

Autorité
de la concurrence



**Avis n° 15-A-18 du 14 décembre 2015
concernant un projet de décret modifiant le décret n° 2009-975 du
12 août 2009 relatif aux tarifs réglementés de vente de l'électricité**

L'Autorité de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre, enregistrée le 26 octobre 2015 sous le numéro 15/0099A, par laquelle le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique a saisi l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis concernant un projet de décret modifiant le décret n° 2009-975 du 12 août 2009 relatif aux tarifs réglementés de vente de l'électricité et les dispositions relatives aux réserves en énergie, en application de l'article L. 462-2 du code de commerce ;

Vu la directive européenne n° 2009/72 du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive n° 2003/54/CE ;

Vu le code de l'énergie ;

Vu le livre IV du code de commerce ;

Vu le décret n° 59-771 du 26 juin 1959 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Compagnie nationale du Rhône ;

Vu le décret n°87-214 du 25 mars 1987 relatif aux réserves en force et énergie prévues à l'article 10 de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique ;

Vu le décret n° 2009-975 du 12 août 2009 relatif aux tarifs réglementés de vente de l'électricité ;

Vu 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 ;

Vu la décision du 1er décembre 2015 relative à la désignation d'un membre non-permanent pour siéger à une séance ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général adjoint, le commissaire du gouvernement et les représentants de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) entendus lors de la séance du 9 décembre 2015 ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

I. Constatations

1. Par lettre enregistrée le 26 octobre 2015 sous le numéro 15/0099A, l'Autorité de la concurrence (ci-après l'Autorité) a été saisie d'une demande d'avis sur un projet de décret modifiant le décret n° 2009-975 du 12 août 2009 relatif aux tarifs réglementés de vente de l'électricité ainsi qu'aux dispositions relatives aux réserves en énergie.

A. LA FOURNITURE D'ÉLECTRICITÉ AUX TARIFS RÉGLEMENTÉS EN FRANCE

2. Depuis le 1^{er} juillet 2007, tous les consommateurs finals peuvent se voir proposer deux types d'offres de fourniture d'électricité : une offre à un prix de marché ou une offre au tarif réglementé. A la différence des offres de marché qui peuvent être proposées par tous les fournisseurs d'électricité, le tarif réglementé de vente (ci-après TRV) n'est offert que par l'opérateur historique Electricité de France (ci-après EDF) et les entreprises locales de distribution (article L. 121-5 du code de l'énergie). Son montant est fixé, jusqu'à présent, par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et de l'énergie.
3. Dans le régime actuel, les catégories de TRV sont définies par les arrêtés interministériels pris sur le fondement du décret n° 2009-975 du 12 août 2009. C'est actuellement l'arrêté du 26 juillet 2013 qui est en vigueur.
4. Sur ce fondement, trois grandes catégories de TRV ont été élaborées, en fonction de la tension de raccordement et de la puissance souscrite par le consommateur final : le tarif bleu, qui correspond globalement aux clients résidentiels et aux petits sites des clients professionnels, le tarif jaune, qui concerne principalement les sites de consommation professionnels de moyenne dimension, et le tarif vert, qui s'applique aux grands sites industriels.
5. A la suite du rapport Champsaur d'avril 2009, la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (dite « loi NOME ») a prévu, au plus tard le 31 décembre 2015, la suppression des TRV pour les moyens et gros consommateurs professionnels et industriels ayant souscrit une puissance de raccordement au réseau métropolitain continental supérieure à 36kVA.

B. LES MODALITÉS DE FIXATION DES TARIFS RÉGLEMENTÉS DE VENTE

1. LE CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE ACTUEL

Les dispositions du code de l'énergie

6. L'article L. 337-4 du code de l'énergie prévoit que les TRV sont arrêtés conjointement par les ministres en charge de l'énergie et de l'économie sur proposition motivée de la Commission de régulation de l'énergie (ci-après CRE). Pendant une période transitoire s'achevant le 7 décembre 2015, la CRE est simplement consultée pour avis préalablement à l'adoption des tarifs par les ministres concernés.

7. Sur le plan de la méthode, l'article L. 337-5 du code de l'énergie énonce que « *les tarifs réglementés de vente de l'électricité sont définis en fonction de catégories fondées sur les caractéristiques intrinsèques des fournitures, en fonction des coûts liés à ces fournitures* ».
8. Enfin, l'article L. 337-6, dont la rédaction est issue de la loi NOME, prévoit que « *[d]ans 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* ».

Le décret n° 2014-1250 du 28 octobre 2014

9. Le décret n° 2014-1250 du 28 octobre 2014 modifiant le décret n° 2009-975 du 12 août 2009 vise principalement à mettre en œuvre la méthode de l'empilement des coûts prévue à l'article L. 337-6 du code de l'énergie, ce que ne faisait pas la rédaction antérieure qui ne se référait qu'aux coûts comptables d'EDF.
10. Cette mise en œuvre se traduit par une reformulation complète de l'article 3 du décret du 12 août 2009 qui est désormais ainsi rédigé : « *Pour chaque catégorie tarifaire mentionnée à l'article 2, le niveau des tarifs réglementés de vente de l'électricité est déterminé, sous réserve de la prise en compte des coûts de l'activité de fourniture de l'électricité aux tarifs réglementés d'Electricité de France et des entreprises locales de distribution, par l'addition du coût de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique, du coût du complément d'approvisionnement, qui inclut la garantie de capacité, des coûts d'acheminement de l'électricité et des coûts de commercialisation ainsi que d'une rémunération normale de l'activité de fourniture.*».
11. La méthode de calcul de ces différentes composantes est également définie par le décret qui peut renvoyer à d'autres dispositifs réglementaires comme, par exemple, le décret fixant le coût de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) et le décret fixant le coût de transport (TURPE). Les autres dispositions du décret de 2009 modifié concernent essentiellement la définition des catégories, options et versions tarifaires (et les modalités de révision des TRV en cas d'évolution des tarifs ARENH ou TURPE).

2. LE PROJET DE DÉCRET SOUMIS À L'EXAMEN DE L'AUTORITÉ

12. Si le projet de décret soumis à l'Autorité vient compléter et finaliser la réforme engagée en octobre 2014 avec l'adoption de la méthode de calcul par empilement des coûts, il comprend aussi d'autres dispositions complémentaires.
13. Il prévoit ainsi de modifier l'alinéa 2 du décret n° 2009-975 pour prendre en compte l'hypothèse dans laquelle le volume global maximal d'électricité nucléaire historique serait atteint. Cette disposition est favorable à la concurrence car elle permet une meilleure contestabilité des TRV par les opérateurs alternatifs, ce qui est un objectif majeur du décret de 2014.
14. Toutefois, si la recherche d'une égalité plus grande entre, d'une part, les fournisseurs alternatifs qui proposent des offres de marché et ont recours à l'ARENH et, d'autre part, EDF et les ELD, n'appelle pas d'observations sur le fond, l'Autorité estime que la manière dont l'atteinte du plafond est prise en compte dans le calcul des TRV mériterait d'être explicitée.

15. Le projet de texte prévoit aussi plusieurs dispositions ayant pour but d'inciter les consommateurs à maîtriser leur consommation d'énergie. Il s'agit notamment d'affecter le coût de la garantie de capacité à la part proportionnelle à l'énergie consommée du tarif et d'affecter la composante liée à la rémunération normale à la part du tarif proportionnelle à l'énergie consommée.
16. Certaines de ces dispositions destinées à maîtriser la consommation par la mise en place de dispositifs tarifaires incitatifs appellent, plus par leur rédaction que par leurs objectifs, des observations du point de vue de la concurrence. Cela concerne la nouvelle rédaction du 2° du IV de l'article, selon laquelle la CRE devrait proposer de nouvelles options tarifaires « pour chacun des types de clients définis par arrêté des ministres en charge de l'économie et de l'énergie » pour prendre en compte l'évolution des dispositifs de comptage.
17. Cela concerne aussi l'article 4 bis nouveau, qui est ainsi rédigé :

« Afin d'inciter à la maîtrise de la consommation, notamment pendant les périodes de pointe, les ministres chargés de l'énergie et de l'économie peuvent fixer par arrêté :

 - *le pourcentage maximal que peut représenter la part fixe dans la facture hors taxes prévisionnelle moyenne à température normale pour chaque puissance souscrite de chaque option tarifaire du « tarif bleu » ;*
 - *le niveau minimal du rapport entre le prix de la période tarifaire le plus élevé et le prix de la période tarifaire le plus faible que doit respecter au moins une option du « tarif bleu » accessible aux consommateurs résidentiels.*

La Commission de régulation de l'énergie veille à ce que la structure des tarifs, en particulier la répartition des coûts entre la part fixe et la part proportionnelle à l'électricité consommée, ainsi que la différenciation des tarifs entre les périodes tarifaires, envoie des signaux suffisamment stables aux consommateurs. A cette fin, la Commission de régulation de l'énergie peut lisser les évolutions tarifaires en structure sur des périodes pluriannuelles. »
18. Une autre disposition proposée par l'article 4 ter nouveau, ainsi rédigé, mérite un examen :

« [l]es ministres chargés de l'énergie et de l'économie peuvent communiquer à la Commission de régulation de l'énergie des orientations qu'ils souhaitent voir mises en œuvre dans le cadre du mouvement tarifaire ».
19. Enfin, le projet de décret prévoit plusieurs dispositions relatives aux zones non-interconnectées au réseau, c'est-à-dire la Corse et les départements d'outre-mer. Ces dispositions n'appellent pas d'observations du point de vue de la concurrence.

II. Analyse concurrentielle

20. La loi NOME impose à l'opérateur historique de couvrir ses coûts lors de la fourniture d'électricité à des consommateurs éligibles aux TRV. L'Autorité a constamment rappelé l'importance de cette obligation, notamment dans son avis n° [10-A-08](#) du 17 mai 2010 relatif au projet de loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité :

« [l]'objectif d'un texte portant sur les modalités de fixation des tarifs réglementés est d'éviter toute distorsion de fonctionnement du marché libre, du fait de tarifs réglementés qui ne correspondraient pas aux coûts totaux supportés par le fournisseur. ».

21. Ainsi, comme cela a été le cas pour la contestabilité des tarifs à l'origine de la modification de la méthodologie de calcul des TRV à travers le décret n° 2014-1250, l'objectif complémentaire de maîtrise de la demande ne peut être intégré dans la réglementation que pour autant qu'il reste compatible avec le principe de couverture des coûts.
22. C'est en vue d'assurer le respect de cette priorité que le présent avis traitera, à titre principal, du rôle du gouvernement dans la détermination des TRV prévu par plusieurs dispositions insérées dans le projet de décret.

A. SUR LES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LA FIXATION DES TRV

23. Lors de la séance, les représentants de l'administration ont indiqué que les dispositions du projet de décret relatives à la structure des tarifs et aux incitations à la maîtrise de la consommation traduisent l'idée selon laquelle « *le gouvernement doit jouer un rôle dans la fixation des tarifs* », en proposant des catégories de clientèles ou en donnant des orientations à la CRE.
24. Mais, sans contester la légitimité de l'objectif de maîtrise de la consommation, il apparaît que les conséquences des interventions du gouvernement seront différentes selon qu'elles sont faites pour le moyen et long terme, en agissant sur le cadre général de la fixation des TRV sans remettre en cause la lisibilité des tarifs et la prévisibilité de leur évolution, ou si elles sont susceptibles d'avoir lieu à chaque mouvement tarifaire pour des raisons circonstanciées, ce qui pourrait avoir des effets plus significatifs sur la concurrence.
25. L'appréciation des dispositifs prévoyant une intervention du gouvernement sera donc différente selon que l'on analyse les dispositions du décret prévoyant une action portant sur la structure des tarifs ou sur leur niveau.

B. SUR LES MODULATIONS DE LA STRUCTURE DES TARIFS PAR ARRÊTÉ

26. Le projet de décret prévoit que le gouvernement peut définir par arrêté un certain nombre de caractéristiques ayant une influence sur la structure des tarifs. Ceci concerne, d'une part, la détermination de types de clients pour lesquels la CRE devra proposer des options tarifaires (a) et, d'autre part, le plafonnement de la part abonnement dans la facture et la définition d'un rapport minimal entre plages horaires les plus chères et les moins chères, ce afin de favoriser la maîtrise de la consommation durant les pointes (b).

1. SUR LA DÉFINITION DE NOUVEAUX TYPES DE CLIENTS

27. Le point IV de l'article 1^{er} prévoit la modification de l'article 4 « *afin notamment de prendre en compte l'évolution des dispositifs de comptage et des courbes de charge de référence* ». Pour atteindre cet objectif, la CRE aurait l'obligation de proposer « *des options tarifaires pour chaque type de clients défini par arrêté des ministres en charge de l'économie et de l'énergie* ».
28. Toutefois, lors de la séance, l'administration s'est bornée à évoquer la création d'un tarif différencié « semaine/week-end » sur le modèle du tarif « jour/nuit » ou du tarif « heures pleines/heures creuses ».

29. La création d'une telle option tarifaire n'appelle aucune observation particulière mais elle ne correspond pas au texte du projet de décret qui parle d'options construites sur des profils de clients. Dans le premier cas, le client peut librement choisir l'option TRV qu'il souhaite, sans que l'opérateur puisse la lui refuser, alors que dans le second cas la construction même du tarif a pour objet de s'adapter au profil de référence d'un client particulier dont la courbe de charge serait connue à travers les relevés des nouveaux compteurs communicants. Cette disposition n'aurait donc aucun sens si n'importe quel client au TRV pouvait librement accéder à toutes les options tarifaires, même à celles qui ne correspondent pas à sa courbe de charge.
30. Cette contradiction affaiblit le projet de texte car l'adaptation fine d'un tarif au profil du client relève plus d'une démarche de type « offre de marché » que de la définition des tarifs réglementés, qui relèvent du service public et sont par nature ouverts à tous. L'Autorité s'interroge donc sur l'objectif réellement poursuivi et sur le décalage entre la rédaction du projet de texte et l'exemple unique d'utilisation possible de cette disposition (tarif « semaine/week-end ») donné lors de la séance.
31. Elle relève aussi que la multiplication des options tarifaires tenant compte « *des courbes de charge de référence* » pourrait affecter le marché de détail de l'électricité ainsi que le respect des principes de construction des TRV. En effet, si de nouvelles catégories de clients sont arrêtées par le gouvernement, la lisibilité des tarifs réglementés eux-mêmes par le grand public et la prévisibilité de leur évolution tarifaire pourraient être rendues plus complexes, tout comme l'analyse de l'objectif central de la couverture des coûts d'EDF.
32. En outre, la rédaction actuelle de type « offre de marché » pourrait être utilisée pour répliquer les innovations tarifaires proposées par les fournisseurs alternatifs. Ce risque est d'autant plus élevé que la définition d'un nouveau type de clients n'est encadrée par aucune règle et n'est pas soumise à un avis technique préalable, par exemple de la CRE, qui pourrait utilement se prononcer sur la possibilité d'identifier le type de client envisagé.
33. Enfin, dès lors que la couverture des coûts et le principe de contestabilité doivent être impérativement respectés et que les représentants de l'administration ont déclaré, lors de la séance, vouloir les appliquer « *à la maille la plus fine* », c'est-à-dire au niveau de chaque option, rejoignant en cela les préconisations de l'Autorité, l'augmentation du nombre d'options accroît inutilement la complexité de cet exercice et le risque de subventions croisées entre versions et options tarifaires, de telle sorte que les fournisseurs alternatifs ne pourraient être compétitifs que sur certaines branches de la demande.
34. Il conviendrait donc que la rédaction du point IV de l'article 1^{er} soit revue afin que la création de nouvelles options à partir de profils de clients soit motivée et encadrée, par exemple en prévoyant que les arrêtés interministériels qui définissent les types de clients ne soient pris qu'après un avis technique indépendant sur leur pertinence et leur utilité pour atteindre les objectifs poursuivis.

2. SUR L'ENCADREMENT RÉGLEMENTAIRE DE LA STRUCTURE DES TARIFS

35. Le point V de l'article 1^{er} crée un article 4-bis qui prévoit des dispositions ayant pour objectif de permettre aux ministres de fixer par arrêté des composantes des tarifs. Les représentants du ministère de l'énergie ont indiqué en séance que ces dispositions ont une double vocation : d'une part, limiter l'augmentation de la part fixe des tarifs réglementés de vente (abonnement) qui résulterait de l'application simple de la méthode dite de « l'empilement des coûts » et, d'autre part, éviter que l'application de cette méthode,

reposant sur une analyse fine des coûts horaires du système, ne dégrade les incitations tarifaires à réduire sa consommation.

36. Sur ce point, il existe à l'évidence une tension entre le 1^{er} alinéa de cet article, qui met en place la méthode dite de « l'empilement des coûts », et son 2^{ème} alinéa, lorsque la couverture des coûts est assurée non pas globalement mais au niveau des options. Dans un tel cas, la marge de manœuvre résiduelle pour intégrer des incitations tarifaires dans la détermination des tarifs semble très réduite.
37. De plus, dans la rédaction actuelle, le terme de « température normale » ne fait l'objet d'aucune définition ou explication sur les principes devant guider ses modalités de calcul, ce qui est contraire à l'obligation de transparence des règles tarifaires. Ainsi, comme l'a relevé la CRE, le respect de la couverture des coûts sera fragilisé chaque fois que la température effective sera supérieure à la « température normale ». En effet, dans ce cas, les clients résidentiels consommeront moins d'énergie, ce qui diminuera la facture moyenne et donc les recettes perçues. Il se peut donc que, sur une année entière, la couverture des coûts ne soit pas assurée.
38. La fixation d'un ratio entre les prix de la période tarifaire la plus onéreuse et ceux de la période tarifaire la moins chère poursuit, pour sa part, l'objectif de rétablir les différentiels significatifs de prix qui existaient dans la précédente méthode de calcul des TRV, afin d'inciter les clients résidentiels ayant opté pour ces tarifs à réduire leur consommation durant les périodes dites de pointe.
39. Or, les consommateurs ayant souscrit un tarif bleu sont des consommateurs résidentiels dont la consommation est relativement peu flexible, surtout s'ils utilisent du chauffage électrique. En effet, seule l'utilisation de certains appareils ménagers peut être reportée afin de lisser la consommation dans le temps et ainsi réduire les pointes de consommation. En revanche, l'éclairage et le chauffage qui sont le plus souvent à l'origine des périodes dites de pointe sont relativement peu flexibles durant ces périodes en raison du taux de pénétration des chauffages électriques et de la thermo-sensibilité des consommateurs français. Il apparaît ainsi peu probable que les incitations voulues par le gouvernement conduisent réellement à une diminution de la consommation d'énergie sur cette catégorie de consommateurs.
40. Ici aussi, on doit relever une contradiction entre les objectifs affichés et la rédaction du projet de texte. Demander que la CRE veille à ce que la structure des tarifs « *envoie des signaux suffisamment stables aux consommateurs* » pour les inciter à intégrer progressivement l'intérêt d'effacer une partie de leur consommation en période de pointe apparaît difficile à articuler avec le moyen retenu pour atteindre cet objectif : « *A cette fin, la Commission de régulation de l'énergie peut lisser les évolutions tarifaires en structure sur des périodes pluriannuelles* ».
41. On comprend mal la logique d'un dispositif dans lequel le gouvernement pourrait ajouter à tout moment, par simple arrêté, des contraintes fortes sur la structure du tarif binôme (abonnement/consommation) et la structure de certaines options (heures pleines/heures creuses) tout en demandant au régulateur indépendant à la fois d'en lisser les conséquences sur des « *périodes pluriannuelles* », et de s'efforcer d'envoyer aux consommateurs « *des signaux stables* ».
42. Pour ces raisons, l'Autorité est défavorable à de telles dispositions qui apparaissent inutilement complexes, déresponsabilisent la CRE en la contraignant dans ses choix de régulation sans motif clair et pour des effets qui, selon toute vraisemblance, devraient rester très limités, sauf à remettre en cause le principe de la couverture des coûts.

C. SUR LES ORIENTATIONS TARIFAIRES PROPOSÉES PAR LES MINISTRES

43. Le point VI de l'article 1^{er} crée un article 4 ter ouvrant la possibilité aux ministres de « *communiquer à la Commission de régulation de l'énergie des orientations qu'ils souhaitent voir mises en œuvre dans le cadre du mouvement tarifaire* ». Les représentants de l'administration ont indiqué en séance que cette disposition avait notamment pour but de réduire le risque d'opposition des ministres aux tarifs proposés par la CRE.
44. Certes, la possibilité pour les ministres de faire état de manière transparente des orientations qu'ils souhaiteraient voir suivies semble de nature à prévenir des incompréhensions dans une procédure qui prévoit, sinon une codécision, à tout le moins un droit d'opposition du gouvernement.
45. Mais il faut immédiatement relever qu'aucun texte n'interdit actuellement aux ministres de transmettre à la CRE toutes les informations utiles à la prise de ses décisions, y compris, s'ils le jugent opportun, les conditions dans lesquelles ils seraient conduits à s'opposer à une proposition de tarif de l'autorité indépendante. S'il ne s'agissait donc que de prévenir des situations de blocage, le texte serait relativement superflu puisqu'il ne ferait que formaliser une possibilité qui existe déjà. On ne peut donc que s'interroger sur les raisons qui rendraient nécessaires la transmission à la CRE « *d'orientations* » à chaque révision tarifaire, c'est-à-dire au moins une fois par an.
46. La rédaction actuelle, très ouverte, permet d'intégrer tout type d'objectifs, directement liés à la poursuite d'un intérêt général ou non, et pouvant jouer à la hausse comme à la baisse des tarifs. Ces objectifs peuvent par ailleurs avoir des conséquences différentes selon la périodicité de l'intervention des pouvoirs publics. Ils peuvent ainsi, selon le cas, se manifester par une intervention unique du gouvernement, ne remettant donc pas en cause la stabilité ou la prévisibilité des tarifs, ou à l'inverse entraîner des interventions à chaque actualisation des tarifs.
47. En pratique, les représentants de l'administration ont évoqué en séance le cas du lissage d'un rattrapage de sommes non perçues à la suite d'annulation de précédents tarifs ou celui d'une augmentation de la rémunération de l'opérateur historique. Ces exemples n'emportent pas la conviction.
48. L'hypothèse d'une annulation n'est certes pas totalement exclue mais il faut rappeler qu'elle n'a concerné jusqu'à présent que les cas où le gouvernement lui-même s'est opposé à des hausses tarifaires conseillés par la CRE. Or, la réforme prévue par la loi NOME est précisément destinée à éviter que de tels cas ne se reproduisent. On peut donc douter de l'intérêt qu'il y aurait à ce que le gouvernement conseille à la CRE la manière d'appliquer la décision du juge qui aurait annulé ses précédents tarifs.
49. Il en va de même pour le cas où les tarifs ne seraient pas suffisamment augmentés pour prendre en compte des besoins de financement nouveaux d'EDF puisque, jusqu'à présent, c'est toujours au nom de la modération des prix et de la défense du consommateur que le gouvernement a écarté les demandes en ce sens de l'opérateur historique.
50. Enfin, on peut s'interroger sur l'intérêt pratique d'une telle disposition au regard du principe de couverture des coûts et de la nature des mouvements tarifaires en cause.
51. Comme elle l'avait fait dans son avis n° [14-A-14](#) du 26 septembre 2014, l'Autorité souhaite à nouveau mettre en garde contre une conception trop mécanique du principe de couverture des coûts dont le respect ne résulte pas de l'application d'une formule mathématique mais d'un pilotage administratif qui procède à des ajustements périodiques.

52. L'avis déjà cité de 2014 avait souligné que les méthodes utilisées ne doivent pas avoir pour objectif de garantir « *que les coûts seront, à tout moment, couverts par les tarifs applicables* », et relevé qu'un tel objectif serait d'ailleurs illusoire puisque les tarifs ne sont ajustés qu'annuellement ou semestriellement.
53. L'objectif du régulateur doit donc être de s'assurer que les écarts éventuels des tarifs par rapport à la couverture des coûts constatés sont résorbés à intervalles périodiques, sachant que « *seule une dérive prolongée et non corrigée des tarifs par rapport aux coûts peut alors être qualifiée de non respect du principe de couverture globale des coûts* ».
54. Cette souplesse dans le suivi de la trajectoire de couverture des coûts a toutefois une contrepartie qui est la faible marge de manœuvre de l'administration ou de la CRE au moment de procéder aux modifications périodiques du tarif. En effet, si la hausse des tarifs n'a pas pu être coordonnée avec les hausses des différents coûts sous-jacents, celles-ci doivent impérativement être couvertes au moment de la révision périodique du tarif et la marge d'appréciation est alors très faible.
55. Cela est d'autant plus vrai que sur les quatre composantes du tarif, le TURPE, l'ARENH, le coût de la fourniture complémentaire et les coûts de commercialisation d'EDF, les deux premières, qui représentent près de 80 % du total, sont des tarifs administrés. Il paraît donc exclu que les pouvoirs publics décident une augmentation du TURPE et de l'ARENH et, dans le même temps, choisissent de ne pas répercuter ces hausses dans le tarif.
56. Comme les coûts commerciaux d'EDF n'évoluent pas ou que très lentement, la seule marge d'appréciation qui resterait disponible pour émettre des « *orientations* » en matière tarifaire serait le poste de la fourniture complémentaire d'électricité qui est effectivement un prix de marché susceptible de fluctuer entre deux révisions successives des tarifs. Mais on voit mal quelle pourrait être la demande du gouvernement en la matière, sauf à admettre qu'il lui appartient de dire s'il faut, au-delà de la répercussion des hausses de prix déjà constatées sur le marché, anticiper ou non les hausses attendues pour la période future.
57. La recherche de raffinements méthodologiques dans la manière de prendre en compte la variation des coûts dans les TRV est donc illusoire car elle ne peut, en toute hypothèse, que jouer sur des corrections de deuxième ordre.
58. Ainsi, outre le fait que la rédaction large qui est proposée ne garantit pas une prévisibilité suffisante de l'évolution des tarifs, la disposition relative aux « *orientations* » souhaitées par le gouvernement semble en l'état superflue, tant la marge de manœuvre de la CRE est mince dans la fixation des tarifs.
59. Toutefois, si cette disposition devait être maintenue, l'Autorité souhaite qu'il soit précisé (i) que ces orientations doivent être purement déclaratives et en rapport avec la politique énergétique du gouvernement, (ii) qu'elles ne peuvent se comprendre que comme respectant par principe la couverture des coûts de l'opérateur historique et la contestabilité des tarifs et (iii) que la CRE est toujours libre de ne pas les prendre en compte dans ses propositions tarifaires.

D. SUR LE CALENDRIER D'ADOPTION DES TARIFS

60. Le point VII de l'article 1^{er} acte le changement de gouvernance quant à la fixation des tarifs réglementés de vente d'électricité, désormais proposés par la CRE, les ministres de l'énergie et de l'économie ayant trois mois pour les accepter.

61. Mais aucune disposition ne vient préciser la procédure applicable en cas d'opposition de l'un des deux ministres, en fixant par exemple le délai dont dispose la CRE pour formuler une nouvelle proposition ou encore en limitant le nombre de navettes possible entre la CRE et les ministres en cas de désaccord persistant. L'Autorité recommande donc à nouveau de prévoir une procédure en cas d'opposition d'un ministre au projet de tarif de la CRE.
62. Par ailleurs, en vertu de l'article 5 du décret du 12 août 2009, qui n'est pas modifié sur ce point par le projet de décret, les TRV «*font l'objet d'un examen au moins une fois par an*». Il est donc souhaitable que l'ensemble des éléments figurant dans l'empilement des coûts suivent eux-mêmes une révision tarifaire annuelle et coordonnée, afin que les modifications de prix prennent effet à la même date, comme l'Autorité l'avait déjà recommandé dans son avis n° 14-A-14.

Conclusion

63. L'Autorité émet un avis favorable sur le projet de décret qui lui a été soumis, dont la plupart des articles ne soulèvent pas de questions de concurrence, avec toutefois deux réserves.
64. La première porte sur les interventions du gouvernement sur la structure des tarifs qui devraient être, pour certaines, mieux encadrées au plan méthodologique et faire l'objet d'une expertise technique préalable, et pour d'autres abandonnées dès lors qu'elles pourraient, en droit, permettre d'intervenir sur la structure des tarifs à chaque modification tarifaire.
65. La seconde porte sur la disposition relative aux « orientations » souhaitées par le gouvernement pour l'évolution des tarifs qui visent des hypothèses de correction à la marge des tarifs, peu susceptibles de permettre d'atteindre des objectifs d'intérêt public qui seraient aux yeux du gouvernement plus importants que les objectifs déjà prioritaires de couverture des coûts et de contestabilité des tarifs. Etant entendu que, si ces orientations devaient permettre d'aller au-delà de cette limite et de contraindre la CRE dans l'exercice de sa mission, elles seraient probablement contraires aux dispositions de la loi NOME.

Délibéré sur le rapport oral de M. Matthias Laffont, rapporteur, et l'intervention de M. Umberto Berkani, rapporteur général adjoint, par M. Thierry Dahan, vice-président et président de séance, Mme Claire Favre, vice-présidente et Mme Pierrette Pinot, membre.

La secrétaire de séance,

Le président,

Caroline Chéron

Thierry Dahan