

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 24 juin 2014 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 : Olivier CHALLAN BELVAL, Catherine EDWIGE, Hélène GASSIN et Jean-Pierre SOTURA, commissaires.

En application des articles 4 et 5 du décret n° 2009-1603 du 18 décembre 2009 modifié, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie pour avis, le 11 juin 2014, par les ministres chargés de l'économie et de l'énergie, d'un projet d'arrêté relatif aux tarifs réglementés de vente de gaz (TRV) en distribution publique de GDF Suez.

Le projet d'arrêté fixe :

- une nouvelle formule tarifaire permettant de traduire l'évolution des coûts d'approvisionnement de GDF Suez ;
- la méthodologie d'évaluation des coûts hors approvisionnement ;
- les barèmes tarifaires applicables au lendemain de la parution de l'arrêté. Ces tarifs sont en baisse de 0,1% en moyenne par rapport aux tarifs en vigueur depuis le 1^{er} juin 2014 ;
- la fréquence d'évolution infra-annuelle des barèmes, afin d'y répercuter mensuellement les variations des coûts d'approvisionnement.

Pour rendre son avis, la CRE a auditionné les 18 et 19 juin 2014 la DGEC, la DGCCRF, GDF Suez et des représentants des fournisseurs alternatifs et a reçu une contribution écrite d'une association de consommateurs.

Les barèmes joints en annexe du projet d'arrêté soumis à la CRE doivent entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2014.

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 3 du décret du 18 décembre 2009 modifié indique que les « *tarifs réglementés de vente du gaz naturel couvrent les coûts d'approvisionnement en gaz naturel et les coûts hors approvisionnement* ».

L'article 4 précise que la CRE « *effectue chaque année une analyse détaillée de l'ensemble des coûts d'approvisionnement en gaz naturel et hors approvisionnement* » et que « *pour chaque fournisseur est définie une formule tarifaire qui traduit la totalité des coûts d'approvisionnement en gaz naturel* ». « *La formule tarifaire est fixée par arrêté des ministres chargés de l'économie et de l'énergie, le cas échéant sur proposition du fournisseur, après avis de la Commission de régulation de l'énergie* ».

Cet article prévoit également que « *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* ».

L'article 5 du même décret précise 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 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* ».

Enfin, l'article 6 prévoit que « *le fournisseur modifie selon une fréquence définie par arrêté des ministres chargés de l'économie et de l'énergie et au maximum une fois par mois, jusqu'à l'intervention d'un nouvel arrêté tarifaire [...] les barèmes de ses tarifs réglementés en y répercutant les variations des coûts d'approvisionnement en gaz naturel, telles qu'elles résultent de l'application de sa formule tarifaire* ». « *La répercussion des variations des coûts d'approvisionnement en euros par mégawattheure se fait de manière uniforme sur les différents barèmes et s'applique sur la part variable, sauf disposition contraire prévue par l'arrêté [fixant les barèmes des tarifs réglementés]* ».

Dans sa décision SA GDF Suez et Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE) du 10 juillet 2012, le Conseil d'État a précisé les conditions dans lesquelles les tarifs réglementés de vente de gaz naturel doivent être fixés par les ministres.

1.2 Les coûts d'approvisionnement en gaz naturel et hors approvisionnement de GDF Suez

1.2.1 Les coûts d'approvisionnement

La formule tarifaire en vigueur permettant de traduire l'évolution des coûts d'approvisionnement de GDF Suez est fixée par l'arrêté du 27 juin 2013 relatif aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel fourni à partir des réseaux publics de distribution de GDF Suez. Elle est fonction :

- du taux de change dollar US contre euro, constaté sur la période de huit mois se terminant un mois avant la date du mouvement tarifaire ;
- des prix, convertis en euros et constatés sur la période de huit mois se terminant un mois avant la date du mouvement tarifaire, d'un panier de produits pétroliers ;
- du prix côté aux Pays-Bas du contrat futur mensuel de gaz naturel, correspondant au mois du mouvement, tel qu'il est constaté sur la période d'un mois se terminant un mois avant la date du mouvement tarifaire ;
- du prix côté aux Pays-Bas du contrat futur trimestriel de gaz naturel, correspondant au trimestre calendaire du mouvement, tel qu'il est constaté sur la période d'un mois se terminant un mois avant le trimestre calendaire du mouvement.

Dans sa délibération du 25 juin 2013, la CRE avait estimé que « *la formule fournit une approximation correcte des coûts de GDF Suez tels qu'ils peuvent être estimés à la date du présent avis et anticipés pour le second semestre 2013* ». Elle avait cependant souligné que les effets des renégociations en cours sur les coûts d'approvisionnement de GDF Suez, anticipés dans la formule, devraient être confirmés par GDF Suez et vérifiés lors de travaux complémentaires menés par la CRE.

Dans le cadre du rapport d'audit sur les coûts d'approvisionnement en gaz naturel et hors approvisionnement dans les tarifs réglementés de vente de GDF Suez publié le 15 mai 2014, la CRE a constaté que :

- les effets des renégociations en cours au 1^{er} juillet 2013 étaient conformes aux hypothèses retenues dans la formule tarifaire de l'arrêté du 27 juin 2013 ;
- la formule a permis de réaliser une bonne anticipation des résultats des renégociations qui n'étaient pas finalisées lors de son élaboration ;
- la formule tarifaire fournissait une bonne approximation des coûts d'approvisionnement de GDF Suez. La CRE a notamment pu vérifier la conformité de l'indexation marché à 45,8% inscrite dans la formule en vigueur avec la réalité des contrats d'approvisionnement de long terme de GDF Suez.

Dans ce rapport d'audit la CRE a en outre fait les recommandations suivantes :

- une révision de la formule au 1^{er} juillet 2014 apparaît nécessaire afin de refléter au mieux l'évolution des coûts d'approvisionnement de GDF Suez ;
- la part d'indexation marché à prendre en compte dans la formule pourrait être portée à un niveau proche de 60% afin de prendre en compte les renégociations des contrats de long terme actuellement en cours ;
- les pondérations mensuelles et trimestrielles des indexations marché devraient être révisées ;
- la prise en compte d'une indexation gas-year-ahead et d'une indexation PEG Nord devrait être envisagée.

1.2.2 Les coûts hors approvisionnement

Dans le cadre de son audit des coûts d'approvisionnement et hors approvisionnement de GDF Suez, la CRE a évalué les évolutions des coûts hors approvisionnement de GDF Suez à prendre en compte lors de l'élaboration des barèmes des TRV de gaz naturel au 1^{er} juillet 2014. Les travaux ont notamment porté sur :

- les coûts d'utilisation des réseaux de transport et de distribution publique de gaz naturel, résultant de l'application des tarifs d'utilisation des infrastructures de gaz naturel en vigueur ;
- les coûts d'utilisation des stockages de gaz naturel ;
- les coûts de commercialisation des services fournis, y compris une marge commerciale raisonnable.

Sur la base des éléments dont elle disposait début mai 2014, la CRE a estimé dans son rapport d'audit sur les coûts de GDF Suez qu'une augmentation des TRV au 1^{er} juillet 2014 était nécessaire afin de couvrir l'évolution de l'ensemble des coûts hors approvisionnement, comme détaillé ci-dessous.

Coût des infrastructures (stockage, transport, distribution)

L'audit de la CRE a permis d'évaluer les évolutions prévisionnelles du coût des infrastructures :

- une hausse de 10,6% du coût unitaire de transport, qui résulte, d'une part, du rattrapage de l'augmentation du tarif d'accès des tiers aux réseaux de transport (ATRT) de gaz naturel à compter du 1^{er} avril 2014 (+3,9% en moyenne pour GRTgaz et +7,7% en moyenne pour TIGF), qui n'avait pas été prise en compte par anticipation dans les barèmes figurant en annexe de l'arrêté du 27 juin 2013, et d'autre part de l'anticipation de l'augmentation du tarif ATRT 5 de 3% au 1^{er} avril 2015.

Les coûts unitaires de transport pour les clients aux TRV en distribution publique augmentent en conséquence de 4,20 €/MWh à 4,64€/MWh, soit une hausse de 10,6% par rapport à 2013 ;

- une hausse de 3% du coût unitaire de distribution, liée à l'augmentation au 1^{er} juillet 2014 du tarif péréqué d'utilisation des réseaux publics de distribution de gaz naturel de GrDF ;
- une hausse de 21% du coût unitaire de stockage, sous réserve des effets éventuels résultant de la recommandation de la CRE visant à faire évoluer la méthode de calcul des coûts prévisionnels de stockage afin « *de mettre en adéquation les pratiques de GDF Suez et les hypothèses prises en compte lors de l'élaboration des tarifs réglementés* ».

Coûts commerciaux

Afin d'évaluer les coûts commerciaux de l'opérateur, la CRE a retenu une approche fondée sur les données de coûts commerciaux constatés issues de la comptabilité dissociée de GDF Suez et sur leurs principaux facteurs d'évolution.

A l'issue de cette analyse, et compte-tenu de la baisse importante des volumes de vente aux TRV, la CRE a évalué dans son rapport d'audit sur les coûts de GDF Suez l'évolution des coûts commerciaux unitaires pris en compte dans les TRV à environ +10%.

2 Observations

2.1 Analyse de la formule d'évolution des coûts d'approvisionnement en gaz naturel de GDF Suez

Le projet d'arrêté fixe la formule traduisant l'évolution des coûts d'approvisionnement de GDF Suez.

Par rapport à la formule en vigueur, fixée par l'arrêté du 27 juin 2013, la formule envisagée :

- est fondée sur le même périmètre d'approvisionnement, à savoir les contrats d'approvisionnement de long terme, tout en actualisant les volumes nominaux retenus et les formules de prix des contrats ;
- porte le niveau d'indexation sur le marché de gros du gaz naturel à 59,8% (contre 45,8% actuellement) ;
- introduit une indexation sur l'indice TTF gas-year-ahead.

Accroissement de la part indexée sur le marché de gros du gaz naturel

Dans le cadre de son rapport d'audit sur les coûts d'approvisionnement et hors approvisionnement de GDF Suez, la CRE a pu vérifier la conformité du taux d'indexation marché de 45,8% inscrit dans la formule figurant dans l'arrêté du 27 juin 2013¹ avec la réalité des contrats d'approvisionnement de GDF Suez.

L'accroissement de la part indexée sur le marché résulte, d'une part, de renégociations de différents contrats d'approvisionnement de long terme de GDF Suez et, d'autre part, de l'anticipation des évolutions automatiques des formules de prix prévue dans les clauses de certains contrats.

La CRE souligne dans son rapport d'audit que GDF Suez n'étant à ce stade pas en mesure d'anticiper les effets des renégociations portant sur des volumes significatifs à compter du 1^{er} janvier 2015, elle « portera une attention particulière au suivi de ces renégociations à venir et à la matérialisation de ses effets sur les coûts d'approvisionnement de GDF Suez à compter du 1^{er} janvier 2015 ».

Choix des indexations marché et de leur pondération

L'indexation marché retenue dans la formule envisagée est de 59,8%, dont 45,6% (contre 35,1% actuellement) portés par l'indice de référence TTF des contrats futurs mensuels des prix de gaz naturel, 11,3% (contre 10,7% actuellement) par l'indice de référence TTF des contrats futurs trimestriels de gaz naturel et 2,9% (contre 0% actuellement) par l'indice de référence TTF des contrats futurs annuels de gaz naturel.

La CRE note que cette pondération entre indices mensuels, trimestriels et annuels est un reflet correct des indices de marché figurant dans les contrats d'approvisionnement de long terme de GDF Suez. Cette révision de la pondération des indexations sur le marché est par ailleurs conforme avec les recommandations formulées par la CRE dans son rapport d'analyse des coûts de GDF Suez qui indiquait que « la part d'indexation marché à prendre en compte dans la formule pourrait dans ces conditions être portée à un niveau proche de 60% » et que « la prise en compte d'une indexation « gas-year-ahead » [...] devrait être envisagée ».

Par ailleurs, la CRE a également recommandé d'introduire dans la formule l'indice de marché PEG Nord.

La CRE constate que cette indexation marché PEG Nord n'est pas prise en compte dans la formule figurant dans l'article 2 du projet d'arrêté. Ce point n'a pas d'incidence significative sur l'adéquation de la formule aux coûts compte tenu de la corrélation constatée jusqu'à ce jour entre les évolutions des indices TTF et PEG Nord.

Néanmoins, la CRE avait relevé dans son rapport d'analyse des coûts de GDF Suez que l'indexation sur l'indice français PEG Nord dans les contrats de long terme de GDF Suez dépassant désormais 6%, l'introduction d'un indice PEG Nord permettrait d'améliorer la représentativité de la formule tarifaire. L'absence d'un indice PEG Nord dans la formule tarifaire conjuguée à l'augmentation de la part d'indexation PEG Nord dans les contrats de long terme de GDF Suez pourrait, en cas de divergence des évolutions des indices PEG Nord et TTF, entraîner un écart entre les coûts d'approvisionnement tels qu'estimés par la formule et les coûts d'approvisionnement réellement supportés par GDF Suez.

¹ Arrêté du 27 juin 2013 relatif aux tarifs réglementés de vente de gaz naturel fourni à partir des réseaux publics de distribution de GDF Suez.

Au surplus, la CRE avait indiqué qu'une telle indexation serait susceptible de favoriser le développement de la liquidité sur le marché de gros français du gaz.

Volatilité de la formule envisagée

D'une part, comme la CRE l'a rappelé à plusieurs reprises, l'accroissement de la part d'indexation sur le marché du gaz devrait entraîner des fluctuations plus importantes à la hausse ou à la baisse des tarifs réglementés de vente, en raison principalement d'une période de référence des prix constatés dans la formule plus courte pour les indices de marché que pour les indices pétroliers (respectivement d'un mois et huit mois).

D'autre part, l'accroissement de la part marché devrait se traduire par une saisonnalité plus forte des tarifs, l'indice TTF MA+2 ayant une tendance à la baisse sur les mois d'avril à juillet et à la hausse à partir du mois d'octobre. La volatilité des TRV à l'entrée de l'hiver pourrait être accentuée par l'introduction de l'indice gas-year-ahead, ce dernier évoluant au 1^{er} octobre de chaque année.

Adéquation de la formule envisagée aux coûts

Sur la base des informations dont elle dispose, la CRE estime que la formule fournit une approximation correcte des coûts de GDF Suez tels qu'ils peuvent être estimés à la date du présent avis et anticipés pour la période du 1^{er} juillet 2014 au 30 juin 2015.

2.2 Analyse de la méthodologie d'évaluation des coûts hors approvisionnement de GDF Suez

L'article 3 du projet d'arrêté précise que l'évaluation des coûts hors approvisionnement « se fonde sur les dernières données observées, corrigées le cas échéant des facteurs d'évolution prévisibles ». Cette méthodologie est identique à celle utilisée par la CRE lors de son audit sur les coûts de GDF Suez.

2.3 Analyse des barèmes envisagés

Conformément aux dispositions de l'article L. 445-3 du code de l'énergie et du décret du 18 décembre 2009 modifié, les tarifs doivent couvrir les coûts d'approvisionnement et hors approvisionnement supportés par GDF Suez tels qu'ils peuvent être évalués au 1^{er} juillet 2014.

L'évolution des coûts d'approvisionnement de GDF Suez entre le 1^{er} juin et le 1^{er} juillet 2014 est la conséquence de l'évolution :

- de la formule traduisant les coûts d'approvisionnement en gaz naturel ;
- des valeurs des indices sous-jacents figurant dans la formule ;
- de la constante utilisée pour le calcul des coûts d'approvisionnement en gaz naturel de GDF Suez au 1^{er} juillet 2014, différente de celle utilisée au 1^{er} juillet 2013.

La baisse des coûts d'approvisionnement estimée sur cette période induit une diminution des tarifs réglementés de vente de 3,3% au 1^{er} juillet 2014.

Les coûts hors approvisionnement de GDF Suez ont été évalués selon la méthodologie mentionnée à la section 2.2 de la présente délibération.

Les barèmes figurant en annexe du projet d'arrêté intègrent les augmentations des coûts de distribution (+3%), de transport (+10,6%) et commerciaux (+9,6%) telles qu'elles résultaient de l'analyse de la CRE dans son rapport d'audit sur les coûts d'approvisionnement en gaz naturel et hors approvisionnement de GDF Suez.

La CRE note que les barèmes envisagés, en application de la méthodologie prévue à l'article 3 du projet d'arrêté, prennent en compte une hausse de 6,5% du coût unitaire de stockage, qui résulte essentiellement de l'évolution de l'offre commerciale de Storengy, partiellement compensée par la baisse du besoin en fonds de roulement pour le stockage. L'évolution des coûts de stockage finalement retenue résulte de l'application de la recommandation de la CRE sur l'évolution de la méthode de calcul de ces coûts².

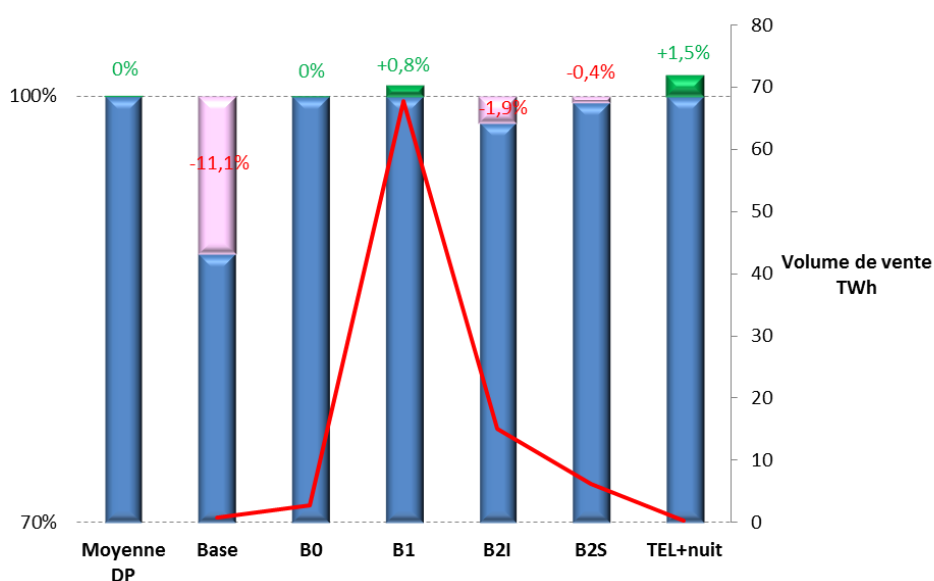
L'évolution de l'ensemble des coûts hors approvisionnement induit une augmentation des tarifs réglementés de vente de 3,2% au 1^{er} juillet 2014.

² Recommandation 3 de la CRE dans son rapport d'audit sur les coûts d'approvisionnement en gaz naturel et hors approvisionnement de GDF Suez dans les tarifs réglementés de vente du 15 mai 2014.

Par conséquent, la baisse moyenne des tarifs de 0,1% résultant des barèmes présentés en annexe du projet d'arrêté permet de couvrir les coûts d'approvisionnement et hors approvisionnement de GDF Suez évalués par application de la formule tarifaire et de la méthodologie d'évaluation des coûts hors approvisionnement au 1^{er} juillet 2014.

Par ailleurs, afin de permettre une meilleure couverture des coûts pour le tarif Base, l'abonnement de ce tarif augmente plus que la moyenne. La CRE avait relevé dans sa délibération du 25 juin 2013 portant avis sur le projet d'arrêté relatif aux tarifs réglementés de vente de gaz naturel en distribution publique de GDF Suez que l'augmentation de l'abonnement de ce tarif permettait « *d'améliorer la couverture des coûts du tarif Base, sans toutefois l'atteindre* ». Bien que cette hausse permette une nouvelle amélioration, la figure 1 montre que le barème du tarif Base ne permet toujours pas la couverture des coûts de ce tarif.

Figure 1 : Couverture des coûts, marge comprise, par les tarifs réglementés de vente de gaz naturel soumis à l'avis de la CRE



Le tarif B0, dont les coûts étaient couverts par le barème de l'arrêté du 27 juin 2013, voit son abonnement augmenter du même montant que celui du tarif Base afin d'améliorer la couverture des coûts fixes par l'abonnement. En contrepartie, le prix proportionnel de ce tarif diminue plus que la moyenne afin de conserver un niveau de marge raisonnable pour ce tarif. La figure 2 permet de constater que, malgré ce mouvement, les coûts fixes des tarifs Base et B0 ne sont pas couverts par les abonnements de ces tarifs. La couverture globale du tarif B0 est assurée, comme le montre la figure 3, par un prix proportionnel situé à un niveau au-delà de celui nécessaire pour couvrir les coûts proportionnels.

Figure 2 : Couverture des coûts fixes par les abonnements

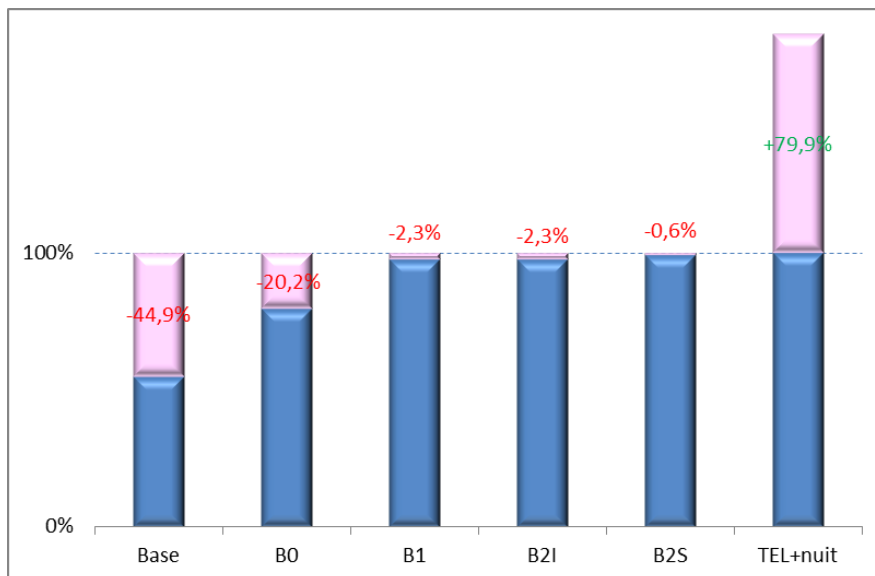
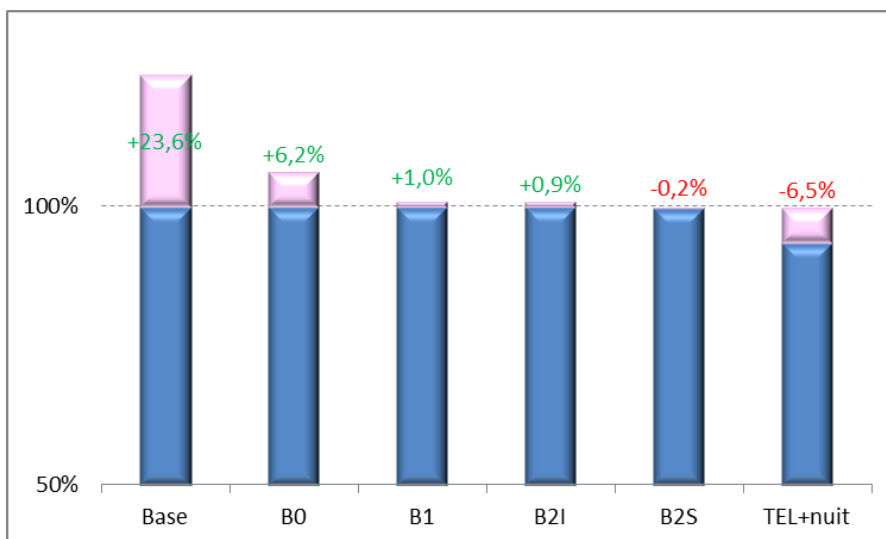


Figure 3 : Couverture des coûts variables par les prix proportionnels



Enfin, la CRE a vérifié que, comme l'illustre la figure 1, les tarifs couvraient les coûts d'approvisionnement et hors approvisionnement de GDF Suez.

Évolution des barèmes et de la facture annuelle hors taxe d'un client moyen entre juin et juillet 2014

	Évolution de l'abonnement (€/an)	Évolution de la part variable (en €/MWh)	Évolution de la facture en €/an (%)
Base	7,44	-1	+6,8 (+6,7%)
B0	7,44	-3	-1,0 (-0,4%)
B1	10,08	-0,7	-0,3 (-0,0%)
B2I	10,08	-0,7	-20,4 (-1,0%)
B2S	368,16	prix hiver : -0,3	-483,4 (-1,5%)
		prix été : -3,5	
TEL	0,00	prix hiver : -0,3	-10 361 (-3,8%)
		prix été : -3,5	
TEL Nuit	0,00	prix hiver : -0,3	-3 762,5 (-2,9%)
		prix été : -3,5	

La CRE rappelle que plusieurs fournisseurs de gaz proposent à ce jour 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 Avis de la CRE

3.1 Avis sur la formule tarifaire

La CRE estime que la formule fournit une approximation correcte des coûts d'approvisionnement de GDF Suez tels qu'ils peuvent être estimés à la date du présent avis et anticipés pour le second semestre 2014.

La CRE émet un avis favorable sur la formule prévue par le projet d'arrêté.

Elle réitère néanmoins sa recommandation d'introduire l'indice PEG Nord dans la formule d'évolution des coûts d'approvisionnement de GDF Suez.

3.2 Avis sur la méthodologie d'évaluation des coûts hors approvisionnement

La méthodologie d'évaluation des coûts hors approvisionnement figurant dans le projet d'arrêté est identique à celle utilisée par la CRE dans son audit du 15 mai 2014.

La CRE émet un avis favorable sur cette méthodologie.

3.3 Avis sur les barèmes

Les tarifs envisagés permettent de couvrir les coûts d'approvisionnement et les coûts hors approvisionnement de GDF Suez tels qu'ils peuvent être estimés au 1^{er} juillet 2014.

Par ailleurs, le mouvement en structure permet de s'approcher d'une meilleure couverture des coûts associés à chaque tarif.

En conséquence, la CRE émet un avis favorable sur les barèmes envisagés.

Fait à Paris, le 24 juin 2014

Pour la Commission de régulation de l'énergie,
Un commissaire

Olivier CHALLAN BELVAL