

Commission de régulation de l'énergie

Avis de la Commission de régulation de l'énergie du 11 août 2008 sur le projet d'arrêté relatif aux prix de vente de l'électricité

NOR : DEVE0820040V

Participaient à la séance : M. Philippe de Ladoucette, président, M. Maurice Meda, vice-président, MM. Jean-Paul Aghetti, Eric Dyèvre et Emmanuel Rodriguez, commissaires.

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie pour avis le 6 août 2008 par le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, d'un projet d'arrêté relatif aux prix de l'électricité prévoyant d'augmenter, à compter du 16 août 2008, les tarifs de vente hors taxes de l'électricité mentionnés à l'article 4 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

Cette augmentation concerne l'ensemble des tarifs réglementés de vente appliqués par les fournisseurs historiques (EDF et les entreprises locales de distribution [ELD]). La hausse proposée est différenciée par catégorie tarifaire : + 2 % sur les tarifs bleus, + 6 % sur les tarifs jaunes et + 8 % sur les tarifs verts.

Pour élaborer son avis, la CRE a consulté les différents acteurs concernés et auditionné, le 11 août 2008, une association de consommateurs, des fournisseurs, EDF et les administrations compétentes.

1. Contexte

1.1. L'ouverture du marché à la concurrence

Depuis le 1^{er} juillet 2007, le marché français de l'électricité est entièrement ouvert à la concurrence. Trois types d'offres coexistent sur ce marché :

	LOI DU...	LES BÉNÉFICIAIRES	LES FOURNISSEURS CONCERNÉS
Tarifs réglementés de vente.	10 février 2000 (article 4).	Voir tableaux du paragraphe 1.2.	Les fournisseurs historiques.
Offres de marché.	10 février 2000 (article 22).	Tous les sites.	Tous les fournisseurs.
TaRTAM (*)	9 août 2004 (I de l'article 30-1 modifié).	Tous les sites en offre de marché pour lesquels une demande écrite a été faite (**).	Tous les fournisseurs.

(*) Tarif réglementé transitoire d'ajustement du marché.
(**) Pour une durée de fourniture ne pouvant excéder la date du 30 juin 2010.

Les parts respectives de consommateurs aux tarifs réglementés de vente, en offre de marché et au TaRTAM sont présentées dans les tableaux ci-dessous, pour chaque catégorie de client, au 31 mars 2008.

En nombre de sites :

AU 31 MARS 2008	SITES NON RÉSIDENTIELS				SITES RÉSIDENTIELS
	PETITS SITES	MOYENS SITES	GRANDS SITES	TOTAL	
Aux tarifs réglementés (1).	82,0 %	94,5 %	82,3 %	83,1 %	99,6 %
En offre de marché.	18,0 %	5,4 %	8,9 %	16,9 %	0,4 %
Au TaRTAM.	0,0 %	0,1 %	8,8 %	0,1 %	n.a.

Sources : GRD, RTE, fournisseurs ; analyse : CRE.
(1) Données EDF + 6 principales ELD.

En volume :

AU 31 MARS 2008	SITES NON RÉSIDENTIELS				SITES RÉSIDENTIELS
	PETITS SITES	MOYENS SITES	GRANDS SITES	TOTAL	
Aux tarifs réglementés (1).	81,6%	94,5%	32,9%	54,0%	99,6%
En offre de marché.	18,4%	5,3%	19,9%	16,5%	0,4%
Au TaRTAM.	0,0%	0,1%	47,2%	29,6%	n.a.

Sources : GRD, RTE, fournisseurs ; analyse : CRE.
(1) Données EDF + 6 principales ELD.

1.2. Cadre législatif et réglementaire

La loi du 10 février 2000 dispose, en son article 4, que les tarifs réglementés de vente « couvrent l'ensemble des coûts supportés à ce titre par Electricité de France et par les distributeurs non nationalisés » et que « les avis de la Commission de régulation de l'énergie sont fondés sur l'analyse des coûts techniques et de la comptabilité générale des opérateurs ».

Le décret n° 88-850 du 29 juillet 1988 dispose, en son article 3, que l'évolution des tarifs réglementés de vente « traduit la variation du coût de revient de l'électricité, qui est constitué des charges d'investissement et d'exploitation du parc de production et du réseau de transport et de distribution ainsi que des charges de combustibles ».

Les coûts liés à l'acheminement étant, par principe, couverts par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité, il appartient à la CRE de vérifier que les coûts de la fourniture sont couverts par la part fourniture des tarifs réglementés de vente, obtenue en déduisant de ces tarifs le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité et la contribution tarifaire acheminement (CTA).

La loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie a modifié la loi du 10 février 2000 pour imposer qu'EDF et les ELD tiennent une comptabilité interne permettant de distinguer, à partir du 1^{er} juillet 2007, la fourniture aux consommateurs finals ayant exercé leur éligibilité, en offre de marché, et la fourniture aux consommateurs finals n'ayant pas exercé leur éligibilité, aux tarifs réglementés de vente. Les propositions des opérateurs relatives aux règles applicables à cette comptabilité sont en cours d'élaboration et devront être soumises pour approbation à la CRE après avis du Conseil de la concurrence.

La loi n° 2008-66 du 21 janvier 2008 relative aux tarifs réglementés d'électricité et de gaz naturel offre la possibilité à certains consommateurs ayant une offre de marché, sous certaines conditions, de souscrire à nouveau une offre aux tarifs réglementés de vente.

Ces conditions sont résumées dans les tableaux ci-dessous. Elles dépendent en particulier de la nature du consommateur (résidentiel ou non résidentiel), de la puissance souscrite et du site concerné (même site, site précédemment occupé par un tiers, nouveau site).

RÉSIDENTIEL		
Le consommateur utilise déjà l'électricité dans son logement.	Si son contrat actuel est au tarif réglementé.	1. Il peut conserver son contrat actuel. 2. Il peut souscrire une offre de marché .
	Si son contrat actuel est en offre de marché.	1. Il peut conserver son contrat actuel. 2. Il peut souscrire une autre offre de marché . 3. Principe de « réversibilité » : jusqu'au 30 juin 2010, il peut souscrire une offre au tarif réglementé auprès d'EDF (1), 6 mois minimum après avoir souscrit pour la première fois, dans ce logement, une offre de marché.
Le consommateur emménage dans un logement précédemment occupé ou neuf.		1. Il peut souscrire une offre de marché . 2. Jusqu'au 30 juin 2010, il peut souscrire une offre au tarif réglementé auprès d'EDF (1).
(1) EDF ou bien, dans quelques communes (qui concernent moins de 5 % des clients), un fournisseur local d'électricité.		

NON RÉSIDENTIEL

Le consommateur utilise déjà l'électricité dans un local non résidentiel.	Si son contrat actuel est au tarif réglementé.	1. Il peut conserver son contrat actuel. 2. Il peut souscrire une offre de marché .
	Si son contrat actuel est en offre de marché.	1. Il peut conserver son contrat actuel. 2. Il peut souscrire une autre offre de marché .
Le consommateur demande la mise en service de l'électricité dans un local non résidentiel <u>précédemment occupé</u> .		1. Il peut souscrire une offre de marché . 2. Jusqu'au 30 juin 2010, et s'il dispose d'une puissance installée inférieure ou égale à 36 kVA (kilovoltampères), il peut souscrire une offre au tarif réglementé auprès d'EDF (1).
Le consommateur demande la mise en service de l'électricité dans un local non résidentiel <u>qui vient d'être raccordé au réseau d'électricité</u> .		1. Il peut souscrire une offre de marché . 2. Jusqu'au 30 juin 2010, il peut souscrire une offre au tarif réglementé auprès d'EDF (1), quelle que soit la puissance installée dont il dispose.
(1) EDF ou bien, dans quelques communes (qui concernent moins de 5 % des clients), un fournisseur local d'électricité.		

1.3. Rappel

Le 16 août 2007, le Gouvernement a décidé une hausse des tarifs réglementés de vente d'électricité, différenciée par catégorie tarifaire : + 1,1 % sur les tarifs bleus, + 1,5 % sur les tarifs jaunes et les tarifs verts.

Dans son avis du 9 août 2007, la CRE avait noté avec satisfaction le fait que, même s'il aurait convenu que les évolutions soient différenciées également entre les tarifs jaunes et verts, le Gouvernement avait proposé, pour la première fois, une hausse des tarifs réglementés différenciée entre les tarifs bleus et les autres.

La CRE avait émis un avis favorable sur la hausse de 1,1 % proposée sur les tarifs bleus, qui s'appliquent aux résidentiels et aux petits professionnels. Elle avait indiqué que la part fourniture des tarifs bleus proposés permettait de couvrir les charges du fournisseur EDF sur ce segment sur les années 2007 et 2008, avec une rentabilité raisonnable, calculée sur la base d'une estimation des capitaux engagés comptables. Sur le même critère et compte tenu de la nécessité d'avoir des parts ruban identiques pour les différents segments, elle avait émis un avis défavorable sur la hausse de 1,5 % proposée sur les tarifs jaunes et verts. L'augmentation devait être supérieure à 1,5 % sur les tarifs jaunes ; celle des tarifs verts A (1) devait être plus élevée que celle des tarifs jaunes.

La CRE avait demandé, pour la deuxième année consécutive, que les défauts de la structure actuelle de la tarification soient corrigés. Aucune modification de la structure n'a été effectuée à ce jour.

La CRE avait également prévu de définir, dans les mois suivant l'avis, en liaison avec EDF, le niveau de la « part ruban » qui devait être pris en compte dans la fixation des tarifs réglementés de vente. Dans cette optique, la CRE a confié à un cabinet de conseil une étude visant à analyser la méthode d'évaluation des coûts de production de l'électricité élaborée par EDF, la « part ruban » de ce coût devant être couverte par la « part ruban » des tarifs réglementés de vente.

Enfin, la CRE avait demandé que les tarifs de cession, qui ont été mis en place pour permettre aux ELD de fournir leurs clients aux tarifs réglementés de vente, soient augmentés pour prendre en compte la baisse du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité intervenue en 2006 et les évolutions des tarifs réglementés de vente décidées depuis 2003. Aucune augmentation de ces tarifs n'est intervenue depuis lors.

Par ailleurs, la Commission européenne a adressé à la République française une lettre de mise en demeure en avril 2006, puis un avis motivé en décembre 2006, en raison de la « mise en œuvre incomplète par la France » de la directive 2003/54/CE, portant en particulier sur les tarifs réglementés de vente d'électricité. En juin 2007, la Commission européenne a ouvert une enquête sur les tarifs réglementés verts et jaunes applicables aux grandes et moyennes entreprises, et sur le tarif réglementé transitoire d'ajustement du marché applicables aux grandes et moyennes entreprises qui ont exercé leur éligibilité et qui en ont fait la demande.

(1) Tarif applicable aux clients raccordés sur le réseau de distribution ayant une puissance supérieure à 250 kVA. La CRE ne dispose pas de la part d'EDF d'éléments relatifs aux tarifs verts B et C applicables aux clients raccordés au réseau de transport.

2. Observations

2.1. Mouvement proposé

La hausse proposée se traduit par une augmentation de la part fourniture du tarif de vente moyen de 1,8 €/MWh HT pour le tarif bleu, 4,2 €/MWh HT pour le tarif jaune et 4,2 €/MWh HT pour le tarif vert A.

La part fourniture du tarif de vente est obtenue en déduisant du tarif de vente moyen par catégorie le tarif d'utilisation des réseaux publics en vigueur (TURPE 2) et la contribution tarifaire acheminement.

	TARIF RÉGLEMENTÉ DE VENTE (€/MWh HT)		PART FOURNITURE DU TARIF RÉGLEMENTÉ DE VENTE (€/MWh HT)	
	En vigueur (1)	Proposé	En vigueur (1)	Proposée
Bleu.	88,8	90,6	47,8	49,6
Jaune.	70,3	74,5	38,2	42,4
Vert A.	52,6	56,8	34,7	38,9

Source : calculs CRE sur la base de données EDF.
 (1) Evaluations basées sur les consommations constatées en 2007, ce qui explique les légers écarts avec les chiffres donnés dans l'avis de la CRE du 9 août 2007.

La hausse proposée entraînera une augmentation équivalente, en pourcentage, du tarif réglementé transitoire d'ajustement du marché. Son montant, fixé par un arrêté du 3 janvier 2007, et sur lequel la CRE ne rend pas d'avis, est égal au tarif réglementé de vente majoré respectivement de 10 % pour les tarifs bleus, 20 % pour les tarifs jaunes et 23 % pour les tarifs verts.

2.2. Analyse du niveau

Pour vérifier que les tarifs couvrent les coûts d'EDF, la CRE a utilisé le modèle financier qu'elle a développé depuis juillet 2004. Ce modèle permet d'estimer, pour une année donnée, le compte de résultat de l'activité de fourniture aux tarifs réglementés sur les différents segments de clientèle.

Sur la base des coûts comptables d'EDF (actifs à leur valeur historique), le coût de production était de l'ordre de 35 €/MWh en 2007.

La CRE s'est également appuyée sur les conclusions de l'étude citée ci-dessus concernant l'évaluation proposée par EDF pour ses coûts de production. Cette évaluation s'appuie sur les données issues de la comptabilité d'EDF et s'apparente aux méthodes fondées sur des coûts historiques réévalués pratiquées dans le cas d'infrastructures régulées. Le cabinet de conseil a mené une analyse de sensibilité sur les paramètres clés de la méthode dont, notamment, l'indice de réévaluation et le coût moyen pondéré du capital. Il a conclu qu'une fourchette raisonnable d'évaluation, sur la base de cette approche, serait de 41 à 43 €/MWh en 2007.

Pour 2008 et 2009, le modèle financier prend en compte des hypothèses économiques sur les facteurs d'évolution des charges. Le modèle répartit les charges de production entre les différents segments de clientèle en fonction de clés de répartition, qui peuvent varier légèrement selon les méthodes de calcul retenues. De plus, environ 50 % des charges d'exploitation dépendent des achats de combustibles et d'énergie, dont une partie est fortement volatile. En conséquence, seuls les ordres de grandeur des estimations obtenues sur 2008 et 2009 sont à considérer.

La CRE a aussi analysé la part production des tarifs. Celle-ci est obtenue en déduisant de la part fourniture les coûts commerciaux et les frais de gestion de la clientèle exposés par EDF. Pour un tarif donné, la part production, pour le parc de production considéré, est composée :

- d'une « part ruban », qui, compte tenu du tarif de vente réglementé annuel, évalue les recettes « production » devant couvrir les coûts de production imputables à la consommation d'un client théorique qui consommerait la même quantité d'électricité à chaque instant pendant toute une année ;
- d'un « facteur de forme », qui, compte tenu du tarif de vente réglementé annuel, évalue les recettes « production » devant couvrir les coûts de production imputables à l'écart entre la consommation effective du client moyen du tarif considéré et la consommation en ruban du client théorique.

Les facteurs de forme utilisés ont été calculés par EDF. Par définition, la « part ruban » devrait être identique pour tous les tarifs. L'égalisation des « parts ruban » contribue ainsi à fixer le niveau des tarifs à atteindre. Toutefois, l'évaluation des facteurs de forme est maintenant ancienne et nécessite une mise à jour. En conséquence, seuls les ordres de grandeur des résultats obtenus par cette méthode sont à considérer.

Les résultats du modèle et de la méthode d'égalisation des « parts ruban » permettent de dégager une fourchette pour le niveau des tarifs à atteindre afin qu'ils couvrent le coût de production d'EDF.

Les hausses différenciées permettent de réduire de moitié l'écart entre les « parts ruban » des trois segments tarifaires.

EN €/MWh	ÉCART « PART RUBAN » JAUNE/ « part ruban » bleu	ÉCART « PART RUBAN » VERT/ « part ruban » bleu
Actuel.	-4,1	-5
Après la hausse envisagée.	-2,1	-2,8

2.3. Evolution des tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité

Les tarifs réglementés de vente n'ont jamais pris en compte, depuis leur mise en place fin 2001, les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité. En conséquence, la part fourniture des tarifs, obtenue par différence entre les tarifs réglementés et les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité, ne reflète pas toujours les coûts. Tel est le cas de certains clients, dont la part fourniture est quasiment nulle.

Les nouveaux tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité devront être pris en compte, dès leur entrée en vigueur, dans la structure et le niveau des tarifs réglementés de vente, afin de corriger ce défaut.

2.4. Analyse pour les ELD

Dans la mesure où les tarifs de cession, fixés par décret, ont été mis en place pour permettre aux ELD de fournir leurs clients aux tarifs réglementés de vente, toute évolution des tarifs réglementés de vente doit être répercutée sur les tarifs de cession. Or, le niveau des tarifs de cession n'a pas évolué depuis leur mise en place fin janvier 2005 sur la base de calculs effectués en 2003.

Depuis 2003, les recettes issues de la part production des tarifs réglementés de vente perçues par les ELD ont augmenté du fait de la baisse moyenne du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité, intervenue le 1^{er} janvier 2006, et de la hausse des tarifs réglementés de vente en août 2006 et 2007. La nouvelle hausse tarifaire proposée augmentera encore ces recettes, et donc la marge réalisée par les ELD sur l'activité de fourniture aux tarifs réglementés de vente.

A titre d'illustration, la CRE a constaté que des remises commerciales sur les tarifs réglementés d'électricité étaient pratiquées par au moins une ELD, ce qu'elle a porté devant le Conseil de la concurrence.

Une hausse des tarifs de cession est donc nécessaire.

3. Avis de la CRE

3.1. La CRE rappelle que l'article 4 de la loi du 10 février 2000 impose que les tarifs réglementés de vente « couvrent l'ensemble des coûts supportés à ce titre par EDF et les distributeurs non nationalisés ».

Elle note avec satisfaction le fait que le Gouvernement propose une évolution des tarifs réglementés différenciée entre les tarifs bleu, jaune et vert A qui s'appliquent respectivement aux clients résidentiels et aux petits professionnels, aux PME-PMI et aux grandes entreprises.

L'analyse menée par la CRE montre que les hausses de tarifs devraient être plus élevées que celles proposées. Elle considère que les hausses envisagées constituent toutefois une première étape importante sur la trajectoire visant à atteindre les niveaux de couverture des coûts prévus par la loi.

En conséquence la CRE émet un avis favorable sur les hausses proposées.

3.2. Afin que les tarifs reflètent les coûts, comme l'exige la loi, la structure et le niveau des tarifs devront être réévalués dès l'entrée en vigueur du prochain tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité.

3.3. Les tarifs de cession ayant été mis en place pour permettre aux ELD de fournir leurs clients aux tarifs réglementés de vente, ils doivent évoluer rapidement pour tenir compte des évolutions des tarifs réglementés de vente intervenues depuis leur évaluation.

Fait à Paris, le 11 août 2008.

Pour la Commission de régulation de l'énergie :

Le président,
P. DE LADOUCKETTE