



Tarif réglementé de l'électricité

Les fragilités de la régulation : l'Etat actionnaire ne joue pas son rôle

Introduction

Depuis la libéralisation du secteur, les marchés de l'électricité et du gaz sont régulés par une autorité indépendante, la Commission de régulation de l'énergie (CRE). Par la loi du 7 décembre 2006, le rôle principal de la CRE est défini de la façon suivante :

« La Commission de régulation de l'énergie concourt, au bénéfice des consommateurs finals, au bon fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz naturel. Elle veille, en particulier, à ce que les conditions d'accès aux réseaux de transport et de distribution d'électricité et de gaz naturel n'entravent pas le développement de la concurrence. Elle surveille, pour l'électricité et pour le gaz naturel, les transactions effectuées entre fournisseurs, négociants et producteurs, les transactions effectuées sur les marchés organisés ainsi que les échanges aux frontières. Elle s'assure de la cohérence des offres des fournisseurs, négociants et producteurs avec leurs contraintes économiques et techniques. »

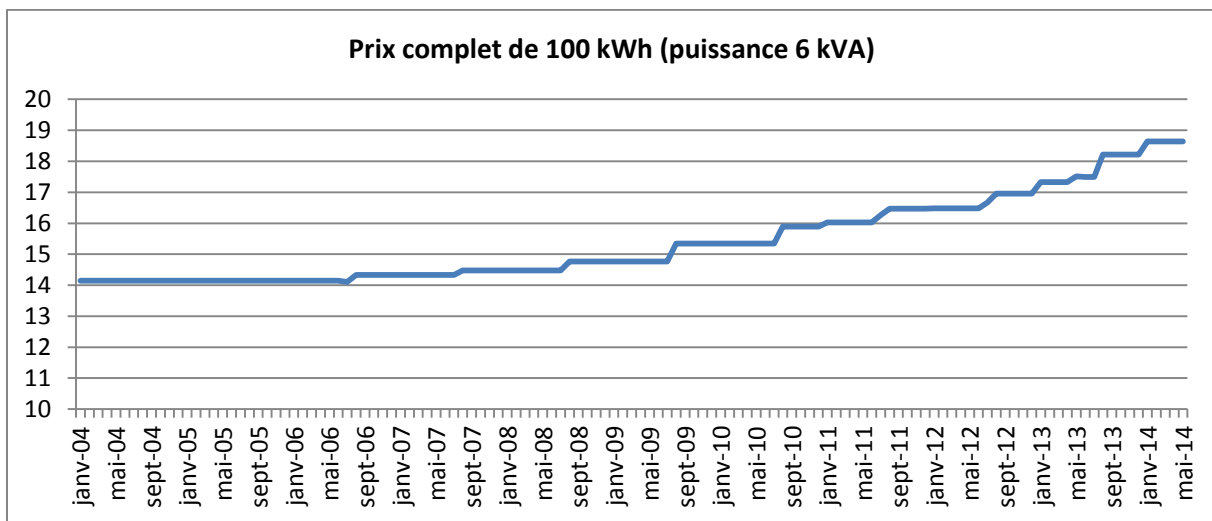
En pratique, tant pour l'électricité que le gaz, la commission va émettre des recommandations tarifaires sur les différents segments de la filière que l'on peut diviser en deux parties :

- Les activités réseau, soit le grand transport, puis le réseau de distribution local. Il n'existe qu'un seul réseau de transport et de distribution (c'est un monopole naturel assuré par un seul opérateur, RTE, pour le grand transport et ERDF pour la distribution) et la CRE joue le rôle crucial d'assurer que tous les fournisseurs d'énergie ont un accès non discriminatoire. Par ailleurs, il convient que le prix facturé au consommateur ne soit pas excessif. La CRE émet donc un avis sur le tarif d'utilisation du réseau public de l'électricité (TURPE).
- Les activités de production et de commercialisation (assurées par EDF et les opérateurs alternatifs). Si cette activité est concurrentielle, elle reste tout de même dominée par l'opérateur historique. Notamment pour cette raison, il est maintenu un tarif réglementé fixée par l'Etat sur recommandation de la CRE. La commission va donc analyser les coûts

de production et de commercialisation et rendre un avis sur l'évolution du tarif réglementé de l'électricité. L'Etat doit ensuite se prononcer.

Globalement, la commission a rendu des avis très inflationnistes sur le prix de l'énergie. Pendant plusieurs années, dans le domaine du gaz, les prix étaient calculés à partir d'une formule d'indexation qui tenait trop compte du prix du baril de pétrole. Depuis 2013, la formule de calcul a été nettement améliorée et le consommateur a bénéficié de l'actuelle maîtrise des prix de gros du gaz. Dans le domaine de l'électricité en revanche, la CRE a rendu un avis en juin 2013 qui préconisait une très forte hausse immédiate (+ 6,8 à 9,6 % du tarif bleu) et à plus long terme du tarif réglementée de l'électricité. .

La flambée récente du prix de l'électricité



Source : Pegase - DGEC

Il s'avère que les avis de la CRE sur le tarif réglementé ont pris une importance nouvelle depuis trois ans car, par plusieurs décisions, le juge administratif impose à l'Etat de suivre les avis de la CRE dans ses décisions tarifaires. L'Etat a tendance à décider d'évolutions du tarif plus basses que ce que préconisait la CRE. Les opérateurs alternatifs saisissent alors le Conseil d'état qui casse la décision du gouvernement et oblige, avec un temps d'aménagement, à faire croître le tarif réglementé de façon plus importante. Il faut souligner la logique pour le moins déroutante du processus où :

1- des opérateurs alternatifs manœuvrent pour faire flamber le tarif réglementé afin, ensuite, de pouvoir dire « Venez chez nous nous sommes moins cher que le tarif réglementé ».

2- Plus fondamentalement, il s'agirait de considérer que « pour que la concurrence s'affirme, il faut faire croître le tarif » alors même que la concurrence est censée faire baisser les prix.

Plus concrètement, les avis rendus par la CRE sont donc devenus centraux puisque, par la jurisprudence du Conseil d'état, les tarifs réglementés de l'énergie sont de fait définis par la commission et non plus par l'Etat. Il s'avère que les avis de la CRE recèlent des fragilités qui témoignent d'un processus de régulation qui est encore imparfait et, ce qui préoccupe la CLCV,

au détriment du consommateur domestique. Légitimement, l'association exprime ses critiques et ses propositions d'amélioration. Elle rappelle aussi que l'Etat, actionnaire d'EDF, porte une responsabilité importante dans la flambée des tarifs.

I. Les fragilités des avis de la CRE

Nous allons concentrer notre analyse sur l'avis de juin 2013 relatif au coût de production et de commercialisation d'EDF, d'une part, car cet avis a un impact considérable sur le tarif réglementé actuel et, d'autre part, s'agissant d'une analyse techniquement riche, elle regroupe l'ensemble des types de réserves pouvant être adressées à la CRE sur d'autre avis (le TURPE par exemple).

1°) Trop peu de transparence sur les données

Facialement, il faut reconnaître que la commission rend des avis fournis et techniquement denses. Au-delà des productions d'avis et analyse, elle rend aussi publics ses observatoires de prix de marché et de gros, ainsi que d'autres aspects de l'évolution technique ou économique du secteur. Dans la mesure où il ne saurait être demandé l'exhaustivité, l'exposé des faits et arguments de la commission ne souffre pas de critiques d'un point de vue quantitatif.

Mais la question est loin d'être épuisée. Dans la pratique, la production d'un calcul sur l'évolution du coût de production et de commercialisation et, plus encore, l'affectation de ces coûts entre les différentes catégories d'usagers, va être considérablement dépendante de quelques sous-composantes du calcul. Sur ces « moments clés », il s'avère que, trop souvent, la CRE justifie son calcul par des données provenant d'un tiers, données qui ne sont pas accessibles au public (ni en brut ni en synthèse). Dès lors, pour la contrepartie qui souhaite avoir un point de vue précis, les avis de la CRE ont une dimension incomplète et insuffisamment transparente.

Concernant l'avis de juin 2013, sans être exhaustif, quatre points importants d'évaluation sont soutenus par l'apport d'un tiers extérieur. Points que nous exposons ci-dessous en adjoignant la citation pertinente de l'avis (les apports de tiers sont soulignés par nous) :

- Les prix de marché de gros des énergies sous obligation d'achat :
« Dans les données fournies par EDF, en dehors de l'année 2008, sur laquelle les prix de marché de gros ont atteint un pic, le prix de marché de référence utilisé est en augmentation de 2,8 % par an entre 2007 et 2012. » (Page 32).

- L'audit externe des coûts commerciaux :
« La répartition des coûts commerciaux d'EDF entre les segments de clientèle a fait l'objet d'un audit externe en 2011 dont les conclusions sont positives quant aux choix opérés par l'entreprise. Aucune évolution dans les méthodes de répartition n'a eu lieu depuis cette date. » (Page 52).

- L'évolution des dépenses de maintenance :
« EDF a pu estimer l'impact des différents paramètres sur la variation du poste des achats d'exploitation. Sans prise en compte de la requalification comptable en investissement d'une partie des charges d'exploitation examinée plus haut, les chiffres communiqués par EDF à la CRE

conduisent à estimer que 67 % de la hausse totale des achats d'exploitation hors déconstruction est due à l'augmentation du volume de la maintenance. » (Page 27).

- Les documents de modélisation de la courbe de consommation :
« Dans son modèle, EDF utilise en entrée différents scénarios de consommation pour 2020 à partir desquels est élaboré un parc de production minimisant le coût en espérance sur l'ensemble de ces scénarios. Ceux-ci sont construits à partir d'une courbe de consommation générée par un modèle de prévision spécifique d'EDF et qui est modifiée de manière ad hoc en tenant compte de la thermo sensibilité des consommations et ce par l'utilisation de 70 chroniques historiques de température. » (Page 42).

Ces quatre apports contribuent de façon importante au calcul des coûts d'EDF. Sans accès à ces apports de tiers, l'avis de la CRE reste une boîte relativement noire. La CLCV a ainsi écrit au Président de la CRE, le 23 avril 2014, pour lui demander communication des éléments ici cités. Une réunion avec les responsables de la CRE est prévue sur ce sujet.

D'une manière générale, cette mise à disposition devrait avoir un caractère systématique pour plusieurs types de documents, notamment dans le cadre des démarches « open data » engagées par les administrations publiques (la CRE étant un établissement administratif). A ce jour, cf schéma ci-après, les données de tiers rendues publiques se limitent à la publication d'un ou deux sondages par an, ce qui n'est pas à la hauteur.

Ce propos vise assez spécifiquement les audits et études commandés par la CRE à des cabinets (le recueil des marchés publics de la commission atteste d'un nombre assez important de commandes d'études à ces cabinets). Ayant été financées par la ressource publique et servant souvent à déterminer l'évolution des tarifs réglementés, ces études devraient être publiées intégralement sur le site de la CRE. Comme cela est l'usage pour d'autres autorités, des données relevant du secret des affaires seraient blanchies.

Les études de tiers rendues publiques par la CRE : peu de choses

Etudes

Recherche avancée

Types d'énergie	Années	Nouveautés
Electricité et gaz (6)	2013 (2) 2012 (1) 2011 (1) 2010 (1) 2008 (4) 2007 (1) 2006 (2) 2004 (1)	

Source : site de la CRE

2°) L'expertise de la CRE est trop dépendante des données d'EDF

Dans la liste des apports de tiers pour l'avis de juin 2013 sur le tarif de l'électricité, on peut remarquer que trois de ces quatre apports viennent d'EDF. Il est indéniable que les calculs de la CRE, autorité indépendante, viennent de facto des ordinateurs d'EDF. Dans une certaine mesure, le syndrome est assez inévitable. Sur des champs tels que le fonctionnement et les coûts de la filière nucléaire, même en ayant recours à une analyse tierce, il est difficile de mener l'évaluation sans requérir les données d'EDF. Il reste que la vérifiabilité de ces données est relative car bien souvent (pour les champs techniques, par exemple) elles sortent du périmètre d'intervention du commissaire aux comptes (contre-expertise souvent citée par la CRE pour justifier du caractère impartial de ses sources). Autrement dit, les ingénieurs d'EDF disposent de marges de manœuvres pour influencer l'analyse de la CRE.

Dans d'autres cas, la CRE mobilise les données d'EDF non par nécessité technique mais par une forme de conformisme envers le modèle industriel de l'opérateur (pour exemple, cf le point suivant sur l'adoption du modèle de parc adapté qui revient à reprendre la logique de la gestion de pointe par EDF).

On remarquera que le phénomène est moins marqué dans le gaz dont l'activité est plus structurée par un marché de gros dont les prix sont connus (il n'y a pas de boîte noire de nucléaire) et où la problématique de la gestion de pointe (qui engage d'important surcoûts internes pour EDF) est bien moins prononcée que pour l'électricité.

On peut estimer qu'une étude purement ex nihilo n'existe pas et que la relation technique entre la CRE et EDF relève d'un pragmatisme bienvenu si ce n'est peu évitable. Cependant, cette dépendance à EDF pose problème si on considère que les conclusions de la CRE fixent très rigoureusement le tarif du consommateur par les décisions du Conseil d'Etat. Ce dernier devrait appréhender les conclusions de la CRE avec plus de nuance au moins à cause de la dépendance suscitée. Par ailleurs, tout en comprenant les contraintes techniques de la commission, cette dépendance envers les données EDF mériterait d'être plus discutée afin d'être plus circonscrite. Le recours à des tiers indépendants (avec publication des rendus) ou, sur un mode plus scientifique, à des conférences de consensus, relatif à des points cruciaux de l'évaluation, constituerait de bonnes alternatives.

3°) La CRE : une analyse parfois subjective car orientée par des objectifs de politiques publiques

Dans certains cas de figure, la CRE va fixer un choix non parce qu'il lui paraît techniquement supérieur ou parce qu'il résulte d'une prescription juridique, mais parce que, selon la CRE, ce choix correspond à un objectif d'intérêt général (diminuer la consommation d'énergie fossile ou réduire la pointe de consommation).

L'exemple le plus frappant et le plus impactant en termes de tarif concerne le choix de la clé d'affectation des coûts en fonction des volumes et du profil de consommation. La CRE calcule des coûts globaux de production et de commercialisation. Pour évaluer un prix normatif pour chaque grande catégorie de tarif, elle doit ensuite ventiler ces coûts entre les catégories

d'usagers associées à ces tarifs (domestique, professionnel). Elle choisit logiquement le volume de consommation comme première clé (si les abonnés domestiques du tarif bleu représentent x% de la consommation, on leur affecte x % des coûts de production).

Mais ensuite, il faut tenir compte du fait que le coût de production n'est pas le même selon que l'on est dans une période creuse ou une période de pointe (dans ce dernier cas il faut mobiliser des surcapacités et des énergies fossiles dont le prix de revient est plus élevé). La CRE doit alors connaître le « profil de pointe » de chaque catégorie d'utilisateur. Cela revient à déterminer la « courbe horaire de consommation » moyenne de l'utilisateur domestique puis associer un coût à chaque moment de consommation (le coût de production variant selon l'heure, dans la logique heure creuse ou heure de pointe).

La CRE souligne dans son avis que ce choix très technique a une influence importante sur le tarif :

« Il est à noter que la détermination pertinente des clefs de répartition est très importante dans le sens où les prix finals des tarifs y sont très sensibles. Par exemple, une variation de 1 point sur la clef d'un client bleu engendrerait une augmentation supplémentaire du tarif de l'ordre de 1% ». (P44)

Sur ce point de méthode, l'avis de la CRE expose deux choix possibles et pèse longuement le pour et le contre. En substance, la première option, le parc adapté, est un modèle théorique correspondant à un optimum « modélisé par EDF » :

« Le parc adapté est une notion économique qui correspond à un parc fictif répondant de manière optimale à la demande de consommation à l'horizon 2020. Il s'agit d'un parc théorique dans lequel la configuration des moyens de production (le choix du mix de production) minimise le coût global de production ». Dans ce modèle, on considère la courbe de consommation horaire moyenne et on y associe des tarifs horaires qui constituent les « signaux de prix pertinents » au regard de la couverture des coûts. En pratique, il s'agit du modèle d'EDF pour couvrir ses coûts et optimiser au mieux son parc.

La deuxième option, dite « prix de marché », renvoie aux « méthodes fondées sur des prix plus proches de la situation réelle du parc. L'évaluation des coûts horaires à partir de prix de marché pourrait en être une et ce par une valorisation soit via des prix de marché purs ou soit via l'empilement par couleur et option tarifaire d'un ruban ARENH et d'un complément au marché par exemple. ». Dans ce cas de figure, on prend toujours une courbe moyenne de consommation horaire mais en y associant non un tarif d'optimum théorique mais des prix de marché.

La CRE finit par opter pour la première option, le parc adapté. Ce choix est en partie justifié par le fait que les mécanismes de prix de marché sont récents et donc par trop aléatoires. Elle estime notamment que cette méthode sera plus praticable lors de l'entrée en vigueur du marché de capacité en 2016 (ce dernier pourrait donner une information plus fiable des coûts en heure de pointe).

Le second argument de la CRE, assez décisif dans son exposé, est d'un tout autre ordre. Elle estime que le parc adapté envoie un signal prix pertinent au consommateur dans le sens où il l'incite à diminuer sa consommation en heure de pointe. Comparativement, la méthode des prix de marché délivre un signal moins incitatif :

« Les choix des consommateurs sont des choix à moyen-long terme et doivent donc être orientés selon des signaux économiques de moyen-long terme pour être efficaces. De ce point de vue le fait que les références de prix de marché disponibles ne dépassent pas l'horizon de 3 ans constitue aujourd'hui une faiblesse ».

La méthode des prix de marché présente donc le défaut suivant : *« le signal de prix est atténué. Il prend mal en compte la notion de pointe et de défaillance ».* En d'autres termes, avec cette méthode, le prix de pointe n'est pas assez élevé pour que le consommateur adopte le « bon » comportement !

Par cet argument, la CRE sort complètement de sa mission et de son positionnement voulant que son analyse ne soit rien d'autre que la stricte évaluation des coûts. Ici, elle adopte un raisonnement d'ingénierie sociale et de politique publique. Il s'agit d'utiliser l'outil du tarif pour adapter au mieux les comportements. Cette mission appartient à l'état et à certaines de ses agences, telles que l'Ademe, qui peuvent, par exemple, proposer des outils de fiscalité écologique pour essayer de jouer sur les comportements. La CRE doit pour sa part déterminer le prix juste d'un point de vue technique et économique et révèle ici un biais subjectif de son analyse qui veut que, selon elle, le prix doit augmenter pour faire réduire la consommation.

A minima, la commission aurait dû proposer deux simulations : une à partir de la méthode théorique du parc adapté, une autre à partir des prix de marché. Il devrait être montré dans quelle mesure le choix de la méthode du parc adapté génère un écart dans le prix pour le consommateur ce qui alors permettrait un débat entre parties prenantes. Il est en effet probable que la seconde méthode, celle des prix de marché, permette de calculer des prix finaux moins élevés pour le consommateur.

On notera que dans son communiqué de presse du 5 juillet 2013, le syndicat francilien d'électricité (SIPPEREC) effectuait la même proposition :

« L'étude [de la CRE] proposée est à compléter notamment : en comparant la méthode du parc « adapté » avec une approche plus proche de la réalité des coûts, comme par exemple celle du parc réel à 3 ou 5 ans, comme le suggère la CRE dans sa délibération du 10 août 2009 »

4°) Des objections techniques : le cas du marché de gros des prix de l'électricité

Les décisions de la CRE dans le domaine du prix de l'électricité s'effectuent depuis deux ans dans un contexte singulier. D'un côté, la CRE propose d'importantes hausses du prix au détail et, toujours selon la commission, cette hausse provient en partie de la croissance du coût de la production de l'électricité. D'un autre côté, il apparaît que les prix de gros du marché de l'électricité connaissent une baisse importante sur la même période.

Les achats de gros de l'électricité concernent des échanges effectués entre opérateurs quand ces derniers subissent un déséquilibre ponctuel (par exemple dans la situation de consommation de pointe). Les achats d'énergies renouvelables, qui sont une obligation légale pour EDF, constituent aussi un poste prépondérant dans le champ du marché de gros. Ces achats de gros peuvent être effectués sur un marché coté ou par relation bilatérale. Même si les prix pratiqués en bilatéral peuvent s'en écarter, il est considéré que le prix du marché de gros est la cotation de référence.

Le rapport du Commissariat général à la stratégie et à la prospective, intitulé « La crise du système électrique européen » et publié en janvier 2014, présente la tendance de ce marché de la façon suivante :

« Alors que les prix de gros de l'électricité ont fortement diminué (les prix français de l'électricité sur le marché J+1 étaient en moyenne de 70 €/MWh en 2008 et sont désormais de 42 €/MWh en 2013), les prix de détail pour les consommateurs résidentiels et tertiaires ont augmenté de 7 % par an au sein de l'UE ».

Le cliquet prix de détail/de gros a ainsi fait l'objet de débats :

« Au Royaume-Uni, un débat virulent a opposé le Premier ministre et Edward Miliband (chef de l'opposition travailliste et ancien secrétaire d'État à l'Énergie) à la Chambre des communes le 30 octobre 2013 pour tenter de comprendre pourquoi, malgré la stabilisation relative des prix de gros depuis un an, les prix au détail ont augmenté de 10 %. Le secrétaire d'État à l'Énergie en poste a annoncé une nouvelle révision de la concurrence sur le marché ».

En soi, une hausse du prix final de l'électricité et une baisse du prix du marché de gros ne constituent nullement un paradoxe puisque que le prix final du consommateur dépend d'un nombre importants d'autres variables (coût du réseau, gestion commerciale, production en interne, etc). La question concerne plutôt le fait que la CRE attribue une hausse spécifique des coûts de production d'EDF alors que les prix des marchés de gros diminuent.

En toute rigueur on peut la encore soutenir l'idée qu'il y a, d'un côté, une dynamique interne de hausse des coûts de production d'EDF (liée à la sécurisation du parc nucléaire par exemple) et, d'un autre côté, une baisse des prix des marchés de gros qui, portant sur d'autres énergies par exemple, est liée à d'autres facteurs. Cependant cette dualité entre la hausse des coûts de production (selon la CRE) et la baisse du prix de gros (sur le marché) pose tout de même problème pour plusieurs raisons.

Premièrement, la baisse du prix du marché de gros donne un signal sur l'état du secteur. La baisse s'explique en effet par le ralentissement de l'activité industrielle et le mauvais climat économique qui tassent la consommation d'électricité et induisent des surcapacités de production ce qui fait baisser le prix.

Par ailleurs, le développement des énergies renouvelable influe aussi à la baisse le marché de gros, comme le décrit le même document du commissariat général à la stratégie : « L'autre effet du déploiement des énergies renouvelables dans le réseau électrique européen est qu'elles

déplacent certaines centrales dans l'ordre de préséance économique, ce qui a un effet considérable sur les dynamiques de prix de l'électricité ainsi que sur les revenus des centrales thermiques. C'est ce que désigne l'expression « effet de l'ordre de préséance économique », selon laquelle des énergies renouvelables à faibles coûts marginaux remplacent les centrales thermiques plus onéreuses. En modifiant le mix de production, les responsables politiques altèrent la répartition des revenus entre les installations existantes, réduisant à la fois le nombre d'heures de fonctionnement des centrales thermiques et les prix de gros de l'électricité attendus » (p.107).

Dans ce contexte et dans une approche de marché, il est peu cohérent de valoriser à la hausse le prix de production d'EDF. Cela revient à dire que le marché de l'électricité est en berne mais que le prix de production d'EDF doit beaucoup croître. La CRE abandonne en fait la logique de marché, pour seulement se concentrer sur la dynamique interne des coûts d'EDF, dont elle affirme qu'ils sont en forte hausse. Ce choix d'une évaluation « administrée » des coûts est fait alors même que la CRE a globalement pour parti pris le développement de la logique de marché dans le secteur d'énergie. On remarquera que la commission avait eu le même travers quand le marché de gros du gaz naturel avait chuté en 2008-2010 et qu'elle n'avait pas intégré cette chute dans la formule de calcul du prix final du gaz.

Deuxièmement, et de façon plus précise, la CRE ne semble pas vraiment prendre en compte l'évolution du prix du marché de gros dans son avis qui doit induire directement une baisse des coûts pour EDF. Dans son avis sur l'évolution du tarif de l'électricité la commission expose la question de la manière suivante

« Dans les données fournies par EDF, en dehors de l'année 2008, sur laquelle les prix de marché de gros ont atteint un pic, le prix de marché de référence utilisé est en augmentation de 2,8 % par an entre 2007 et 2012. Il convient toutefois de noter que, depuis quelques mois (en 2013 NDLA), les prix de gros de l'électricité ont subi de fortes baisses, ce qui devrait avoir une incidence sur le prix utilisé par EDF pour les années à venir et diminuer ce poste de coût ».

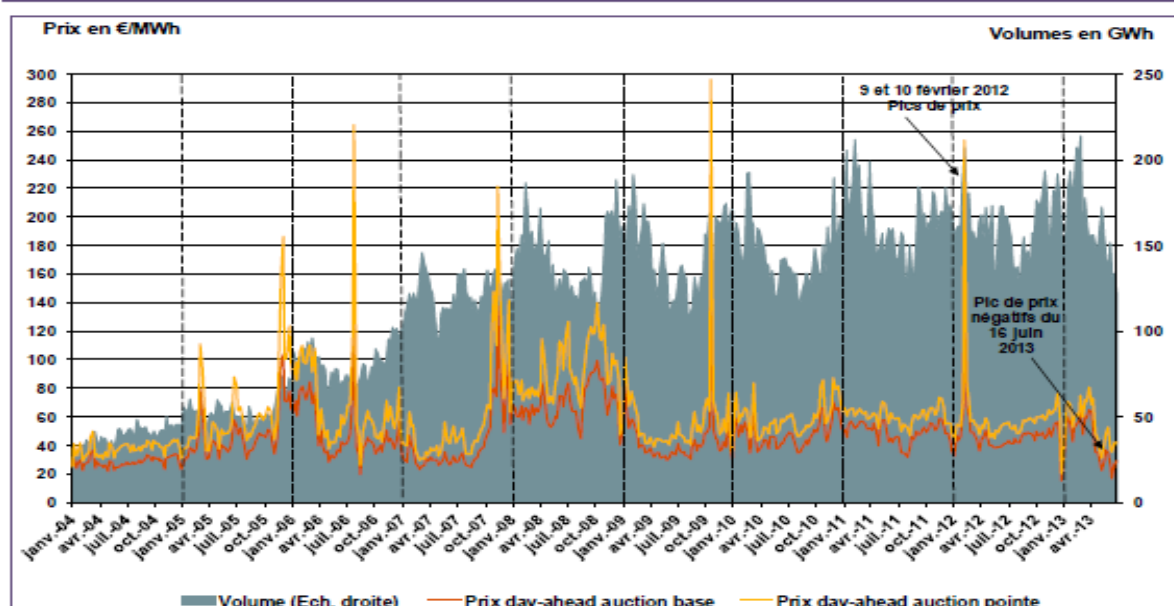
En substance, elle affirme que le prix suit une hausse tendancielle de 2007 à 2012 (son avis de juin 2013 sur le prix de l'électricité arrêtant son évaluation des coûts à 2012) et avertit juste qu'il y a une baisse en 2013 dont il faudra tenir compte pour un avis futur. Cette présentation dénature la réalité. En fait, l'évolution du prix du marché de gros, proposé par un autre rapport de la CRE (cf tableau ci-après), montre que la baisse du prix du marché de gros intervient dès l'année 2012 (baisse de 4 % environ relativement à 2011).

Tableau 7 : Prix moyen Day-Ahead et Intraday

	Prix Day-Ahead moyen	Prix Intraday moyen
2011	48,9 €/MWh	48,8 €/MWh
2012	46,9 €/MWh	46,1 €/MWh
S1 2012	48,6 €/MWh	48,8 €/MWh
S1 2013	43,8 €/MWh	45,7 €/MWh

Source : EPEX SPOT

Graphique 14 : Evolution des prix spots en France (moyenne hebdomadaire des prix et somme des volumes)



Ensuite, du point de vue de la méthode on constate que la CRE évalue l'évolution des prix de gros « d'après les données transmises par EDF » et non à partir des références de prix de marché. En fait EDF a souvent recours à de l'achat de gros en bilatéral (en dehors du marché de gros) ce qui explique que la CRE veuille se baser sur les données de l'entreprise pour évaluer l'évolution du coût de ses achats en gros. Cependant, ces données d'EDF sont assez largement déclaratives alors que la cotation du marché de gros est une information indiscutable. A tout le moins, l'avis aurait pu ici éviter le syndrome précité de dépendance aux données EDF en faisant référence à la cotation du marché de gros.

Reconnaissons que l'impact direct d'une baisse des prix de gros sur le prix final reste circonscrit pour l'électricité et sans commune mesure avec le secteur du gaz. Dans son analyse de sensibilité, la CRE estime qu'une baisse de 1 euros le mégawattheure induit une baisse de 50 millions d'euros sur les coûts d'EDF. Le prix de gros a baissé de 2 euros le mégawattheure entre 2011 et 2012 puis de 3 euros entre 2011 et 2013. L'impact direct de la baisse se situe dans une centaine de millions d'euros en 2012 ce qui représente peu de chose dans la chaîne de coût.

Mais il existe d'autres conséquences indirectes à cette baisse des prix de gros qui ne sont pas évaluées et qui impactent plus le tarif final. Elles concernent justement la méthode retenue pour affecter la part des coûts d'EDF qui revient à l'utilisateur domestique. Dans le point précédent nous avons vu que la CRE, de façon subjective et contestable, avait opté pour la modélisation théorique du parc adapté effectué par EDF. Le point le plus critique concerne le prix qui est affecté aux périodes de pointe, qui sont importantes dans le parc domestique.

La méthode de la CRE retient un prix qui couvre les coûts et on l'a vu, cherche à orienter le comportement du consommateur. Il aurait été intéressant, et plus objectif, de retenir des prix de marché. Précisément, pour couvrir les épisodes de pointe, où les besoins dépassent le ruban de base nucléaire, EDF a recours à des surcapacités qui lui appartiennent mais mobilisent aussi le marché de gros. Dans ce cadre, le prix du marché de gros pourrait constituer une bonne épure pour tarifier les tranches horaires de pointe. Le fait que le prix du marché de gros (en base et en pointe, cf graphique ci-avant) diminue depuis deux ans pourrait induire, dans une méthode de prix de marché, une tarification plus basse des heures de pointe pour le consommateur domestique. Mais ce lien de cause à effet ne peut être intégré à partir du moment où la CRE choisit la modélisation théorique du parc adapté d'EDF qui, étant théorique, ne considère pas la réalité du marché (baissière en ce moment).

Il nous est impossible de pouvoir évaluer précisément l'impact de la méthode alternative (prix de marché avec prise en compte de la baisse du marché de gros plutôt que méthode théorique). Mais il est par contre établi, par la CRE elle-même, que ce champ a un impact important sur le calcul du tarif pour le consommateur.

Sur cette question de la baisse des cours du marché de gros, on peut conclure que la CRE passe trop vite sur cette question et n'explore pas les conséquences qu'elle peut avoir en termes de modération du tarif.

5°) La question de l'évaluation des coûts : faut-il simplement les constater ou, aussi, porter un jugement critique ?

L'ultime questionnement concerne le fait que la CRE constate des coûts mais sans porter de regard critique ou normatif. Or (cf le point III) la Cour des comptes est venue montrer qu'il y avait une dérive des coûts critiquable au sein d'EDF. Ces faits prêtent à penser qu'il ne faudrait pas seulement constater l'évolution des coûts mais aussi porter un regard sur son caractère justifié ou non.

La CRE a répondu de nombreuses fois à cette objection. Elle estime que son rôle n'est pas de porter un regard normatif, ce que les textes ne lui permettent d'ailleurs pas. Selon elle, cette question renvoie à la responsabilité de l'Etat qui est actionnaire majoritaire d'EDF et donc décideur de premier ordre. Lors de son audition par l'assemblée nationale, le 19 juin 2013, le président de la CRE estimait sur son avis relatif à EDF que « *L'évolution de plus 30 % des coûts commerciaux n'appelle pas de notre part de jugement sur la pertinence ou la façon de gérer l'entreprise. Ce n'est absolument pas de notre responsabilité. Si quelqu'un a à le faire, c'est avant*

tout l'État actionnaire, pas la CRE. Quant à savoir si EDF gère de façon optimale, ce n'est pas à nous de le dire. Là encore, c'est à l'État actionnaire de juger ».

Sur ce point, la position de la CRE se justifie pleinement dans l'état actuel de la régulation. Mais, précisément, il paraît justifié de modifier ces règles pour que, comme la Cour des comptes, la CRE puisse porter, quand cela est pertinent, un regard critique sur l'évolution des coûts de l'opérateur. En effet, si le régulateur se contente d'observer l'évolution des coûts de l'opérateur, qui dispose encore d'une position très dominante sur le marché, cela peut engendrer une inflation tout à fait injustifiée, ce qui à nos yeux correspond à la situation actuelle. Par exemple, l'opérateur peut décider d'accroître de 10 % ses coûts par simple désir de confort et la CRE ne pourra que constater cette hausse et demander à ce qu'elle soit répercutée dans le tarif.

La CRE ne peut donc pas empêcher la constitution de rente de monopole ce qui constitue pourtant une fonction primordiale d'une autorité de régulation d'un marché. Il est en tout cas peu compréhensible pour le consommateur que, la même année (2013), la CRE propose une flambée des tarifs et que la Cour des comptes critique l'évolution des coûts d'EDF ! (Ces deux instances ayant toutes deux une parfaite légitimité).

Il paraît donc fondé de modifier le rôle de la CRE pour lui donner la possibilité de porter un jugement sur l'évolution des coûts de l'opérateur. Indéniablement, ce rôle n'est pas simple à définir et à exercer car il recèle une part subjective. Mais d'autres instances de régulation ont adopté ce rôle (l'ARCEP notamment pour la téléphonie) et pourraient servir d'exemple. A minima, la CRE pourrait adresser une alerte à l'opérateur quand elle constate des hausses injustifiées des coûts puis, dans un second temps si l'opérateur n'a pas procédé à des ajustements, tenir compte de cette alerte dans la recommandation tarifaire.

II. Les propositions de réforme de la régulation

Pour la CLCV, il est nullement question de remettre en cause le principe de régulation d'un marché par une autorité indépendante, principe qu'elle défend dans de nombreux secteurs. La question posée est qu'il paraît nécessaire d'améliorer la pratique de la régulation qui, dans le cas présent, nous paraît à la fois trop fragile et objectivement défavorable au consommateur. En suivant l'analyse que nous avons développée, nous exposons ici nos propositions concernant le champ de compétence et le mode de fonctionnement de la Commission de régulation de l'énergie :

- Donner un rôle normatif à la CRE qui doit pouvoir évaluer la pertinence des évolutions des coûts des opérateurs sous tarif réglementé.
- Poser pour principe que les avis de la CRE relèvent d'une évaluation technico-économique et en aucun cas d'objectifs de politiques publiques (telle que la modification des comportements des consommateurs) qui engagent, non une instance de régulation, mais l'Etat, le Parlement et le débat public.
- Publier les sources extérieures servant d'appui au calcul tarifaire (principe d'open data).

- Réduire la dépendance technique envers EDF en ayant recours à des tiers indépendants.
- Mobiliser le principe de conférence de consensus scientifique pour arbitrer sur des points importants de la méthodologie de calcul.

Nous pensons que la loi sur la transition énergétique, dont le projet est attendu pour cet été, constitue un bon véhicule pour introduire ces éléments de réforme. Notre association a fait part de ces propositions à la ministre de l'Environnement lors d'une rencontre en avril et d'un courrier le 21 mai 2014.

III. Ne pas oublier les responsabilités de l'Etat actionnaire

La question du juste prix de l'électricité ne relève pas que de l'instance de régulation, mais aussi des opérateurs en situation de position dominante et de leurs actionnaires. Concernant EDF, l'Etat, qui est actionnaire à 84 %, porte une responsabilité primordiale.

On peut estimer que l'opérateur n'est pas toujours exemplaire dans la maîtrise de ces coûts et qu'une partie des hausses du prix de revient ne se justifie pas. Dans une certaine mesure, l'augmentation des coûts de l'opérateur résulte plus de sa position ultra dominante sur le marché que d'une réelle nécessité technique. L'Etat se doit d'assurer la modération de l'évolution des coûts. Par ailleurs, il apparaît, qu'à la demande de l'état actionnaire, EDF verse des volumes de dividendes au-dessus des standards des groupes du CAC 40. Cette sortie de fonds de deux milliards par an l'oblige à mobiliser encore plus la facture du consommateur pour financer ses investissements.

Nous rappelons ainsi ces deux points importants de la régulation du secteur, la CLCV ayant déjà alerté le gouvernement sur ce sujet au cours de l'année 2013.

- La maîtrise des coûts d'exploitation

En février 2013, la Cour des comptes a ainsi publié un rapport relatif aux « rémunérations à EDF SA ». Ce dernier montre que les salaires des agents ont augmenté de plus de 8 % en 2005 puis de 4 % par an depuis cette date. D'un point de vue consommériste, la Cour met aussi en avant le surcoût important du tarif de l'énergie très minoré dont bénéficient les salariés de l'entreprise et qui, selon le même rapport, représente un manque à gagner de 381 millions d'euros pour l'année 2010. Par ailleurs, cette croissance de la masse salariale semble avoir un impact significatif sur l'évolution des coûts. L'étude de la CRE indique par exemple que la hausse des rémunérations représente un cinquième de la hausse des coûts commerciaux.

Une meilleure rémunération est en soi une bonne nouvelle et la CLCV s'oppose à toute démarche de moins disant social. Le rapport de la Cour des comptes montre surtout que l'augmentation des coûts du secteur est tout sauf la résultante inéluctable d'une trajectoire technique (plus de sécurité dans le nucléaire, etc.) et provient aussi de phénomènes de rente liés à une position dominante sur le marché. Il ne serait pas équilibré que ces phénomènes induisent une trop forte ponction sur le pouvoir d'achat des usagers, notamment les plus modestes. Le rapport illustre ce fait à travers le rapport salarial mais il est probable que la faible maîtrise des

coûts d'exploitation puisse intervenir sur d'autres champs tels que la sous-traitance par exemple.

Pour la CLCV, dans une période de crise où les factures énergie ont un fort impact sur le pouvoir d'achat et le reste à vivre, il importe que l'opérateur maîtrise raisonnablement ses coûts. L'Etat, qui est actionnaire majoritaire d'EDF, devrait jouer un rôle plus actif sur ce point.

- Les dividendes versés par EDF à l'Etat ... et la schizophrénie de ce dernier

La soutenabilité du tarif réglementé pour l'opérateur ne saurait être analysée qu'à travers les coûts directs de l'activité. L'équilibre financier d'EDF, et notamment sa capacité à investir, dépendent aussi de la manière dont il utilise ses bénéfices. Il apparaît que les volumes de dividendes distribués sont à un niveau élevé ce qui, dans une certaine mesure, obère les marges de manoeuvre de l'opérateur.

Depuis des années, EDF verse ainsi des dividendes qui représentent environ 2 mds d'euros soit environ 60 % des bénéfices (63 % en 2012) ce qui est un taux de distribution plus élevé que la moyenne du CAC 40 (dont l'épuration se situe entre 45 et 50 %).

Cette politique a un impact pour le consommateur. On peut considérer que 300 à 400 millions d'euros de dividendes d'EDF sont excessifs. Ces montants auraient dû venir contribuer à financer les investissements du groupe qui, du coup a compensé en mobilisant la hausse de la facture d'électricité du consommateur (et la CRE est ici obligée de donner son aval).

En juillet 2013, la CLCV a ainsi écrit au Premier ministre pour lui demander que l'Etat actionnaire prenne ses responsabilités sur la maîtrise des coûts et la modération des dividendes. Au moins sur ce dernier point, l'Etat n'a pas voulu s'engager. La Direction générale de l'énergie et du climat nous a répondu, dans un courrier du 26 novembre 2013, que ce taux de distribution des dividendes est « *dans la moyenne du secteur des grands électriciens européens* » et que « *le gouvernement veille à la cohérence de ce taux avec la stratégie à long terme de l'entreprise* ».

La CLCV estime, d'une part, que le secteur très monopolistique de l'électricité produit, certes, des dividendes élevés dans d'autres pays d'Europe, mais que cela ne constitue en rien une position justifiée ou équitable. Par ailleurs, à lire ce courrier, l'Etat actionnaire semble se concentrer sur « *la stratégie à long terme de l'entreprise* » mais ne tient pas compte du pouvoir d'achat des ménages.

Notre association estime que cette distribution de dividendes consiste à exercer une fiscalité écologique cachée et non assumée. Elle va saisir le ministre de l'Economie pour que ce dividende soit ramené à des niveaux plus raisonnables ce qui, conjugué à la maîtrise des coûts de gestion, permettra de limiter l'explosion du prix de l'électricité.