

MARCHÉ PUBLIC DE PRESTATIONS INTELLECTUELLES

Cahier des Clauses Techniques Particulières N° 2011/01-02

Appel d'offres ouvert

Conformément au décret n°2006-975 du 1^{er} août 2006 portant Code des marchés publics modifié et notamment ses articles 33, 57, 58 et 59.

Objet : Etude comparative des mécanismes de régulation incitative des gestionnaires de réseaux et d'infrastructures d'électricité et de gaz naturel en Europe

Date et heure limite de remise de l'offre : **mardi 15 mars 2011 à 12 heures**

SOMMAIRE

ARTICLE 1 - CADRE GENERAL.....	3
ARTICLE 2 - OBJET DETAILLE DU MARCHE.....	4
ARTICLE 3 - PRESTATION ATTENDUE	4
ARTICLE 4 - REUNIONS INTERMEDIAIRES ET PRESENTATION DES RESULTATS	7
ARTICLE 5 - LIVRABLES ATTENDUS.....	8
ARTICLE 6 - PERSONNES MANDATEES	8

ARTICLE 1 - CADRE GENERAL

Conformément à la législation en vigueur¹, la Commission de la régulation de l'énergie (CRE) élabore les tarifs d'utilisation des infrastructures suivantes :

- les réseaux de transport et de distribution d'électricité ;
- les réseaux de transport et de distribution de gaz naturel ;
- les installations de gaz naturel liquéfié.

Ces tarifs sont des éléments essentiels au bon fonctionnement des marchés électrique et gazier : ils représentent un peu moins de la moitié du prix de l'électricité et du gaz facturé aux consommateurs finals (pour des clients résidentiels) et permettent de définir les conditions d'accès aux infrastructures de façon transparente et non discriminatoire.

Les derniers tarifs d'utilisation des réseaux de transport de gaz naturel (dits « tarifs ATRT4 »²) et de distribution de gaz naturel (dits « tarifs ATRD3 »³), ainsi que les derniers tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité (dits « TURPE 3 »⁴), ont introduit un nouveau cadre de régulation qui incite les gestionnaires des réseaux de transport (GRT) et de distribution (GRD) gaziers et électriques à améliorer leur efficacité, tant du point de vue de la maîtrise des charges d'exploitation, que de la qualité du service rendu aux utilisateurs des réseaux.

Ainsi, en France, la régulation incitative consiste à définir, pour une période tarifaire portée à 4 ans en général, une formule d'évolution des tarifs ou des revenus autorisés de type « IPC-X » qui tient compte de l'inflation (terme IPC) et d'un facteur d'évolution des coûts totaux (terme X) que fixe le régulateur. Ce facteur d'évolution des coûts intègre un objectif de productivité sur les charges d'exploitation maîtrisables de l'opérateur, les charges de capital restant intégralement couvertes par les tarifs.

Pour s'assurer que les gains de productivité réalisés par les gestionnaires de réseaux ne sont pas faits au détriment du niveau de qualité offerte aux utilisateurs des réseaux, la CRE a complété le dispositif de régulation incitative par un suivi d'indicateurs de la qualité de service en gaz comme en électricité et de la qualité de fourniture d'électricité. Certains de ces indicateurs sont incités financièrement.

En outre, un mécanisme de correction des écarts entre prévisions et réalisations sur certains postes de charges et de revenus dont l'évolution est difficile à prévoir par les opérateurs est introduit : le compte de régularisation des charges et des produits (CRCP).

Après trois années de mise en œuvre de ce mode de régulation, un premier retour d'expérience montre que les mécanismes de régulation incitative mis en place fonctionnent globalement bien, en électricité comme en gaz : les tarifs sont mis à jour annuellement comme prévu par les formules d'évolution, la qualité de service rendu aux utilisateurs des réseaux s'améliore et les investissements importants pour le bon fonctionnement du marché sont réalisés.

Toutefois, l'application de mécanismes de régulation différenciés aux investissements et aux charges d'exploitation peut conduire à certains écueils. Ainsi, l'incitation à l'amélioration de l'efficacité sur les investissements (maîtrise des coûts et des délais) est limitée dès lors que les investissements restent le plus souvent intégralement couverts par les tarifs. Par ailleurs, ce mode de régulation peut introduire

¹ en vertu des dispositions de l'article 4 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 modifiée et de celles de l'article 7 de la loi du 3 janvier 2003 modifiée

² les tarifs ATRT4 des GRT de gaz sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2009 pour une durée de 4 ans, en application de l'arrêté du 6 octobre 2008, approuvant la proposition tarifaire de la CRE du 10 juillet 2008

³ les tarifs ATRD3 des GRD de gaz sont entrés en vigueur pour une durée de 4 ans : pour GrDF le 1^{er} juillet 2008, en application de l'arrêté du 2 juin 2008, approuvant la proposition tarifaire de la CRE du 28 février 2008, pour les 22 ELD disposant d'un tarif péréqué le 1^{er} juillet 2009, en application de l'arrêté du 24 juin 2009, approuvant la proposition tarifaire de la CRE du 2 avril 2009

⁴ les tarifs TURPE3 de RTE et ERDF sont entrés en vigueur le 1^{er} août 2009 pour une durée de 4 ans, en application de la décision du 5 juin 2009, prise sur proposition de la CRE du 26 février 2009

une distorsion dans le choix des opérateurs entre solutions impliquant des investissements et celles impliquant des charges d'exploitation.

En préparation des prochains travaux tarifaires, la CRE souhaite analyser les axes d'évolution possibles du cadre de régulation en vigueur. Elle étudie, en particulier, la pertinence d'étendre les mécanismes de régulation incitative à d'autres domaines d'activité des opérateurs d'infrastructures, parmi lesquels les investissements. Tout dispositif de régulation incitative des investissements devra être cohérent avec le mécanisme de régulation des charges d'exploitation.

Dans ce contexte, la présente étude a pour objectif de permettre à la CRE de disposer d'une description et surtout d'un retour d'expérience des mécanismes de régulation incitative mis en place à l'étranger. Cette étude devra également fournir une analyse des conditions de transposition de ces mécanismes au cadre de régulation français et des recommandations opérationnelles sur l'évolution des mécanismes en vigueur en France. L'ensemble de ces éléments alimenteront les travaux de la CRE relatifs à la définition d'un nouveau cadre de régulation incitative pour les prochains tarifs, notamment en ce qui concerne les investissements.

ARTICLE 2 - OBJET DETAILLE DU MARCHE

Le présent marché a pour objet l'exécution, pour le compte de la CRE, d'une analyse comparée des mécanismes de régulation incitative en Europe.

Cette étude est structurée en trois phases et une phase optionnelle :

- Phase 1 : une description des mécanismes incitatifs mis en place par d'autres régulateurs, avec un focus sur les dispositifs portant sur les investissements et les charges d'exploitation et leur incidence sur le profil de risque des opérateurs ;
- Phase 2 : un retour d'expérience sur ces pratiques de régulation incitative ;
- Phase 3 : une analyse des conditions de transposition des mécanismes étrangers au cadre de régulation français et des recommandations opérationnelles concernant l'évolution du cadre de régulation français pour les opérateurs gaziers ;
- Phase 4 optionnelle : des recommandations sur l'évolution du cadre de régulation français pour les gestionnaires de réseaux d'électricité.

A minima, les pays suivants devront être étudiés : Royaume-Uni, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Espagne et Danemark. Sur la base d'arguments pertinents, le candidat pourra proposer à la CRE de faire évoluer la liste de pays qui pourraient être étudiés.

ARTICLE 3 - PRESTATION ATTENDUE

Cette étude est structurée en trois phases fermes et une phase optionnelle.

Phase 1 : description des mécanismes incitatifs mis en place par d'autres régulateurs, avec un focus sur les dispositifs portant sur les investissements et les charges d'exploitation

La première partie de l'étude fournira une description des mécanismes de régulation incitative des infrastructures électriques et gazières mis en place par les régulateurs étrangers. Les dispositifs portant sur les investissements et les charges d'exploitation feront l'objet d'une description plus approfondie.

Le titulaire du marché devra procéder à la collecte des données nécessaires à l'étude et les mettre à disposition de la CRE avec une identification claire de leur source et une appréciation de leur degré de fiabilité. Il aura accès, si nécessaire, à tout ou partie des éléments de benchmarks déjà disponibles à la CRE, afin de lui permettre, en première approche, de mieux appréhender les mécanismes de régulation existants dans les principaux pays étudiés.

Pour chaque énergie (électricité et gaz), chaque pays et, le cas échéant, chaque opérateur, le titulaire du marché décrira le mécanisme de régulation incitative en vigueur. Cette description portera, *a minima* et sans que cette liste soit exhaustive, sur :

- le contexte de régulation de chaque pays étudié :
 - les objectifs poursuivis par la politique de régulation incitative ;
 - les entités en charge de cette régulation ;
 - les processus de décision associés ;
- les mécanismes de régulation incitative mis en place :
 - les activités concernées ;
 - les dispositifs d'incitation ;
 - le coût du dispositif pour le régulateur ;
- la mesure de l'impact potentiel des mécanismes de régulation incitative sur les résultats des opérateurs (i.e., analyse de la volatilité des résultats en fonction des mécanismes incitatifs) ;
- les particularités associées à chaque énergie et chaque infrastructure ;
- toutes autres particularités spécifiques au pays analysé et permettant de tirer une bonne pratique ou un retour d'expérience utile concernant la régulation incitative.

Les dispositifs portant sur les investissements et les charges d'exploitation feront l'objet d'une description plus approfondie qui devra notamment inclure :

- le périmètre des charges soumises à incitation ;
- les objectifs assignés aux opérateurs et les méthodes utilisées pour établir ces objectifs ;
- les modalités de suivi des objectifs ;
- l'articulation entre le mécanisme de régulation incitative des charges d'exploitation et celui des investissements lorsque ceux-ci sont distincts ;
- le cas échéant, l'articulation entre les différents mécanismes de régulation incitative mis en place, par exemple, l'articulation entre les incitations à la maîtrise des dépenses et les dispositifs plus spécifiques visant à améliorer la qualité ou à favoriser l'innovation.

Remarque 1 : toute analyse complémentaire de mécanismes de régulation incitative mis en place dans d'autres secteurs que celui de l'énergie sera appréciée, dès lors qu'ils présentent un intérêt pour l'étude.

Remarque 2 : concernant le gaz naturel, l'analyse portera en priorité sur les réseaux de transport et de distribution ; toutefois, si des éléments pertinents relatifs aux terminaux méthaniers venaient à être identifiés, ceux-ci seront présentés par le titulaire du marché.

Phase 2 : retour d'expérience des pratiques de régulation incitative à l'étranger

Pour chaque énergie (électricité et gaz), chaque pays et, le cas échéant, chaque opérateur, le titulaire du marché fera un retour d'expérience de la régulation incitative en vigueur. Le titulaire du marché fera en particulier un retour d'expérience détaillé concernant les mécanismes de régulation incitative des charges d'exploitation et des investissements des opérateurs.

Le titulaire de marché s'appuiera sur les données publiques disponibles et surtout sur des entretiens avec les régulateurs et les opérateurs d'infrastructures concernés.

Cette analyse présentera, a minima et sans que cette liste soit exhaustive :

- les difficultés de la mise en place des mécanismes d'incitation ;
- les résultats obtenus pour chaque mécanisme mis en œuvre :
 - les impacts sur l'évolution des charges d'exploitation ;
 - les impacts sur l'évolution des coûts et des délais d'investissement ;
 - les bénéfices pour le consommateur final ;
 - les éventuels effets ou distorsions inattendus résultant de l'implémentation du système d'incitation, en particulier, lorsque les mécanismes d'incitation sont distincts pour les charges d'exploitation et les investissements ;
- le coût du dispositif pour le régulateur ;
- les facteurs conditionnant le succès ou l'échec de ces mécanismes ;
- les évolutions du mécanisme dans la période récente et les évolutions envisagées à court et moyen terme sur le mécanisme de régulation, notamment en cas de période de forte croissance des investissements ;
- la mesure ex post de l'impact sur les résultats des opérateurs des mécanismes de régulation incitative en particulier sur les investissements et les charges d'exploitation ; le titulaire du marché s'efforcera d'obtenir la mesure de cet impact en valeur absolue et en taux de rémunération attendue ;
- tout autre élément de retour d'expérience pertinent.

Phase 3 : analyse des conditions de transposition des mécanismes étrangers au cadre de régulation français et recommandations opérationnelles concernant l'évolution du cadre de régulation français pour les opérateurs gaziers

Etape a : analyse des conditions de transposition des mécanismes étrangers au cadre de régulation français

Pour chaque énergie (électricité et gaz), chaque pays et, le cas échéant, chaque opérateur, le titulaire du marché évaluera dans quelle mesure les mécanismes étrangers décrits dans les parties 1 et 2, notamment ceux encadrant les investissements et les charges d'exploitation, sont transposables au cadre de régulation français.

L'évaluation des conditions de transposition des mécanismes au cadre de régulation français sera appréciée, notamment, au regard de :

- la structure des secteurs du transport et de la distribution de gaz et d'électricité (nombre d'opérateurs, répartition territoriale, etc.) ;
- les grands principes de régulation (péréquation, etc.) ;
- les informations dont dispose le régulateur (reporting, etc.) ;
- les moyens financiers et humains dont dispose le régulateur.

Etape b : recommandations opérationnelles concernant l'évolution du cadre de régulation français pour les opérateurs gaziers

Pour les opérateurs d'infrastructures gazières, le titulaire du marché formulera des recommandations argumentées et opérationnelles sur l'évolution des mécanismes de régulation incitative en vigueur en France. Ces recommandations devront, a minima et sans que cette liste soit exhaustive, porter sur :

- une amélioration des dispositifs d'incitation existants, en particulier pour les charges d'exploitation des opérateurs ;

- la mise en œuvre de modalités de régulation incitative des investissements, en particulier des coûts d'investissement, cohérentes avec la régulation des charges d'exploitation ;
- la définition de nouveaux dispositifs incitant les opérateurs à répondre aux besoins du marché au meilleur coût ;
- l'analyse de l'impact des recommandations formulées sur le profil de risque des opérateurs ;
- le coût du dispositif pour le régulateur.

Phase 4 optionnelle : recommandations opérationnelles concernant l'évolution du cadre de régulation français pour les opérateurs d'électricité

Si l'avancée des travaux de la CRE en fait apparaître le besoin, le titulaire du marché formulera, à la demande de la CRE, des recommandations opérationnelles sur l'évolution des mécanismes de régulation incitative des gestionnaires de réseaux d'électricité. Le cas échéant, la définition d'un dispositif opérationnel et détaillé de régulation des investissements pourra être demandée.

Le titulaire du marché s'appuiera sur les conclusions précédemment obtenues et sur des travaux complémentaires.

Cette phase optionnelle sera déclenchée par avenant au présent marché.

ARTICLE 4 - REUNIONS INTERMEDIAIRES ET PRESENTATION DES RESULTATS

Une réunion de lancement de l'étude réunira l'équipe du titulaire du marché et le comité de pilotage interne à la CRE, composé de membres des 3 directions suivantes : la Direction de l'Accès aux Réseaux Electriques, la Direction des Infrastructures et des Réseaux de Gaz, la Direction des affaires Financières et de la surveillance des Marchés de Gros.

Un membre de chacune de ces 3 directions de la CRE sera en charge du suivi de l'étude.

Des réunions seront organisées tant que de besoin et *a minima* toutes les 2 semaines dans les locaux de la CRE, ainsi que des points téléphoniques hebdomadaires, notamment pour :

- valider l'approche et les différents points de méthodologie proposés ;
- rendre compte de l'avancement de l'étude ;
- réaliser une synthèse progressive des conclusions majeures se dégageant de l'étude ;
- régler les éventuels obstacles ou problèmes rencontrés par le titulaire du marché.

Pour chacune des réunions, le titulaire du marché fournira un ordre du jour, un support de présentation et un compte rendu. Les documents seront envoyés aux participants, par courrier électronique, dans des délais suffisants afin que celles-ci se déroulent dans des conditions satisfaisantes.

Une réunion intermédiaire de restitution des résultats des deux premières phases de l'étude sera organisée, dont la date de remise devra être précisée dans l'offre du candidat. Au cours de cette réunion, un rapport intermédiaire de l'étude sera remis et présenté par le titulaire du marché aux services de la CRE.

Une réunion finale de restitution des résultats des trois phases de l'étude sera organisée avant la fin du marché. Au cours de cette réunion, le rapport final détaillé de l'étude, dans sa version définitive, sera remis et présenté par le titulaire du marché aux services de la CRE.

Les résultats de l'étude pourront être présentés par le titulaire du marché lors d'une réunion de restitution complémentaire devant le collège de la CRE, en présence et à la demande des services de la CRE.

En cas de notification de la phase optionnelle, une restitution supplémentaire aura lieu. Au cours de cette réunion, la synthèse finale détaillée de la phase optionnelle, dans sa version définitive, sera remise et présentée aux services de la CRE.

ARTICLE 5 - LIVRABLES ATTENDUS

Pour chacune des réunions, le titulaire du marché fournira un ordre du jour, un support de présentation et un compte rendu.

A la fin de la seconde phase de l'étude, un rapport intermédiaire présentant les résultats des deux premières parties de l'étude sera remis et présenté pour réception à la CRE. La date de remise devra être précisée dans l'offre du candidat. La réception de ce livrable par la CRE permettra le déclenchement d'un paiement partiel de l'étude correspondant au maximum au montant cumulé de la phase 1 et 2 de l'étude figurant à l'annexe de prix détaillée jointe à l'acte d'engagement.

A la fin de la phase 3 de l'étude, le titulaire du marché fournira à la CRE un rapport final détaillé, en format Word, qui renseignera les résultats des trois parties de l'étude en identifiant clairement les spécificités propres à certaines infrastructures ou à une énergie, ainsi que la méthodologie employée pour établir ces résultats.

Le rapport final détaillé sera accompagné :

- d'une synthèse reprenant les éléments importants du rapport détaillé ;
- d'une présentation PowerPoint reprenant les éléments clés de l'étude ;
- d'une annexe organisée sous forme de « fiches pays » synthétisant le cadre de régulation et présentant l'ensemble des éléments recueillis pour chaque pays étudié.

L'ensemble des documents sera rédigé en français. Ils seront remis sous la forme d'un exemplaire papier et d'une version électronique dans un format courant (Word, Excel, PowerPoint).

La réception de ce livrable par la CRE permettra le déclenchement d'un paiement partiel de l'étude correspondant au maximum au montant cumulé de la phase 1, 2 et 3 de l'étude figurant à l'annexe de prix détaillée jointe à l'acte d'engagement.

Dans le cas du déclenchement de la phase optionnelle, le prestataire devra remettre à la CRE les livrables complémentaires suivants :

- une synthèse restituant les conclusions des éventuelles études complémentaires qui lui auront été demandées et, le cas échéant, incluant une description du dispositif de régulation des investissements proposé ;
- une présentation PowerPoint nécessaire à la prise de décision du collège en vue d'une éventuelle généralisation.

La réception de ce livrable par la CRE permettra le déclenchement du paiement total de la phase optionnelle de l'étude figurant à l'annexe de prix détaillée jointe à l'acte d'engagement.

ARTICLE 6 - PERSONNES MANDATEES

Les personnes mandatées ou habilitées par le titulaire du marché, présentées dans son offre sont seules autorisées à assurer les prestations faisant l'objet du marché.

Tout changement dans l'équipe en charge de la réalisation de cette étude doit être soumis à l'accord préalable de la CRE.