

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 15 mai 2014 portant communication sur l'audit des coûts d'approvisionnement et hors approvisionnement servant de base au calcul de l'évolution des tarifs réglementés de vente de gaz naturel de GDF SUEZ

Participaient à la séance : Philippe de LADOUCKETTE, président, Olivier CHALLAN BELVAL, Catherine EDWIGE, Jean-Pierre SOTURA et Michel THIOLLIERE, commissaires

Cadre juridique

L'article L. 445-3 du code de l'énergie dispose que « *les tarifs réglementés de vente du gaz naturel sont définis en fonction des caractéristiques intrinsèques des fournitures et des coûts liés à ces fournitures. Ils couvrent l'ensemble de ces coûts à l'exclusion de toute subvention en faveur des clients qui ont exercé leur droit prévu à l'article L. 441-1* ».

L'article 5 du décret du 18 décembre 2009 relatif aux tarifs réglementés de vente de gaz naturel, modifié par le décret du 16 mai 2013, dispose que pour chaque fournisseur, un arrêté des ministres chargés de l'économie et de l'énergie pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) fixe, à l'issue de l'analyse détaillée remise par celle-ci, et au plus tard le 1^{er} juillet, les barèmes des tarifs réglementés à partir, le cas échéant, des propositions du fournisseur.

L'article 4 du décret du 18 décembre 2009 modifié par le décret du 16 mai 2013 dispose que :

« Pour chaque fournisseur est définie une formule tarifaire qui traduit la totalité des coûts d'approvisionnement en gaz naturel. La formule tarifaire et les coûts hors approvisionnement permettent de déterminer le coût moyen de fourniture du gaz naturel, à partir duquel sont fixés les tarifs réglementés de vente de celui-ci, en fonction des modalités de desserte des clients concernés.

Les coûts hors approvisionnement comprennent notamment :

- *les coûts d'utilisation des réseaux de transport de gaz naturel et, le cas échéant, des réseaux de distribution publique de gaz naturel, résultant de l'application des tarifs d'utilisation des infrastructures de gaz fixés par la Commission de régulation de l'énergie ;*
- *les coûts d'utilisation des stockages de gaz naturel, le cas échéant ;*
- *les coûts de commercialisation des services fournis, y compris une marge commerciale raisonnable.*

La méthodologie d'évaluation des coûts hors approvisionnement pour chaque fournisseur est précisée par arrêté des ministres chargés de l'économie et de l'énergie, après avis de la Commission de régulation de l'énergie.

La Commission de régulation de l'énergie effectue chaque année une analyse détaillée de l'ensemble des coûts d'approvisionnement en gaz naturel et hors approvisionnement. Les coûts de commercialisation peuvent être, en cas d'indisponibilité des données, estimés à partir de moyennes. La Commission de régulation de l'énergie intègre notamment dans son analyse les possibilités d'optimisation du portefeuille d'approvisionnement de chaque fournisseur sur la période écoulée. Elle peut proposer aux ministres chargés de l'énergie et de l'économie de revoir la formule tarifaire ou la méthodologie d'évaluation des coûts hors approvisionnement, afin de prendre en compte l'évolution des coûts dans les tarifs. Elle remet au Gouvernement les résultats de cette analyse et les rend publics, dans le respect du secret des affaires, au plus tard le 15 mai. »

1. Contexte

Dans ce cadre, et afin d'éclairer ses prochains avis sur l'évolution des tarifs réglementés de vente de gaz de GDF SUEZ, la CRE a engagé un audit le 7 février 2014 avec l'objectif d'analyser :

- l'évolution de ses conditions d'approvisionnement, comprenant en particulier une analyse de l'état des renégociations de ses contrats, des gains d'optimisation et d'arbitrage réalisés par GDF SUEZ, des enjeux liés à la volatilité des marchés de gros du gaz et son effet éventuel sur le mouvement des tarifs réglementés de vente de gaz ;
- les facteurs d'évolution de ses coûts hors approvisionnement, comprenant notamment les coûts d'infrastructure et les coûts commerciaux.

Par la présente délibération, la CRE rend compte des résultats de ses travaux.

2. Audit des coûts d'approvisionnement et hors approvisionnement de GDF SUEZ

2.1 Objectifs de l'audit

La CRE procède à intervalle régulier à des audits des coûts d'approvisionnement et hors approvisionnement de GDF SUEZ.

Ces travaux permettent de vérifier, *a posteriori*, l'adéquation entre les coûts réellement supportés par GDF SUEZ et les coûts tels qu'ils sont estimés dans les tarifs réglementés de vente de gaz.

Ils permettent également d'analyser, d'un point de vue prospectif, les évolutions des coûts hors approvisionnement de GDF SUEZ à prendre en compte lors des prochains mouvements tarifaires le cas échéant.

2.2 Synthèse des principaux constats

2.2.1 Analyse de la couverture des coûts en 2013

En application des dispositions de l'article L. 111-89 du Code de l'énergie, GDF SUEZ transmet annuellement à la CRE des comptes dissociés de son activité de fourniture de gaz entre clients aux tarifs réglementés et clients en offres de marché.

Il ressort de l'examen des comptes dissociés de l'activité de fourniture de gaz aux clients aux tarifs réglementés de GDF SUEZ que les coûts d'approvisionnement et hors approvisionnement de GDF SUEZ ont été correctement estimés par les tarifs réglementés en 2013. La CRE n'a pas identifié d'écart significatif entre coûts estimés dans les tarifs et coûts supportés par GDF SUEZ en 2013.

2.2.2 Analyse des évolutions de coûts à prendre en compte

Coûts d'approvisionnement

Depuis le 1er juillet 2013, la formule reflète une part d'indexation marché de 45,8% dans les contrats d'approvisionnement de GDF SUEZ. Compte tenu de l'intégration des effets attendus des renégociations les plus récentes, et en cours, de ses contrats long terme, la part d'indexation marché pourrait être portée à un niveau proche de 60% afin de refléter les conditions d'approvisionnement de GDF SUEZ. L'accroissement de cette part d'indexation marché, qui est le reflet des clauses d'indexation des contrats d'approvisionnement à long terme de GDF SUEZ, pourrait se traduire par une saisonnalité plus forte des tarifs réglementés de vente de gaz.

Dans la mesure où les prix de marché, sur la base des niveaux les plus récents observés, sont inférieurs au coût moyen d'approvisionnement actuellement estimé par la formule tarifaire, l'introduction d'une part additionnelle d'indexation marché dans la formule au 1er juillet 2014 est susceptible d'avoir un effet conjoncturel à la baisse sur le coût moyen d'approvisionnement pris en compte dans les tarifs réglementés de vente de gaz.

Par ailleurs, les contrats d'approvisionnement de GDF SUEZ comportent une part croissante d'indexation sur l'indice français PEG NORD, qui devrait représenter 6 points d'indexation marché sur un total d'indexation marché estimé à un niveau proche de 60% en cas de révision de la formule au 1er juillet 2014. Certains contrats comportent également une indexation sur un indice « gas-year-ahead » qui devrait représenter au total 3 points d'indexation marché dans la formule à cette date.

Une révision de la formule introduisant une indexation sur ces deux indices devrait par conséquent être examinée.

Au total, en cas de révision de la formule intégrant notamment un niveau d'indexation marché proche de 60%, et sur la base des niveaux de prix actuellement observés sur les marchés de gros du gaz, le coût moyen d'approvisionnement de GDF SUEZ estimé par la formule devrait diminuer et se traduire par une baisse de ses tarifs réglementés au 1er juillet 2014 comprise entre 2% et 3%. Il conviendra néanmoins de confirmer ces estimations lors du mouvement tarifaire concerné, l'ensemble des indices sous-jacents au calcul de la formule tarifaire n'étant pas connu à la date de ce rapport.

Coût des infrastructures (stockage, transport, distribution)

Le coût des infrastructures est calculé par application des tarifs d'accès aux infrastructures en vigueur.

Ces tarifs ont évolué depuis le 1er juillet 2013 :

- La mise à jour du tarif ATRT 5 en date du 29 janvier 2014 prévoit une hausse moyenne du tarif de 3,9% pour GRTgaz et 7,7% pour TIGF au 1er avril 2014 ;
- dans sa délibération du 9 avril 2014 portant décision sur l'évolution du tarif péréqué d'utilisation des réseaux publics de distribution de gaz naturel de GrDF, la CRE a indiqué que ce tarif augmentera au 1er juillet 2014 de 2,94 %.

Par ailleurs, GDF SUEZ présente une augmentation des coûts unitaires de stockage de 21% pour les tarifs réglementés en distribution publique. Cette hausse résulte essentiellement de l'évolution de l'offre commerciale de Storengy.

Sur la base des éléments dont la CRE dispose à début mai 2014, l'évolution des coûts d'utilisation des infrastructures (distribution, transport, stockage) devrait avoir un impact à la hausse d'environ 2,6% des tarifs réglementés de vente de gaz en distribution publique de GDF SUEZ.

S'agissant des coûts des stockages, la CRE note que GDF SUEZ considère une hypothèse de niveau de réservation de 100 % des droits de stockage pour l'ensemble de son portefeuille lors de l'élaboration des tarifs réglementés. La méthode retenue par GDF SUEZ est la même que celle qui a été appliquée les années précédentes. Toutefois, la CRE note que le niveau de réservation de 100 % des droits de stockage est supérieur à l'obligation de couverture de 80 % des droits en volume utile et en débit de soutirage imposée par le décret du 12 mars 2014 modifiant le décret n°2006-1034 du 21 août 2006 relatif à l'accès aux stockages souterrains de gaz naturel. Le décret du 12 mars 2014 n'a donc pas d'effet sur le calcul des coûts de stockage de GDF SUEZ pour les tarifs règlementés en distribution publique.

En outre, la CRE constate que le niveau de réservation réel de stockage en France par GDF SUEZ pour ses clients en offre de marché et pour ses clients aux tarifs règlementés est inférieur à 100 %. La CRE recommande donc de faire évoluer la méthode retenue par GDF SUEZ qui présente le risque de ne pas refléter les coûts et de constituer une subvention croisée entre les clients de GDF SUEZ aux tarifs règlementés et les clients de GDF SUEZ en offre de marché.

Coûts commerciaux

Les coûts commerciaux représentent environ 10% des coûts pris en compte dans les tarifs règlementés de vente en distribution publique.

Ces coûts se composent pour l'essentiel de coûts de gestion clientèle mais aussi de taxes, de coûts de certificats d'économie d'énergie, et d'une marge commerciale raisonnable.

L'analyse de la CRE porte, pour les principaux postes, sur les exercices de 2011 à 2015. Cette analyse permet de suivre leurs évolutions, sur la base des données observées, et de mettre en perspective les facteurs d'évolution présentés par GDF SUEZ conformément à la méthodologie définie par l'article 3 de l'arrêté du 27 juin 2013.

La CRE relève que l'évolution des coûts de gestion de clientèle est faible (+1 %) sur la période de 2013 à 2015. Toutefois, les prévisions de baisse significative des volumes prévisionnels de ventes aux clients aux tarifs réglementés induisent une forte hausse du coût unitaire pris en compte dans ces tarifs.

Par ailleurs, GDF SUEZ intègre dans l'évolution de ses coûts prévisionnels 2014-2015 les effets constatés ou anticipés de certains dispositifs (certificats d'économie d'énergie) et contributions (contribution au titre du tarif social de solidarité, contribution au titre des charges de biométhane) sur ces coûts de fourniture de gaz.

Au total, ces évolutions des coûts commerciaux devraient se traduire par un impact à la hausse de +1,4% au 1^{er} juillet 2014 sur le barème des tarifs réglementés de GDF SUEZ.

3. Synthèse et recommandations

Sur la base de ces travaux, la CRE conclut tout d'abord que les coûts de GDF SUEZ ont été correctement couverts par les recettes issues des ventes aux clients aux tarifs réglementés en 2013.

Par conséquent, la CRE n'a pas identifié d'écart significatif entre coûts pris en compte dans les tarifs réglementés et coûts supportés par GDF SUEZ en 2013.

La CRE estime que la formule en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2013 est correctement calée par rapport aux coûts d'approvisionnement de GDF SUEZ constatés au titre du 2nd semestre 2013.

La CRE formule néanmoins les recommandations suivantes sur les perspectives de révision de la formule et d'évolution des coûts hors approvisionnement des tarifs réglementés au 1^{er} juillet 2014.

- Sur les perspectives de révision de la formule tarifaire

Recommandation 1 : Une révision de la formule au 1er juillet 2014 apparaît nécessaire afin de refléter au mieux l'évolution anticipée des coûts d'approvisionnement de GDF SUEZ

Les clauses de certains contrats d'approvisionnement de GDF SUEZ prévoient des évolutions des formules de prix dans le temps (part des volumes indexé marché, niveau des indexations etc.). Certaines de ces évolutions doivent intervenir au second semestre 2014 pour des volumes prévisionnels de gaz livrés significatifs.

Par ailleurs, des renégociations en cours portent sur des volumes significatifs et sont susceptibles d'avoir des effets sur les coûts d'approvisionnement de GDF SUEZ. La part d'indexation marché à prendre en compte dans la formule pourrait dans ces conditions être portée à un niveau proche de 60%.

Dans ce cadre, une révision de la formule tarifaire au 1er juillet 2014 apparaît nécessaire afin de refléter au mieux ces évolutions.

Recommandation 2 : La prise en compte d'une indexation « gas-year-ahead » et d'une indexation PEG Nord devrait être envisagée

La CRE constate que l'indexation « gas-year-ahead » représente désormais un poids croissant (3%) dans l'indexation marché des contrats d'approvisionnement de GDF SUEZ. Il convient de souligner que l'introduction d'un tel indice induit un risque de variation chaque mois d'octobre, soit à l'entrée de l'hiver.

La CRE recommande en conséquence l'introduction de cet indice dans la formule, pour un poids limité, de l'ordre de 3% dans le total de l'indexation marché. Par ailleurs, la CRE avait déjà, lors de ses précédents audits, indiqué que l'introduction d'une indexation sur un indice français, le PEG Nord, serait susceptible de favoriser le développement de la liquidité sur le marché de gros français du gaz. Cette évolution n'a pas été prise en compte lors des dernières révisions de la formule tarifaire.

L'indexation marché sur l'indice français PEG Nord dans les contrats de long terme de GDF SUEZ dépasse désormais les 6%.

La CRE considère par conséquent que la prise en compte d'une indexation PEG Nord est légitime afin de mieux représenter les coûts d'approvisionnement de GDF SUEZ et devrait être envisagée.

La CRE considère que l'introduction des indices PEG Nord et gas-year-ahead est de nature à améliorer la représentativité de la formule au regard de l'évolution constatée des conditions d'approvisionnement de GDF SUEZ.

- **Sur les perspectives d'évolution des coûts hors approvisionnement**

Recommandation 3 : La CRE recommande de faire évoluer la méthode de calcul des coûts prévisionnels des stockages afin de mettre en adéquation les pratiques de GDF SUEZ et les hypothèses prises en compte lors de l'élaboration des tarifs réglementés

La CRE note que GDF SUEZ considère une hypothèse de niveau de réservation de 100 % des droits de stockage pour l'ensemble de son portefeuille lors de l'élaboration des tarifs réglementés.

La CRE constate néanmoins que le niveau de réservation réel de stockage en France par GDF SUEZ est inférieur à 100 % des droits. La CRE recommande donc de faire évoluer la méthode retenue par GDF SUEZ, qui, en s'écartant des réservations réelles de stockage présente le risque de ne pas refléter les coûts et de constituer une subvention croisée entre les clients de GDF SUEZ aux tarifs règlementés et les clients de GDF SUEZ en offre de marché.

Recommandation 4 : Une évolution des tarifs réglementés au 1er juillet 2014 est nécessaire afin de traduire l'évolution prévisionnelle des coûts hors approvisionnement de GDF SUEZ

Les principaux postes de coûts hors approvisionnement de GDF SUEZ évoluent de manière significative en 2014 et 2015 :

- les coûts d'utilisation du réseau de distribution augmentent de +3% par rapport aux coûts pris en compte dans les tarifs en vigueur ;
- les coûts d'utilisation des réseaux de transport d'environ +11% ;
- les coûts de stockage d'environ +21%, sous réserves des effets éventuels de la prise en compte de la recommandation 3 ;
- les coûts commerciaux d'environ +10%.

Dans ce cadre, la CRE considère qu'une évolution des tarifs réglementés de vente de gaz en distribution publique de GDF SUEZ au 1er juillet 2014 est nécessaire afin de traduire l'évolution prévisionnelle de ses coûts hors approvisionnement.

Sur la base des éléments dont la CRE dispose à début mai 2014, cette évolution devrait représenter une hausse d'environ 4% des tarifs réglementés de vente de gaz en distribution publique de GDF SUEZ.

Cette évolution est susceptible d'être pour partie compensée par les effets attendus d'une révision de la formule estimant les coûts d'approvisionnement (baisse comprise entre 2% et 3%),¹ telle que recommandée par la CRE.

Fait à Paris, le 15 mai 2014

Pour la Commission de régulation de l'énergie,
Le président,

Philippe de LADoucETTE

¹ Estimation sur la base des niveaux de prix observés à début mai 2014 sur les marchés de gros du gaz, l'ensemble des indices sous-jacents au calcul de la formule tarifaire pour le mouvement au 1^{er} juillet 2014 n'étant pas connus à la date de ce rapport.