

## **REPONSE DE L'UFE<sup>1</sup> A LA CP DE LA CRE DU 9 JUILLET 2013 SUR TURPE4 « DISTRIBUTION »**

### **Charges de capital**

En préambule, l'UFE souhaite rappeler certains des messages qu'elle a exprimés dans ses réponses aux consultations publiques TURPE4 (courant de l'année 2012) et TURPE 3 bis (mars 2013).

A l'occasion de ces différentes consultations, plusieurs principes fondamentaux qui doivent sous-tendre l'élaboration du TURPE ont été exposés. Ces principes permettent de **placer le TURPE dans une vision économique de long terme du système électrique** dans lequel les réseaux jouent un rôle central que le débat sur la transition énergétique a encore récemment souligné.

Cette nouvelle consultation publique de la CRE porte en grande partie sur la méthode de calcul des charges de capital d'ERDF. Il nous semble ainsi opportun de rappeler les principes qui doivent permettre **une soutenabilité industrielle et financière de long terme** pour l'ensemble de l'industrie électrique.

Tout d'abord, **la couverture de l'ensemble des coûts** (coûts d'acheminement, coût de production, coût de commercialisation) est essentielle pour garantir la pérennité de l'industrie électrique, segment régulé et segment concurrentiel, ainsi que pour éviter les subventions croisées entre ces activités.

Le code de l'énergie traduit par ailleurs un besoin de cohérence dans la construction du tarif réglementé de vente d'électricité en prévoyant, au plus tard fin 2015, une **construction par empilement des coûts**. Cette logique de construction du tarif qui provient en partie de la nécessité d'avoir des signaux tarifaires lisibles souligne également **le besoin de coïncidence des évolutions tarifaires**.

Il est ensuite essentiel de garantir, aux gestionnaires de réseau, **une juste rémunération des actifs**. La régulation doit en effet apporter **un cadre favorable aux investissements** afin d'accompagner la hausse des investissements (renouvellement, sécurisation, modernisation, développement).

Il est également indispensable de **sécuriser la couverture des coûts dans la durée**. Il faut pour cela assurer une continuité des TURPE successifs en prenant en compte les enjeux qui dépassent une seule période tarifaire afin de **donner de la visibilité sur le long terme**. Le besoin de visibilité est essentiel pour l'ensemble des acteurs (fournisseurs, gestionnaires de réseaux et consommateurs).

Par ailleurs, l'annulation du TURPE3 « distribution » et la définition d'une nouvelle méthode fait apparaître des incertitudes et la fragilité du cadre de régulation. Or, l'ensemble des acteurs ont **besoin d'un cadre de régulation clair et stable pour réussir le défi de la transition énergétique**. De plus, l'incertitude réglementaire peut se traduire par un

---

<sup>1</sup> Les adhérents de l'UFE ayant participé à l'élaboration de la réponse de l'UFE sont : ERDF, RTE, EDF, GDF Suez, UNELEG, ELE, E.ON, SER.

renchérissement du coût du financement. L'UFE a ainsi rappelé à l'occasion de la consultation publique sur TURPE3 « bis » la **nécessité d'apporter des clarifications réglementaires ou législatives au cadre réglementaire**.

**Après avoir fait ces rappels et avant de répondre aux questions posées par la CRE dans la note de consultation publique, l'UFE souhaite faire quelques remarques préliminaires relatives à l'élaboration du TURPE4 « distribution ».**

Sur la forme tout d'abord : après avoir exposé dans une première partie les objectifs qu'elle poursuit pour élaborer une méthode tarifaire qui tiennent compte notamment des spécificités des concessions de distribution, la CRE « considère » dans une seconde partie, deux méthodes. Ainsi, à travers cette présentation, **il est légitime de supposer que ces deux méthodes sont valides au regard de ces objectifs et donc conformes à la spécificité des concessions**.

Toutefois, parmi les questions posées (pages 12 et 16) certaines concernent spécifiquement la conformité des méthodes proposées aux spécificités concessives (questions 5 et 10). **Cette orientation dans l'intitulé des questions pourrait laisser croire que le régulateur n'a pas expertisé juridiquement ces méthodes** au regard de ce régime spécifique et qu'il s'en remet aux acteurs sur ce point structurant de l'élaboration du TURPE4.

L'UFE tient à souligner que cette ambiguïté rend difficile la comparaison objective des deux méthodes exposées.

A cet égard, par souci de transparence et de lisibilité, **l'UFE souhaiterait disposer d'éléments sur la validité juridique des méthodes soumises à consultation**. Dès lors que la CRE considère que l'une ou l'autre ou les deux méthodes présentent un doute sur le plan de sa validité juridique, **l'UFE soutient** comme elle l'a déjà indiqué dans sa réponse à la consultation publique TURPE 3 « bis », **la nécessité d'apporter les clarifications réglementaires ou législatives qui s'imposent afin d'assurer de façon solide et pérenne la stabilité du cadre réglementaire et la visibilité indispensable aux investissements**.

Le fait de présenter deux méthodes très différentes laisse, de plus, supposer l'existence entre ces deux solutions d'une multiplicité d'autres solutions valables. Les acteurs sont ainsi **inquiets de ne pas pouvoir se prononcer sur la méthode qui sera choisie in fine** ni sur l'évolution tarifaire qui en découlera, compte tenu des contraintes de planning des travaux tarifaires (entrée en vigueur du tarif au 1<sup>er</sup> janvier 2014).

Les acteurs sont également inquiets de **l'impact de l'utilisation d'une méthode très spécifique**, qui s'éloigne des standards européens et qui est difficilement lisible par la communauté financière (analystes financiers) et les investisseurs.

Ajoutée à **l'instabilité du cadre réglementaire et la remise en cause des principes économiques au-delà d'une période tarifaire**, il pourrait en résulter un renchérissement du coût du capital des GRD et une baisse des investissements au détriment du système électrique.

La CRE précise pourtant bien que « s'agissant d'investissement sur longue période, les apporteurs de capitaux que sont **les actionnaires et les prêteurs ont besoin de stabilité et de lisibilité**. En leur absence, non seulement les prêteurs et les actionnaires seront réticents à apporter de nouvelles ressources financières, mais les actionnaires auront tendance à limiter les investissements de l'entreprise par crainte d'une modification du cadre tarifaire. »

## Investissements

### *Question 1 : Partagez-vous l'analyse qui précède sur l'augmentation des besoins d'investissement ?*

L'UFE **regrette que la CRE n'adopte pas une approche globale des investissements**. Le périmètre des investissements devrait en effet être étendu à l'ensemble des investissements sur les réseaux de distribution : investissements des concédants et investissements de l'ensemble des GRD (ERDF et ELD). En effet, comme le souligne ERDF, « l'effort d'investissement sur le réseau est partagé entre gestionnaires de réseaux, autorités concédantes et tiers. »

L'UFE partage l'analyse de la CRE sur l'augmentation des besoins en investissement et souhaite ainsi rappeler que les réseaux sont un élément clef de réussite de **la transition énergétique tel que souhaité par le gouvernement**

*Question 2 : Partagez-vous l'analyse de la CRE sur la nécessité que la rémunération marginale incite à investir ? Question 3 : Partagez-vous l'analyse de la CRE sur l'absence d'incitation à investir dans la méthode de couverture des charges de capital du TURPE 3 HTA/BT ?*

L'UFE partage l'analyse de la CRE sur l'absence d'incitation à investir dans la méthode TURPE3 « bis » et reconnaît que la nouvelle méthode proposée par la CRE permet effectivement de lier positivement la rentabilité avec l'investissement. L'UFE considère cependant que **cette incitation à investir n'est pas lisible** pour les investisseurs.

De plus, l'UFE s'interroge sur l'utilisation du concept de rémunération marginale. En effet, la mesure la plus couramment employée par les investisseurs repose sur l'ensemble des investissements. Or, comme l'indique la CRE dans sa note de consultation, (« ramenée à la totalité des actifs gérés, le taux de rémunération moyen de la méthode alternative est faible (3,2%) ») **ce taux de rentabilité réel est donc désincitatif à l'investissement**. A cela s'ajoute la **remise en cause de la rémunération des investissements passés** (cf. réponse à la question 14).

L'UFE considère ainsi que la proposition « alternative » de la CRE ne répond pas aux préalables posés par la CRE en matière d'incitation à l'investissement (cf. réponse à la question 9).

## Méthode ERDF

*Question 4 : Pensez-vous que la segmentation de la BAR fondée essentiellement sur la maîtrise d'ouvrage permet une correcte prise en compte des spécificités concessives ? Ou pensez-vous qu'il faille retraiter de la BAR l'ensemble des actifs réputés financés par les concédants ?*

*Question 5 : Pensez-vous que l'utilisation du CMPC normatif appliqué à la BAR définie par ERDF au paragraphe 2 de sa demande permet une correcte prise en compte des spécificités concessives ?*

*Question 6 : Que pensez-vous, dans le cadre d'une telle approche, de la « rémunération du risque d'exploitation » définie par ERDF au paragraphe 5 de sa demande ? Quelle est votre appréciation sur le niveau de cette rémunération ?*

*Question 7 : Que pensez-vous de l'indication de ERDF selon laquelle les provisions pour renouvellement ne sont pas couvertes dans cette méthode ?*

*Question 8 : Le retraitement tarifaire proposé par ERDF est lié pour une large part à une restitution des dotations aux provisions pour renouvellement et à l'amortissement du financement des concédants des tarifs antérieurs. Que pensez-vous de ces « traitements tarifaires passés » ?*

*Question 9 : Avez-vous d'autres remarques sur la méthode proposée par ERDF ?*

La méthode ERDF répond aux préalables posés par la CRE :

- Prendre en compte les la réalité du système français, à la fois local et national, où l'effort d'investissement est partagé entre gestionnaires de réseau, collectivités locales et tiers ;
- La création d'un **cadre tarifaire propice aux investissements nécessite que celui-ci soit stable et lisible, sur une longue période** ;

- Le choix d'un **mode de rémunération assis sur la valeur des actifs** facilite la mise en place de mécanismes de régulation incitative sur les investissements ;
- Le fait de ne pas être propriétaire des actifs ne constitue pas en soi un obstacle à une rémunération assise sur la valeur des actifs. « Dans tous ces pays [comparable à la France pour le régime des concessions], la couverture des charges de capital par le tarif d'utilisation des réseaux de distribution s'appuie sur **l'application d'un taux de rémunération du capital à la BAR.** »

La méthode d'ERDF permet ainsi de **satisfaire les principes de prévisibilité, de stabilité, de lisibilité tout en assurant une cohérence avec le passé et constitue donc un signal incitatif pour l'investissement.**

## Méthode CRE (méthode « alternative »)

*Question 10 : Pensez-vous que cette méthode permet une correcte prise en compte des spécificités concessives ?*

*Question 11 : Que pensez-vous du principe d'appliquer une marge sur la totalité des actifs gérés par ERDF ? Que pensez-vous du niveau de cette marge ?*

*Question 12 : Pensez-vous que le calcul des capitaux propres régulés devrait inclure les immobilisations en cours ?*

*Question 13 : Etes-vous favorable à une couverture explicite ou implicite des dotations aux provisions pour renouvellement ?*

*Question 14 : Pensez-vous que le niveau de rémunération marginale des nouveaux investissements est satisfaisant ?*

L'UFE considère que **la différence entre la rémunération des nouveaux investissements réalisés par les gestionnaires comparativement à la rémunération des actifs remis par les concédants n'incite pas à investir.** Elle est en effet très faible (6,1 % avant impôt, soit en réalité 4 %) et s'applique de surcroît à une base très restreinte (5,1Md€ en moyenne sur la période 2014-2017). Le niveau de ce taux pourrait pousser à abandonner de la maîtrise d'ouvrage aux autorités concédantes, alors qu'elles ne sont pas régulées.

Ce taux ne constitue d'ailleurs pas une incitation claire dans la durée puisque **la méthode remet significativement en cause le taux de rémunération qui s'applique aux investissements passés.** Ces investissements ont été réalisés sur la base d'un taux de 7,25 % qui pouvait évoluer raisonnablement. Ce taux passe de fait à 2,5 % dans la méthode « alternative ».

Par ailleurs, comme indiqué par la CRE, **le taux de rentabilité moyen de la méthode « alternative » (3,2%) est faible. Ce taux est donc désincitatif à l'investissement.**

*Question 15 : Avez-vous d'autres remarques sur cette méthode ?*

L'UFE considère que la méthode « alternative » **remet en cause certains des principes posés par la CRE** (lisibilité, stabilité, prévisibilité) et que cela ne constitue pas un cadre tarifaire propice aux investissements.

Tout d'abord, la méthode manque de lisibilité. Elle apparaît en effet **exagérément complexe** du fait notamment de l'introduction d'une notion nouvelle (CP régulé) et de la décomposition du taux de rémunération entre un taux sans

risque et une marge raisonnable. En outre, la méthode va, en cela, **au-delà des adaptations nécessaires** induites par la décision du Conseil d'Etat.

Le fait que la méthode soit **en rupture avec la méthode précédente et la pratique de la majorité des régulateurs** européens contribue également à ce manque de lisibilité.

Ensuite, la méthode introduit de l'instabilité. Elle pose en effet **un problème de constance dans les méthodes** en ne **prévoyant pas d'apurer le passé** et en remettant en cause l'engagement de rémunération du régulateur pour les périodes tarifaires précédentes.

La méthode « alternative » manque enfin de prévisibilité. Se pose en effet la question de la **pérennité de la méthode** liée à l'évolution de la comptabilité. De plus, **le niveau de marge** sur la gestion des actifs (2,5% avant impôt) risque de constituer un élément d'incertitude supplémentaire pour les investisseurs et doit donc pouvoir être argumenté/justifié.

L'UFE note, par ailleurs, que la méthode **n'incite pas à une gestion optimale de la structure de financement**.

Enfin, l'UFE **s'interroge sur la conformité au cadre juridique en vigueur ainsi qu'à l'interprétation qui en est faite par le Conseil d'Etat de l'application d'une marge raisonnable à l'ensemble des actifs gérés**. En effet, l'utilisation d'une marge identique pour l'ensemble des actifs, qu'ils soient financés par ERDF ou par les concédants et les tiers, **pose la question de la prise en compte de la spécificité des concessions**.

A cet égard, la distinction entre, d'une part, la rémunération de la BAR financée par le concessionnaire et, d'autre part, la rémunération du risque d'exploitation sur la BAR financée par les concédants et les tiers proposée par ERDF semble plus conforme à la prise en compte de cette spécificité

## Charges à couvrir par le tarif

### *Question 16 : Que pensez-vous des évolutions tarifaires proposées ?*

L'UFE soutient un étalement de la hausse envisagée le 1<sup>er</sup> août de chaque année sur la durée de l'exercice tarifaire. Par ailleurs l'UFE souhaite une première marche raisonnable au 1<sup>er</sup> janvier 2014

### *Question 17 : Etes-vous favorable à une synchronisation des mouvements tarifaires des tarifs de transport et de distribution d'électricité ?*

L'UFE note que l'entrée en vigueur du TURPE 4 « distribution » au 1<sup>er</sup> janvier constitue déjà un décalage par rapport à la date d'entrée en vigueur prévue initialement au 1<sup>er</sup> août 2013 et demande à ce **que le mouvement tarifaire soit « recalé » au 1<sup>er</sup> août 2014**.

La logique d'empilement des coûts dans le tarif règlementé de vente à partir de 2015 renforce ce besoin.

Cette resynchronisation ne doit pas remettre en cause la distinction de traitement du TURPE HTB et du TURPE HTA-BT nécessaire en raison des caractéristiques différentes des réseaux de transport et de distribution, des risques intrinsèques à l'activité, et des mécanismes pertinents de régulation incitative.

L'UFE **s'interroge sur la durée de la période tarifaire** nécessaire afin d'obtenir cette synchronisation des mouvements tarifaires au mois d'août.

## Structure tarifaire

### *Question 18 : Que pensez-vous des évolutions de grilles tarifaires proposées ?*

L'UFE remarque que la suppression de l'option Moyenne Utilisation sans différenciation Temporelle permet, en effet, d'orienter un peu plus d'utilisateurs vers un tarif horosaisonnalisé comparativement à la grille présentée dans la consultation de novembre. Cependant, **l'amélioration est très marginale** et a pour effet collatéral de **baisser le ratio part fixe sur part variable** des tarifs. Cette suppression aura en effet pour conséquence de faire basculer une partie des clients vers une option courte utilisation dont la part fixe est plus faible.

L'UFE tient ainsi à rappeler **l'importance d'assurer un juste équilibre entre la part fixe et la part variable** du tarif. La baisse de la part fixe est défavorable car elle diminue **le signal puissance qui est pourtant indispensable au dimensionnement et au bon fonctionnement des réseaux électriques**. De plus, le maintien d'un signal tarifaire sur la part fixe du tarif applicable aux souscriptions des puissances les plus élevées en basse tension inférieures à 36 kVA serait une incitation pour que le client souscrive au niveau de puissance le plus adapté à son besoin.

La baisse de la part fixe a par ailleurs une incidence directe et hors norme sur la collecte de **CTA** jusqu'en 2017, car elle réduit de moitié les effets de la hausse du taux relatif à la distribution d'électricité, récemment décidée par le Gouvernement, pour couvrir les charges des 5 prochains exercices.

## Autres sujets

Tout d'abord, les acteurs s'interrogent sur l'impact de chacune des méthodes sur le financement de Linky. Il est en effet **nécessaire de s'assurer que les tarifs peuvent s'adapter à ce financement spécifique**. L'UFE rappelle en outre son souhait de voir la mise en place d'un cadre de régulation incitative spécifique au projet de comptage évolué d'ERDF, afin de garantir la maîtrise des coûts et des délais pour son déploiement.

**L'UFE souhaite par ailleurs que soit traitée la question de la relance des tarifs à effacement**. En effet, le gouvernement a décidé de lancer dès la rentrée un groupe de travail visant à relancer ces tarifs, dont le nombre de bénéficiaires est en baisse. L'UFE est favorable que le TURPE participe à la relance du tarif à effacement comme le souhaite le ministre. Pour permettre la création d'une nouvelle option, l'UFE souhaite que la possibilité d'une révision de la structure du TURPE en cours de période tarifaire soit prévue.

L'UFE souhaite **que le CRCP couvre les écarts à la trajectoire des différents flux financiers** (redevances, FACE) qui sont décidés par les pouvoirs publics et ne sont pas maîtrisables par ERDF. L'UFE souhaite également que le tarif prenne en compte les évolutions envisagées du **FPE** et que le FPE soit inscrit dans la liste des postes de charges relevant du CRCP.