

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 20 décembre 2011 portant avis sur le projet d'arrêté relatif aux tarifs réglementés de vente de gaz naturel en distribution publique de GDF Suez

Participaient à la séance : Philippe de LADOUCKETTE, président, Olivier CHALLAN BELVAL, Frédéric GONAND et Jean-Christophe LE DUIGOU, commissaires.

En application des articles 4 et 5 du décret n° 2009-1603 du 18 décembre 2009, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie pour avis le 16 décembre 2011, par les ministres chargés de l'économie et de l'énergie, d'un projet d'arrêté relatif aux tarifs réglementés de vente de gaz de GDF Suez en distribution publique.

Le projet d'arrêté fixe une nouvelle formule permettant de traduire l'évolution des coûts d'approvisionnement de GDF Suez à partir de laquelle sont fixés les tarifs réglementés de vente en distribution publique de GDF Suez au 1^{er} janvier 2012.

Ces tarifs sont par ailleurs augmentés de 4,4% par rapport aux tarifs qui avaient été fixés par l'arrêté du 29 septembre 2011.

La CRE a auditionné le 19 décembre 2011 : la Direction Générale de l'énergie et du climat, GDF Suez, des représentants des fournisseurs alternatifs et des associations de consommateurs.

1. Contexte

1.1. 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 prévoit que pour chaque fournisseur, un arrêté des ministres pris après avis de la CRE, au moins une fois par an, fixe les barèmes des tarifs réglementés de vente de gaz.

L'article 3 précise que les tarifs doivent couvrir les coûts d'approvisionnement et hors approvisionnement des fournisseurs.

L'article 4 prévoit qu'une formule tarifaire définie par un arrêté des ministres chargés de l'économie et de l'énergie après avis de la CRE traduit les coûts d'approvisionnement ainsi que les coûts hors approvisionnement du fournisseur.

1.2 Formule tarifaire

Un arrêté du 9 décembre 2010 a fixé la formule tarifaire représentant les coûts d'approvisionnement pour les tarifs en distribution publique de GDF Suez.

Dans sa délibération portant communication sur l'évolution des tarifs réglementés du gaz du date du 30 mars 2011, la commission a formulé deux propositions d'évolution de la formule tarifaire :

- d'une part, le changement de périmètre des approvisionnements pris en compte dans la formule afin de mieux refléter la diversité des sources d'approvisionnement de GDF Suez ;
- d'autre part, la prise en compte des écarts éventuels constatés entre la formule et les coûts d'approvisionnement du périmètre retenu, qui devraient être partagés entre les consommateurs finals et GDF Suez.

La CRE avait également recommandé, dans cette même communication, l'augmentation de la part indexée sur le prix de marché au-delà du seuil figurant dans la formule actuelle, jusqu'à 30%.

A la suite de cette communication, le gouvernement a sollicité la CRE, par courrier du 8 juin 2011 du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministre chargé de l'énergie, pour une mission d'expertise sur la formule tarifaire de GDF Suez. La CRE a procédé à une analyse des coûts d'approvisionnement de GDF Suez et a rendu son rapport le 28 septembre 2011.

La CRE a recommandé, dans le prolongement de sa communication du 30 mars 2011 :

- un élargissement du périmètre d'approvisionnement pris en compte pour calculer les coûts couverts par les tarifs réglementés, afin que ces coûts soient plus représentatifs du portefeuille européen de GDF Suez, à travers principalement l'inclusion de sources de Gaz naturel liquéfié dont un débouché naturel est le marché français ou européen ;
- l'accroissement de la part des approvisionnements indexée sur le marché. Une augmentation de la pondération du prix de marché du gaz dans la formule tarifaire à 30% permettrait de parvenir à une formule plus représentative du portefeuille d'approvisionnements de GDF Suez ;
- le partage entre l'opérateur et les consommateurs des écarts significatifs constatés *a posteriori*, sous réserve de respecter le principe de couverture des coûts.

1.3 Niveau des tarifs

Un arrêté du 29 septembre 2011 a fixé les tarifs réglementés de vente de gaz en distribution publique de GDF Suez applicables au 1^{er} octobre 2011. Cet arrêté avait gelé les tarifs pour les clients résidentiels et petits professionnels avec un contrat individuel (tarifs Base, B0 et B1), ainsi que pour les consommateurs résidentiels des autres tarifs ; les tarifs applicables aux autres consommateurs avaient, en revanche, augmenté de 4,9 % en moyenne.

Par ordonnance du 28 novembre 2011, rendue sur la demande de l'ANODE¹, le juge des référés du Conseil d'Etat a suspendu l'exécution de l'article 2 de l'arrêté du 29 septembre 2011 et enjoint au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et au ministre chargé de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique de se prononcer à nouveau sur la fixation des tarifs réglementés de vente de gaz distribution publique de GDF Suez dans un délai d'un mois à compter de la notification de cette ordonnance.

¹ Association nationale des opérateurs détaillant en énergie

2. Observations

2.1. Analyse de la formule tarifaire proposée

Le projet d'arrêté fixe la formule permettant d'estimer l'évolution des coûts d'approvisionnement de GDF Suez entre deux échéances. La CRE a analysé cette formule, pour s'assurer qu'elle donnait une approximation correcte des coûts d'approvisionnement de GDF Suez.

Par rapport à la formule en vigueur fixée par l'arrêté du 9 décembre 2010, la formule envisagée :

- élargit le périmètre d'approvisionnement retenu à des sources additionnelles de GNL ;
- prend en compte des contrats d'approvisionnement européens, auparavant exclus du périmètre de calcul de la formule, indexés à 100% sur le marché et dont le marché français peut être un débouché ;
- porte le niveau d'indexation sur le marché à 26% (contre 9,5% actuellement).

Par ailleurs, GDF Suez indique que la formule proposée intègre les effets estimés des renégociations de contrats d'approvisionnement avec différents fournisseurs de gaz.

Périmètre pris en compte pour établir la nouvelle formule

La formule proposée intègre :

- des volumes de GNL additionnels, dont les prix se situent de part et d'autre de la moyenne des prix des contrats retenus dans la formule en vigueur ;
- des contrats indexés à 100% sur le marché, dont le marché français peut être un débouché.

Le périmètre retenu par GDF Suez reste basé exclusivement sur des contrats de long terme. La CRE relève toutefois que ce nouveau périmètre inclut désormais des contrats de long terme qui ne sont pas nécessairement importés en France.

Sans intégrer la totalité des sources d'approvisionnement, le périmètre considéré est désormais plus représentatif des approvisionnements européens de GDF Suez.

Accroissement de la part indexée sur le marché

GDF Suez indique que la progression de la part indexée marché de 9,5% à 26% anticipe l'impact de renégociations en cours, qui augmenteraient l'indexation de certains contrats sur le marché.

La CRE observe que cet accroissement de la part indexée sur le marché prend en compte dans une large mesure la recommandation formulée dans son rapport et dans sa communication du 30 mars 2011.

Prise en compte des effets des renégociations de contrats

GDF Suez indique que la formule proposée intègre les effets probables des renégociations conclues ou en cours sur les différents coefficients d'indexation des contrats concernés.

Ainsi, la nouvelle formule présente des coefficients d'indexation plus bas pour les indices de fioul lourd et domestique, reflet d'une moindre réactivité des prix renégociés par rapport à ces indices.

La CRE relève toutefois que seul GDF Suez dispose d'une vision parfaitement informée de la teneur des négociations en cours, du calendrier probable de leur conclusion et de leurs impacts potentiels *in fine* sur les coûts d'approvisionnement.

Volatilité de la formule proposée

Comme le rappelle régulièrement la CRE, du fait de la volatilité des prix de marché de gros du gaz, la formule proposée peut entraîner des fluctuations plus importantes à la hausse ou à la baisse des tarifs réglementés de vente, liées à l'accroissement de la part d'indexation sur le marché.

Adéquation de la formule proposée aux coûts

Sur la base des coûts d'approvisionnement connus pour les mois de juillet à novembre 2011, la CRE constate que la formule proposée aboutit en moyenne à des niveaux comparables au prix moyen du gaz importé en France, toutes sources confondues (long terme et court terme).

Sur le périmètre des contrats retenus pour établir la formule proposée, la formule fournit une bonne approximation des coûts estimés pour le dernier trimestre 2011 et prévus pour le premier et le deuxième trimestre 2012 par GDF Suez.

Ces éléments permettent de considérer que, par rapport à la formule en vigueur, la formule proposée reflètera mieux les coûts d'approvisionnement européens de GDF Suez.

La CRE vérifiera l'adéquation de la formule proposée aux coûts constatés du portefeuille d'approvisionnement européen de GDF Suez. En particulier, les effets des renégociations en cours et leur matérialisation devront être confirmés.

3.2. Analyse des tarifs proposés au 1^{er} janvier 2012

Conformément aux dispositions de l'article L.445-3 du code de l'énergie, les tarifs proposés doivent couvrir les coûts supportés par GDF Suez, coûts d'approvisionnement et coûts hors approvisionnement, tels qu'ils peuvent être évalués au 1^{er} janvier 2012.

Les coûts d'approvisionnement de GDF Suez au 1^{er} janvier 2012 sont estimés par application de la formule figurant à l'article 2 du projet d'arrêté.

Les coûts hors approvisionnement de GDF Suez sont, en application de l'article 4 du décret du 18 décembre 2009 :

- les coûts d'utilisation des réseaux de transport et de distribution de gaz résultant respectivement de l'application des tarifs de GRTgaz et TIGF et du tarif ATRD de GrDF en vigueur au 1^{er} janvier 2012 ;
- les coûts de stockage ;
- les coûts de commercialisation, y compris une marge commerciale raisonnable.

S'agissant des coûts hors approvisionnement, dans les délais très limités dont elle a disposé et compte tenu des données à sa disposition, la CRE n'a pas relevé d'éléments permettant de conclure que les tarifs envisagés ne couvriraient pas les coûts supportés par GDF Suez sur le segment des clients résidentiels et sur celui des clients professionnels.

La CRE rappelle que le principe de couverture des coûts a notamment pour objet de permettre la contestabilité des tarifs réglementés par les offres de marché. La CRE n'a pas disposé des délais et des éléments nécessaires pour évaluer de façon fine cette contestabilité sur le segment des clients résidentiels et sur celui des clients professionnels.

La hausse de la facture annuelle TTC d'un client résidentiel se chauffant au gaz (tarif B1) s'élève à 45 €.

La CRE rappelle que plusieurs fournisseurs de gaz font des offres plus attractives que les tarifs réglementés et que tout consommateur résidentiel qui choisit une offre de marché conserve le droit de revenir aux tarifs réglementés à tout instant.

3.3. Article 4 de l'arrêté proposé, relatif à la suspension de l'application de l'article 6 du décret n°2009-1603 du 18 décembre 2009

L'article 4 du projet d'arrêté, en suspendant l'application de l'article 6 du décret du 18 décembre 2009, porte le risque d'un gel programmé des tarifs jusqu'au 1^{er} juillet 2012. La CRE rappelle qu'un gel des tarifs perturbe le bon fonctionnement des marchés du gaz naturel et fausse les décisions des agents économiques.

4. Avis de la CRE

La CRE estime que, par rapport à la formule en vigueur, la formule proposée reflètera mieux les coûts d'approvisionnement européens de GDF Suez. Afin de lui permettre de veiller au respect du principe législatif de couverture des coûts, la CRE, qui a dû se prononcer dans des délais très courts, demande à GDF Suez de porter à sa connaissance dans les meilleurs délais toute évolution des contrats d'approvisionnement pertinents ainsi que les éléments nécessaires à l'appréciation de leur impact sur les coûts d'approvisionnement.

Dans les délais dont elle a disposé et compte tenu des données à sa disposition, la CRE n'a pas relevé d'éléments permettant de conclure que les tarifs envisagés ne couvriraient pas les coûts supportés par GDF Suez sur le segment des clients résidentiels et sur celui des clients professionnels.

La CRE est favorable à la formule et au mouvement tarifaire proposés, et émet un avis favorable au projet d'arrêté qui lui est soumis, sous réserve de son article 4.

Fait à Paris, le 20 décembre 2011

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

Philippe de LADOUCKETTE