

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 4 avril 2013 portant communication sur l'audit des coûts d'approvisionnement et de la formule 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, Hélène GASSIN, Olivier CHALLAN BELVAL, Michel THIOLLIÈRE et Jean-Pierre SOTURA, commissaires.

L'arrêté du 21 décembre 2012 relatif aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel fourni à partir des réseaux publics de distribution de GDF SUEZ a fixé la formule tarifaire permettant d'estimer la composante des coûts d'approvisionnement en gaz de GDF SUEZ, à prendre en compte lors de la détermination de ces tarifs.

Saisie par le gouvernement sur ce projet d'arrêté, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a rendu un avis favorable sur la formule tarifaire (délibération du 20 décembre 2012), tout en précisant que, compte-tenu des délais très courts dont elle avait disposé pour l'analyse de la formule envisagée, elle procéderait « à un examen approfondi de la formule au cours du premier trimestre 2013, afin de vérifier son adéquation aux coûts constatés et prévisionnels du portefeuille d'approvisionnement européen de GDF SUEZ. »

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 n° 2009-1603 du 18 décembre 2009 relatif aux tarifs réglementés de vente de gaz naturel prévoit que pour chaque fournisseur, un arrêté des ministres pris après avis de la commission de régulation de l'énergie, au moins une fois par an, fixe les barèmes des tarifs réglementés de vente de gaz.

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

L'article 4 de ce décret 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.

L'arrêt du Conseil d'Etat SA GDF SUEZ et Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE) du 10 juillet 2012 a précisé les conditions dans lesquelles les tarifs réglementés de vente de gaz naturel doivent être fixés par les ministres.

2. Contexte

Depuis 2006, la CRE a régulièrement audité les contrats d'approvisionnement de GDF SUEZ et vérifié l'adéquation de ses coûts d'approvisionnement à la formule tarifaire. Cet exercice s'impose sur le plan technique car la pertinence d'une formule évaluée sur une certaine période peut être remise en cause au gré des évolutions de prix des sous-jacents pétroliers et de marché pris en compte dans la formule, et des conditions d'approvisionnement de GDF SUEZ qui dépendent notamment des renégociations entre GDF SUEZ et ses fournisseurs de gaz naturel.

3. Audit des coûts d'approvisionnement de GDF SUEZ et de la formule

3.1 Objectifs de l'audit

Dans ce cadre, et afin d'éclairer ses prochains avis sur l'évolution des tarifs réglementés de vente de gaz, la CRE a engagé un audit le 11 février 2013 avec l'objectif d'analyser :

- les coûts d'approvisionnement issus des contrats d'approvisionnement à long terme de GDF SUEZ, comprenant en particulier une analyse des clauses d'indexation, des flexibilités et de l'état des renégociations de ces contrats ;
- les autres sources d'approvisionnement de GDF SUEZ (achats de gaz de court terme, gaz non importé notamment) ;
- les gains d'optimisation et d'arbitrage réalisés par GDF SUEZ

Dans son rapport, la CRE rend compte des travaux menés dans le cadre de cet audit :

- la première partie présente les principales évolutions du portefeuille d'approvisionnement européen de GDF SUEZ en 2012 ;
- la deuxième partie analyse l'adéquation entre les coûts d'approvisionnement constatés et prévisionnels de GDF SUEZ, et ceux estimés par la formule tarifaire dans le calcul des tarifs réglementés de vente de gaz naturel ;
- la troisième partie formule des recommandations dans la perspective des prochaines décisions sur l'évolution des tarifs réglementés de vente de gaz de GDF SUEZ ;

3.2 Synthèse des principaux constats

Dans un contexte de déconnexion entre les prix du gaz dans le cadre des contrats de long terme indexés sur le pétrole et les prix du gaz sur les marchés de gros, les seconds étant significativement inférieurs, GDF SUEZ s'est engagé ces dernières années dans une démarche de renégociation de ses contrats d'approvisionnement de long terme auprès de ses principaux fournisseurs de gaz.

La CRE constate que la fréquence de ces renégociations, et leurs effets sur les conditions d'approvisionnement de GDF SUEZ, en terme de prix notamment, ont justifié ces dernières années une révision de la formule tarifaire à intervalles réguliers.

La formule a ainsi été révisée à la fin des années 2010, 2011, et 2012. Lors de chacune de ces révisions, une part indexée sur le marché a été introduite et accrue, passant de 0 à 9,5 %, puis à 26 % et à 36 %, reflétant les renégociations de GDF SUEZ avec ses principaux fournisseurs de gaz dans le cadre de ses contrats de long terme importés.

Comme l'indique GDF SUEZ dans sa communication financière sur les résultats 2012, le processus de renégociation continue et les perspectives de renégociation sur l'année 2013 portent sur des volumes significatifs. GDF SUEZ précise qu'il utilise tous les leviers de renégociation dont il dispose (augmentation de la part marché, baisse des prix indexés pétrole, réduction des volumes), ce qui est susceptible d'avoir des effets sur le coût moyen d'approvisionnement de GDF SUEZ.

Par ailleurs, les clauses de certains contrats en cours prévoient des évolutions des formules de prix dans le temps. Certaines doivent intervenir au second semestre 2013 pour des volumes prévisionnels de gaz livrés significatifs.

Dans ce cadre, s'il ressort de cet audit que la formule en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2013 a été correctement établie sur la base des données contractuelles connues à fin décembre 2012, la perspective d'une révision de la formule tarifaire d'ici la fin de l'année 2013, au plus tard au 1^{er} octobre, apparaît nécessaire. Cette révision devrait permettre :

- de redéfinir le niveau de la part indexée marché dans la formule, en la portant à au moins 40 %, sur la base des évolutions des formules de prix des contrats de long terme prévues au cours du deuxième semestre 2013 ;

- de revoir la pertinence des indices marchés, et leurs pondérations, retenus dans la formule, en y introduisant notamment une indexation sur l'indice PEG Nord ;
- de prendre en compte les effets actés ou anticipés des renégociations de contrat de long terme susceptibles d'avoir un effet sur le coût d'approvisionnement de GDF SUEZ en 2013.

Concernant le périmètre d'approvisionnement à prendre en compte, la CRE relève que le portefeuille d'approvisionnement de GDF SUEZ, historiquement composé en majorité de contrats d'approvisionnement en gaz de long terme, est désormais constitué d'une part croissante d'achats de court terme. En 2012, le poids de ces achats de court terme représente près de 30 % du portefeuille d'approvisionnement européen de GDF SUEZ.

GDF SUEZ indique que ces achats sont pour l'essentiel opérés dans le cadre d'opération d'achat/vente ou pour des opérations spécifiques. Néanmoins la diversité des sources d'approvisionnement de GDF SUEZ lui procure un potentiel d'optimisation.

4. Synthèse et recommandations

A l'issue de l'examen des coûts d'approvisionnement de GDF SUEZ, la CRE conclut tout d'abord que les coûts d'approvisionnement de GDF SUEZ ont été correctement estimés par la formule tarifaire au périmètre des contrats de long terme importés en 2012, ainsi qu'au périmètre élargi aux contrats de long terme non importés en 2012 mais susceptible de l'être, et aux achats de court terme

Autrement dit, la CRE n'a pas identifié d'écarts entre coûts estimés par la formule et coûts supportés par GDF SUEZ en 2012 qui devraient être compensés lors de la détermination des prochains tarifs réglementés de vente de gaz de GDF SUEZ.

De même la formule en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2013 est correctement calée par rapport aux coûts prévisionnels de GDF SUEZ, sur la base des informations disponibles à la fin du mois de mars 2013.

La CRE formule néanmoins les recommandations suivantes sur le suivi des coûts d'approvisionnement supportés en 2013 par GDF SUEZ, et sur les perspectives de révision de la formule.

- Sur la pertinence de la formule en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2013

Recommandation 1 : les effets des renégociations en cours depuis le 1^{er} janvier 2013, et leur matérialisation sur les coûts d'approvisionnement de GDF SUEZ depuis le début de l'année 2013, devront être confirmés et considérés, le cas échéant, dans la perspective des prochains mouvements tarifaires.

Concernant le début de l'année 2013, la CRE a été en mesure de valider les aspects calculatoires de la formule en vigueur, et notamment son adéquation aux coûts d'approvisionnement tels qu'ils peuvent être estimés sur la base des données contractuelles connues à fin décembre 2012.

Elle note cependant que les renégociations prévues au début 2013 et qui n'avaient pas été intégrées dans la formule, à effet rétroactif au 1^{er} janvier 2013, sont toujours en cours à la fin du mois de mars 2013. Ces renégociations portent sur des volumes significatifs.

Un suivi par la CRE de la matérialisation de ces effets apparaît par conséquent nécessaire à l'occasion de ses prochains avis sur les tarifs réglementés de vente de gaz naturel.

- Sur les perspectives de révision de la formule tarifaire

Recommandation 2 : Une révision de la formule sur le second semestre 2013, au plus tard au 1^{er} octobre, apparaît nécessaire afin de refléter au mieux l'évolution 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 sur le second semestre 2013 pour des volumes prévisionnels de gaz livrés significatifs.

Par ailleurs, des renégociations sur l'année à venir portent sur des volumes significatifs et sont susceptibles d'avoir des effets sur les coûts d'approvisionnement de GDF SUEZ.

Dans ce cadre, la perspective d'une révision de la formule tarifaire d'ici la fin de l'année 2013, au plus tard au 1^{er} octobre, apparaît nécessaire afin de refléter au mieux ces évolutions.

- **Sur la part marché à intégrer dans une formule révisée le cas échéant**

Recommandation 3 : la part d'indexation marché à prendre en compte dans la formule devrait être portée à au moins 40%

Comme indiqué précédemment, les clauses de certains contrats d'approvisionnement de GDF SUEZ prévoient des évolutions des formules de prix (part des volumes indexé marché, niveau des indexations etc.) sur le second semestre 2013.

Sur la base des informations disponibles à fin mars 2013, la CRE relève que la part marché devrait alors être fixée au moins à 40% afin de prendre en compte ces évolutions.

Par ailleurs, cette évolution ne tient pas compte des effets éventuels des renégociations en cours du portefeuille de contrats de long terme de GDF SUEZ. Une révision de la formule devrait permettre de prendre en compte les effets actés ou anticipés des renégociations de contrat de long terme susceptibles d'avoir un effet sur le coût d'approvisionnement de GDF SUEZ.

Recommandation 4 : La pondération des indexations marché devrait être révisée

La CRE a relevé que la pondération des indexations marché retenus dans la formule au 1^{er} janvier n'est pas représentative de la pondération réelle des différents indices marché constatée dans les contrats de long terme. En particulier la CRE a noté, lors de ces travaux, que les indexations marché sur des cotations de prix mensuels sont les plus largement observées dans les contrats de long terme de GDF SUEZ, tandis que l'indexation marché prépondérante dans la formule tarifaire en vigueur est une indexation marché sur des cotations de prix trimestriels.

Le choix des indices et de leur pondération devra également être apprécié en fonction du risque de volatilité induit par les fluctuations des prix de marché de gros du gaz.

Recommandation 5 : La prise en compte d'une indexation PEG Nord devrait être envisagée

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, dans la mesure où cette indexation était encore peu représentative des indices observés dans les différents contrats de long terme de GDF SUEZ.

Depuis début 2012, les évolutions des conditions d'approvisionnement de GDF SUEZ, en particulier en lien avec des renégociations conclues en 2012 et début 2013, ont conduit à une introduction de l'indexation PEG Nord dans les formules de prix de différents contrats portant sur des volumes de gaz livrés significatifs.

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

- **Sur le périmètre d'approvisionnement à prendre en compte**

Recommandation 6 : la CRE est réservée sur un élargissement du périmètre de la formule aux achats de court terme

Les achats à court terme représentent une part croissante du portefeuille d'approvisionnement européen de GDF SUEZ.

Or la formule reste à ce jour fixée en fonction d'un périmètre exclusivement basé sur les contrats de long terme, qui n'intègre par conséquent pas la totalité des sources d'approvisionnement.

Dans un contexte dans lequel les coûts d'approvisionnement dans le cadre des contrats long terme sont depuis 2009 supérieurs à ceux du marché, les tarifs basés sur la formule actuellement en vigueur couvrent les coûts tels qu'ils peuvent être évalués aussi bien en ne se fondant que sur le périmètre des contrats à long terme qu'en intégrant tout ou partie de l'approvisionnement à court terme.

La CRE estime que les deux approches de la définition de la formule – une approche limitée aux contrats de long terme, et une approche prenant en compte tout ou partie des approvisionnements à court terme - sont compatibles avec l'exigence de couverture des coûts fixée par l'article L. 445-3 du code de l'énergie.

Il appartient au gouvernement de se déterminer entre ces deux approches en prenant en compte les effets de la solution retenue sur :

- la sécurité d'approvisionnement, que le contrat de service public de GDF SUEZ lie à l'engagement de conserver un portefeuille d'approvisionnement diversifié, fondé sur des contrats de long terme mais aussi sur d'autres sources de gaz aisément mobilisables telles que les achats sur les marchés de court terme ;
- la façon dont sont traduits les coûts d'approvisionnement et leur évolution, conformément à l'article 4 du décret du 18 décembre 2009 ;
- les prix pour les consommateurs finals, qui pourraient certes bénéficier d'une partie du potentiel d'optimisation que son portefeuille d'approvisionnement diversifié procure à GDF SUEZ, mais avec en contrepartie davantage de volatilité, et ce d'autant plus que la part marché liée aux approvisionnements de long terme serait par ailleurs élevée ;
- l'impact de cette formule sur la contestabilité des tarifs.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la CRE est réservée sur l'extension du périmètre de la formule aux achats de court terme.

Fait à Paris, le 4 avril 2013

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

Philippe de LADOUCETTE