



DELIBERATION N° 2017-079

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 13 avril 2017 portant avis sur le projet de décret relatif à la péréquation des charges de distribution d'électricité

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Catherine EDWIGE et Jean-Pierre SOTURA, commissaires.

1. CONTEXTE, COMPETENCE ET SAISINE DE LA CRE

L'article 165 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (ci-après « LTECV ») a modifié l'article L. 121-29 du code de l'énergie, relatif à la péréquation des charges de distribution d'électricité. Cet article a notamment introduit la possibilité pour certains gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité (GRD), d'opter pour un mécanisme de péréquation s'appuyant sur l'analyse comptable de leurs charges.

Dans ce cadre, par courrier reçu le 8 août 2016, la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat, a saisi, pour avis, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) d'un projet de décret relatif à la péréquation des charges de distribution d'électricité.

Ce projet de décret a fait l'objet d'un avis de la CRE en date du 24 novembre 2016.

Par courrier reçu le 9 mars 2017, la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat, a saisi la CRE, pour avis, d'une nouvelle version de ce projet de décret.

2. CONTENU DU PROJET

2.1 Mécanisme de péréquation forfaitaire

Le projet de décret, dans la version nouvellement soumise à l'avis de la CRE, ne prévoit plus de modification significative du mécanisme de péréquation s'appuyant sur une évaluation forfaitaire des charges des GRD. Il apporte certaines corrections de références et de notations aux textes actuellement en vigueur.

2.2 Mécanisme de péréquation s'appuyant sur les comptes des GRD

Le projet de décret précise les modalités d'application des dispositions introduites par l'article 165 de la LTECV concernant la péréquation des charges de distribution d'électricité établie au regard des comptes des GRD.

Il prévoit que les GRD qui souhaitent opter pour une péréquation établie à partir de l'analyse de leurs comptes peuvent en présenter la demande chaque année avant le 31 mars de l'année concernée à la CRE et au ministre chargé de l'énergie. Les montants des dotations ou contributions éventuelles qui en résultent sont établis par la CRE avant le 31 juillet de l'année concernée.

Le projet de décret prévoit par ailleurs la mise en œuvre du mécanisme de péréquation s'appuyant sur l'analyse des comptes des GRD au titre de l'année 2016. Les demandes des GRD devront dans ce cas être transmises à la

CRE au plus tard le 15 avril 2017, qui devra déterminer les dotations et les contributions correspondantes avant le 15 mai 2017.

Le projet de décret prévoit par ailleurs que les GRD qui choisissent l'application du mécanisme de péréquation s'appuyant sur l'analyse de leurs comptes ne peuvent à nouveau opter pour le mécanisme de péréquation forfaitaire qu'au début de la période tarifaire suivante.

3. ANALYSE DE LA CRE

3.1 Mise en place d'un encadrement pluriannuel

Le fait que le choix des GRD de bénéficier du mécanisme de péréquation s'appuyant sur l'analyse de leurs comptes s'applique pour la durée restante de la période tarifaire permet à la CRE d'établir pour ces GRD un cadre de régulation pluriannuel sur cette période, dans le but de les inciter à rechercher des efforts de productivité et à améliorer la qualité de service et de l'alimentation, tout en leur donnant de la visibilité sur le niveau de leurs recettes sur la période concernée.

L'article L. 341-3 du code de l'énergie dispose en effet que la CRE « *peut prévoir un encadrement pluriannuel d'évolution des tarifs et des mesures incitatives appropriées, tant à court terme qu'à long terme, pour encourager les gestionnaires de réseaux de transport et de distribution à améliorer leurs performances, notamment en ce qui concerne la qualité de l'électricité, à favoriser l'intégration du marché intérieur de l'électricité et la sécurité de l'approvisionnement et à rechercher des efforts de productivité* ».

Le cadre de régulation d'Enedis, établi par les délibérations tarifaires de la CRE, fixe les règles de calcul du revenu autorisé du GRD pour une durée de quatre années civiles environ, et détermine la première évolution des grilles tarifaires associées au 1^{er} août de la première année de la période tarifaire. Le cadre de régulation, défini avant le début de la période tarifaire, incite ainsi le GRD à rechercher des gains de productivité ainsi qu'à améliorer la qualité de service et la qualité de l'alimentation dès la première année de la période tarifaire.

En particulier, le GRD conserve le bénéfice des économies qu'il parvient à réaliser et supporte les surcoûts sur ses charges d'exploitation incitées. Les trajectoires de référence de ces charges doivent donc être connues à l'avance par le GRD pour rendre effective l'incitation du GRD à rechercher des gains de productivité.

Toutefois, le projet de décret prévoit que les GRD qui souhaitent bénéficier du mécanisme de péréquation s'appuyant sur leurs comptes peuvent en faire la demande à tout moment après le début d'une période tarifaire et que cet encadrement se termine nécessairement la dernière année de la période tarifaire.

Ces dispositions conduisent à réduire fortement la durée d'application du cadre de régulation ainsi défini. A titre d'exemple, un GRD qui demanderait à bénéficier d'un encadrement pluriannuel à compter de la troisième année de la période tarifaire se verrait appliquer cet encadrement pendant deux ans au mieux.

En outre, la synchronisation des périodes de régulation des GRD entrant dans ce mécanisme de péréquation pourrait conduire à des délais d'instruction accrus du fait de la simultanéité des demandes des GRD, sans par ailleurs comporter d'avantage évident.

En conséquence, la CRE estime qu'il conviendrait de laisser à son appréciation la durée de l'encadrement pluriannuel des dotations et des contributions d'un GRD, tout en définissant une durée maximale de quatre années, afin de les inciter véritablement à rechercher des efforts de productivité tout en leur donnant de la visibilité sur le niveau de leurs recettes sur la période concernée.

Par ailleurs, afin de présenter un caractère incitatif dès la première année de l'encadrement pluriannuel, le cadre de régulation mis en place par la CRE à la suite de cette demande ne devra entrer en vigueur que l'année suivant celle de la demande.

3.2 Application du mécanisme de péréquation s'appuyant sur les comptes des GRD en 2017

Le projet de décret prévoit que les GRD peuvent opter pour le mécanisme de péréquation s'appuyant sur l'analyse de leurs comptes au titre de l'année 2016, faisant l'objet de dotations en 2017.

Le projet de décret prévoit en outre que les GRD peuvent adresser leurs demandes à la CRE au plus tard le 15 avril 2017, et que la CRE détermine ensuite les montants des dotations des contributions qu'elle notifie avant le 15 mai 2017.

La CRE considère que le fait d'établir *a posteriori* des dotations et des contributions au titre de l'année 2016 ne peut pas, par nature, présenter de caractère incitatif. Le projet de décret vise toutefois à ce que le versement de dotations et de contributions, établis par la CRE sur la base des comptes des GRD, puisse être mis en œuvre dès 2017.

A cet effet, la CRE propose plutôt que les dotations versées en 2017 soient déterminées par la CRE sur la base des comptes de l'année 2017, par le biais d'un premier versement provisoire en 2017, corrigé par un second versement en 2018 selon un mécanisme défini par la CRE, lorsque les comptes de l'année 2017 seront disponibles. En effet, de telles dispositions permettraient aux GRD concernés de connaître *a priori* une partie des trajectoires prises en compte pour le calcul de leurs dotations, et permettraient ainsi d'assurer le caractère incitatif du mécanisme pour l'année 2017.

Par ailleurs, les délais d'instruction prévus par le projet de décret ne permettent pas de mener une analyse suffisante des demandes des GRD et, le cas échéant, des demandes d'informations complémentaires de la CRE. Si ces délais d'instruction sont conservés, la CRE pourra donc être amenée à établir des dotations ou contributions à des niveaux provisoires, qui pourraient être corrigées, si nécessaire, l'année suivante, lorsqu'elle aura pu mener les analyses et éventuels audits nécessaires.

Enfin, au vu de l'entrée en vigueur tardive du décret, il convient de permettre aux GRD de formuler leur demande de bénéficier du mécanisme de péréquation s'appuyant sur leurs comptes de l'année 2018 également jusqu'au 15 avril 2017.

3.3 Demandes de retour au mécanisme de péréquation forfaitaire

Le projet de décret prévoit que les GRD qui souhaitent revenir au mécanisme de péréquation s'appuyant sur l'estimation forfaitaire de leurs charges doivent en formuler la demande avant le 31 mars de l'année d'introduction d'un nouveau tarif.

La CRE considère que cette demande devrait intervenir au cours de la dernière année de l'encadrement pluriannuel défini par la CRE. L'année suivante, les dotations pourront être calculées à partir de l'estimation forfaitaire des charges des GRD. Cependant, un terme correctif des dotations établies au titre de la dernière année de l'encadrement pluriannuel pourra être nécessaire et, le cas échéant, versé l'année suivante la fin de l'encadrement pluriannuel.

3.4 Couverture par le TURPE des charges liées aux mécanismes de péréquation

Le projet de décret prévoit que la société Enedis procède au versement des dotations et recouvre les contributions des autres gestionnaires de réseaux. Les charges et les recettes correspondant au solde du mécanisme de péréquation seront donc supportées par Enedis.

Or, l'article R. 121-64-1 prévu par le projet de décret précise que lorsque le montant des dotations excède le montant des contributions recouvrées, « *cette différence est prise en charge par le tarif d'utilisation des réseaux publics de distribution d'électricité* ». Le même article indique aussi que les coûts annexes liés à la gestion du mécanisme de péréquation sont « *couverts par le tarif d'utilisation des réseaux publics de distribution d'électricité* ».

La CRE rappelle que les dispositions de l'article L. 341-3 du code de l'énergie lui confèrent une compétence exclusive pour fixer les méthodes d'établissement des tarifs d'utilisation des réseaux de transport et de distribution d'électricité.

En outre, elle estime que les charges et les recettes concernées sont de nature à entrer, en application de l'article L. 341-2 du code de l'énergie, dans les coûts couverts par le TURPE, et que les précisions apportées par le projet de décret sont dès lors inutiles.

3.5 Estimation d'office des recettes et des charges des gestionnaires de réseaux

L'article R. 121-63 prévu par le projet de décret dispose qu'« *à défaut de transmission, dans le délai requis, des documents nécessaires à la détermination de la péréquation, le ministre chargé de l'énergie, pour les opérations prévues au paragraphe 2, ou le président de la Commission de régulation de l'énergie, pour les opérations prévues au paragraphe 3, peut [...] procéder à l'estimation d'office des recettes et des charges du gestionnaire de réseaux publics d'électricité défaillant* ».

La CRE considère que cette estimation, qui revêt une dimension tarifaire, ne relève pas de la compétence du président de la CRE. En application des dispositions de l'article L. 341-3 du code de l'énergie, cette estimation devrait relever de la compétence de la CRE, qui prendra une délibération, le cas échéant.

3.6 Autre remarque

La CRE considère que le projet de décret pourrait être adapté afin d'introduire une date limite de présentation des demandes compatible avec son calendrier d'adoption.

AVIS DE LA CRE

La CRE est favorable au projet de décret relatif à la péréquation des charges de distribution d'électricité, tel qu'il lui est soumis, dès lors que les modifications proposées dans son avis du 24 novembre 2016 ont partiellement été prises en compte. Elle demande cependant très fermement, dès lors qu'il s'agit d'un sujet de fond concernant les méthodes de régulation, que :

- les dispositions du projet d'article R. 121-59 du code de l'énergie soient modifiées afin que :
 - d'une part, la durée de l'encadrement pluriannuel des dotations et des contributions s'appuyant sur l'analyse des comptes des gestionnaires de réseau soit laissée à son appréciation, dans la limite de quatre années ;
 - et, d'autre part, le cadre de régulation mis en place par la CRE n'entre en vigueur que l'année suivant celle de la demande par un GRD d'encadrement.

La CRE propose à cet effet la rédaction suivante :

« Art. R 121-59. – Les gestionnaires de réseaux publics de distribution d'électricité, mentionnés au 4^{ème} alinéa de l'article L. 121-29, qui souhaitent opter pour une péréquation établie à partir de l'analyse de leurs comptes, présentent leur demande simultanément au ministre chargé de l'énergie et à la Commission de régulation de l'énergie, au plus tard le 31 mars. Ils demeurent dans le système de péréquation forfaitaire l'année de leur demande.

« La Commission de régulation de l'énergie peut fixer un encadrement pluriannuel du calcul des contributions ou des dotations de ces gestionnaires de réseaux, d'une durée maximale de quatre années.

« Lorsque la Commission de régulation de l'énergie a prévu un encadrement pluriannuel du calcul des contributions ou des dotations des gestionnaires de réseaux, une demande de renouvellement de l'encadrement pluriannuel ou de retour au système de péréquation forfaitaire peut être adressée au ministre chargé de l'énergie et à la Commission de régulation de l'énergie la dernière année de l'encadrement pluriannuel. Cette demande intervient au plus tard au 31 mars de la dernière année de l'encadrement pluriannuel, et ne peut porter que sur l'année suivante. L'année suivant cette demande, la dotation ou la contribution du gestionnaire de réseaux est égale à la somme de celle prévue par le système de péréquation forfaitaire et d'un terme correctif, établi au regard des comptes du gestionnaire de réseaux de la dernière année de l'encadrement pluriannuel, selon les modalités prévues par ce dernier. » ;

- l'article 3 du projet de décret soit modifié pour prévoir que les dotations ou les contributions versées en 2017 voire 2018 s'appuient sur l'année 2017 et le cas échéant 2018, et non l'année 2016 :

« Par dérogation à l'article R. 121-59, les gestionnaires de réseaux publics de distribution d'électricité, mentionnés au 4^{ème} alinéa de l'article L. 121-29, qui souhaitent opter pour une péréquation établie à partir de l'analyse de leurs comptes pour déterminer pour l'année 2017 ou 2018 leur dotation ou contribution, présentent leur demande simultanément au ministre chargé de l'énergie et à la Commission de régulation de l'énergie, au plus tard le XX avril 2017. Les gestionnaires de réseau précisent dans leur demande s'ils souhaitent opter pour ce mode de péréquation à compter de l'année 2017 ou de l'année 2018. »
- les alinéas 2 et 3 du projet d'article R.121-64-1 du code de l'énergie, tel que prévu par le projet de décret, soient supprimés ;
- l'estimation d'office des charges et des recettes des gestionnaires de réseaux qui n'auraient pas transmis dans le délai requis les documents nécessaires à la détermination de la péréquation, relève de la compétence de la CRE et non de son seul président.

13 avril 2017

Enfin, le projet de décret pourrait être adapté afin d'introduire une date limite de présentation des demandes compatible avec son calendrier d'adoption.

La présente délibération est transmise à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat ainsi qu'au ministre de l'économie et des finances. Elle est publiée sur le site internet de la CRE.

Délibéré à Paris, le 13 avril 2017.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO