

Commission de régulation de l'énergie

Délibération du 28 juillet 2015 portant avis sur le projet d'arrêté relatif aux tarifs réglementés de vente de l'électricité

NOR : CRER1518070X

Participaient à la séance : Philippe de LADOUCKETTE, président, Catherine EDWIGE, Hélène GASSIN, commissaires.

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a été saisie, pour avis, le 20 juillet 2015, par la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et par le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, d'un projet d'arrêté relatif aux tarifs réglementés de vente de l'électricité, conformément au code de l'énergie et au décret n° 2009-975 du 12 août 2009, modifié par le décret n° 2014-1250 du 28 octobre 2014.

Le projet d'arrêté prévoit une évolution des tarifs réglementés de vente hors taxes de l'électricité applicables par Electricité de France (EDF) et les entreprises locales de distribution (ELD), conformément aux barèmes figurant en annexe de l'arrêté.

Les évolutions moyennes envisagées s'élèvent à + 2,5 % pour les tarifs bleus résidentiels, 0 % pour les tarifs bleus professionnels, + 0,9 % pour les tarifs jaunes et + 4,0 % pour les tarifs verts.

Ces évolutions s'accompagnent d'évolutions différenciées par option tarifaire, pour chacune des couleurs. La structure des barèmes (répartition entre abonnement et part variable et différenciation par poste horo-saisonnier), au sein de chaque option, reste quant à elle identique à celle des tarifs actuellement en vigueur.

Pour élaborer son avis, la CRE a auditionné le 23 juillet 2015 les administrations concernées, les acteurs de marché et des associations de consommateurs.

1. Contexte

1.1. Cadre juridique

L'article L. 337-5 du code de l'énergie dispose que « les tarifs réglementés de vente de l'électricité sont définis en fonction des catégories fondées sur les caractéristiques intrinsèques des fournitures, en fonction des coûts liés à ces fournitures. »

L'article L. 337-6 du code de l'énergie dispose que : « Dans un délai s'achevant au plus tard le 31 décembre 2015, les tarifs réglementés de vente d'électricité sont progressivement établis en tenant compte de l'addition du prix d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique, du coût du complément à la fourniture d'électricité qui inclut la garantie de capacité, des coûts d'acheminement de l'électricité et des coûts de commercialisation ainsi que d'une rémunération normale.

Sous réserve que le produit total des tarifs réglementés de vente d'électricité couvre globalement l'ensemble des coûts mentionnés précédemment, la structure et le niveau de ces tarifs hors taxes peuvent être fixés de façon à inciter les consommateurs à réduire leur consommation pendant les périodes où la consommation d'ensemble est la plus élevée. »

Ces dispositions, issues de la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, qui prévoient la mise en place d'une tarification par « empilement », ont pour objet d'assurer la contestabilité des tarifs par les fournisseurs alternatifs.

Le décret n° 2014-1250 du 28 octobre 2014 modifiant le décret n° 2009-975 du 12 août 2009 relatif aux tarifs réglementés de vente de l'électricité a fixé la date de la fin de la période transitoire prévue à l'article L. 337-6 du code de l'énergie à la date de son entrée en vigueur, soit le 30 octobre 2014. La décision du 7 janvier 2015 du juge des référés du Conseil d'Etat, qui rejette la demande de suspension en référé de l'Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE) contre l'arrêté du 30 octobre 2014 qui met en œuvre la méthode de tarification par empilement, comporte des éléments de nature à éclairer la fixation des prochains tarifs.

Le juge des référés a considéré en premier lieu que l'obligation de prendre en compte les coûts des opérateurs historiques, qui subsiste en application de l'article L. 337-5 du code de l'énergie et du décret, n'impliquait plus nécessairement la couverture par le tarif des coûts comptables complets d'EDF.

Il a précisé que la « contestabilité » économique, que le nouveau mode de fixation des tarifs est destiné à garantir, consiste en « la faculté pour un opérateur concurrent d'EDF présent ou entrant sur le marché de la fourniture d'électricité de proposer, sur ce marché, des offres à prix égaux ou inférieurs aux tarifs réglementés ».

Il a enfin considéré que la fin de l'obligation de couverture des coûts comptables ne supprimait pas l'obligation de procéder au rattrapage de la sous-couverture des coûts observée au cours des périodes tarifaires antérieures à l'entrée en vigueur du nouveau dispositif. Ce rattrapage peut cependant être étalé sur plusieurs périodes tarifaires dans le cas des tarifs bleus. En revanche, dans le cas des tarifs jaunes et verts, appelés à disparaître à compter du 31 décembre 2015, le rattrapage doit être intégralement effectué avant cette date. Le juge des référés a en conséquence estimé qu'il existait un doute sérieux sur l'arrêté litigieux, qui ne prévoyait aucun rattrapage tarifaire

pour les tarifs « verts », alors que les écarts observés auraient justifié une hausse significative de ces tarifs. La requête en annulation de l'arrêté du 30 octobre 2014 sera examinée au fond ultérieurement par le Conseil d'Etat.

Le présent avis examine le projet d'arrêté au regard de la méthodologie de construction des tarifs par empilement et des rattrapages issus de la sous-couverture des coûts observée avant le passage à la tarification par empilement.

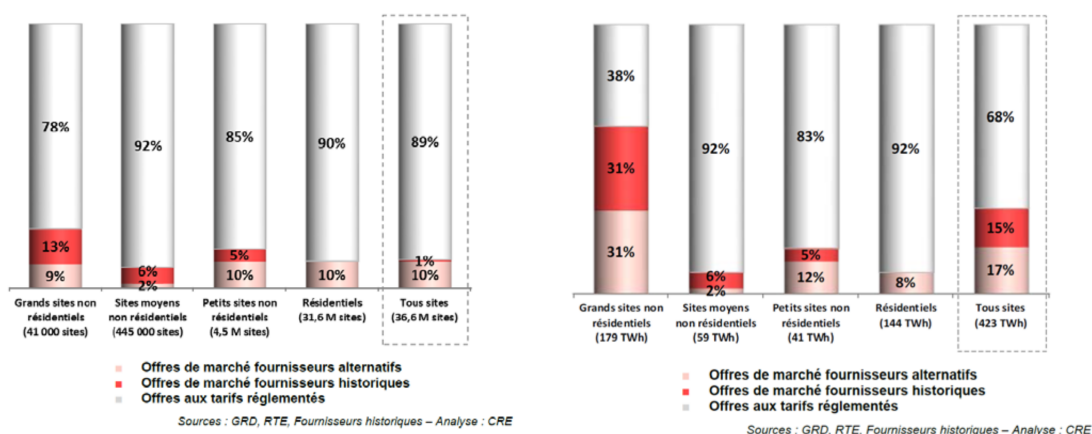
1.2. Panorama des sites fournis aux tarifs réglementés de vente

Au 31 mars 2015 :

90 % des sites résidentiels (92 % en volume), 85 % des petits sites non résidentiels (83 % en volume), assimilables aux clients ayant souscrit un tarif bleu ;

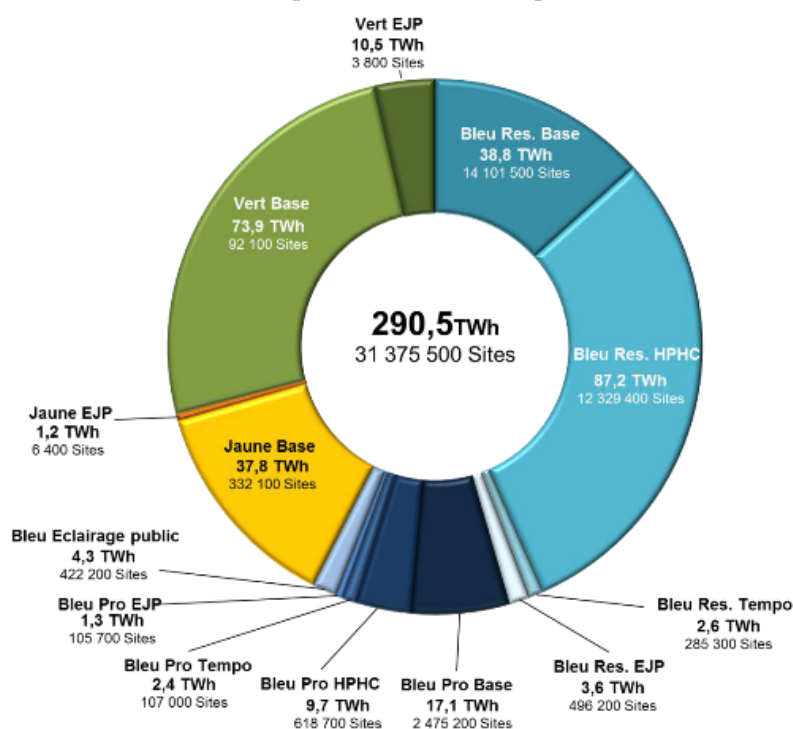
92 % des sites moyens non résidentiels (92 % en volume), dans une large majorité assimilables aux clients ayant souscrit un tarif jaune ;

78 % des grands sites non résidentiels (38 % en volume), assimilables aux clients ayant souscrit un tarif vert, étaient toujours fournis aux tarifs réglementés de vente, comme indiqué sur les graphiques ci-dessous issus de l'observatoire des marchés de détail de la CRE.



La répartition des sites (et des volumes correspondants) aux tarifs réglementés de vente d'électricité en 2014 par couleur et option est donnée dans le graphique ci-dessous.

Répartition des volumes d'électricité et des sites aux tarifs réglementés de vente selon la couleur et l'option tarifaire, à température normale, en 2014



La situation concurrentielle du segment jaune, qui représente la grande majorité des sites concernés par la suppression des tarifs au 31 décembre 2015, apparaît particulièrement préoccupante.

Par ailleurs, l'analyse comparée des deux graphiques précédents, en nombre de sites et en volume, indique que ce sont les plus grands sites « verts » qui ont aujourd'hui opté pour une offre de marché.

1.3. Evolution des prix de l'électricité hors taxes depuis 2000

Le tableau ci-après présente, en euros courants et en euros constants, l'évolution hors taxes cumulée des tarifs depuis 2000, par couleur tarifaire, avant et après le mouvement envisagé au 1^{er} août 2015.

	Sur la période 2000-2014		Avec le mouvement 2015	
	En € courants	En € constants	En € courants	En € constants
Bleus résidentiels	20%	-7%	24%	-4%
Bleus professionnels	17%	-9%	21%	-7%
Jaunes	27%	-1%	32%	1%
Verts	28%	-1%	31%	1%

Source : calculs CRE et données INSEE

2. Barèmes tarifaires envisagés

2.1. Mouvement en niveau par couleur tarifaire

Le mouvement tarifaire envisagé correspond à une augmentation moyenne des tarifs réglementés de vente hors toutes taxes de + 2,6 €/MWh pour les tarifs bleus résidentiels, 0 €/MWh pour les tarifs bleus non résidentiels, + 0,8 €/MWh pour les tarifs jaunes et + 2,7 €/MWh pour les tarifs verts.

€/MWh	En vigueur	Envisagé
Bleus RES	104,3	106,9
Bleus PRO	102,6	102,6
Jaunes	91,3	92,1
Verts	66,2	68,8

Source : calculs CRE sur la base de données EDF 2014 à température normale

2.2. Mouvement par option tarifaire

Le mouvement tarifaire envisagé par le projet d'arrêté prévoit des évolutions différenciées par option tarifaire. Les évolutions par option envisagées sont présentées dans les tableaux ci-dessous pour chacune des couleurs tarifaires.

Evolution des tarifs réglementés de vente bleus par option

	Bleu résidentiel		Bleu non résidentiel	
	%	€/MWh	%	€/MWh
BASE	+ 2,6 %	+ 3,0 €/MWh	0 %	0 €/MWh
HPHC	+ 2,4 %	+ 2,4 €/MWh	0 %	0 €/MWh
EJP	+ 3,4 %	+ 3,5 €/MWh	0 %	0 €/MWh
TEMPO	+ 5,0 %	+ 4,6 €/MWh	0 %	0 €/MWh
ECLAIRAGE PUBLIC			0 %	0 €/MWh
Total	+ 2,5 %	+ 2,6 €/MWh	0 %	0 €/MWh

Evolution des tarifs réglementés de vente jaunes par option

BASE	+ 0,8 %	+ 0,7 €/MWh
EJP	+ 5,0 %	+ 3,7 €/MWh
JAUNE	+ 0,9 %	+ 0,8 €/MWh

Evolution des tarifs réglementés de vente verts par option

A5 BASE	+ 3,8 %	+ 2,6 €/MWh
A5 EJP	+ 5,0 %	+ 3,2 €/MWh
A8 BASE	+ 5,0 %	+ 2,9 €/MWh
A8 EJP	+ 5,0 %	+ 2,7 €/MWh
B&C BASE	+ 4,6 %	+ 2,5 €/MWh
B&C EJP	+ 5,0 %	+ 2,0 €/MWh
VERT	+ 4,0 %	+ 2,7 €/MWh

Ces évolutions visent à atteindre l'empilement tarifaire à l'échelle de chaque option. Les évolutions envisagées sont toutefois plafonnées à + 5 % pour les options nécessitant les évolutions les plus significatives, dans un « *souci de protection des consommateurs* », comme l'indique le courrier de saisine adressé à la CRE.

3. Empilement et rattrapages par catégorie tarifaire

3.1. Méthodologie de construction des tarifs

Dans son rapport sur les tarifs réglementés de vente d'électricité publié le 15 juillet 2015 (ci-après Rapport 2015), la CRE a analysé chacune des composantes de l'empilement tarifaire, évalué les évolutions des tarifs réglementés de vente induites par cette méthodologie ainsi que le niveau des rattrapages à effectuer.

Les tarifs réglementés de vente de l'électricité sont établis par addition des composantes suivantes :

- le coût d'acheminement, lié à l'utilisation des réseaux de transport et de distribution d'électricité ;
- le coût d'approvisionnement en énergie, lequel se décompose en :
 - un coût d'approvisionnement de la part relevant de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) ;
 - un coût d'approvisionnement du complément de fourniture, relevant des achats sur les marchés de gros de l'électricité ;
- le coût d'approvisionnement en capacité, établi à partir des références de prix qui seront fournies par le mécanisme d'obligation de capacité prévu aux articles L. 335-1 et suivants du code de l'énergie ;
- le coût de commercialisation, qui inclut une rémunération normale.

La CRE a détaillé dans le Rapport 2015 les principes et les modalités de calcul de ces différentes composantes.

Le mouvement tarifaire envisagé, explicité dans le courrier de saisine, repose sur une méthodologie conforme avec celle proposée par la CRE dans son Rapport 2015. Elle est identique à celle de l'arrêté du 30 octobre 2014 mettant en place la tarification par empilement.

Les différentes composantes tarifaires sont évaluées de la manière suivante :

- le coût d'approvisionnement en énergie est calculé conformément au modèle développé par la CRE, dont les principes sont détaillés dans le Rapport 2015. La CRE rappelle que, pour cette composante, le calcul est effectué hors profils EJP et Tempo pour les tarifs bleus, et en se fondant sur les profils ENT 1 et ENT 3 pour les tarifs jaunes et verts ;
- le prix de la capacité est nul jusqu'en 2017, année à partir de laquelle les fournisseurs seront redevables d'une obligation de capacité ;
- les coûts commerciaux sont les coûts prévisionnels 2015 d'EDF pour la fourniture aux tarifs réglementés ;
- la rémunération normale s'élève à 2 €/MWh pour les tarifs bleus, 1,5 €/MWh pour les tarifs jaunes et 1 €/MWh pour les tarifs verts.

Le décret n° 2009-975 du 12 août 2009 tel que modifié par le décret du 28 octobre 2014 dispose à l'article 3 que « *les coûts de commercialisation correspondent aux coûts de commercialisation d'un fournisseur d'électricité au moins aussi efficace qu'Electricité de France dans son activité de fourniture des clients ayant souscrit aux tarifs réglementés de vente d'électricité* ». La CRE a lancé une consultation publique portant sur les coûts commerciaux et la rémunération normale à retenir dans les tarifs réglementés de vente par empilement, dans l'optique de ses propositions tarifaires à partir du 8 décembre 2015.

A la somme de ces composantes s'ajoutent, conformément aux dispositions réglementaires rappelées au paragraphe 1.1 du présent avis, les rattrapages des sous-couvertures des coûts au titre des exercices écoulés et jusqu'au 1^{er} novembre 2014. Ces rattrapages s'entendent nets des rattrapages déjà réalisés sur la période allant du 1^{er} novembre 2014 à la date du mouvement tarifaire envisagé.

3.2. Analyse du mouvement en niveau

Dans leur courrier de saisine, les ministres décomposent la hausse envisagée entre l'évolution issue de l'application de la méthodologie par empilement, qui reprend les valeurs calculées par la CRE dans son Rapport 2015, et l'évolution liée aux rattrapages tarifaires.

S'agissant des tarifs bleus

L'application de la construction tarifaire par empilement conduit à une baisse des tarifs bleus résidentiels et professionnels, respectivement de 0,9 % et de 1,6 %.

Les rattrapages restant à réaliser à la date du mouvement tarifaire, correspondant aux écarts entre coûts et recettes des tarifs en application de la méthode du « *coût comptable CRE* » appliquée jusqu'au 30 octobre 2014, s'élèvent à 1 682 M€. L'évolution envisagée des tarifs bleus, de + 2,5 % pour les clients résidentiels et de + 0 % pour les professionnels, correspond à un étalement du rattrapage sur trois ans, de 2015 à 2018.

Au regard de ces éléments, le mouvement tarifaire envisagé permet :

- d'assurer la contestabilité des tarifs bleus sur les deux catégories de consommateurs ;
- d'effectuer le premier tiers du rattrapage.

S'agissant des tarifs jaunes et verts

L'application de la construction tarifaire par empilement conduit à une baisse des tarifs jaunes de 2,1 % et une hausse des tarifs verts de 0,6 %.

Les hausses proposées dans le projet d'arrêté, de 0,9 % pour les tarifs jaunes et 4 % pour les tarifs verts, sont inférieures aux hausses de respectivement 2,5 % et 10,9 % qui auraient été nécessaires pour réaliser l'intégralité du rattrapage d'ici au 31 décembre 2015, date à laquelle les tarifs réglementés de puissance supérieure à 36 kVA seront supprimés.

4. Avis de la CRE

S'agissant des tarifs bleus

La CRE relève que le projet d'arrêté :

- prévoit, hors rattrapage, un niveau des tarifs réglementés de vente bleus conforme à l'évaluation du Rapport 2015 de la CRE ;
- tient compte des rattrapages tarifaires à effectuer, en les étalant sur les trois prochaines années.

En conséquence, la CRE donne un avis favorable aux évolutions proposées.

S'agissant des tarifs jaunes et verts

La CRE relève que le projet d'arrêté prévoit, hors rattrapage, un niveau des tarifs réglementés de vente jaunes et verts conforme à l'évaluation du Rapport 2015 de la CRE.

Toutefois, les hausses envisagées sont très insuffisantes pour réaliser l'intégralité du rattrapage d'ici au 1^{er} janvier 2016, date à laquelle les tarifs de puissance supérieure à 36 kVA auront été supprimés. La CRE a rappelé à diverses reprises, dans sa délibération du 30 octobre 2014 portant avis sur le projet d'arrêté relatif aux tarifs réglementés de vente de l'électricité comme dans son Rapport 2015, l'obligation d'effectuer l'intégralité du rattrapage d'ici au 31 décembre 2015, comme l'a souligné le Conseil d'Etat.

Par ailleurs, la CRE regrette que les évolutions tarifaires envisagées ne donnent pas aux consommateurs jaunes et verts un signal suffisamment incitatif à choisir une offre de marché d'ici au 31 décembre 2015, alors même que la conjoncture actuelle sur les marchés permettrait à une très large majorité de consommateurs de bénéficier de prix de l'électricité significativement inférieurs aux tarifs réglementés.

En conséquence, la CRE donne un avis défavorable aux évolutions proposées.

*
* *

Les clients souscrivant une puissance supérieure à 36 kVA qui n'auront pas choisi une offre de marché le 31 décembre 2015 seront réputés avoir accepté une offre transitoire d'une durée maximale de six mois à l'issue desquels la fourniture d'électricité ne serait plus assurée. Au regard de ce qui précède et des difficultés rencontrées lors de la première échéance de suppression des tarifs réglementés de vente de gaz naturel, la CRE recommande au Gouvernement de veiller à ce que le niveau de cette offre transitoire soit fixé à un prix suffisamment dissuasif pour inciter les clients concernés à souscrire une offre de marché au plus tard le 1^{er} juillet 2016.

La CRE rappelle par ailleurs les recommandations faites dans sa délibération du 28 mai dernier, invitant le Gouvernement à mettre en œuvre une large campagne d'information auprès des consommateurs et à prendre toute mesure susceptible d'éviter que la situation constatée pour la première échéance de suppression des tarifs réglementés de vente de gaz naturel ne se reproduise aux échéances suivantes concernant le gaz et l'électricité, en particulier la mise en place de mesures concernant les consommateurs inactifs ou les consommateurs actifs qui ne parviennent pas à se voir proposer une offre de marché. Le Gouvernement pourrait notamment examiner la faisabilité de la mise en place d'un dispositif de fournisseur de dernier recours ou de fournisseur par défaut, dans des conditions compatibles avec le droit européen – notamment s'agissant de la mise en concurrence entre les fournisseurs – et avec des dispositions incitant les consommateurs inactifs à rechercher une offre de marché.

Fait à Paris, le 28 juillet 2015.

Pour la Commission de régulation de l'énergie :

Le président,
P. DE LADoucETTE