

Réponse de GRDF à la consultation publique n°2019-014 du 23 juillet 2019 relative au prochain tarif d'utilisation des infrastructures de stockage souterrain de gaz naturel de STORENGY, TEREKA et GEOMETHANE

Question 1 : Quelle est votre position quant à l'introduction éventuelle d'une différenciation entre la rémunération des actifs historiques et des nouveaux actifs pour le tarif ATS2 ?

GRDF formule un avis défavorable à la proposition de mise en place d'un système de rémunération à deux taux, différenciant les actifs historiques et les nouveaux investissements.

En premier lieu, les actifs ne sont pas financés séparément selon une logique de gestion de projet. Les décisions de refinancement portent d'ailleurs sur des enveloppes globales incluant indifféremment anciens et nouveaux actifs. Différencier les nouveaux investissements reviendrait à les considérer comme financés systématiquement par de l'endettement. De plus, les actifs de la BAR existante n'ont pas fait l'objet d'une telle différenciation au moment de leur financement, ce qui introduit une dissymétrie dans la méthode.

Sur le plan industriel, les investissements sont pour la plupart « obligés », ils sont orientés dans le cadre de politiques à moyen ou long terme, pour répondre aux exigences de leur mission de service public, indépendamment des opportunités financières offertes par les taux de rémunération.

Au final, un tel dispositif, indépendamment ou non de l'indexation annuelle de certains de ses paramètres, introduirait une complexité inutile et un manque de lisibilité pour les marchés.

GRDF est tout à fait disposé à discuter à l'avenir avec la CRE des évolutions possibles des mécanismes de rémunération des actifs mais considère que ces discussions devraient intervenir suffisamment en amont des discussions tarifaires pour permettre de consulter les acteurs de marché et assurer la prise en compte des éventuels changements dans les demandes tarifaires des opérateurs.

Question 2 : Avez-vous des remarques concernant le traitement des actifs cédés envisagé par la CRE pour le tarif ATS2 ?

Remarque préalable :

Le CRE ne précise pas la définition qu'elle retient pour les « coûts échoués », suite à la consultation publique du 14 février 2019 relative au cadre de régulation tarifaire applicable aux opérateurs d'infrastructures régulées en France (question 22).

Compte-tenu des différents principes de couverture des coûts d'investissements d'un point de vue tarifaire (BAR, VNC, ...), GRDF avait proposé, dans sa réponse, de retenir comme définition des coûts échoués la « valeur résiduelle » d'un actif qui ne serait plus utilisé, pour s'adapter à l'ensemble des situations rencontrées.

En effet, dans le cas de la régulation des opérateurs de réseaux d'électricité, la rémunération avec un taux nominal rémunère totalement le capital immobilisé qui est égal à la valeur nette comptable. L'opérateur n'est donc pas pénalisé dès lors que la sortie d'un actif de la BAR est compensée à la VNC.

Dans le cas des opérateurs gaz, une partie de la rémunération liée à l'inflation est différée sur l'ensemble de la durée d'amortissement de l'ouvrage via la réévaluation annuelle de la BAR.

Pour ne pas maintenir d'inégalités¹ de traitement entre opérateurs gaz et électricité, il serait donc nécessaire de prendre en compte la valeur résiduelle réévaluée de l'ouvrage et non sa valeur nette comptable.

Ceci étant précisé, GRDF est favorable au dispositif de couverture des coûts échoués proposé par la CRE, et donc à l'intégration au revenu autorisé des opérateurs d'une enveloppe annuelle incitée afin de couvrir la valeur résiduelle (qui dans le cas des opérateurs gaziers correspond à la BAR) des actifs retirés de l'inventaire avant la fin de leur durée de vie réglementaire.

GRDF considère que ce dispositif incite également l'opérateur à maîtriser l'enveloppe de coûts échoués et à rechercher une couverture de ces coûts par les demandeurs dans le cas de déplacements d'ouvrages par exemple. En particulier, la couverture intégrale au CRCP de ces coûts n'est pas forcément souhaitable, notamment dans l'intérêt des consommateurs.

GRDF est également favorable à distinguer les coûts échoués récurrents et les autres coûts échoués et frais d'études sans suite des opérateurs de transport, qui seraient traités au cas par cas.

S'agissant du traitement envisagé pour les actifs cédés, GRDF souhaite qu'il soit limité au périmètre des seuls biens immobiliers ou à des actifs spécifiques à certains opérateurs le cas échéant si leur valeur de cession est telle qu'elle justifie d'appliquer ce type de mécanisme.

GRDF est favorable à l'objectif visé par la CRE de rendre aux consommateurs, via le CRCP, tout ou partie des plus-values (mais pas des moins-values) de cessions réalisées par les opérateurs. En effet, dès lors qu'un actif a été rémunéré sur toute sa durée d'amortissement réglementaire, il ne faudrait pas que les opérateurs soient incités à revendre un actif pour réaliser une plus-value tout en réinvestissant en même temps dans un nouvel actif à nouveau rémunéré sur une longue période. Il paraît donc souhaitable de mettre en place un mécanisme de partage de cette plus-value éventuelle qui soit juste pour les consommateurs et incite cependant l'opérateur à vendre au meilleur prix.

Quand l'actif n'est pas totalement amorti, il serait logique que l'opérateur soit compensé à hauteur de la valeur résiduelle et que le mécanisme de partage avec le tarif ne s'applique que si le prix de cession est supérieur à cette valeur résiduelle.

Cependant, les propositions de méthodologie de traitement présentées par la CRE dans la consultation publique méritent d'être précisées.

- Dans la première proposition de traitement, GRDF comprend que le montant qui serait repris via le CRCP correspondrait aux amortissements constitués.

Il conviendrait, en premier lieu, de préciser de quels amortissements il s'agit : comptables ou réglementaires (cf. remarque préalable). Les amortissements réglementaires sont supérieurs avec la régulation gaz du fait de la réévaluation annuelle de la BAR calée sur l'inflation. Les opérateurs gaz seraient donc une nouvelle fois pénalisés par rapport aux opérateurs électricité.

¹ Cf. page 37 de la consultation publique 2019-003 du 14 février 2019 qui met en lumière les différences de traitement des opérateurs régulés sur les coûts échoués.

Cela nécessite donc de plafonner le montant des d'amortissements repris au CRCP au montant du prix de cession, sinon dans le cas où ce dernier serait inférieur aux montants des amortissements constitués, l'opérateur serait pénalisé.

Cette proposition semble donc présenter des biais et ne pas répondre au partage de la plus-value, dans le cas où le prix de cession serait bien supérieur aux amortissements constitués (notamment si le bien concerné est totalement amorti).

GRDF n'est donc a priori pas favorable à cette première approche.

- Dans la seconde approche, GRDF comprend que le « produit net de la cession » correspond à la notion de « plus-value » définie au début du paragraphe 2.1.2.3.2. de la consultation publique

Si tel est bien le cas, GRDF préconise de retenir cette approche, sous réserve de préciser les éléments suivants.

En effet, l'idée étant de reprendre au CRCP la quote-part de la plus-value correspondant au prorata de la durée de vie écoulée sur la durée totale d'utilisation du bien concerné, il semblerait pertinent de préciser que la plus-value est déterminée par rapport à la valeur résiduelle (donc la BAR de l'actif cédé pour les opérateurs gaziers – ce qui permet d'ailleurs de ne prendre en compte que la valeur financée par les opérateurs), et qu'il s'agit des amortissements et de la durée réglementaires (cf. remarque préalable). En fait, si la quote-part est définie au prorata de la durée d'amortissement réglementaire, le dispositif est beaucoup plus simple et il n'y a plus lieu de s'interroger sur les montants d'amortissements réalisés.

GRDF propose par ailleurs de compléter ce dispositif en réservant une quote-part de la plus-value à l'opérateur. S'agissant d'un nombre de cas a priori limité, cette quote-part pourrait éventuellement être modulée. Elle pourrait être faible pour ne pas inciter les opérateurs à céder des actifs qu'il serait nécessaire de remplacer (5% par exemple), et plus élevée (50% par exemple) dans le cas d'un actif jugé totalement « inutile » mais valorisable afin d'inciter les opérateurs à en partager la plus-value éventuelle avec les consommateurs.

Ainsi, on obtient dans le premier cas (5%) la formule suivante :

Plus-value reprise au CRCP = (Prix de cession – Valeur de la BAR résiduelle ou VNC pour les électriciens) * 95% * (durée de vie écoulée) / (durée totale d'amortissement réglementaire)

Question 3 : Etes-vous favorable aux grands principes tarifaires que la CRE envisage pour le tarif ATS2 ?

GRDF est favorable aux grands principes tarifaires définis par la CRE, et l'encourage à aller au bout de l'harmonisation des dispositifs entre opérateurs, notamment concernant les modalités d'apurement du CRCP et le traitement des coûts échoués (sur lequel la position de GRDF a été précisée en réponse à la question précédente).

Question 4 : Etes-vous favorable au calendrier et aux principes d'évolution tarifaire envisagés par la CRE pour le tarif ATS2 ?

Les principes d'évolution tarifaire et le calendrier envisagés par la CRE étant en cohérence avec les autres opérateurs de réseaux, GRDF s'y déclare favorable.

Question 5 : Etes-vous favorable au périmètre de couverture au CRCP des charges et produits envisagé par la CRE pour le tarif ATS2 ?

GRDF est favorable

Les éléments proposés sont en cohérence avec le système mis en œuvre pour les distributeurs et transporteurs. Cependant le texte présenté ne mentionne pas la reprise au CRCP des budgets de R&D non dépensés conformément au mécanisme de régulation incitative présenté au paragraphe 2.6 de la consultation.

Question 6 : Etes-vous favorable aux mécanismes de régulation incitative des investissements proposés par la CRE pour le tarif ATS2 ?

GRDF considère que la mise en place d'un dispositif de régulation incitative des investissements en cohérence avec la proposition formulée dans le cadre du tarif ATRT est vertueuse sous réserve de ne pas induire une complexité et des coûts de traitement supérieurs au bénéfice potentiel pour la collectivité.

En revanche, GRDF considère que le mécanisme de TOTEX proposé par TERECA, consistant à intégrer dans la BAR les montants prévisionnels des investissements SI, ne constitue pas une option satisfaisante. Cela inciterait les opérateurs à surévaluer les montants prévisionnels des projets pour maximiser les montants inscrits dans la BAR, et les faire supporter ensuite par le tarif sans avoir à les justifier. Par ailleurs, le fait d'indexer les valeurs de la BAR sur des montants différents des montants réels constatés en comptabilité introduirait une complexité de traitement importante.

Le mécanisme d'inscription au CRCP des écarts sur certains grands projets ciblés, tel que proposé par GRTgaz dans le cadre de la consultation publique ATRT, nous semble bien plus transparent et efficace afin de couvrir le risque financier des opérateurs dans le domaine SI.

Question 7 : Etes-vous favorable au dispositif de régulation incitative de la qualité de service, notamment environnementale, envisagé par la CRE pour le tarif ATS2 ?

GRDF reconnaît le rôle important de la régulation incitative de la qualité de service pour contribuer à l'amélioration du service rendu aux acteurs de marché. Dans ce cadre, la proposition de la CRE d'introduire des indicateurs relatifs à la disponibilité des capacités de stockage constitue une première étape importante pour répondre à leurs attentes.

Ce dispositif pourra être complété par d'autres critères visant à couvrir l'ensemble des enjeux liés au stockage à terme, ou par l'ajout d'une incitation financière, en fonction des attentes qui seront exprimées pendant la période tarifaire. A ce titre, compte tenu du recul encore limité des enjeux réglementaires sur le stockage, il semblerait pertinent de prévoir la possibilité de compléter cette régulation incitative de la qualité de service à mi-période.

Enfin, s'agissant de l'introduction d'indicateurs relatifs à l'environnement, GRDF rejoint la CRE sur le fait qu'il est prématuré de les inciter financièrement. La période d'observation et de suivi des indicateurs proposés permettra d'en évaluer la pertinence et le coût de mise en œuvre.

Question 8 : Etes-vous favorable à ce que les opérateurs de stockage reçoivent un bonus/malus équivalent à 1,0 % des premiums des enchères de stockage lorsque le niveau du filet de sécurité est atteint ?

Compte tenu du bilan des bonus/malus sur la période ATS1, et du retour d'expérience sur les premières enchères, il est légitime de revoir le dispositif pour le rééquilibrer. Toutefois, GRDF ne dispose pas d'éléments suffisants pour se prononcer sur le critère et le niveau de bonus/malus proposé.

Question 9 : Etes-vous favorable à la fixation dans le tarif des pénalités à verser par l'opérateur de stockage à un client en cas de non disponibilité des capacités achetées par celui-ci ?

GRDF est favorable au principe de pénalités en cas d'indisponibilité des capacités achetées, car il est important que les opérateurs de stockages soient incités à respecter leurs engagements et que les acteurs de marché bénéficient de garanties financières.

GRDF n'émet pas d'avis sur le niveau des pénalités proposées par la CRE.

Question 10 : Avez-vous des remarques concernant le cadre de régulation incitative de l'innovation et de la R&D envisagé par la CRE pour le tarif ATS2 ?

GRDF se montre favorable aux dispositifs décrits, notamment le guichet smart grids et la production du rapport public R&D bisannuel.

GRDF est favorable à la consultation du marché en début de période tarifaire concernant les thèmes de recherche à privilégier, gardant à l'esprit que les inflexions de trajectoire pourront être intégrées à la révision à mi-période tarifaire permise par la CRE sur ce sujet.

Question 11 : Etes-vous favorable aux orientations envisagées par la CRE concernant le niveau des charges à couvrir pour la période ATS2 pour Storengy, Teréga et Géométhane ?

Concernant les charges de capital normatives, GRDF constate avec satisfaction que la CRE n'a pas suivi le rapport de l'auditeur en relevant significativement le bas de la fourchette publiée dans la consultation publique.

Toutefois, au-delà des querelles méthodologiques sur la détermination des différents paramètres déterminant le CMPC et notamment le Béta des opérateurs, GRDF considère que les éléments publiés dans la consultation publique sont notoirement insuffisants pour se forger une opinion sur la pertinence du jeu de paramètres choisis et semblent même incohérents avec les constats de l'auditeur lorsqu'il s'agit du coût de la dette.

GRDF considère également que la question de la méthodologie de conversion des taux nominaux après impôts en taux réels avant impôts devrait être tranchée en faveur des opérateurs qui sont actuellement pénalisés par rapport aux opérateurs électriciens.

En conséquence, GRDF estime que la CRE devrait retenir pour les opérateurs de transport et de distribution un CMPC a minima très proche de la borne haute, voire la dépassant et en tirer les conséquences en matière de CMPC des opérateurs de stockage.

GRDF n'émet pas d'avis sur le niveau des CNE demandées par les opérateurs ni sur les arbitrages proposés par le cabinet d'audit et la CRE. En revanche, un certain nombre de réserves d'ordre méthodologique peuvent être formulées.

Concernant les arbitrages d'efficience additionnelle, le cabinet Schwartz propose un arbitrage basé sur le maintien de l'efficience de l'opérateur exprimée en M€/TWh de volume utile et correspondant au niveau constaté en 2018 inflaté.

GRDF s'interroge quant à la pertinence d'un tel indicateur dans un contexte de transition énergétique qui devrait conduire à diminuer les besoins de capacités de stockage et amener les opérateurs à faire évoluer les conditions d'exploitation de certains sites (exploitation réduite et démantèlements évoqués dans la présente consultation). Ces évolutions de périmètre ne seront pas compensées de manière homothétique dans les CNE et pourraient se traduire par des répercussions notables sur la valeur de l'indicateur, sans lien avec le niveau de productivité des opérateurs.

Au-delà de la question de la pertinence de cet indicateur, il aurait de notre point de vue un certain nombre d'inconvénients :

- Il encourage la médiocrité : plus un opérateur est performant, plus ses marges de manœuvre et l'évolution de sa productivité sont limitées.
- Il est contraire aux pratiques de benchmark constatées dans certains pays européens. Quand un opérateur fait référence, ses objectifs de productivité sont généralement moins élevés que ceux affectés aux opérateurs les moins efficaces qui sont priés de réduire l'écart de performance existant avec l'opérateur de référence.

De manière plus générale, GRDF questionne la démarche d'un arbitrage d'efficience globale.

Tout d'abord la logique d'un audit poste à poste est bien de vérifier la sincérité des trajectoires des opérateurs et de proposer le cas échéant des efforts de productivité additionnelle. Si l'audit est bien fait et si les arbitrages de l'audit poste à poste sont correctement dimensionnés, il n'y a aucune logique à imposer aux opérateurs un arbitrage additionnel global.