qu'elles négocient dans 95% des cas avec un concessionnaire imposé (ENEDIS anciennement ERDF), un contrat unique, et avec un prix fixé à l'échelle nationale dans le cadre du Tarif d'Utilisation des Réseaux Publics d'Electricité (TURPE), proposé par le concessionnaire, contrôlé par la Commission de Régulation et publié par la Direction Générale de l'Energie, avec une simple consultation des collectivités et sans cohérence avec les échéances des contrats de concession.

En effet, le TURPE est déterminé par périodes de 4 ans, quand le contrat de concession est aujourd'hui signé généralement pour 30 ans (avec possibilité d'avenant). Il doit couvrir les coûts des gestionnaires de réseaux pour l'exploitation, le développement et l'entretien du réseau. Il est déterminé sur la base des prévisions de charges d'ENEDIS. Or, la nécessité d'investissements sur le réseau de distribution ne correspond pas forcément à la stratégie financière d'EDF, dont ENEDIS est filiale à 100% et qui a aujourd'hui le mérite de remonter chaque année des dividendes et de n'avoir aucune dette. Les collectivités à l'échelle de la concession ont par ailleurs le plus grand mal à vérifier, encore moins à influencer, sur les prévisions correspondant aux plans d'investissements prévus dans chaque concession.

AMORCE a ainsi porté plusieurs propositions dans la loi transition énergétique pour permettre aux collectivités de s'approprier pleinement leur outil de distribution d'énergie. Parmi elles, le renforcement de l'indépendance du distributeur vis-à-vis du fournisseur et du poids des collectivités dans les décisions du distributeur, en les faisant rentrer au capital d'ENEDIS et en les associant à l'organisation des investissements. La loi TE prévoit également :

- la possibilité de pénalité contre le GRD en cas de non respect de la qualité de desserte en électricité (liée par exemple à un sous-investissement sur le réseau),
- la communication d'un inventaire détaillé de la concession à l'AOD,
- la nomination d'un représentant des collectivités au Conseil de surveillance d'ENEDIS,
- l'expérimentation de services de flexibilité locale et de smart grids,
- la communication de données issues des systèmes de comptage des GRD aux collectivités pour l'exercice de leurs compétences,
- l'introduction d'actions en faveur des énergies renouvelable et de la maîtrise de la demande en énergie dans les missions des GRD (voir ci-dessous).

Proposition d'AMORCE sur le financement d'actions de transition énergétique par le TURPE

La loi transition énergétique porte des objectifs forts :

- baisse des consommations d'énergie de 20% d'ici à 2030 et de 50% d'ici à 2050 ;
- baisse des émissions de gaz à effet de serre de 40% d'ici à 2030 et de 75% d'ici à 2050 ;
- augmentation des énergies renouvelables à 23% en 2020 et 32% en 2030 ;
- rénovation de 500 000 logements par an dès 2017 ;
- baisse de 15% de la précarité énergétique d'ici à 2020.

L'atteinte de ces objectifs repose sur les actions concrètes qui seront mise en œuvre sur les territoires. Sans réels moyens juridiques, réglementaire et financiers, les collectivités ne seront pas en mesure de les atteindre.

AMORCE considère que la politique de distribution d'énergie des collectivités peut et doit permettre la mise en œuvre de telles actions. AMORCE souhaite ainsi donner les moyens aux AOD de mettre en œuvre une véritable politique de la distribution énergétique locale en faveur de la transition énergétique.

AMORCE considère que le projet de modèle de contrat de concession en cours de négociation ne contient pas de disposition suffisamment concrète permettant la mise en œuvre d'actions de transition énergétique au delà de ce qu'impose déjà la loi au gestionnaire de réseau.

AMORCE propose donc de formaliser entre le gestionnaire de réseau et la collectivité autorité organisatrice de la distribution, dans d'une convention locale « Transition énergétique », des actions concrètes en lien avec le réseau d'électricité et ses utilisateurs. Ces actions seraient assorties d'objectifs de moyens, de résultats chiffrés et d'un financement ad hoc qu'AMORCE propose d'assurer par le TURPE.

Ces actions sur le réseau d'électricité et les consommateurs d'électricité pourront être de plusieurs ordres :

- développer la flexibilité du réseau pour diminuer les pointes de consommation pour éviter les renforcements du réseau et l'utilisation des moyens de production fossile
- privilégier les actions de MDE pour éviter les renforcements réseaux pour palier aux chutes de tension
- réduire la consommation énergétique des bâtiments et équipements raccordés au réseau électrique pour limiter les renforcements, réduire les factures énergétiques
- accompagner les consommateurs pour les aider à maîtriser leur consommation électrique
- favoriser la création et le raccordement d'installations EnR au réseau en maîtrisant les renforcements réseaux nécessaires
- identifier les ménages en situation de précarité énergétique et mettre en œuvre des actions de résorption de la précarité
- développer les bornes de recharges de véhicules électriques en préservant les autres fonctions du réseau et optimisant les investissements, notamment de renforcement
- permettre à la collectivité de jouer pleinement son rôle d'autorité organisatrice

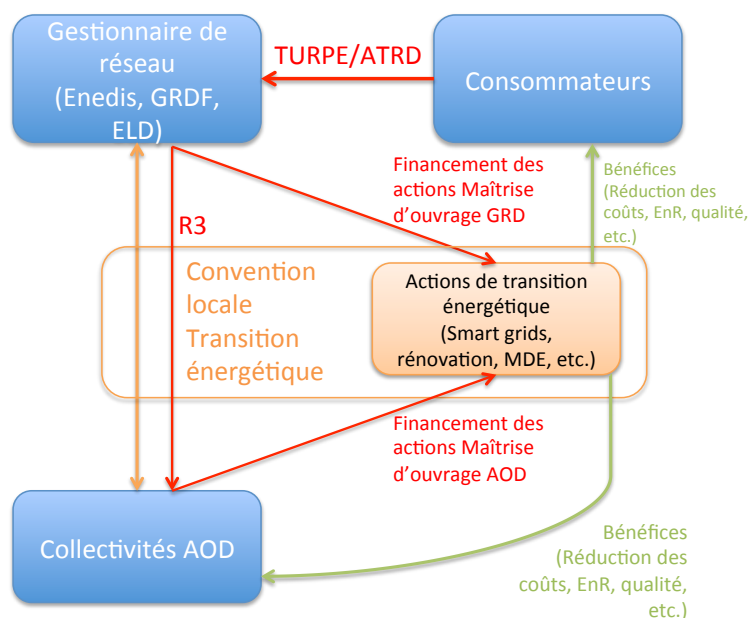
des réseaux de distribution en anticipant et pilotant l'évolution de ces réseaux en fonction des enjeux du territoire

- maîtriser le dimensionnement du réseau et notamment des nouveaux raccordements
- construire un observatoire de l'énergie permettant à la collectivité de connaître les enjeux de son territoire et d'évaluer les impacts de ses politiques énergétiques, urbaines, du logement etc.

Le montant d'actions de transition énergétique sur une collectivité de 100 000 habitants est estimé entre 3 et 5 millions d'euros (plan de rénovation, de lutte contre la précarité énergétique, participation à un smart grid, opérateur de données énergétiques), soit 1,7 à 3,3 milliards d'euros au niveau national.

AMORCE souhaite que le TURPE puisse financer ces actions à une hauteur de 1% à 5% du montant du chiffre d'affaire de la concession. Ce financement serait soit direct lorsque le GRD mettraient directement en œuvre ces actions, soit indirect, via une redevance R3 versée par le GRD à l'AOD lorsque c'est elle qui met en œuvre des actions. Le montant ainsi mobilisé dans le TURPE serait de 120 à 600 millions d'euros. Dans la même logique, AMORCE proposera ce principe avec l'ATRD pour le gaz.

AMORCE s'appuie pour cela sur le code de l'énergie qui stipule d'une part que le gestionnaire de réseau est chargé « De mettre en œuvre des actions d'efficacité énergétique et de favoriser l'insertion des énergies renouvelables sur le réseau » (8° article L322-8, disposition issue de la loi transition énergétique) et d'autre part que le tarif d'utilisation du réseau doit « 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. Ces coûts comprennent notamment les coûts résultant de l'exécution des missions et des contrats de service public. ».



Position d'AMORCE sur la consultation TURPE 5 HTA/BT

Question 1 : Quel est votre retour d'expérience sur le TURPE 4 HTA-BT entré en vigueur le 1er janvier 2014 ? Partagez-vous les analyses de la CRE sur le bilan du TURPE 4 HTA BT ?

Sur la période 2014-2015, 6,17 Mds€ ont été investis au lieu de 6,67 prévus, le déficit d'investissement se concentrant sur les renforcements et raccordements (-439 M€), la réglementation (- 59M€) et la qualité et la modernisation du réseau (-33M€). Malgré une amélioration du temps de coupure moyen au niveau national, il faut s'interroger sur l'insuffisance des investissements réalisés par rapport aux prévisionnels et de sa conséquence sur la qualité du réseau. La cours des comptes avait pointé en 2013 le manque d'investissements sur le réseau et ce constant est partagé par plusieurs collectivités AOD.

Par ailleurs, l'analyse fournie ne permet pas de déterminer si les investissements prévus étaient en cohérence avec les besoins d'investissements locaux. Elle ne permet pas de dire qu'« ENEDIS a réalisé les investissements nécessaires ». AMORCE demande que la construction du TURPE prenne en compte les besoins d'investissements locaux, déterminés par l'AOD et le gestionnaire de réseau (GRD), et la réalisation effective ou non de ces investissements.

Question 4 : Etes-vous favorable à la mise en œuvre d'un mécanisme incitant Enedis à la maîtrise de ses coûts unitaires d'investissements dans les réseaux ? Que pensez-vous des modalités envisagées par la CRE ?

Aujourd'hui, l'ensemble des dépenses d'investissement d'ENEDIS est couverte par le TURPE. Selon la CRE, cela incite peu ENEDIS à maîtriser ses investissements et leur efficacité. La CRE souhaite donc définir un référentiel de coûts unitaires types pour certains investissements (ouvrages BT, HTA souterrains, branchements consommateurs et producteurs). La différence entre les coûts réels et les coûts types feraient l'objet d'un bonus/malus pour ENEDIS.

Il est sain de chercher à maîtriser l'efficacité des investissements d'ENEDIS. Mais aujourd'hui, c'est surtout le manque d'investissement qui est préjudiciable au réseau de distribution et à la qualité de l'électricité. Il ne faut pas que ce système incitatif sur les coûts unitaires vienne limiter encore plus certains investissements nécessaires sur le réseau. AMORCE alerte donc la CRE sur le risque qu'ENEDIS renonce à certains investissements nécessaires du point de vue de la qualité mais peu « efficaces » du point de vue de l'incitation mise en place.

Par ailleurs, au delà de l'efficacité des investissements mis en œuvre, c'est aussi la pertinence des solutions techniques retenues qui est en jeu. C'est le cas notamment pour les raccordements de nouveaux consommateurs qui sont parfois non optimisés, comme ont pu le constater certaines collectivités. Dans ce cas, la performance en €/ml du raccordement peut être bonne du point de vue du référentiel des coûts unitaires, même si la solution retenue n'est pas optimale (une ligne de 200 ml alors qu'une ligne de 100 ml aurait été suffisante).

Il est donc nécessaire d'ajouter à ce mécanisme incitatif sur les coûts unitaires des investissements une incitation plus forte sur le respect des investissements prévisionnels et sur les réclamations pour non conformité des offres de raccordement.

Question 10 : Selon vous, les indicateurs existants permettent-ils de mesurer tous les aspects importants de la qualité de service d'Enedis ? Sinon, quels indicateurs devraient être ajoutés ?

Aujourd'hui, plusieurs indicateurs permettent d'évaluer la qualité des services d'ENEDIS (relève et facturation, interventions, relations avec les utilisateurs, relations avec les fournisseurs). Ces indicateurs sont associés à un système de bonus/malus. En 2014, ENEDIS a reçu une incitation financière de 166 k€ sur l'ensemble de ces indicateurs, en 2015, 626 k€, soit près de 4 fois plus, mais seulement 0,05% du TURPE. Cette forte hausse doit toutefois interroger la CRE sur le bon dimensionnement des indicateurs et des bonus/malus.

Les indicateurs proposés ne reflètent pas la qualité de service d'ENEDIS vis-à-vis des collectivités autorités organisatrices de la distribution, pourtant concessionnaire des réseaux. Un indicateur pourrait être ajouté pour rendre compte :

- de la qualité des CRAC et des inventaires détaillés (taux de non validation, retard de transmission),
- de la qualité des données énergétiques transmises dans le cadre de l'article 179 de la loi TE (retard de transmission, exhaustivité des données transmises),
- le montant des consignations d'une somme demandées par les collectivités dans le cadre de l'article D322-2 du code de l'énergie,
- le montant des pénalités dues dans le cas du non respect des programmes d'investissement des concessions.

Cet indicateur pourrait dans un premier temps être purement informatif et devenir la base d'une incitation financière si cela s'avérait nécessaire.

Par ailleurs, un indicateur doit être créé pour prendre en compte la contribution du gestionnaire de réseau à la transition énergétique (taux d'EnR, baisse des consommations).

Question 18 : Etes-vous favorable à l'introduction dans le TURPE 5 de la possibilité de prendre en compte des projets de déploiement des réseaux électriques intelligents proposés par Enedis en cours de période tari- faire ?

Avant toute chose, AMORCE souhaite que les collectivités locales puissent d'investir pleinement dans les projets de smart grids, et en assurer notamment le pilotage. En ce sens, il est nécessaire d'ajuster les part de financement de chaque acteur. Ce principe est repris dans la proposition d'AMORCE d'une convention locale, incluant notamment le développement de smart grids, financé par une redevance R3.

La trajectoire prévue par la CRE pour les charges d'exploitation des programmes de démonstrateurs de réseaux électriques intelligents (REI) est en baisse de 30% par rapport au TURPE 4 (60 millions d'euros au lieu de 90M€). Cette baisse n'est pas cohérente avec l'objectif de la loi TE de développer de nouvelles expérimentations sur les territoires dans les 4 prochaines années. Cela fait peser le risque qu'ENEDIS refuse d'accompagner des projets Smart Grids à l'initiative des collectivités si cela ne rentre pas dans l'enveloppe prévue. La trajectoire doit donc être revue à la hausse, à minima au niveau du TURPE 4.

Par ailleurs, les nouveaux projets de déploiement industriels de REI doivent être pris en compte pour les mêmes raisons.

Question 20 : Etes-vous favorable aux évolutions de périmètre du CRCP envisagées par la CRE ? Etes-vous favorable ou défavorable à l'inclusion dans le périmètre du CRCP des redevances de concession ?

Le montant des redevances étant incertain en cette période de renouvellement des contrats, il est en effet nécessaire de s'assurer que le TURPE pourra bien couvrir l'ensemble des redevances versées aux collectivités. L'intégration des redevances au CRCP est donc nécessaire.

Par ailleurs, AMORCE souhaite la création d'une redevance « R3 » de transition énergétique, comme expliqué en préambule, laquelle devrait également être intégrée au CRCP.

Question 26 : Que pensez-vous des fourchettes de valeurs envisagées par la CRE pour les taux de rémunération intervenant dans le calcul des charges de capital d'Enedis ?

AMORCE demande à ce que soit pris en compte le réel risque assumé par le gestionnaire de réseau. Or, dans le contexte français, le consommateur assume la quasi totalité des risques via le TURPE, et non par le gestionnaire de réseau. Par conséquent, le taux de rémunération doit être modéré.

AMORCE est à la disposition des pouvoirs publics pour contribuer aux suites qui pourront être données à cette consultation.

AMORCE
18 rue Gabriel Péri - 69100 Villeurbanne
Tel : 04 72 74 09 77
www.amorce.asso.fr

David LEICHER – Responsable du Service réseaux d'énergies –
dleicher@amorce.asso.fr, 04 72 74 09 77