



Régulation et inflation

Synthèse de conférence

Petit-déjeuner de la Chaire Gouvernance et Régulation

Université Paris Dauphine-PSL, 11 janvier 2024



Dauphine | PSL 
CHAIRE GOUVERNANCE
ET RÉGULATION

Petit-déjeuner débat organisé par la Chaire Gouvernance et Régulation

Le 11 janvier 2024



Synthèse n°87
Université Paris Dauphine-PSL

Régulation et inflation

Intervenants

Pierre Agache | Directeur, Réseau de Transport d'Électricité (RTE)

Jordan Cartier | Secrétaire général, Autorité de Régulation des Transports (ART)

Dominique Jamme | Délégué général, Commission de régulation de l'énergie (CRE)

Modératrice

Christine Le Bihan-Graff | Associée du cabinet De Pardieu Brocas Mafféi

Sommaire

Le point de vue du régulateur des transports Jordan Cartier Secrétaire général, Autorité de Régulation des Transports (ART).....	7
Le point de vue du régulateur de l'énergie Dominique Jamme Délégué général, Commission de régulation de l'énergie (CRE).....	9
Le point de vue d'un opérateur régulé Pierre Agache Directeur, Réseau de Transport d'Électricité (RTE).....	11
Échanges	13

La période récente d'inflation a mis en difficulté de nombreux opérateurs de délégations de service public ou gestionnaires d'infrastructures, en particulier dans les secteurs de l'eau, des transports, des déchets et du chauffage urbain. Exposés à la hausse des salaires et à l'augmentation du prix de l'énergie, nombre d'entre eux n'ont pas pu répercuter cette augmentation de leurs coûts sur leurs clients, à défaut de clause contractuelle prévoyant une telle répercussion ou en présence de clauses en limitant le montant, ou faute de convaincre leur régulateur d'en tenir compte dans le niveau de rémunération de leur base d'actifs régulés. Ce petit-déjeuner a été l'occasion d'évoquer ces difficultés et d'envisager les modalités de prise en compte de cette nouvelle situation dans les futurs choix réglementaires.

Le point de vue du régulateur des transports

Jordan Cartier | Secrétaire général, Autorité de Régulation des Transports (ART)

Après dix ans d'inflation stable, inférieure à 2 %, un épisode inflationniste court et brutal s'est produit sous l'effet de l'augmentation soudaine des prix de l'énergie en 2022. L'indice de prix à la consommation harmonisé a crû de 6 % - hausse inédite depuis trente ans - et s'est maintenu à un niveau élevé en 2023. La Banque de France envisage une normalisation en 2024 (2,5 %) et 2025 (2 %).

Un contexte inflationniste lourd de conséquences

La poussée inflationniste a affecté les gestionnaires d'infrastructures de transport par deux canaux: l'augmentation des coûts de financement externes et la décorrélation entre les recettes et les coûts.

Les conditions de financement des nouveaux actifs se sont sensiblement écartées soit du taux de rémunération nécessaire pour couvrir le coût moyen de financement des actifs historiques, soit du coût moyen pondéré du capital résultant des cadres méthodologiques traditionnels. En la matière, le secteur aéroportuaire a été le plus touché. Cette augmentation a pu avoir un effet sur le bilan financier des opérateurs affectés par le risque de taux - qu'ils aient des emprunts à taux variables ou des besoins de refinancement de leur dette à court terme. SNCF Réseau a ainsi vu ses frais financiers augmenter d'une centaine de millions d'euros en un an, alors que le déficit de financement du renouvellement du réseau résultant du contrat de performance conclu avec l'État était déjà estimé, en 2022, à environ 400 millions d'euros par an.

Quant à la décorrélation entre les recettes (produits tarifaires) et les coûts (charges effectivement supportées), elle s'est traduite par un effet de ciseau tarifaire pour l'ensemble des gestionnaires d'infrastructures régulés, à l'exception du secteur autoroutier concédé, qui a bénéficié d'un effet d'aubaine.

Les gestionnaires d'infrastructures régulés soumettent au régulateur des tarifs qui peuvent couvrir une période pluriannuelle. En l'occurrence, un effet de ciseau tarifaire s'est produit pour ceux qui avaient été soumis avant la poussée inflationniste. En l'absence de mécanisme - ou en cas de mécanisme imparfait - de prise en compte du différentiel entre inflation prévisionnelle et inflation réalisée, les charges effectives ont augmenté plus rapidement que les produits tarifaires, ce qui a dégradé le résultat opérationnel courant, la rémunération du capital et/ou la capacité d'autofinancement. SNCF Réseau a ainsi constaté un écart de 900 millions d'euros entre la marge opérationnelle et la trajectoire de son contrat de performance sur la période 2022-2023.

Dans le secteur autoroutier concédé, de façon atypique, les lois tarifaires sont fixées pour toute la durée du contrat et prévoient que les tarifs augmentent d'au moins 70 % de l'inflation chaque année. En outre, un tiers des charges au mieux évolue au rythme de l'inflation, dès lors que le coût d'investissement initial n'est pas affecté par le contexte inflationniste. Les produits tarifaires ont ainsi augmenté plus rapidement que les charges. Au total, l'ART estime l'effet d'aubaine correspondant à 15 milliards d'euros courants pour l'ensemble du secteur d'ici l'échéance des contrats de concession.

En l'absence d'effet d'aubaine, les effets négatifs associés à la poussée inflationniste ont eu deux conséquences: pour les gestionnaires d'infrastructures, rendre plus difficiles le financement des investissements; pour les usagers, subir des augmentations tarifaires pour l'accès aux infrastructures essentielles, qu'ils pourraient ne pas être en capacité à répercuter sur les clients finaux.

Un cadre réglementaire protecteur

Malgré les difficultés évoquées ci-dessus, le cadre réglementaire a eu un effet stabilisateur. D'une part, les investissements sont rémunérés lorsqu'ils intègrent la base d'actifs régulés, sur la base de leur valeur nette comptable. Ainsi, s'ils coûtent plus cher que prévu sous l'effet de l'inflation, ils sont rémunérés toute leur durée de vie (amortissement et rémunération du capital) sur la base des nouveaux coûts constatés. Cette mécanique lisse aussi les effets de l'augmentation des coûts d'investissement pour les usagers : les charges de capital sont l'amortissement de la base d'actifs régulés et sa rémunération, laquelle base a été constituée pour l'essentiel par le passé. Les charges de capital ne peuvent donc être affectées qu'à la marge par le contexte inflationniste.

D'autre part, certains mécanismes protègent les gestionnaires d'infrastructures d'une inflation réalisée supérieure à l'inflation prévisionnelle. Ainsi, dans le cycle tarifaire 2021-2023 de SNCF Réseau, deux mécanismes d'ajustement de l'évolution des péages ferroviaires pour les services commerciaux et le fret ont permis d'actualiser les évolutions tarifaires sur la base des prévisions d'inflation les plus récentes (prévisions de la Banque de France de juin 2022, pour 2023).

Enfin, des dispositions protègent aussi les usagers de hausses importantes des tarifs. Le principe de modération tarifaire prévu par le cadre législatif dans le secteur aéroportuaire a ainsi conduit l'ART à refuser d'homologuer, à l'été 2022, les tarifs des redevances d'un exploitant cumulant une répercussion intégrale du contexte inflationniste et un rattrapage de la couverture des coûts des services publics aéroportuaires. Dans le secteur ferroviaire, le critère de soutenabilité des péages a conduit le régulateur à conditionner une acceptation d'évolution dynamique des péages pour 2024-2026 (afin de rattraper le coût complet de gestion de l'infrastructure) à d'importantes évolutions de structure tarifaire, permettant une utilisation effective et optimale du réseau sous la contrainte budgétaire.

Un cadre réglementaire en cours d'adaptation

Fin 2023, l'ART a adopté pour le secteur aéroportuaire des lignes directrices pour fixer un cadre méthodologique révisé pour le calcul du coût moyen pondéré du capital, afin de mieux tenir compte des effets du contexte inflationniste sur les taux d'intérêt observés. L'ART a ainsi poursuivi deux objectifs : assurer la stabilité du cadre réglementaire et mieux prendre en compte des situations atypiques de court terme.

Pour le cycle tarifaire 2024-2026 dans le secteur ferroviaire, SNCF Réseau a ajouté une composante permettant de tenir compte ex post de l'écart entre inflation prévisionnelle et inflation réalisée. Pour 2027-2029, l'ART a recommandé à SNCF Réseau de mettre en place un index permettant de refléter l'évolution de ses coûts en fonction de l'évolution générale des prix et des différents indicateurs macroéconomiques pertinents, et pousse cette démarche chez tous les gestionnaires d'infrastructures essentielles, afin de faciliter leur inscription dans un cadre réglementaire pluriannuel, de nature à offrir davantage de visibilité aux acteurs du secteur et d'incitations à la performance.

En conclusion

À l'exception du secteur autoroutier concédé qui en a bénéficié, la poussée inflationniste récente a affecté négativement les gestionnaires d'infrastructures de transport par deux canaux : l'augmentation des coûts de financement externes et l'effet de ciseau tarifaire. Par nature et par construction, le cadre réglementaire a permis d'atténuer les effets du choc inflationniste, pour toutes les parties. De fait, la régulation vise à équilibrer les intérêts des deux acteurs en présence : les gestionnaires d'infrastructures en monopole naturel et leurs usagers captifs. Pour autant, ce cadre mérite d'être adapté pour tirer les enseignements de cet épisode.

Le point de vue du régulateur de l'énergie

Dominique Jamme | Délégué général, Commission de régulation de l'énergie (CRE)

Il existe de nombreuses similitudes entre le secteur des transports et celui de l'énergie, mais aussi quelques spécificités.

L'organisation du secteur de l'énergie se caractérise par un monopole naturel et régulé au cœur des réseaux. Conformément à la réglementation européenne, le régulateur a le pouvoir de décider des tarifs – qu'il propose aussi, en France. La partie marché est à la fois concurrentielle (production et commercialisation) et régulée dans son organisation.

Les réseaux

Le modèle européen de tarification, appliqué en France, est pluriannuel. Les opérateurs français sont ainsi protégés de l'inflation durant quatre ans. Un tarif est fixé au départ, et évolue les trois années suivantes selon la formule inflation +/- le facteur de productivité demandé à l'opérateur pour la période. L'an prochain, par exemple, l'évolution annuelle pour Enedis sera de +0,3 %.

Par ailleurs, la loi prévoit que les coûts doivent être couverts, sous réserve que l'opérateur soit efficace conformément au principe de régulation incitative.

Pour l'électricité, les bases d'actifs étant en valeur comptable, elles n'évoluent pas de l'inflation mais d'un taux observé. Dans le gaz, à l'inverse, la base d'actifs est inflatée – après amortissement – et le taux de rémunération est un taux réel. Dans le secteur du gaz, aucun opérateur n'a demandé de révision du cadre tarifaire 2021-2024, conçu en période de quasi-absence d'inflation.

Dans la durée, les deux systèmes tiennent la route. La régulation telle qu'elle était prévue a couvert correctement les opérateurs. Le choc, conjoncturel, a davantage concerné la demande.

Les opérateurs régulés étant des entreprises, qui peuvent changer d'actionnaires, il est fondamental que la régulation soit claire et prévisible pour garantir une continuité. Dans le gaz, par exemple, pour tenir compte des fortes incertitudes concernant le gaz naturel, la question s'est posée de désindexer la base d'actifs gaz pour entamer un mouvement de baisse en prévision de la mise au rebut de nombreux actifs en 2050 ou 2070. À ce stade, cette décision n'a pas été retenue.

Les marchés

Le contexte inflationniste a été marqué par une forte hausse des taux. Or, ce secteur étant très capitalistique (les énergies décarbonnées sont du capital et il y a très peu d'Opex), un OAT à 3 % au lieu de 0 change véritablement la donne. En outre, du fait des délais longs entre la sélection d'un projet et son bouclage financier, de nombreux projets éoliens offshore ont été annulés, notamment aux États-Unis. Au Royaume-Uni, un appel d'offres a également échoué faute de candidat. La France n'a pas encore été concernée par des annulations, car contrairement aux autres pays, les formules prévoient un tarif inflaté jusqu'au moment de la décision finale de l'investissement. Toutefois, outre l'inflation des prix, il faut tenir compte de l'inflation des coûts.

Pour les autres ENR, même si les délais entre la sélection d'un appel d'offres et le bouclage financier sont moins longs, des ajustements ont été effectués durant la crise (comme des indexations rétroactives non prévues dans le cahier des charges) pour accélérer les développements - notamment pour sortir de la dépendance au gaz russe. Ce système a été efficace.

Concernant le nucléaire, très régulé, l'ARENH est le bon exemple de ce qu'il ne faut pas faire ! Ce dispositif, dont la vocation est de faire bénéficier tous les utilisateurs français de la compétitivité du parc nucléaire historique, quelque soit le fournisseur, fixe le prix régulé (42 euros depuis 2012) auquel les concurrents d'EDF peuvent acheter du nucléaire. Dans un contexte inflationniste, il aurait été plus satisfaisant de faire évoluer ce prix. Quoi qu'il en soit, l'ARENH arrive à échéance fin 2025 et un nouveau cadre de régulation sera appliqué. Le mécanisme annoncé prévoit de protéger les Français en cas de nouvelle flambée des prix, avec deux seuils : EDF rendrait 50 % de son prix de revenu si les prix de gros dépassaient 78 euros, et 90 % au-delà de 110 euros. La décision reviendra au Parlement, mais une chose est sûre, il faut éviter une régulation avec des seuils inamovibles durant quinze ans.

Enfin, des milliards d'euros doivent être investis pour le nouveau nucléaire, dès aujourd'hui et principalement entre 2025 et 2030 - pour un premier kilowattheure produit après 2035. Les réflexions autour des mécanismes de protection contre l'ensemble des risques, dont l'inflation, sont en cours.

Le point de vue d'un opérateur régulé

Pierre Agache | Directeur, Réseau de Transport d'Électricité (RTE)

RTE est le gestionnaire du réseau de transport d'électricité. Il représente 100 000 kilomètres de lignes et 3 000 postes, 9 000 collaborateurs, 4 milliards d'euros de chiffre d'affaires et une base d'actifs régulés de 16 milliards d'euros. Ses trois missions consistent à adapter son outil industriel pour favoriser l'insertion des énergies renouvelables, à garantir la disponibilité de l'électricité en continu pour tous les usagers et à éclairer les pouvoirs publics.

Le tarif TURPE6 (2021-2024)

RTE est un monopole naturel, régulé par la CRE. Son tarif couvre ses charges pour une période quadriennale (2021-2024).

Selon les postes, le cadre réglementaire prévoyait une immunisation plus ou moins parfaite contre l'inflation.

En l'occurrence, le poste de la marge brute (achats liés à l'exploitation du système, appel à des moyens de production, recettes liées aux interconnexions) étant intégralement lié aux prix de l'électricité, les écarts entre ce qui est prévu par la délibération tarifaire et la réalité sont immunisés à l'euro l'euro - en théorie, du moins. En réalité, la couverture est assortie d'une régulation incitative qui expose, pour une proportion marginale, à une partie du risque prix afin d'inciter RTE à minimiser l'enveloppe.

Pour le poste des charges maîtrisables (opex, charges d'exploitation, achats de biens et de services, charges de personnel, impôts et taxes), la logique qui prévaut est celle du *price cap*, qui incite à être efficient en battant le cadre tarifaire quadriennal. En théorie, le mécanisme de rattrapage sur l'indice général des prix à la consommation garantit une couverture contre l'inflation.

S'agissant des charges de capital, la logique est celle de la rémunération de la valeur nette comptable historique des actifs, non re-basée mais prenant en compte l'évolution des prix au fil de l'intégration de nouveaux actifs. Cette rémunération a donc progressivement glissé à la baisse. En 2020, en effet, l'inflation n'était pas d'actualité. Alors que les prévisions faisaient état de 5 % sur toute la période, il s'est plutôt agi de 5 % par an, ce qui a constitué un complet changement de paradigme.

Le modèle régulateur dans un contexte inflationniste

Dans le poste « marge brute », certains prix ont été multipliés par 10 et parfois même par 20. Fin 2022, RTE a reçu des rentes colossales de congestion sur ses interconnexions : alors que les prévisions tablaient sur 300 à 350 millions d'euros de recettes, ce montant a été proche de 2 milliards. Le cadre de régulation prévoyait la restitution de l'excédent aux utilisateurs du réseau mais uniquement de manière étalée. Mais pour restituer 2 milliards, dix années auraient été nécessaires. La CRE et RTE ont donc accepté de rouvrir le cadre tarifaire, pour restituer dès la fin 2022 cet excédent lié au seul contexte macroéconomique. Par ailleurs, pour les achats liés à l'exploitation du système, l'exposition qui se voulait marginale dans un contexte de prix relativement stable s'est avérée être colossale dans le contexte d'envolée des prix et le cadre tarifaire a également été adapté courant 2022 pour rester dans l'esprit de la régulation.

Pour le poste « charges maîtrisables », RTE a dû, comme nombre d'entreprises, naviguer dans l'inconnu. Des situations diverses se sont observées. Les charges classiques (eau, loyers, véhicules...) ont évolué comme l'inflation, et l'immunisation a joué son rôle. D'autres charges (liées à des contrats fermes et de long terme, notamment IT) ont été plutôt stables voire orientées à la baisse, avec un effet d'aubaine. Pour les prix du cœur d'activité (maintenance, achat d'équipements...), de véritables explosions ont eu lieu (pour les transformateurs de puissance, notamment) – en écho à la dynamique de développement massif propre à tous les opérateurs de réseaux en Europe. Pour la partie opex, enfin, deux histoires sont à l'œuvre. Dans un premier temps, les prix n'ont pas évolué grâce à un premier effet de décalage. Mais au fur et à mesure de l'actualisation des indices, ce décalage donne lieu à un rattrapage. En 2023, par exemple, le poste des peintures ou celui de l'entretien de la végétation ont été en hausse de 15 à 20 %. Pour s'adapter, RTE a navigué au jour le jour et joué le jeu de la régulation en recyclant les effets d'aubaine en accélérant son programme de travaux sur politiques (baisse de l'effet prix compensé par un effet volume). Cela fait partie du dialogue avec le régulateur.

Concernant le troisième volet de charges, la période du TURPE 6 a été marquée par un effet ciseau, avec 4 % d'évolution des taux de financement. Le coût de la dette refinancée est sans commune mesure, et RTE n'est pas ou peu immunisé contre le risque financier.

Et demain ?

Pour les postes liés au prix de l'électricité, l'objectif est de poursuivre la logique d'immunisation totale contre les risques de marché.

Pour les charges maîtrisables, l'objectif est de protéger le réseau et les opérateurs pour la partie prix spécifiques.

Pour les financements, il s'agira de prendre en compte l'évolution des coûts de financement et de refinancement, pour maintenir l'attractivité de l'actif pour les actionnaires.

Échanges

De la salle

Quid de l'État et des taxes dans la régulation ? L'utilisateur perçoit le prix global, taxes comprises.

Dominique Jamme

Une augmentation des taxes est attendue. Le seul effet pourrait être son poids sur la consommation d'électricité, ce qui compliquerait l'équation réseau avec une hausse du coût du réseau en kilowattheure. Les inquiétudes portent davantage sur le prochain tarif, qui s'appliquera à compter d'août 2025.

Pierre Agache

Les taxes sont un poste de charges non négligeable pour RTE qui pèse pour près de 10% des charges couvertes et sur lequel RTE est exposé, comme toutes les entreprises, à une incertitude forte.

De la salle

L'effet d'aubaine est-il systématiquement prélevé ou peut-il être une incitation positive et structurelle ? La régulation ne pourrait-elle pas davantage mettre l'accent sur la productivité de l'opérateur ?

Dominique Jamme

L'effet d'aubaine, de productivité et de maîtrise des coûts n'est pas systématiquement prélevé, au contraire. C'est le cœur de la régulation telle qu'elle est pratiquée en France, mais aussi au Royaume-Uni et dans d'autres pays. La qualité de service de l'opérateur a toute son importance, également. L'opérateur conserve les gains et les pertes, mais le tarif est re-basé tous les quatre ans en fonction de la performance effective. In fine, c'est l'opérateur qui bénéficie de cette productivité. Ce système fonctionne, dans la durée : sur quinze ans, les opex des distributeurs ont évolué moins que l'inflation. Dès lors qu'il s'agit de monopoles, il est essentiel de maintenir la tension qui serait celle d'entreprises en compétition.

Jordan Cartier

L'ART distingue les autoroutes concédées et les autres secteurs.

Pour les industries de réseaux régulées de manière classique, l'effet d'aubaine à éviter est celui de la prise en compte, pour la fixation des futurs tarifs d'accès, de bases de charges intégrant des coûts de l'énergie qui ne seront pas ceux de la prochaine période. En tout état de cause, l'un des grands enjeux de l'« acte II » de la régulation pour l'ART sera la mise en place d'une régulation incitative à la performance pour les volets coûts et qualité de service des gestionnaires d'infrastructure en monopole naturel. Si une telle régulation incitative à la performance est explicitement prévue par les textes dans le secteur de l'énergie, tel n'est pas le cas dans celui des transports – même si les textes ne l'interdisent pas explicitement non plus.

Côté autoroutes concédées, l'effet d'aubaine est lié à l'indexation mécanique des péages, dans les lois tarifaires annexées au contrat, sur au moins 70 % de l'inflation constatée chaque année. Cette indexation présente deux limites : d'une part, si la logique est celle d'une indexation des péages sur l'évolution des coûts des sociétés concessionnaires d'autoroutes, alors la pondération n'est pas la bonne - comme je l'ai dit, un tiers seulement des coûts est sensible aux évolutions de prix ; d'autre part, si la logique est celle d'une indexation des péages sur les gains de pouvoir d'achat des usagers pour optimiser, de manière intertemporelle, l'utilisation de ces infrastructures à longue durée de vie, le *proxi* n'est pas le bon - il faudrait plutôt indexer sur la croissance du PIB.

Pierre Agache

Il n'y a pas eu d'effet d'aubaine de la part de RTE. De la même manière que le régulateur a adapté la délibération tarifaire pour rester dans l'esprit de la régulation et ne pas pénaliser indument l'opérateur, RTE a fait le choix d'adapter sa gestion en compensant l'excédent de couverture lié au rebasage de l'inflation par un excédent de volume d'opérations, accélérant de cette manière son programme de travaux de maintenance afin d'en fait profiter l'utilisateur.

De la salle

Qu'attendre de la synergie colossale à venir entre les voitures électriques et l'équilibrage du réseau ? La marge devra-t-elle uniquement revenir à l'opérateur qui a généré, ou pourra-t-elle être répartie sur toute la chaîne pour inciter au développement des voitures électriques ?

Dominique Jamme

Ce sujet est à la frontière entre le réseau et le marché. La marge n'a pas vocation à revenir à RTE. En théorie, l'opportunité est énorme. Reste à la mettre en œuvre ! À ce stade, les *economics* ne sont pas encore au rendez-vous. La priorité, pour l'instant, est le pilotage de la charge.

Pierre Agache

RTE est favorable à l'introduction de toute flexibilité. En tout état de cause, sur le moyen terme, le métier est en train de changer. Le défi du chargement des batteries est majeur, pour l'exploitation du système et RTE adapte ses méthodes d'exploitation pour être en mesure d'y faire face.

De la salle

Vous n'avez pas tellement abordé le sujet de l'inflation des prix pour le client final, plus particulièrement les entreprises. Quel est votre retour d'expérience en la matière ? Le maintien de cette régulation demeure-t-il légitime et nécessaire pour l'avenir ? Le cas échéant, quelle forme celle-ci devrait-elle prendre ?

Dominique Jamme

En France, les pouvoirs publics ont fait le choix d'une protection très forte des consommateurs particuliers et entreprises. Le prix de l'électricité a donc été parmi les meilleurs d'Europe, et l'inflation générale des prix est longtemps restée plus basse qu'ailleurs.

Par ailleurs, l'évolution de la régulation avec la fin de l'ARENH est un sujet de pouvoirs publics au sens large. Les annonces sont celles d'une régulation différente, sans accès garanti à 42 euros pour une partie de la facture, mais avec un fonctionnement dans le marché normal de l'électricité jusqu'à un certain plafond au-dessus duquel EDF devra restituer les excédents de revenu. Il s'agira donc plutôt d'un bouclier préventif.

En tout état de cause, il est important de redonner de la visibilité sur les prix de l'électricité.

De la salle

Dans les transports, la régulation est un peu lacunaire concernant le volet performances et qualité de service – a fortiori dans le secteur aéroportuaire. Qu'en est-il dans l'énergie ? Quels sont les pouvoirs du régulateur en la matière ?

Dominique Jamme

La discussion est continue, au regard de l'historique. En cas de besoin, un indicateur est mis en place, d'abord sans être incité. Par ailleurs, sauf exception, la trajectoire est fixée pour quatre ans. Tout est publié et des consultations publiques sont organisées auprès des utilisateurs, dans le cadre d'un dialogue très ouvert. Ce dispositif fonctionne plutôt bien. Le plus difficile consiste à embarquer les consommateurs et leurs associations, tant le sujet est technique.

Pierre Agache

Pour les charges maîtrisable, le dialogue régulateur vise à analyser le passé, à anticiper la performance attendue et à projeter des facteurs de productivité pour le futur. Cet exercice, largement théorique était pertinent quand RTE suivait une trajectoire assez stable.

L'environnement dans lequel s'ouvre la prochaine période tarifaire est radicalement différent.

C'est d'abord vrai sur la trajectoire d'investissements.

La Stratégie française énergie-climat, dont le projet a été présenté en novembre 2023, consolide les orientations du discours de Belfort et des scénarios « nucléaire + renouvelables » présentés par RTE en 2021 : relance du programme électronucléaire, développement des renouvelables en mettant l'accent sur l'éolien en mer et le solaire, réindustrialisation et décarbonation des zones industrielles, etc.

RTE élabore actuellement son prochain schéma directeur de développement du réseau (SDDR), qui déclinera ces orientations dans une trajectoire industrielle et sera publié à l'été 2024.

La croissance des investissements est désormais supposée intervenir rapidement et cette croissance sera tirée par des grands projets.

La réalisation de cette trajectoire représente un défi industriel majeur pour RTE et le cadre de régulation doit à la fois lui permettre d'accélérer et d'être efficace dans la gestion de ses coûts.

Jordan Cartier

Dans le secteur des transports, la mise en place d'une régulation incitative à la performance est au cœur des réflexions – avec un volet coûts et un volet qualité de service. S'agissant du volet coûts, la première étape est la mise en place de cadres réglementaires pluriannuels, avec des *price caps* qui inciteront par nature les opérateurs régulés à battre la trajectoire. Concernant la qualité de service, il conviendra de définir les indicateurs les plus pertinents en fonction des besoins des utilisateurs, de déterminer des cibles et de suivre des trajectoires. Cela permettra une régulation réputationnelle dans un premier temps, suivie de la mise en place de mécanismes financièrement incitatifs. Du temps et un apprentissage seront nécessaires.

De la salle

Historiquement, un opérateur efficace savait se couvrir contre la hausse des taux. Désormais, les consommateurs n'ont-ils pas intérêt à ce que les coûts soient plus variables que fixes ?

Pierre Agache

RTE s'est historiquement peu couvert contre la hausse des taux et a peu variabilisé sa dette. Cela a plutôt été une belle opportunité en 2021-2024. Sur le plan de l'asset liability management (ALM), chaque opérateur doit faire le bilan entre son exposition au risque de taux d'intérêt, à l'actif comme au passif. En tout état de cause, prévoir l'évolution des taux reste un exercice difficile.

Jordan Cartier

S'agissant de la rémunération des capitaux engagés, le régulateur adopte une approche normative. Pour l'ART, dans le secteur aéroportuaire, elle est décrite dans des lignes directrices approuvées par le collège et publiées sur son site internet.

De la salle

Une source d'inflation n'a pas été mentionnée, liée au principe de couverture des coûts des infrastructures. Combiné à une décroissance mécanique et structurelle à long terme des consommations de gaz, il conduit à une inflation induite complémentaire, qui s'applique directement aux consommateurs, a fortiori les petits consommateurs résidentiels. Comment la CRE appréhende-t-elle ce sujet ?

Dominique Jamme

La CRE a publié un rapport sur l'avenir des infrastructures gazières, dont l'un des principaux messages est que même si la consommation de gaz diminue fortement, il n'y aura pas de réduction symétrique des infrastructures. Il y aura donc un effet ciseau. Pour autant, cet effet existe déjà avec l'actuelle baisse de la consommation liée au prix du gaz. Cette sobriété devrait se poursuivre. Au total, le tarif unitaire augmentera, mais celui pour la collectivité France n'augmentera pas. De fait, les opérateurs sont incités à la maîtrise des investissements et les opex sont maîtrisés.

En électricité, à l'inverse, la consommation et les investissements – donc la base de coûts – augmenteront très fortement.

De la salle

Où en est-on du projet de tarif européen fondé sur le coût du dernier kilowatt produit ?

17

Dominique Jamme

Selon le concept de base de l'économie des commodités, un kilowattheure a la même valeur au même moment. Ce principe de tarification au coût marginal est l'application de la théorie économique de base. Certes, la crise était imprévisible et le système a mal réagi avec des flambées excessives de prix. Mais dans la durée, ce fonctionnement est en ligne avec les coûts de production du système. La réforme européenne ne le remet pas en cause ce principe à court terme, mais ajoute une couche de protection grâce à des contrats de long terme.

Christine Le Bihan-Graff

Merci !



Chaire Gouvernance et Régulation
Fondation Paris-Dauphine
Place du Maréchal de Lattre de Tassigny - 75016 Paris (France)
<https://chairgovreg.fondation-dauphine.fr/>