

**Consultation publique de la Commission de régulation de l'énergie n°2020-017 du
8 octobre 2020 relative au prochain tarif d'utilisation des réseaux publics de
distribution d'électricité**

Contribution du médiateur national de l'énergie (MNE)

16 novembre 2020

La CRE souhaite recueillir l'avis des parties prenantes, en vue de l'adoption, au début de l'année 2021, de la délibération portant décision sur le prochain tarif d'utilisation des réseaux publics de distribution d'électricité (« TURPE 6 HTA-BT »).

Vous trouverez ci-dessous les remarques du médiateur national de l'énergie, qui concernent uniquement les questions relevant directement de son champ de compétence.

À titre liminaire, le médiateur national de l'énergie souhaite souligner qu'il reste trop souvent saisi de litiges concernant la qualité de fourniture d'ENEDIS, ou de problématiques liées au raccordement ou à des ouvrages réseaux, qui témoignent que les réclamations n'ont pas été correctement traitées en amont par le gestionnaire de réseau.

Ainsi, à la date du 12 novembre 2020, ce sont 803 litiges qui ont été déclarés recevables en médiation (pour un total de 7 359 litiges recevables en médiation) et concernaient une problématique relevant du réseau de distribution d'électricité ou de ses ouvrages concédés à ENEDIS.

La mission spécifique de distributeur d'énergie en monopole ne permet pas d'expliquer cette situation, puisque le médiateur national de l'énergie constate que la médiation se déroule de manière très satisfaisante avec le distributeur GRDF.

Ce constat converge avec les chiffres issus des indicateurs du TURPE, et est d'ailleurs partagé par l'ensemble des acteurs du marché, comme en témoigne ce qu'indique la Commission de régulation de l'énergie dans la consultation (page 31) :

« (...) les dernières consultations publiques de la CRE montrent que la performance d'Enedis n'est pas satisfaisante sur deux thématiques : le raccordement et le traitement des réclamations.

Sur la période du TURPE 5 HTA-BT, on note en particulier :

- ☐ *une performance non satisfaisante sur les raccordements : les délais moyens de raccordement s'allongent et la performance sur les indicateurs incités est instable ;*
- ☐ *une dégradation de l'indicateur « taux de réponse aux réclamations dans les 15 jours calendaires » (...) ».*

Comme indiqué dans son dernier rapport d'activité¹, le médiateur national de l'énergie juge indispensable qu'ENEDIS améliore significativement le traitement des réclamations de ses clients et fasse preuve d'une plus grande réactivité pendant la médiation. Suffisamment bien ciblée, la régulation incitative peut permettre une amélioration sur ces points, au bénéfice des consommateurs.

* * *

¹ Rapport d'activité 2019, consultable à l'adresse suivante : <https://www.energie-mediateur.fr/wp-content/uploads/2020/RA-MNE-2019.pdf> (pages 44-47).

Question 1 : Avez-vous des remarques concernant les principaux enjeux respectivement identifiés par Enedis et la CRE pour la période du TURPE 6 distribution ?

Concernant la qualité de service, le médiateur national de l'énergie partage le constat de la CRE lorsqu'elle indique (page 11) :

« La qualité de service est un enjeu essentiel pour Enedis, du fait de son rôle majeur dans le fonctionnement du marché de l'électricité de masse. En particulier, les délais de raccordement se sont dégradés ces dernières années et doivent faire l'objet d'un effort massif de rattrapage. ».

En revanche, pour ce qui est de la structure du tarif, la CRE indique (page 12) :

« La structure tarifaire adresse aux utilisateurs des réseaux des signaux économiques pour optimiser à moyen terme le coût global du système électrique. Ainsi, la tarification selon les saisons et les heures de la journée contribue à la maîtrise de la pointe de la demande électrique hivernale. À ce titre, l'évolution de la structure envisagée par la CRE, conduisant à généraliser à l'issue du TURPE 6 les tarifs dits à quatre index, améliore ces signaux. »

Comme il l'avait souligné dans ses réponses aux consultations n°2019-011 du 23 mai 2019, et n°2020-007 du 19 mars 2020, le médiateur national de l'énergie rappelle que pour les sites en BT \leq 36 kVA, il est nécessaire de veiller à ce que le principe d'efficacité, mis en œuvre par l'intermédiaire d'un signal tarifaire, ne soit pas appliqué au détriment de celui d'acceptabilité, pour ceux qui se chauffent à l'électricité, mode de chauffage qui concentre la précarité énergétique.

Un signal tarifaire trop marqué n'aurait que peu ou pas d'effet sur la consommation d'électricité des sites en cause, mis à part celui d'accroître le montant de leurs factures, et donc d'aggraver leur situation financière.

Question 11 : Êtes-vous favorable à l'introduction de cet indicateur incité sur le délai moyen de réalisation des raccordements par Enedis ?

En matière de raccordement, la Commission de régulation de l'énergie effectue les constats suivants (page 31) :

« (...) S'agissant du délai des affaires de raccordement, sur la période du TURPE 5 HTA-BT, deux indicateurs sont incités : le respect des dates convenues d'envoi de la proposition de raccordement à l'utilisateur, et du délai de réalisation des travaux. Sur ces indicateurs, le résultat d'Enedis est variable selon les années. (...) »

Le problème majeur constaté et remonté par de nombreux acteurs est que les indicateurs existants s'appuient sur le respect d'une date convenue et ne reflètent pas l'évolution des délais de raccordements, compte tenu du fait que la date convenue est souvent éloignée de la date souhaitée par l'utilisateur.

*Les résultats de l'indicateur suivi par la CRE, mais non incité dans le TURPE 5 HTA-BT, relatif au délai moyen de réalisation des travaux de raccordement, montrent d'ailleurs une **dérive globale des délais de raccordement depuis 2014**. (...) ».*

Est donc prévue une « substitution de l'indicateur actuellement incité relatif au respect de la date convenue avec le client dans une affaire de raccordement, par une **incitation sur le délai moyen de réalisation des raccordements** » (page 33).

Le médiateur national de l'énergie y est favorable, et partage par ailleurs l'analyse de la CRE selon laquelle doivent être comptabilisés les délais d'obtention des autorisations administratives, dans la mesure où « (...) l'obtention des autorisations administratives fait partie intégrante d'une procédure de raccordement et qu'Enedis dispose de moyens permettant d'optimiser ces délais, en anticipant les demandes et en travaillant à la complétude des dossiers. » (page 34).

De plus, le médiateur national de l'énergie est favorable à la structure des incitations financières proposée par la CRE (page 35) :

*« (...) Étant donné l'importance des enjeux liés aux délais de raccordements pour les utilisateurs, la CRE envisage de mettre en œuvre une **incitation financière plus forte que pour les autres éléments de la qualité de service**, d'inciter cet indicateur de manière asymétrique et d'appliquer un plafond :*

- ☐ *pour les pénalités de 21 M€ ;*
- ☐ *pour les bonus de 14 M€. »*

Le médiateur national de l'énergie est par ailleurs favorable à deux autres propositions de la CRE :

- *« (...) l'introduction de deux indicateurs suivis permettant de mesurer la qualité perçue par les utilisateurs des opérations de raccordement, d'une part, et des prestations hors raccordement, d'autre part ; (...) » (page 33).*
- *« (...) Par ailleurs, la CRE envisage de demander à Enedis de suivre un indicateur équivalent [de délai moyen de réalisation] pour les raccordements provisoires, qui ne font actuellement l'objet d'aucun suivi, avec comme objectif de l'inciter lors de la prochaine période tarifaire. (...) » (page 35).*

Question 12 : Êtes-vous favorable aux modifications envisagées par la CRE pour la régulation incitative du traitement des réclamations ?

Dans sa consultation, la CRE effectue le constat suivant (page 32) :

*« (...) S'agissant de la qualité des réponses aux réclamations, sur la période du TURPE 5 HTA-BT, l'indicateur « taux de réponses aux réclamations dans les 15 jours calendaires » est incité. Sur cette période, on observe une **dégradation continue de l'indicateur**. Cette dégradation conduit Enedis à supporter un malus en 2019. (...) ».*

Est donc prévue : *« (...) l'incitation de l'indicateur relatif au « taux de réclamations multiples filtrées » actuellement suivi et le suivi d'un indicateur relatif au nombre de saisines recevables reçues par le Médiateur National de l'Energie (MNE) concernant Enedis ; (...) » (page 33).*

Le médiateur national de l'énergie partage le constat de la CRE et est favorable à ces deux propositions.

En particulier, l'ajout d'un indicateur concernant les saisines recevables reçues par le médiateur national de l'énergie apparaît particulièrement pertinent. Toutefois, s'agissant d'un indicateur pour lequel des données sont déjà disponibles, cet indicateur devrait d'ores et déjà être incité, sans attendre le TURPE 7.

En revanche, l'objectif envisagé d'un taux de réclamations multiples <9% en fin de TURPE 6 ne nous semble pas suffisamment ambitieux car c'était le ratio atteint en 2017. Nous pensons qu'ENEDIS devrait être incité à atteindre l'objectif dès la première année du TURPE 6.

De plus, pour enrichir cet indicateur avec d'autres données mesurées par ses services, le médiateur national de l'énergie propose d'ajouter deux indicateurs complémentaires pour améliorer le traitement des réclamations d'ENEDIS dans le cadre du TURPE 6.

Il semblerait ainsi pertinent que la CRE assure le suivi :

- **du taux de réponse d'ENEDIS en moins de 21 jours aux demandes d'observations adressées par les services du médiateur national de l'énergie ;**

- **du taux de suivi par ENEDIS des recommandations le concernant relatives à la qualité de fourniture, au raccordement et aux ouvrages réseaux**

Ce suivi, qui pourrait à terme faire l'objet d'une incitation financière, constituerait un signal fort donné par la CRE pour qu'ENEDIS améliore la qualité de traitement des réclamations de ses clients.

Nous approuvons également la proposition de la CRE d'inciter financièrement ENEDIS sur le taux de réponse aux réclamations en moins de 15 jours calendaires.

En revanche nous pensons qu'il faut maintenir un suivi du taux de réponse aux réclamations en plus de 60 jours, en complément du taux de réponse en plus de 30 jours. En effet, les réclamations qui ne sont pas traitées dans le délai de 60 jours peuvent faire l'objet d'une saisine du médiateur national de l'énergie, le délai pour le saisir étant de deux mois après l'envoi d'une réclamation écrite.

Il peut être intéressant de corréler l'évolution de nos saisines recevables avec celle des réclamations non traitées en 60 jours.

Enfin, nous sommes surpris que, contrairement à GRDF, ENEDIS reçoive si peu de réclamations directes des consommateurs alors que les problèmes de qualité de fourniture sont plus fréquents en électricité qu'en gaz, et que le déploiement des compteurs Linky est source de réclamations.

Une explication pourrait être qu'ENEDIS oriente quasi systématiquement les consommateurs qui le contactent vers une réclamation auprès du fournisseur et/ou qu'il est difficile de trouver un contact réclamation sur le site internet d'ENEDIS. Pour cette raison, nous pensons qu'il serait utile de continuer à suivre le nombre de réclamations directes des consommateurs.

Question 17 : Êtes-vous favorable à la proposition de calendrier pour l'intégration d'ici à TURPE 7 des données Linky dans le calcul du critère B ?

Le dispositif de régulation incitative de la continuité d'alimentation comporte cinq indicateurs incités financièrement dont « *la durée moyenne de coupure en BT (critère B)* ».

Dans ce cadre, la CRE envisage, pour la période TURPE 6, de stabiliser l'objectif au niveau fixé pour la dernière année du TURPE 5 (soit 62 min), et indique :

« (...) que la priorité doit être, pour la période TURPE 6, de fiabiliser le calcul du critère B, en intégrant progressivement les données Linky dans le mode de calcul de cet indicateur en cours de période TURPE 6 et en fixant à Enedis un calendrier engageant pour l'automatisation du calcul du critère B, à horizon TURPE 7. Les données Linky devront pouvoir être utilisées pour fixer les objectifs de critère B pour ce prochain tarif. ».

Le médiateur national de l'énergie partage cette analyse, et est favorable au calendrier proposé.

Question 29 : Êtes-vous favorable aux ajustements envisagés par la CRE concernant l'intégration des colonnes montantes « loi ELAN » à la BAR d'Enedis ?

Le médiateur national de l'énergie instruit depuis plusieurs années les litiges concernant les colonnes montantes d'électricité. Il a contribué de manière continue au débat public sur le sujet, en alertant les pouvoirs publics, ce qui a mené à l'adoption de la loi dite « ELAN » du 23 novembre 2018.

Le médiateur national de l'énergie considère que la mise en œuvre de la loi « ELAN » — qui donne lieu sur le terrain à la persistance de situations litigieuses portant sur la prise en charge de travaux de mise aux normes — doit se traduire par un impact sur le TURPE limité au strict nécessaire.

Ayant pris connaissance de l'audit diligenté par la CRE et rendu public avec la consultation, le médiateur national de l'énergie prend acte de ses conclusions principales, à savoir que :

- pour ce qui est de la distinction entre colonnes « en » et « hors » concession, certaines des hypothèses retenues par Enedis ne sont pas justifiées et tendent à faire augmenter le nombre de colonnes « hors concession » ;
- qu'une méthode d'estimation plus pertinente aurait été de s'appuyer sur les observables que constituent les colonnes déjà en concession, en appliquant la même méthode de valorisation pour l'ensemble des colonnes, sans distinction.

Le médiateur national de l'énergie partage donc l'analyse de la CRE selon laquelle certaines des conventions retenues par Enedis tendent, de façon non justifiée, à augmenter la valeur totale des colonnes « hors concession » qui seront intégrées d'ici fin 2020 à la base d'actifs régulés d'Enedis.

Question 33 : Etes-vous favorable à la proposition de la CRE de maintenir la forme générale des grilles tarifaires ?

La CRE indique au point 4.1.4 (page 78):

« Pour les consommateurs ayant souscrit une offre de fourniture intégrée, les signaux tarifaires relatifs aux réseaux ne sont pas nécessairement intégralement transmis dans le prix facturé. En effet, le prix facturé aux consommateurs est composé de la fourniture, des prélèvements obligatoires et d'un montant couvrant l'acheminement, correspondant fréquemment à la moyenne des options du TURPE envisagées pour la catégorie de clients souscrivant l'offre. Par ailleurs, le signal tarifaire véhiculé par l'offre intégrée de fourniture n'est pas nécessairement calé sur le même calendrier que le signal tarifaire du TURPE.

De façon similaire, les tarifs réglementés de vente (TRV), construits par empilement, intègrent pour chaque option de TRV une brique « TURPE moyen optimisé », ne reflétant pas nécessairement les signaux tarifaires transmis par l'option tarifaire du TURPE souscrite pour chaque consommateur.

Pour les raisons évoquées ci-dessus, l'évolution envisagée des signaux tarifaires véhiculés par le TURPE ne conduira pas à court terme à des conséquences trop importantes ou brutales en termes de facturation pour les utilisateurs des réseaux, mais incitera toutefois les fournisseurs à progressivement les prendre en compte dans la forme de leurs offres, et ainsi de générer des économies de réseaux substantielles, qui bénéficieront à la collectivité sur le long terme. ».

Ainsi, le médiateur national de l'énergie prend acte du fait que la CRE confirme que les comportements d'optimisation relèvent des fournisseurs, et non pas des utilisateurs, dont la plupart ne connaît que l'option tarifaire de l'offre de son fournisseur, et ignore quelle est son option du TURPE.

Enfin, la généralisation de l'option tarifaire à quatre plages temporelles aura pour effet de faire augmenter la facture des utilisateurs thermosensibles, et donc de ceux qui se chauffent à l'électricité, comme l'illustre le tableau 33 page 94 : le poids pour certaines catégories de consommateurs, notamment les plus précaires, n'est pas négligeable.

* * *

Le médiateur national de l'énergie souhaite revenir sur deux points qui ne font pas l'objet d'une question spécifiques.

En premier lieu, il approuve ce qui est indiqué au point 4.5.2 (page 91), à savoir :

« En outre, s'agissant des clients qui auront refusé Linky, la CRE a rappelé dans la consultation publique de mars 2020 qu'une partie des gains économiques apportés par le programme Linky sont des gains liés à la baisse des coûts de relève permise par la fin de la relève à pied. Par conséquent, tout client ayant refusé la pose d'un compteur évolué dégradera les gains attendus du projet. La CRE considère qu'il sera dès lors nécessaire de faire supporter les coûts de la relève résiduelle à ces seuls clients. ».

Enfin, le médiateur national de l'énergie souhaite rappeler qu'il considère que la règle imposant de souscrire une formule tarifaire d'acheminement (FTA) pour 12 mois consécutifs, même en cas de changement de fournisseur ne semble pas pertinente pour les sites en BT \leq 36 kVA.

Cette règle a été mise en place par la CRE pour éviter les effets d'aubaine de certains clients qui chercheraient à optimiser par exemple entre l'été et l'hiver. Toutefois, les consommateurs ne sont pas avisés de l'option tarifaire du TURPE choisie par leur fournisseur et ne comprennent pas pourquoi, lorsqu'ils changent de fournisseur, ils peuvent se heurter à un refus de changement d'option tarifaire (par exemple, pour passer d'un simple à un double tarif), voire parfois même à un refus de changement de fournisseur si le fournisseur n'est pas en capacité de souscrire la FTA choisie par le précédent fournisseur, ce qui est source de litiges (certains fournisseurs ont pris du retard pour intégrer dans leur système d'information la FTA à 4 plages temporelles). En outre, les fournisseurs peuvent contourner cette règle, qui devient alors inopérante, en demandant une mise en service à la place d'un changement de fournisseur.

NB : ce problème ne concerne pas les consommateurs équipés de compteurs Linky, dont la grille tarifaire du fournisseur peut être distincte de celle du distributeur.

En synthèse, le médiateur considère que les règles de durée minimale de souscription de FTA devraient être différentes pour les sites avec une puissance souscrite $>$ 36 kVA et ceux en BT $<$ 36 kVA, leurs comportements et niveaux d'information concernant leur consommation d'électricité étant complètement différents.