



DELIBERATION N° 2021-316

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 14 octobre 2021 portant avis sur le projet de décret relatif aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel modifiant l'article R.445-5 du code de l'énergie et sur le projet de décret relatif aux tarifs réglementés de vente de gaz naturel fournis par Engie et faisant application du dernier alinéa de l'article R.445-5 du code de l'énergie

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Catherine EDWIGE, Ivan FAUCHEUX et Jean-Laurent LASTELLE, commissaires.

1. CONTEXTE, COMPETENCE ET SAISINE DE LA CRE

La loi n°2019-1147 relative à l'énergie et au climat (LEC), promulguée le 8 novembre 2019, met fin aux tarifs réglementés de vente (TRV) de gaz naturel, pour toutes les catégories de consommateurs, en plusieurs étapes :

- les clients professionnels ne peuvent plus bénéficier des TRV depuis le 1^{er} décembre 2020 ;
- les clients résidentiels ainsi que les syndicats de copropriétés et les propriétaires uniques d'immeuble à usage unique d'habitation dont la consommation annuelle est inférieure à 150 MWh devront, eux, opter pour une offre de marché d'ici le 1^{er} juillet 2023.

Les TRV de gaz ne sont plus commercialisés depuis le 8 décembre 2019. Néanmoins, pour les contrats en cours d'exécution à la date de publication de la LEC et jusqu'aux échéances mentionnées ci-dessus, les dispositions du code de l'énergie relatives au mode de construction et aux missions de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) abrogées par la LEC restent applicables dans leur rédaction antérieure à cette loi.

Les tarifs réglementés de vente en distribution publique d'Engie sont encadrés par les articles L. 445-1 à L. 445-4 et R. 445-1 à R. 445-7 du code de l'énergie.

L'article R. 445-2 du code de l'énergie dispose que « *les tarifs réglementés de vente du gaz naturel couvrent les coûts d'approvisionnement en gaz naturel et les coûts hors approvisionnement. Ils comportent une part variable liée à la consommation effective et une part forfaitaire calculée à partir des coûts fixes de fourniture du gaz naturel* ».

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 R. 445-4 du code de l'énergie prévoit 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 R. 445-5 du code de l'énergie prévoit que le fournisseur « *modifie selon une fréquence prévue 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 mentionné à l'article R. 445-4.*

Avant de procéder à une telle modification, le fournisseur saisit la Commission de régulation de l'énergie d'une proposition de barèmes accompagnée des éléments d'information permettant de la justifier, afin qu'elle en vérifie la conformité avec la formule tarifaire ou, le cas échéant, avec les dispositions prévues par le décret mentionné au cinquième alinéa du présent article.

Le fournisseur ne peut appliquer la modification avant l'expiration d'un délai de vingt jours à compter de la saisine de la Commission de régulation de l'énergie.

En cas d'augmentation exceptionnelle des prix des produits pétroliers ou des prix de marché du gaz naturel, sur le dernier mois ou sur une période cumulée de trois mois, le Premier ministre peut, avant l'expiration du délai [de 20 jours] et après avis de la Commission de régulation de l'énergie, s'opposer par décret à la proposition et fixer de nouveaux barèmes. Le décret précise les modalités et le calendrier, qui ne peut excéder un an à compter de son entrée en vigueur, de remise à niveau des tarifs par rapport à la formule tarifaire et de répercussion des montants non perçus durant la période considérée. Il précise les conditions dans lesquelles le fournisseur est autorisé à modifier ses tarifs réglementés jusqu'à l'intervention d'un nouvel arrêté tarifaire pris en application de l'article R. 445-4.

L'arrêté du 28 juin 2021 relatif aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel fourni par Engie a fixé les tarifs réglementés de vente d'Engie au 1^{er} juillet 2021 ainsi que la formule permettant d'estimer l'évolution de ses coûts d'approvisionnement entre le 1^{er} juillet 2021 et le 30 juin 2022.

La CRE a été saisie le 5 octobre 2021 par Engie du projet de barèmes des tarifs réglementés de vente de gaz naturel d'Engie pour le 1^{er} novembre 2021. Ces barèmes prévoient, en application de la formule tarifaire définie par l'arrêté du 28 juin 2021, une hausse moyenne des tarifs hors taxe de vente de gaz naturel de 17,20 €/MWh au 1^{er} novembre 2021, soit une évolution de + 21,2 % HT (soit + 19,5% TTC) par rapport au niveau fixé au 1^{er} octobre 2021.

La CRE a été saisie par la ministre de la transition énergétique le 5 octobre 2021 de deux projets de décrets.

Le premier projet de décret vient modifier le dernier alinéa de l'article R.445-5 du code de l'énergie précisant la durée maximale pendant laquelle les barèmes ne seront pas applicables en cas d'opposition du Premier ministre et la durée maximale pour recouvrer les montants non perçus.

Le second décret pris en application des dispositions de l'article R. 445-5 du code de l'énergie, a pour principal objet de faire opposition à la proposition de barème présentée par ENGIE pour le 1^{er} novembre 2021 en raison de la hausse exceptionnelle des prix constatée sur les marchés de gros du gaz naturel et de fixer leur évolution jusqu'au 30 juin 2022.

Les deux projets de décret figurent en annexe de la présente délibération.

2. CONTENU DES PROJETS DE DECRET

2.1 Contenu du projet de décret relatif aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel modifiant l'article R.445-5 du code de l'énergie

Le projet de décret relatif aux tarifs réglementés de vente du gaz naturel modifiant l'article R.445-5 du code de l'énergie remplace le dernier alinéa de l'article R.445-5 par deux nouveaux alinéas.

Les modifications apportées consistent à fixer une période maximale de huit mois à compter de l'entrée en vigueur du décret d'opposition aux barèmes, au-delà de laquelle il devra être procédé à la remise à niveau des tarifs réglementés de vente du gaz d'Engie par rapport à la formule tarifaire en vigueur.

La durée maximale d'un an pour recouvrer les montants non perçus pendant cette période maximale de huit mois s'applique dorénavant à compter de la fin de cette période et en tout état de cause ne pourra pas aller au-delà du 30 juin 2023.

2.2 Contenu du projet de décret relatif aux tarifs réglementés de vente de gaz naturel fournis par Engie et faisant application du dernier alinéa de l'article R.445-5 du code de l'énergie

Le projet de décret s'oppose à la proposition de barème pour les tarifs réglementés de vente de gaz naturel en distribution publique pour le mois de novembre 2021 présentée par la société Engie.

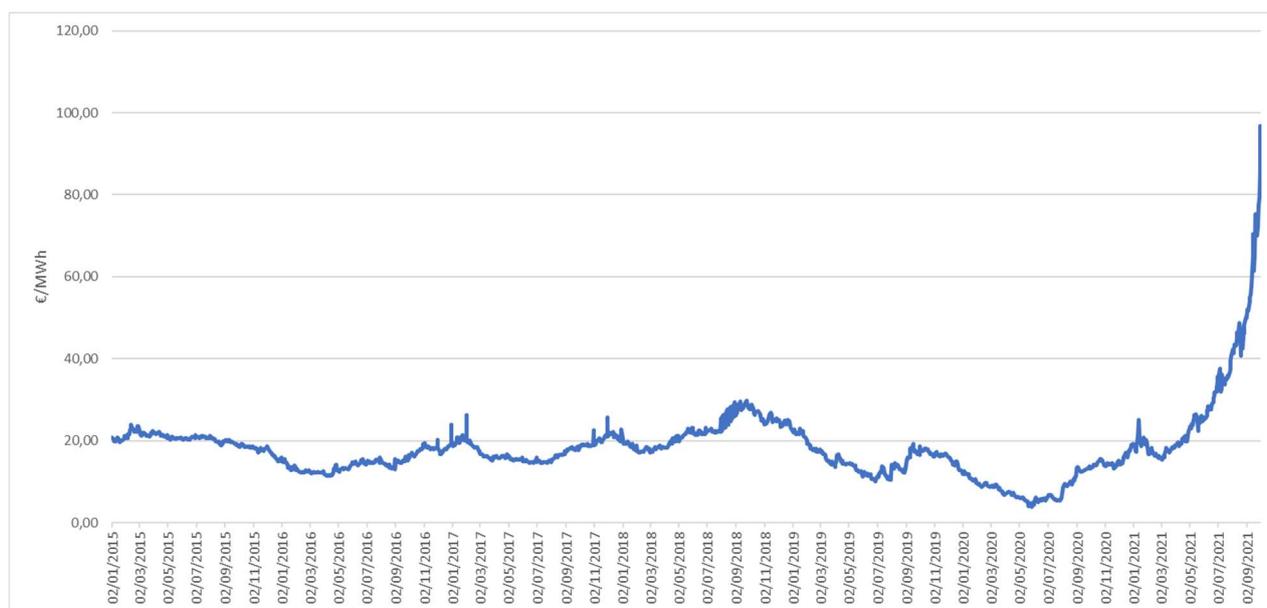
Il prévoit un gel du niveau des TRVG d'Engie, toutes taxes comprises, jusqu'au 30 juin 2022 ainsi que les modalités de rattrapage des montants non couverts.

Il prévoit enfin les modalités d'évolution de la part variable du barème des tarifs réglementés de vente de gaz d'Engie. Celle-ci évoluera en application d'une formule d'indexation basée notamment sur les évolutions de la TICGN et de la TVA applicable aux consommations de gaz naturel.

3. ANALYSE DE LA CRE

3.1 La hausse des prix sur le marché européen et mondial du gaz naturel, et la hausse résultante du tarif réglementé d'Engie, sont d'une ampleur exceptionnelle justifiant l'intervention des pouvoirs publics

Les prix de gros européens du gaz naturel sont en augmentation constante depuis début mars 2021, et la hausse s'accélère depuis juillet 2021 pour atteindre des niveaux jamais rencontrés en Europe. Cette situation inédite résulte du fort rebond de l'économie mondiale et d'un contexte exceptionnel dû à la conjonction de nombreux facteurs. Parmi ceux-ci : les niveaux des stocks européens après un hiver 2020-2021 très froid, la forte demande asiatique venant diminuer l'offre mondiale en GNL ainsi que les difficultés rencontrées pour augmenter les importations en provenance de Russie et de Norvège, les deux principaux fournisseurs de gaz de l'Europe.



Evolution des indices de prix month-ahead+2 du gaz en France (PEG) depuis le 1er janvier 2015 (Source : EEX)

Les prix de gros du gaz pour les produits futurs anticipent actuellement un maintien de ces niveaux de prix pendant l'automne 2021 et l'hiver 2021-2022, puis une baisse à partir du printemps et de l'été 2022, avant un retour à un niveau normal pour l'année 2023.

Par leur construction, les TRVG reflètent strictement l'évolution des coûts d'achat du gaz des fournisseurs historiques, dont Engie, qui ne tirent pas bénéfice des augmentations des TRVG. Depuis 2013¹, le TRVG d'Engie évolue mensuellement sur la base d'une formule reposant principalement sur l'évolution des prix de gros du gaz mensuels et trimestriels. Les consommateurs aux TRVG sont ainsi directement exposés aux hausses très fortes survenues ces derniers mois. Le TRVG a ainsi augmenté, consécutivement, de 8,6 %, 4,7 %, 7,9 %² et 12,6% TTC respectivement aux mois de juillet, d'août, de septembre et d'octobre 2021.

¹ Décret n° 2013-400 du 16 mai 2013 modifiant le décret n° 2009-1603 du 18 décembre 2009 relatif aux tarifs réglementés de vente de gaz naturel

² Les hausses de juillet, août, septembre et octobre représentent, hors taxe, 9,96 %, 5,3 %, 8,7 et 13,9%.

L'application de la formule tarifaire conduirait à une nouvelle hausse de 19,5% TTC le 1^{er} novembre, suivie probablement d'une nouvelle hausse le 1^{er} décembre 2021.

Dans ces conditions, nous sommes en présence d'une situation de crise exceptionnelle, jamais vue dans l'histoire gazière européenne. La CRE considère que les conditions sont réunies pour mettre en œuvre les dispositions du code de l'énergie prévoyant une intervention du gouvernement sur le niveau des TRVG.

3.2 Les effets négatifs du gel des TRVG sur le fonctionnement concurrentiel du marché de détail du gaz devraient rester limités

L'intervention du gouvernement sur le niveau des TRVG a pour objet, dans les conditions prévues par le code de l'énergie, de protéger les consommateurs contre les hausses brutales et d'une ampleur exceptionnelle des prix du gaz.

Pour autant, cette intervention constitue une perturbation du fonctionnement normal du marché du gaz naturel, qui doit être strictement proportionnée à son objectif et respecter les conditions prévues par le code de l'énergie.

La CRE considère que les conséquences sur le fonctionnement du marché de détail du gaz naturel devraient être limitées.

En premier lieu, la mesure de gel mise en place par le projet de décret est temporaire : la stabilisation du niveau du TRVG d'Engie s'exercerait du 1^{er} novembre 2021 au 30 juin 2022. Compte tenu des prévisions actuelles du marché, les prix de gros devraient à nouveau passer sous le niveau du 1^{er} octobre à partir du 1^{er} avril, ce qui réduit l'effet pratique du gel aux 5 mois de novembre 2021 à mars 2022.

Le gel proposé par le projet de décret a donc pour conséquence directe de réduire, voire supprimer, la compétitivité des offres de marché par rapport au TRVG, du 1^{er} novembre au 1^{er} avril, puisque leurs prix ne pourraient plus être compétitifs avec ceux des TRVG ou des offres indexées existantes.

Toutefois, plusieurs éléments limitent les effets négatifs de ce gel :

- les consommateurs en offres de marché ne peuvent pas revenir au TRVG. Le gel ne conduira donc pas les fournisseurs d'offres de marché à perdre leurs clients existants, et seule leur croissance commerciale sera ralentie pendant la période du gel ;
- à la sortie du gel tarifaire, les décrets prévoient que les TRVG comprendront une composante de rattrapage des sommes non perçues pendant le gel. Les offres de marché seront donc plus compétitives pendant cette période ;
- enfin, les TRVG disparaîtront au 1^{er} juillet 2023. Par définition, tout effet éventuel sur le bon fonctionnement du marché cessera, en tout état de cause, à cette échéance .

En conclusion, sans négliger les effets des mesures proposées, la CRE considère que leurs conséquences sur le fonctionnement du marché de détail devraient être limitées.

3.3 Le gel des TRVG ne doit pas peser sur la situation financière des fournisseurs

3.3.1 Les projets de décret prévoient le rattrapage complet des sommes non perçues pendant le gel tarifaire

Le second projet de décret prévoit que le niveau des TRVG sera fixé, jusqu'au 30 juin 2022, au niveau en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2021. Compte tenu du niveau des prix de marché de gros, l'approvisionnement par Engie devrait se faire à des prix supérieurs, générant, sur les mois d'hiver, un manque à gagner qu'il sera nécessaire de rattraper par la suite. La CRE note que les fournisseurs d'offres de marché indexées aux TRVG subiront des impacts financiers similaires.

Si les prix de marché de gros baissent effectivement au 1^{er} avril 2022, comme les marchés semblent l'anticiper, le gel jusqu'au 30 juin 2022 permettra de rattraper de premiers montants au printemps, le rattrapage complet devant être effectué selon les modalités définies à l'article R. 445-5 du code de l'énergie.

En outre, le second projet de décret prévoit une forme d'indexation de la part variable de chaque option tarifaire sur la TICGN et à la TVA. Cette indexation permet aux pouvoirs publics de mettre en œuvre une baisse de ces taxes dans l'hypothèse où les conditions de marché à l'issue de l'hiver créeraient un risque que le rattrapage tarifaire ne puisse être réalisé dans les délais prévus à l'article R. 445-5 du code de l'énergie.

La CRE accueille favorablement ce dispositif qui permettra, si nécessaire, de faciliter le rattrapage tarifaire en limitant les montants à rattraper auprès des consommateurs.

3.3.2 Le gel tarifaire ne doit pas mettre en péril la situation financière des fournisseurs

Le gel des TRVG à leur niveau du 1^{er} octobre évite des fortes hausses prévues le 1^{er} novembre et le 1^{er} décembre. Il devrait donc conduire, selon toute probabilité, à une perte de recettes d'une ampleur considérable pendant 5 mois de novembre 2021 à mars 2022. En plus du fournisseur qui commercialise le TRVG (ENGIE), c'est aussi le cas des fournisseurs commercialisant des offres de marché indexées sur le TRVG, qui représentent de l'ordre de 1,5 million de clients résidentiels supplémentaires.

La CRE considère primordial que le gel tarifaire, s'il est justifié du point de vue de la protection des consommateurs pendant l'hiver 2021-2022, ne menace pas la situation financière des fournisseurs de gaz en raison d'une décision politique qui leur est extérieure.

En premier lieu, au vu des prévisions de prix sur les marchés de gros et des pertes de recettes à prévoir pour les fournisseurs pendant les 5 mois de novembre 2021 à mars 2022, la CRE recommande qu'une baisse temporaire de la fiscalité sur le gaz (TICGN) puisse être mise en place dès le 1^{er} janvier 2022, ce qui a fait l'objet d'un amendement gouvernemental au projet de loi de finances pour 2022. Une telle baisse de taxe est indispensable pour limiter l'exposition financière des fournisseurs et faciliter le rattrapage tarifaire ultérieur. Son application serait utile dès le 1^{er} janvier car la majorité du gaz naturel est consommée sur les mois d'hiver. A contrario, une baisse à partir du printemps n'aurait qu'un effet très réduit.

En second lieu, la CRE recommande aux pouvoirs publics de prévoir un dispositif complémentaire d'aide aux fournisseurs qui se trouveraient en grave difficulté financière du fait du gel tarifaire.

3.3.3 La publication des barèmes qui auraient été appliqués sans le gel tarifaire apportera une transparence nécessaire

La CRE publie chaque mois sa délibération, adressée à la ministre de la transition énergétique, vérifiant la bonne application par Engie de la formule d'évolution des TRVG. Cette délibération comprend dans son annexe les barèmes applicables le mois suivant, après la prise de l'arrêté ministériel correspondant.

Le gel tarifaire ne doit pas faire disparaître cette transparence utile au bon fonctionnement du marché de détail du gaz naturel. En conséquence, la CRE recommande que le second décret prévoie explicitement qu'Engie continue à adresser à la CRE chaque mois pendant le gel, soit jusqu'au 30 juin 2022, le barème qui aurait été appliqué en l'absence de gel et que la CRE, après vérification, publie ce barème.

La publication de ces barèmes facilitera également la bonne réalisation du rattrapage des sommes non perçues pendant le gel tarifaire.

3.4 L'extension de la période de rattrapage facilitera le rattrapage des sommes non perçues pendant le gel tarifaire

Le premier projet de décret prévoit une période de rattrapage qui s'étendra du 1^{er} juillet 2022 au 30 juin 2023, date de fin des TRVG.

La CRE accueille favorablement cette mesure qui permet de lisser les effets du rattrapage.

AVIS DE LA CRE

La hausse des prix constatée depuis l'été sur les marchés de gros est d'une ampleur sans précédent induisant une hausse potentielle de 19,5% TTC des TRVG au 1^{er} novembre et une autre d'ampleur similaire en décembre. A ce titre, et conformément aux dispositions du code de l'énergie, la CRE a été saisie de deux projets de décret permettant, d'une part de geler le niveau des TRVG, d'autre part d'étendre la période de compensation ultérieure des pertes de recettes dues au gel tarifaire.

La CRE partage le constat que la hausse des prix sur les marchés de gros a des conséquences pour un certain nombre de clients et notamment les clients résidentiels au TRVG. Elle considère que l'intervention des pouvoirs publics dans ces circonstances extrêmes est justifiée.

La CRE considère en outre que les conséquences sur le fonctionnement du marché de détail du gaz naturel devraient être limitées puisque le gel est temporaire, que les consommateurs ne peuvent plus souscrire de nouvelle offre aux TRVG et que les TRVG disparaîtront le 30 juin 2023, soit dans moins de deux ans.

La CRE attache la plus grande importance à ce que le gel tarifaire ne menace pas la situation financière des fournisseurs de gaz. Elle accueille donc favorablement les dispositifs prévus dans les projets de décrets.

En particulier, la CRE recommande en outre qu'une baisse temporaire de la fiscalité sur le gaz (TICGN) puisse être mise en place dès le 1^{er} janvier 2022 et que les pouvoirs publics prévoient un dispositif d'aide complémentaire aux fournisseurs qui se trouveraient en grave difficulté financière du fait du gel tarifaire.

Elle recommande également que les décrets prévoient la publication mensuelle par la CRE, dans les mêmes conditions que précédemment, des barèmes qui auraient été en vigueur en l'absence de gel tarifaire.

La CRE rend un avis favorable sur les deux projets décrets visés par la présente délibération.

La présente délibération sera publiée sur le site internet de la CRE et transmise à la ministre de la transition écologique et au ministre de l'économie, des finances et de la relance.

Délibéré à Paris, le 14 octobre 2021.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Le Président,

Jean-François CARENCO