

29 mars 2019

Réponse de l'UFE à la consultation de la CRE relative au cadre de régulation tarifaire applicable aux opérateurs d'infrastructures régulées en France

L'UFE remercie la CRE pour l'organisation de cette consultation publique, qui doit permettre de déterminer les modalités futures de la régulation incitative des gestionnaires de réseaux.

Question 1 : Partagez-vous le bilan globalement positif du cadre tarifaire mis en œuvre par la CRE depuis 10 ans ?

Question 2 : Partagez-vous les grands enjeux identifiés par la CRE pour la prochaine génération de tarifs ?

Question 3 : Considérez-vous comme la CRE qu'une durée de la période tarifaire de 4 ans est adaptée pour l'ensemble des tarifs ?

Question 4 : Etes-vous favorable à la publication par les opérateurs de prévisions indicatives du tarif au-delà de la période tarifaire en cours et sur 4 années glissantes ?

L'UFE considère que la prévisibilité est en effet un critère important, afin de permettre à l'ensemble des utilisateurs de pouvoir anticiper au mieux les évolutions tarifaires. Cependant, l'UFE considère qu'il reviendrait plutôt à la CRE de publier des prévisions indicatives d'évolution des tarifs, sur la base de données fournies par les gestionnaires de réseaux dont elle garantirait la cohérence (en notant naturellement que l'éventail de variation possible des paramètres d'entrée et par conséquent des termes tarifaires pourrait se révéler assez large, en particulier compte tenu du fort impact de paramètres exogènes, tels que les conditions climatiques). En effet, étant donné que la CRE est

responsable de la définition de la structure tarifaire et des règles de construction du tarif (taux de rémunération du capital, fonctionnement du CRCP, acceptabilité des évolutions tarifaires), elle est la seule à même de disposer de l'ensemble des éléments nécessaires à l'élaboration de ces prévisions.

Question 5 : Etes-vous favorable aux principes de fonctionnement du CRCP envisagés par la CRE ?

Question 6 : Etes-vous favorable au principe envisagé par la CRE d'évolution du calcul du CRCP pour coordonner les tarifs de transport et de distribution d'électricité ?

L'UFE est favorable à l'évolution envisagée par la CRE pour coordonner les tarifs de transport et de distribution d'électricité.

Question 7 : Etes-vous favorables à la reconduction du mécanisme de régulation incitative des charges d'exploitation en vigueur pour les prochains tarifs ?

L'UFE est favorable à la reconduction des principes de régulation incitative appliqués aux charges nettes d'exploitation.

Question 8 : Etes-vous favorable à la reconduction du mécanisme incitant les opérateurs à maîtriser leurs charges de capital au même titre que leurs charges d'exploitation sur un périmètre d'investissement « hors réseaux » ? Le cas échéant, pensez-vous que les systèmes d'information de pilotage du réseau ou de mise à disposition des données devraient être exclus du périmètre « hors réseaux » incité et faire l'objet d'une régulation « classique » avec inclusion automatique dans la BAR des investissements réalisés ?

Dans le contexte actuel de digitalisation croissante des réseaux, l'UFE recommande en effet de ne pas intégrer dans le mécanisme de régulation incitative les investissements réalisés dans les systèmes d'information de pilotage et de sécurisation des réseaux, et de mise à disposition de données utiles au bon fonctionnement du marché et du système électrique. Il serait en effet préjudiciable pour les utilisateurs que leur inclusion conduise à générer un sous-investissement dans ces domaines (ou à les substituer le cas

échéant par des investissements de réseaux plus onéreux qui ne feraient pas l'objet d'une telle régulation incitative).

Question 9 : Etes-vous favorable au maintien des principes généraux de fonctionnement du CRCP et de partage des risques entre les gestionnaires de réseaux et les utilisateurs ?

Question 10 : Etes-vous favorable à maintenir la compensation au CRCP des pertes et profits des gestionnaires de réseau dus aux variations de consommations / souscriptions ?

L'UFE considère que les gestionnaires de réseaux devraient être incités seulement sur les paramètres qu'ils peuvent maîtriser. Elle soutient donc la proposition de la CRE de ne pas soumettre à une régulation incitative les pertes et profits des gestionnaires de réseaux dus aux variations de consommation et de souscription.

L'UFE souligne en outre que le cadre de régulation incitative doit être cohérent avec la transition énergétique, en particulier avec les objectifs en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'efficacité énergétique fixés par la loi, et par conséquent ne pas inciter spécifiquement les gestionnaires de réseaux à développer de façon proactive les consommations d'énergie.

Question 11 : Etes-vous favorable à maintenir les charges de capital liées aux réseaux au CRCP pour ne pas envoyer d'incitation à réduire le volume d'investissement à court terme ?

L'UFE est favorable à ce stade au maintien au CRCP des charges de capital liées aux réseaux.

En ce qui concerne le transport, pour lequel elle dispose de la compétence d'approbation du programme d'investissement, l'UFE invite cependant la CRE à approfondir son analyse des investissements réalisés par les gestionnaires de réseaux, quelle qu'en soit la source de financement (tarifs, S3REnR, subventions...).

En effet, la transition énergétique est inévitablement créatrice d'incertitudes pour la planification des réseaux : les choix en matière d'investissements doivent être robustes

dans les différents scénarios d'évolution possibles, afin d'éviter à la fois le risque de coûts échoués et le risque de sous-investissement qui serait préjudiciable à la mise en œuvre des objectifs de la transition. En particulier, les nouveaux investissements doivent être compatibles avec la trajectoire de transition prévue par la Programmation Pluriannuelle de l'Energie (PPE) et la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC), qui vise la neutralité carbone.

L'UFE invite en outre la CRE à poursuivre ses travaux sur les possibilités de substitution (ou de report) d'investissements dans les réseaux grâce au recours à des solutions de flexibilité, ainsi que sur les évolutions du cadre de régulation incitative que cela impliquerait.

Question 12 : Etes-vous favorable au maintien des charges d'énergie/ de pertes partiellement au CRCP afin d'inciter les gestionnaires de réseau à les réduire ?

Comme exprimé précédemment, l'UFE estime que les gestionnaires de réseaux ne doivent être incités que sur les leviers qu'ils peuvent maîtriser. En ce qui concerne les pertes, l'UFE considère que l'incitation devrait porter uniquement sur le facteur prix, au moyen d'un mécanisme clair et transparent tenant compte des évolutions des prix de marché.

En ce qui concerne les volumes, l'UFE partage l'objectif de la CRE d'inciter les gestionnaires de réseaux à les limiter, mais n'est pas favorable au mécanisme actuel. En effet, en situation d'exploitation du réseau, les leviers de réduction des pertes à disposition des gestionnaires de réseaux sont limités dans leur impact : la régulation ne doit pas inciter à les activer au détriment d'autres enjeux, tel que l'accueil des énergies renouvelables sur le réseau, l'optimisation de l'exploitation du réseau existant ou l'utilisation des interconnexions.

L'UFE suggère plutôt à la CRE d'inciter les gestionnaires de réseaux par d'autres moyens, par exemple en demandant l'élaboration de plans d'action pluriannuels détaillés visant à limiter le volume des pertes, assortis d'actions précises et documentées.

Question 13 : Que pensez-vous du périmètre des charges prises en compte au CRCP ?

Question 14 : Etes-vous favorable au maintien des principes qui régissent le cadre de régulation en vigueur concernant les dépenses d'investissement des différents opérateurs d'infrastructures régulées ?

Comme exprimé en réponse à la question 11, l'UFE invite effectivement la CRE à approfondir sa connaissance des investissements réalisés par les différents opérateurs d'infrastructures et à consulter le plus largement possible sur les plans d'investissement des gestionnaires de réseaux, de sorte à éviter, dans le contexte de la transition énergétique, tant les risques de coûts échoués que les risques de sous-investissement. En particulier, les investissements devraient être compatibles avec la trajectoire de transition prévue par la Programmation Pluriannuelle de l'Energie (PPE) et la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC), qui vise la neutralité carbone.

Question 15 : Partagez-vous la position préliminaire de la CRE selon laquelle une rémunération explicite des actifs amortis toujours exploités n'est pas souhaitable ?

Question 16 : Partagez-vous la position préliminaire de la CRE selon laquelle une rémunération explicite des subventions d'investissement n'est pas souhaitable ?

Question 17 : Etes-vous favorable aux évolutions des modalités de calcul de la rémunération des actifs des opérateurs, envisagées par la CRE, et principalement la différenciation des taux de rémunération des actifs historiques et des nouveaux actifs ?

Question 18 : Jugez-vous satisfaisants le principe et les paramètres (taux de partage, plafond de l'incitation) du mécanisme de régulation incitative des coûts unitaires d'investissement introduit par les délibérations tarifaires ATRD 5 et TURPE 5 HTA BT ?

Question 19 : Avez-vous des observations à formuler sur le cadre incitatif en vigueur et les évolutions envisagées par la CRE pour les grands projets de transport ?

Question 20 : Avez-vous des remarques sur l'application de la régulation incitative à la maîtrise des coûts des grands projets à des projets de taille plus réduite, sélectionnés de façon aléatoire ou discrétionnaire ?

Question 21 : Quelles évolutions du cadre incitatif en vigueur pour les projets d'interconnexion vous sembleraient pertinentes ?

Comme évoqué précédemment, l'UFE soutient le principe selon lequel les gestionnaires de réseaux devraient seulement être incités sur des leviers qu'ils peuvent maîtriser. Elle considère dès lors que le cadre prévu par le TURPE n'est pas adapté, dans la mesure où il est basé sur des paramètres, tel que le taux d'utilisation de l'interconnexion, non maîtrisables par RTE.

En lien avec ses réponses aux questions 11 et 14, l'UFE considère que la CRE devrait baser ses décisions d'approbation des investissements sur ses propres capacités d'analyse des projets. Une fois un projet approuvé par la CRE sur la base de son utilité économique, et après la consultation (idéalement menée conjointement avec les autres régulateurs nationaux concernés) de l'ensemble des parties prenantes, la régulation incitative devrait porter seulement sur des paramètres sur lesquels l'opérateur peut avoir un impact direct, tels que les coûts effectifs du projet, le respect des délais de construction ou encore le taux de disponibilité de l'interconnexion.

Question 22 : Etes-vous favorable à la définition des coûts échoués proposée par la CRE ?

Question 23 : Etes-vous favorable aux principes que la CRE propose de retenir pour le traitement des coûts échoués et qui sont ceux déjà en place dans l'ATRT ?

Question 24 : Partagez-vous l'analyse de la CRE selon laquelle seuls les frais d'études sans suite devraient être couverts par le tarif ?

Question 25 : Pour les investissements à cycle long, êtes-vous favorable à la proposition de la CRE concernant la rémunération des immobilisations en cours (IEC) ?

Question 26 : Etes-vous favorable au maintien d'une trajectoire de R&D telle que fixée actuellement ? Etes-vous favorable à la révision de ces montants au bout de deux ans ?

Question 27 : Etes-vous favorable à la mise en place d'un tel mécanisme dans le secteur du gaz ?

Avez-vous des suggestions d'évolutions qui permettraient d'améliorer le déploiement de technologies smart grids par les opérateurs ?

Question 28 : Les évolutions envisagées par la CRE vous semblent-elles être pertinentes pour améliorer la transparence des opérateurs sur leurs projets de R&D et d'innovation ?

Avez-vous d'autres suggestions pour améliorer cette transparence ?

L'UFE soutient le principe de transparence promu par la CRE en ce qui concerne les projets de R&D et d'innovation des gestionnaires de réseaux. Elle note cependant que ce principe doit conserver une certaine flexibilité dans sa mise en œuvre, de sorte à ne pas empêcher les opérateurs de conclure des partenariats ou de recourir aux services d'acteurs soumis à des contraintes de confidentialité plus importantes.

Question 29 : Etes-vous favorable à la démarche envisagée par la CRE pour inciter les opérateurs à favoriser l'innovation de l'ensemble des acteurs ?

L'UFE soutient la démarche envisagée par la CRE, et souligne que la consultation sur la qualité de service prévue au printemps 2019 devrait permettre d'identifier les données publiables par les gestionnaires de réseaux qui sont nécessaires au bon fonctionnement du marché et du système électrique, et favorables à l'innovation de l'ensemble des acteurs.

L'UFE souligne que, selon le type de données concerné, les modalités de mise à disposition pourraient varier d'une approche « *Open data* » - où les coûts de mise à disposition sont répercutés à l'ensemble des utilisateurs, à condition que les bénéfices soient supérieurs aux coûts et également partagés entre l'ensemble des utilisateurs - à une approche relevant davantage d'une prestation spécifique si ces conditions ne sont pas remplies.

L'UFE note en outre qu'afin de faciliter le bon fonctionnement du marché, les travaux de convergence des processus SI des gestionnaires de réseaux – dans la mesure où ils ont une interface avec les acteurs de marché - doivent être poursuivis.

Question 30 : Quelles sont, selon vous, les thématiques prioritaires sur lesquelles les opérateurs doivent être incités ?

Partagez-vous la priorité identifiée par la CRE sur les délais de raccordement ?

L'UFE partage l'intérêt d'approfondir le sujet des délais de raccordement, et suggère de différencier la question du respect du délai convenu entre le producteur et le gestionnaire de réseau d'une part, et celle du délai moyen de raccordement de chaque gestionnaire de réseau d'autre part.

De manière générale, l'UFE souligne que lorsque de nouveaux indicateurs de suivi sont introduits il peut être pertinent qu'ils soient dans un premier temps (par exemple lors de la première période tarifaire de mise en œuvre) suivis mais non incités financièrement, avant d'être le cas échéant incités financièrement lors de périodes tarifaires ultérieures.

Question 31 : Etes-vous favorable à la mise en œuvre envisagée par la CRE d'un ou plusieurs indicateurs statistiques sur la distribution géographique de certains indicateurs de qualité d'alimentation et de service ? Avez-vous des propositions à faire ?

L'UFE n'est pas favorable à la mise en œuvre d'indicateurs de qualité de service différenciés géographiquement, qui seraient en tout état de cause difficiles à interpréter et utiliser. L'UFE partage l'analyse de la CRE selon laquelle, compte tenu des spécificités, notamment géographiques, il n'est pas possible d'atteindre un même niveau de qualité de service et d'alimentation quelle que soit la zone du territoire. Elle note en outre que la péréquation tarifaire constitue d'ores et déjà une mesure de solidarité entre l'ensemble des territoires.

Question 32 : Etes-vous favorable à l'introduction envisagée par la CRE d'indicateurs environnementaux ? Considérez-vous qu'ils doivent faire l'objet d'une incitation ?

L'UFE accueille favorablement le principe d'indicateurs environnementaux sous réserve :

- Qu'ils soient raisonnablement faciles à produire,
- Qu'ils s'appuient sur les indicateurs déjà existants en la matière (qu'ils soient issus de démarches obligatoires ou volontaires de la part des opérateurs). Dans le cas contraire, la multiplication des indicateurs risquerait de nuire à la clarté et à la cohérence du suivi, sans bénéfice particulier.

Question 33 : Avez-vous toute autre proposition ou remarque sur le cadre de régulation tarifaire ?