

NOTE DE COUVERTURE DU RAPPORT ANNUEL DE LA CRE A LA COMMISSION EUROPEENNE (DG ENER) ET A L'ACER – 31 JUILLET 2023

La période couverte par le présent rapport, de janvier 2022 à juillet 2023, est marquée par la crise énergétique que connaît l'Europe depuis le second semestre 2021, et dont la résolution est, encore à ce jour, difficile à évaluer. Les prix de l'énergie ont atteint des sommets sans précédent en Europe. Le marché de gros du gaz a été confronté, à partir du second semestre 2021, à une crise d'approvisionnement majeure causée par une baisse progressive des livraisons russes par gazoducs jusqu'à un arrêt presque complet après la guerre déclenchée par la Russie en Ukraine, le 24 février 2022. Les prix de gros de l'électricité ont également connu une hausse exceptionnelle conduisant l'Union européenne et ses Etats membres à intervenir massivement pour protéger les consommateurs du niveau élevé des prix et de leur volatilité. Pour assurer la sécurité d'approvisionnement en gaz mais aussi tenter de contenir l'augmentation des prix, l'Union européenne a adopté plusieurs règlements en urgence dont de nouvelles obligations de remplissage des stockages et des objectifs de réduction de la consommation. Dans le même temps, les Etats membres ont augmenté dans des délais très rapides leur capacité d'importation de GNL.

En France, la crise a été amplifiée par la forte baisse de production électrique du parc nucléaire en raison notamment de défauts observés sur certaines soudures des réacteurs. L'ensemble de ces difficultés a conduit la France à une situation inédite en 2022 puisqu'elle est devenue pour la première fois depuis plus de 40 ans importatrice nette d'électricité. Les prix à terme français de l'électricité ont été, en comparaison avec ses pays voisins, exceptionnellement élevés pour l'hiver 2022-2023 et l'année 2023.

En gaz, les infrastructures françaises, réseau de transport, terminaux méthaniers et stockages, en fonctionnant à pleine puissance, ont contribué à la sécurité d'approvisionnement européenne et permis d'exporter des quantités record de gaz vers la Belgique, l'Italie via la Suisse et pour la première fois vers l'Allemagne.

Dans l'ensemble, cette crise a mis en évidence le rôle majeur des infrastructures d'électricité et de gaz pour la solidarité et la prévention des crises d'approvisionnement. Outre les mesures d'urgence, c'est bien l'existence de réseaux d'électricité et de gaz fortement interconnectés qui a permis à l'Union européenne de traverser la crise sans interruption d'approvisionnement majeure et de se diriger à présent vers une sortie de crise.

Dans ce contexte exceptionnel, la CRE a continué d'assurer l'ensemble de ses missions tout en renforçant sa surveillance des marchés de gros du gaz et de l'électricité, directement touchés par la crise des prix de l'énergie **(1)**. Tout en surveillant la dynamique concurrentielle sur les marchés de détail, fortement affectés par la hausse des prix, la CRE a participé, en soutien des pouvoirs publics, à élaborer et mettre en œuvre les mécanismes de protection des consommateurs **(2)**. Les infrastructures et les interconnexions ont, quant à elles, permis d'assurer une solidarité au niveau européen tout en évoluant afin de répondre aux objectifs de transition énergétique, deux aspects sur lesquels le régulateur a poursuivi son action **(3)**. Enfin, la CRE a contribué aux travaux européens pour réformer le fonctionnement et la surveillance du marché de l'électricité visant notamment à corriger les dysfonctionnements qui ont été observés durant la crise **(4)**.

1. DES MARCHES DE GROS DE L'ENERGIE AFFECTES PAR UNE CRISE EXCEPTIONNELLE DES PRIX DE L'ENERGIE

En 2022, le marché européen du gaz a été bouleversé par l'arrêt quasi intégral des livraisons en gaz russe par gazoduc et par le recours massif aux importations de GNL, conduisant à une inversion des flux en Europe. Il s'est montré résilient malgré une hausse historique et exceptionnelle des prix **(1.1)**. Cette envolée s'est répercutée sur les prix de gros de l'électricité, également marqués par une forte volatilité et une sensibilité extrême aux événements ayant touché ce secteur **(1.2)**. La CRE a mené une surveillance renforcée du marché de gros de l'électricité et du gaz français en 2022 et a, en particulier, recherché de manière exhaustive les occurrences possibles d'opérations d'initiés et de manipulations de marché **(1.3)**.

1.1 Un marché du gaz résilient malgré des prix atteignant des niveaux sans précédent

Dans la continuité du second semestre 2021, les prix de gros du gaz ont atteint des sommets du fait de la disparition de l'approvisionnement russe par gazoduc et des craintes sur la sécurité d'approvisionnement. Les mesures de régulation prises pour forcer le remplissage des stockages en vue de l'hiver 2022-2023 ont contribué à une très forte hausse des prix du gaz durant la première moitié de l'année, culminant fin août à des niveaux inédits. Les stockages européens ayant finalement été remplis, les prix ont reflué en fin d'année 2022, tout en restant à des niveaux élevés. Un premier pic avait été observé après le déclenchement de la guerre par la Russie, avec un prix *day-ahead* au PEG de 213,4 €/MWh le 7 mars 2022. La hausse des prix jusqu'à l'été a concerné toutes les échéances. Le prix *day-ahead* au PEG a atteint son pic à 227,5 €/MWh le 29 août 2022, alors que le prix à terme pour le 4ème trimestre de 2022 atteignait son maximum le 26 août 2022 à 302,6 €/MWh.

Les prix de gros de gaz très élevés en Europe ont permis de rééquilibrer l'offre et la demande, d'une part en faisant baisser la consommation notamment industrielle, d'autre part en redirigeant les flux mondiaux de GNL vers la région, compensant en grande partie le quasi-arrêt des livraisons en gaz russe par gazoducs. Les terminaux méthaniers français ont joué un rôle central en accueillant 22 % du GNL livré en Europe, et en fonctionnant à 90 % de leur capacité en moyenne sur l'année 2022.

La zone de marché française TRF, avec quatre terminaux méthaniers, des stockages souterrains pleins en début d'hiver et un réseau de transport de gaz bien dimensionné et flexible, a joué un rôle majeur dans cette reconfiguration des flux. La France est ainsi devenue, pour la première fois, importatrice nette de gaz en provenance d'Espagne et exportatrice vers la Belgique et l'Allemagne, tout en assurant des exportations vers l'Italie (par la Suisse) à un niveau exceptionnellement élevé.

Le remplacement d'approvisionnements terrestres venant de l'Est de l'Europe par le GNL arrivant majoritairement au Sud et à l'Ouest de l'Europe, a entraîné une reconfiguration inédite des flux et a généré des congestions sur le réseau européen, se traduisant par des écarts de prix élevés entre les marchés nationaux, qui étaient jusqu'à présent très corrélés. Le prix *day-ahead* au PEG a ainsi été en moyenne inférieur de 22,3 €/MWh à celui du TTF néerlandais, le marché de référence en Europe, avec des écarts dépassant même 100 €/MWh en août et en septembre 2022.

La forte augmentation des volumes de GNL arrivant en France a conduit à une hausse importante des volumes échangés au PEG, le GNL ayant été en grande partie échangé sur le marché français. Cette hausse des volumes échangés, en moyenne annuelle de 93 %, concerne toutes les échéances, mais a été particulièrement marquée sur les contrats de moyen terme.

Alors que les craintes sur la sécurité d'approvisionnement étaient fortes avant l'hiver, la baisse de consommation due à la réaction des consommateurs aux prix élevés et aux mesures de sobriété énergétique d'une part, l'afflux constant de GNL d'autre part, conjugués à un hiver doux, ont finalement permis de passer l'hiver 2022-2023 sans rupture d'approvisionnement en gaz en France comme en Europe.

1.2 Une hausse exceptionnelle des prix de l'électricité, renforcée en France par une faible disponibilité du parc nucléaire

En 2022, les prix de gros de l'électricité en Europe ont été tirés à la hausse à des niveaux exceptionnellement élevés par ceux du gaz, principalement en raison du recours nécessaire au gaz dans la production d'électricité pour couvrir la consommation. Même si le gaz naturel ne représente qu'une part minoritaire de la production électrique de la France, les prix français ont été de surcroît particulièrement affectés par la très faible disponibilité du parc nucléaire en 2022 et les incertitudes l'entourant, à la suite de la détection du phénomène de corrosion sous contraintes sur certains réacteurs. En 2022, la production nucléaire française a atteint un plus bas historique à 279 TWh, soit 82 TWh de moins qu'en 2021 et 56 TWh de moins qu'en 2020, année pourtant marquée par des perturbations exceptionnelles dues à la crise sanitaire. Du fait de ce déficit de production, la France a exceptionnellement été importatrice nette sur l'ensemble de l'année 2022, de 16 TWh au total. En sus des importations, ce déficit a été principalement compensé par la hausse de la production à partir de gaz, la filière hydraulique ayant également été pénalisée par la sécheresse et le faible niveau des stocks.

Les prix spot et à terme de l'électricité en France ont ainsi été plus élevés que ceux des autres pays européens. Les prix spot se sont établis en moyenne à 276 €/MWh en 2022, soit un niveau bien supérieur au prix à terme pour l'année 2022 moyenné sur l'année 2021 (95,5 €/MWh) et moyenné sur les deux années 2020 et 2021 (70,8 €/MWh). Le point haut a été atteint, comme pour le gaz, à l'été 2022 (611,6 €/MWh en moyenne sur la semaine du 22 août 2022), alors que la période estivale est habituellement caractérisée par des prix plus faibles du fait d'une moindre consommation. A la suite du pic de prix du gaz et de l'électricité atteint fin août, les prix à terme de l'électricité en France sont demeurés très élevés jusqu'au mois de novembre avant de redescendre en toute fin d'année, le prix du produit annuel 2023 étant encore supérieur à 400 €/MWh début décembre 2022. La disponibilité du parc nucléaire est restée à un bas niveau pendant la majeure partie de l'automne, étant inférieure à 32 GW environ jusqu'au 15 novembre 2022, avant d'observer une remontée rapide jusqu'à 42 GW le 15 décembre 2022.

Les prix spot et à terme de l'électricité en France ont ainsi été largement supérieurs à ceux de ses voisins, alors que les prix du gaz étaient plus faibles qu'en Allemagne ou aux Pays-Bas (voir *supra* 1.1).

Enfin, pour la première fois depuis la mise en place du mécanisme de capacité, le plafond de 60 000 €/MWh a été atteint lors de l'enchère de décembre 2022 portant sur l'année de livraison 2023, reflétant la tension exceptionnelle anticipée sur le système électrique.

1.3 La CRE a mené une surveillance renforcée des marchés de gros

Dans ce contexte très perturbé, la CRE a attaché une importance particulière à la surveillance des marchés de gros du gaz et d'électricité. Celle-ci a notamment porté, d'une part, sur la détection d'éventuelles opérations d'initiés au moment des fortes variations des prix notamment pendant les périodes coïncidant avec des annonces concernant l'approvisionnement de l'Europe en gaz, et d'autre part, sur la publication d'informations privilégiées sur la disponibilité des moyens de production d'électricité.

La CRE a également interrogé les acteurs du marché français de gros de l'électricité sur leurs stratégies de négoce, pour chercher à expliquer les niveaux records des prix à terme atteints à l'été 2022 pour l'hiver 2022-2023. Le rapport publié par la CRE le 13 décembre 2022 sur les prix à terme de l'électricité pour l'hiver 2022-23 et l'année 2023 conclut que la couverture des risques liés aux activités physiques (production, fourniture, consommation, échanges aux frontières) a conduit, d'une part, à des achats supérieurs à la moyenne des besoins anticipés et, d'autre part, à une réduction des ventes sur les marchés à terme. Cela a contribué mécaniquement à une tension sur les marchés à terme plus forte que celle de l'équilibre offre-demande anticipé, de nature à expliquer, au moins en partie, le niveau très élevé de la prime de risque sur le marché français pour l'hiver 2022-2023.

A l'issue de ces analyses, la CRE recommande que les capacités aux interconnexions électriques soient vendues à des horizons de moyen et long terme, et au minimum de 3 à 5 ans. La priorité donnée actuellement à la vente de ces capacités à court terme est incompatible avec un fonctionnement efficace du marché intérieur européen et contraire aux objectifs de la réforme du marché intérieur de l'électricité.

La CRE poursuit son analyse des comportements individuels de certains acteurs. A ce stade de ses analyses, aucun soupçon probant d'abus de marché au sens du REMIT sur le marché de gros français du gaz ou de l'électricité au titre de 2022 n'a été identifié.

2. MARCHES DE DETAIL ET MESURES CIBLEES POUR PROTEGER LES CONSOMMATEURS

En réponse à la forte augmentation des prix de gros, le gouvernement et le parlement ont mis en place plusieurs mécanismes de protection des consommateurs, notamment des boucliers tarifaires visant à protéger les consommateurs résidentiels de gaz naturel et d'électricité. D'une part, les tarifs réglementés ont été gelés pour ces consommateurs ; d'autre part, les fournisseurs, qu'ils proposent les tarifs réglementés de vente ou des offres de marché, ont été compensés par l'État pour leurs pertes de recettes. La CRE a contribué à la conception de ces dispositifs complexes et s'est vu confier la responsabilité de leur mise en œuvre effective (2.1). La crise de l'énergie a eu un effet majeur sur la dynamique concurrentielle du marché de détail, qui a été fortement ralenti dans le secteur de l'électricité comme du gaz (2.2). La CRE a fait évoluer la méthodologie de calcul des tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVE) et la fin du premier semestre 2023 a vu la fin des tarifs réglementés de gaz (TRVG) (2.3). Enfin, des prix de référence de l'électricité pour les PME et les collectivités ont été publiés par la CRE (2.4).

2.1 Mesures ciblées pour la protection des consommateurs sur les marchés de détails

2.1.1 La mise en place de dispositifs temporaires complexes pour protéger les consommateurs

Face à la hausse exceptionnelle des prix de gros de l'électricité et du gaz naturel depuis le deuxième semestre 2021, le gouvernement a notamment mis en place une baisse de la fiscalité sur l'électricité et le gel des tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVE) et de gaz naturel (TRVG). La hausse des TRVE a été limitée à 4% TTC en moyenne au 1er février 2022, et les TRVG ont été gelés à leurs niveaux d'octobre 2021.

La crise des prix s'étant amplifiée tout au long de l'année 2022, ces mesures gouvernementales ont été reconduites et étendues à un plus grand nombre de consommateurs par la loi de finances pour 2023. La hausse des TRVE a été limitée à 15% au 1er février 2023, alors que la CRE avait calculé qu'elle aurait dû être de 99% pour couvrir les coûts de fourniture d'électricité. La hausse des TRVG a été également limitée à + 15% TTC au 1er janvier 2023. Dans les deux cas, les fournisseurs sont intégralement compensés de leurs pertes de recettes pour leurs offres aux TRV comme pour leurs offres de marché, la compensation étant calculée par rapport aux TRV.

Les lois de finances 2022 et 2023 ont confié à la CRE la responsabilité de gérer les dispositifs de compensation des fournisseurs. Ainsi, en 2022 et 2023, la CRE a pris plusieurs délibérations sur les montants d'acomptes et/ou de charges de service public de l'énergie dans le cadre des boucliers tarifaires 2022 et 2023 sur le gaz naturel et l'électricité.

31 juillet 2023

Pour 2023, la loi prévoit que les fournisseurs bénéficient d'une compensation sous réserve notamment que leurs consommateurs aient bien bénéficié du bouclier tarifaire, et que leurs coûts d'approvisionnement soient bien supérieurs à ceux des TRV gelés. La CRE doit donc mener des vérifications d'une grande complexité avant de fixer les montants de compensation dus à chaque fournisseur. Elle s'appuie pour cela sur les déclarations transmises par les fournisseurs, attestées par leurs commissaires aux comptes concernant les pertes prévisionnelles et constatées. La CRE veille notamment à contrôler la crédibilité des volumes déclarés et l'application de la compensation dans la limite de la couverture des coûts d'approvisionnement.

Le gouvernement a mis en place un nouveau dispositif (« amortisseur et sur-amortisseur ») pour l'année 2023 en électricité, concernant les très petites, petites et moyennes entreprises, collectivités territoriales et associations non éligibles aux TRVE. Ces dispositifs, venant s'ajouter aux boucliers tarifaires, ont permis de protéger des catégories de clients fortement touchés par la hausse exceptionnelle des prix de gros pour l'année 2023.

Dans le cadre de cette nouvelle mission, la CRE a communiqué régulièrement sur les modalités pratiques de déclaration et de contrôle pour les fournisseurs concernés, mais aussi sur le coût de ces dispositifs pour le budget de l'Etat. Dans sa délibération du 13 juillet 2023¹, la CRE évalue le coût des boucliers tarifaires 2022 à 4 308,3 M€, et celui des boucliers tarifaires et amortisseurs 2023 à 24 911,6 M€. Dans le même temps, les énergies renouvelables bénéficiant de contrats de soutien garantis par l'Etat, qui jusqu'à présent représentaient un coût pour l'Etat, rapporteront 13 610,0 M€ au budget de l'Etat en 2023, leur prix garanti étant passé en-dessous des prix de gros de l'électricité. Les énergies renouvelables permettront donc de financer environ la moitié du coût des boucliers tarifaires et amortisseurs en 2023.

2.1.2 Désignation de fournisseurs de secours en gaz et électricité et de dernier recours en gaz

Afin d'assurer aux consommateurs la continuité d'approvisionnement, le code de l'énergie prévoit différents dispositifs de fourniture de secours pour l'électricité² comme pour le gaz naturel³ pour protéger les clients dont le fournisseur serait défaillant, ainsi qu'un fournisseur de dernier recours pour le gaz naturel⁴ destiné aux clients domestiques qui ne trouveraient pas de fournisseur. La sélection des fournisseurs dans le cadre de chacun de ces dispositifs est réalisée par la ministre chargée de l'énergie qui désigne les lauréats après un appel à candidatures organisé par la CRE.

S'agissant du gaz naturel, les fournisseurs de secours⁵ ont été désignés le 20 décembre 2022 pour 5 ans sur chacun des lots visés et sur l'ensemble des zones de desserte des GRD et GRT. Les candidatures portaient sur 4 lots pour les GRD de plus de 100 000 clients, sur 2 lots pour les GRD de moins de 100 000 clients, et sur un lot pour les GRT.

S'agissant de l'électricité, la CRE a soumis aux pouvoirs publics une proposition de cahier des charges dont la publication de la version finale nécessite au préalable un arrêté précisant les conditions et modalités de transfert des volumes d'électricité initialement attribués au titre de l'ARENH aux fournisseurs de secours. Cet arrêté doit faire l'objet d'une proposition de la CRE courant 2023. La crise des prix de l'énergie a toutefois conduit le Gouvernement à désigner, à titre transitoire et de façon dérogatoire, des fournisseurs de secours en électricité⁶. Ces fournisseurs sont EDF sur les territoires d'Enedis et de RTE, et les fournisseurs historiques des ELD sur leurs territoires, sauf si elles souhaitent transférer cette mission à EDF.

Concernant le dispositif de fourniture de dernier recours pour le gaz naturel, l'appel à candidatures a été lancé le 23 mai 2023. Les fournisseurs avaient jusqu'au 17 juillet 2023 pour présenter leur dossier de candidatures à la CRE, qui disposera ensuite de 2 mois et demi pour les instruire et proposer à la ministre en charge de l'énergie la liste des fournisseurs de derniers recours pour les clients domestiques sur chaque zone de desserte des GRD.

2.2 Ralentissement de la dynamique concurrentielle sur les marchés de détail de l'électricité et du gaz

2.2.1 Electricité

Dans le contexte de la crise des prix sur les marchés de gros, la concurrence sur le marché résidentiel a ralenti en 2022 : 572 000 sites supplémentaires sont passés en offre de marché contre 1 449 000 en 2021. Sur la fin de l'année 2022, les fournisseurs alternatifs ont connu pour la première fois depuis l'ouverture à la concurrence une diminution de leur nombre de clients. Au 31 décembre 2022, 12,6 millions de sites résidentiels sur un total de 34,2 millions (soit 36,8%) sont en offre de marché, dont 9,96 millions chez un fournisseur alternatif à comparer à 10,3 millions fin 2021. Le nombre de clients qui souscrivent une offre de marché chez les fournisseurs historiques est

¹ Délibération de la CRE du 13 juillet 2023 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2024 et à la réévaluation des charges de service public de l'énergie pour 2023

² Articles L. 333-3 et R. 333-17 à R. 333-30 du code de l'énergie

³ Articles L. 443-9-3 et R. 443-1 à R. 443-40 du code de l'énergie

⁴ Prévu aux articles L. 443-9-2 et R. 443-14 à 443-27 du code de l'énergie

⁵ Arrêté du 20 décembre 2022 portant nomination de fournisseurs de secours en gaz naturel

⁶ Arrêté du 3 novembre 2021 portant nomination à titre transitoire d'un fournisseur de secours en électricité et Arrêté du 5 novembre 2021 portant nomination à titre transitoire d'un fournisseur de secours en électricité sur les zones de dessertes des entreprises locales de distribution

31 juillet 2023

en progression, avec 946 000 clients supplémentaires au cours de l'année 2022 et 275 000 nouveaux clients au premier trimestre 2023.

Les offres aux tarifs réglementés de vente restent majoritaires et représentent, au 31 décembre 2022, 63 % des sites (contre 64% au 31 décembre 2021). On observe un net ralentissement de la diminution du nombre de clients au tarif réglementé (baisse de 186 000 offres au tarif réglementé en 2022 contre 1 051 000 en 2021), avec même une hausse au quatrième trimestre 2022 (augmentation de 106 000 sites).

Après une hausse de 46% en 2021 portée par la disparition partielle des tarifs réglementés de vente d'électricité, le marché non résidentiel en 2022 voit une stagnation du nombre de sites en offres de marché à 3,66 millions de sites, avec une hausse pour les fournisseurs historiques (augmentation de 66 000 sites), et une baisse pour les fournisseurs alternatifs (diminution de 49 400 sites).

Au 31 décembre 2022, 3,66 millions de sites sur un total de 5,24 millions étaient en offre de marché en électricité, dont environ 50% (52% en 2021) chez un fournisseur alternatif. Au 31 décembre 2022, 34% des petits sites professionnels ont toujours un contrat au tarif réglementé de vente (même proportion qu'en 2021), représentant environ 1 579 000 sites éligibles.

2.2.2 Gaz

Comme en électricité, la crise des prix de gros a ralenti le développement des offres de marché sur le segment résidentiel (augmentation de 207 000 offres de marché en 2022 contre 422 000 en 2021). Les fournisseurs historiques ont maintenu leur niveau de croissance de 2021 (augmentation de 105 000 offres de marché en 2022 contre 113 000 en 2021). A l'inverse, la croissance des fournisseurs alternatifs a marqué le pas sur la période avec une augmentation de 101 000 clients en 2022 contre 309 000 en 2021.

Au 31 décembre 2022, les fournisseurs alternatifs disposaient d'un portefeuille de 4,42 millions clients résidentiels (contre 4,32 millions en 2021) sur un total de 10,6 millions (42% des sites contre 40% au 31 décembre 2021). Les fournisseurs historiques se partagent le reste du marché (58%).

Au 31 décembre 2022, 8,1 millions de sites résidentiels étaient en offre de marché (dont 55 % chez un fournisseur alternatif). 2,5 millions de sites étaient toujours au TRVG, six mois avant la fin des TRVG le 30 juin 2023. Le poids des tarifs réglementés est en baisse continue avec 24% des sites et 27% de la consommation contre 27% en nombre de site et 32% en volume en 2021. Le rythme de la baisse a toutefois diminué et plus de 2 millions de clients étaient toujours au TRVG au moment de leur disparition. Ces clients ont été basculés automatiquement dans une offre de marché de leur fournisseur historique dont les caractéristiques ont été validées par la CRE.

En ce qui concerne les sites non résidentiels, les tarifs réglementés de vente de gaz naturel ont été supprimés le 1er décembre 2020. Au 31 décembre 2022, on compte 390 000 clients non résidentiels chez les fournisseurs alternatifs, soit 60% sur un total de 652 000. Cette proportion est restée inchangée en 2022.

2.3 Evolution des tarifs réglementés de vente : nouvelle méthodologie pour les TRVE et fin des TRVG

Avec des prix de gros de l'électricité en très forte hausse et volatils, il était nécessaire de revoir la méthode de construction des TRVE établie en 2016, pour mieux prendre en compte les coûts de fourniture d'un fournisseur efficace, faciliter la gestion des pics de consommation hivernale et encourager les consommateurs à ajuster leur consommation en fonction des besoins du système électrique. Après avoir mené une consultation publique sur le sujet, la CRE a présenté, dans sa délibération du 12 janvier 2023⁷, les modifications qu'elle apporte à la méthode de construction des TRVE. La CRE s'est attachée à combiner la stabilité des TRVE, demande forte des associations de consommateurs face à la volatilité des prix de gros, et la nécessité de refléter les coûts de fourniture d'électricité. Ces ajustements de méthode ont été pris en compte dans le niveau des TRVE calculé par la CRE dans sa délibération du 19 janvier 2023⁸, soit une hausse moyenne de 99% TTC. Conformément à la loi de finances 2023, le gouvernement a finalement décidé de limiter la hausse moyenne des TRVE à 15 % TTC au 1^{er} février 2023 et a annoncé le 18 juillet 2023 une hausse supplémentaire de 10 % TTC des TRVE au 1^{er} août 2023.

Conformément à la loi relative à l'énergie et au climat du 8 novembre 2019, les TRVG ont pris fin le 1^{er} juillet 2023. La CRE a préparé activement cette échéance pour que les consommateurs bénéficient de la meilleure information possible au moment de l'arrêt des TRVG qui constituaient une référence de prix utile pour le grand public.

- La CRE a publié, dès janvier 2023, la formule d'évolution des coûts d'approvisionnement à utiliser pour le calcul du bouclier tarifaire gaz à compter du 1^{er} juillet 2023. Le Gouvernement a finalement décidé de ne pas prolonger le bouclier tarifaire gaz au-delà du 30 juin 2023.
- La CRE a validé les caractéristiques des offres dites « de bascule » des fournisseurs historiques, dans lesquelles environ 2,3 millions de clients restés aux TRVG ont été transférés automatiquement le 1^{er} juillet 2023.

⁷ Délibération de la CRE du 12 janvier 2023 portant communication sur la méthode de fixation des tarifs réglementés de vente d'électricité

⁸ Délibération de la CRE du 19 janvier 2023 portant proposition des tarifs réglementés de vente d'électricité

- La CRE publie mensuellement, depuis juin 2023⁹, des « prix repère » du gaz pour les consommateurs résidentiels, incluant l'ensemble des composantes de coût de fourniture du gaz, coûts d'approvisionnement en gaz et coûts hors approvisionnement : coûts d'acheminement, coût de stockage, coûts commerciaux, marge, etc. Ces prix repère pourront servir de référence aux consommateurs pour analyser les offres des fournisseurs.

2.4 Publication par la CRE de prix de référence de l'électricité pour les PME et les collectivités

Les prix de gros de l'électricité en France pour l'année 2023 ont été élevés toute l'année 2022 et ont encore fortement augmenté au cours de l'été. Afin de renforcer la transparence du marché et d'aider les clients concernés à signer des contrats de fourniture malgré la conjoncture de prix défavorable, la CRE a publié chaque semaine, à partir de début octobre 2022, des prix de référence de l'électricité pour les PME qui reflétaient les coûts de fourniture d'électricité en fonction des différents profils de consommation.

3. LES INFRASTRUCTURES ET LES INTERCONNEXIONS AU SERVICE DE LA SOLIDARITE EUROPEENNE ET DE LA TRANSITION ENERGETIQUE

La crise d'approvisionnement traversée par l'Europe en 2022 a mis en lumière le rôle clé des infrastructures et des interconnexions d'électricité et de gaz dans la sécurité d'approvisionnement française et européenne. Face aux risques de pénurie d'approvisionnement en gaz pendant l'hiver en Europe, la CRE a contribué aux dispositifs des autorités publiques françaises et européennes pour la prévention et la gestion des pénuries de gaz (3.1). Dans une logique de préparation de l'avenir et de solidarité européenne, la CRE a également travaillé au bon renforcement des interconnexions électriques avec ses voisins (3.2) ainsi qu'à l'accompagnement des gestionnaires de réseaux dans la transition énergétique et pour assurer la sécurité d'approvisionnement (3.3).

3.1 La sécurité d'approvisionnement assurée par la robustesse des infrastructures gazières et la solidarité entre pays voisins

En période de tensions pour l'approvisionnement en gaz de l'Europe, la France a exploité son ouverture sur la mer et la qualité de ses infrastructures pour décharger massivement du GNL sur son territoire et approvisionner ses voisins européens. Avec des sources diversifiées, les volumes de GNL déchargés en France ont doublé en 2022 (369 TWh) par rapport à 2021 (182 TWh). Le réseau de transport de gaz, qui avait été fortement renforcé au moment de la création de la zone unique de marché en 2018, a permis d'acheminer ces quantités record, ainsi que les volumes importés d'Espagne, jusqu'aux points d'exportation vers la Belgique, l'Allemagne et l'Italie (via la Suisse). Les stockages de gaz français étaient pleins au début des hivers 2021-2022 et 2022-2023 grâce à la réforme de la régulation du stockage adoptée en 2018.

La loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat du 16 août 2022 a élargi les compétences de la CRE en matière de sécurité d'approvisionnement. Dans ce cadre, la CRE a adapté les règles pour faciliter les importations de gaz naturel liquéfié via les terminaux méthaniers français : augmentation de la capacité du terminal méthanier de Fos de 17 TWh (en plus des 100TWh existants), de celle de Dunkerque et nouvelles capacités via le terminal flottant du Havre (FSRU) dont l'entrée en service est prévue en septembre 2023 et qui sera opéré par TotalEnergies. Concernant le FSRU, la CRE a rendu un avis favorable¹⁰ à la dérogation prévue à l'article L. 111-109 du code de l'énergie concernant les règles d'accès des tiers, et elle a également défini les règles concernant l'allocation des capacités¹¹.

La crise a également renforcé la coopération avec les pays voisins. Dans le cadre de l'accord de solidarité réciproque entre l'Allemagne et la France, la CRE a autorisé la création par GRTgaz dans des délais très courts de capacité de transport de gaz via l'interconnexion à Obergailbach (Moselle) vers l'Allemagne, initialement conçue pour ne fonctionner que dans le sens de l'Allemagne vers la France, et elle en a fixé le tarif d'interconnexion. Une capacité de sortie vers l'Allemagne de 100 GWh/jour a ainsi été commercialisée à partir d'octobre 2022 sous la forme d'un produit journalier, réservable du jour pour le lendemain. De son côté, l'Allemagne s'est engagée à dégager le maximum de capacité d'exportation d'électricité vers la France pendant l'hiver 2022-2023 et cet engagement a été tenu.

3.2 Le renforcement des interconnexions électriques

L'année 2022 a été marquée par un renforcement significatif des interconnexions électriques entre la France et ses pays voisins. En mai 2022, l'interconnexion Eleclink reliant la France et la Grande-Bretagne via le tunnel sous la Manche est entrée en service. Sa capacité de 1 GW porte la capacité d'échange entre la France et la Grande-Bretagne à 4 GW. La capacité d'échange avec la Belgique a été augmentée en doublant la capacité physique de transit de l'interconnexion Avelin-Avelgem, qui est passée de 3 à 6 GW. À la frontière France-Italie, le premier des

⁹ La CRE a publié dès juin 2023 son prix repère de vente de gaz naturel pour les consommateurs résidentiels

¹⁰ Délibération de la CRE du 24 novembre 2022 portant avis sur la demande d'exemption de la société TotalEnergies LNG Services France pour le terminal méthanier flottant du Havre

¹¹ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 16 mars 2023 portant décision relative aux règles de commercialisation pour les capacités proposées au marché sur le terminal méthanier flottant du Havre pour une période de 5 ans à compter de la mise en service de l'installation

31 juillet 2023

deux liens de l'interconnexion Savoie-Piémont a été mis en service en novembre 2022. Ce projet, d'une capacité totale de 1,2 GW, portera la capacité d'échange maximale à 4,5 GW.

En novembre 2022, la CRE et l'autorité de régulation irlandaise, la CRU, ont acté la poursuite du projet Celtic¹², confirmant l'accord de partage des coûts qu'elles avaient conclu en 2019 malgré la forte augmentation du budget (de l'ordre de 550 millions d'euros). Reconnu comme projet d'intérêt commun européen, le projet Celtic favorisera le développement des énergies renouvelables et la sécurité d'approvisionnement dans les deux pays. Il s'est ainsi vu attribuer une aide financière européenne de 530,7 M€.

Le 2 mars 2023, les autorités de régulation espagnole (CNMC) et française (CRE) ont adopté une décision visant à revoir la répartition du financement du projet d'interconnexion électrique Golfe de Gascogne entre la France et l'Espagne¹³. Malgré l'augmentation des coûts du projet, due à un contexte défavorable de tension sur les marchés de matières premières, les autorités de régulation ont reconnu que ce projet était toujours porteur de bénéfices pour les deux pays et plus largement pour l'Europe. A ce titre, ce projet dispose d'un soutien européen important, à hauteur de 578 M€.

3.3 L'accompagnement des acteurs dans la transition énergétique

Pour atteindre les objectifs français et européens en matière de décarbonation et de sécurité d'approvisionnement, la CRE a facilité le développement des énergies renouvelables et accéléré leur raccordement ainsi que celui des gaz décarbonés, dans un contexte de hausse de leurs coûts d'investissement et de financement.

Ainsi, la CRE a contribué à l'adaptation des cahiers des charges des appels d'offres et des arrêtés tarifaires portant sur de nouvelles installations de production d'énergie renouvelable, pour introduire des formules d'indexation permettant de refléter l'évolution des coûts des projets entre la sécurisation des tarifs et le bouclage financier. Pour les installations non encore mises en service mais ayant déjà sécurisé un tarif, des mesures ont également été prises pour aider à débloquer les projets, par exemple via la possibilité donnée aux installations de vendre leur production sur le marché avant le démarrage des contrats de soutien.

Face à la forte hausse des demandes de raccordement constatée ces dernières années, en lien avec l'intégration des énergies renouvelables et les projets de décarbonation de l'industrie, la CRE, dans sa délibération du 5 janvier 2023¹⁴, a renforcé, pour les années 2023 et 2024, l'incitation à la performance de RTE sur les raccordements. Ce mécanisme est dissocié en fonction des segments d'utilisateurs du réseau et repose sur des taux cibles de respect des délais, visant à revenir progressivement au niveau de performance de la période tarifaire précédente, en tenant compte de la nécessité pour RTE de s'organiser face à l'augmentation des demandes constatée récemment.

En outre, la consommation électrique de l'industrie devrait augmenter notablement, portée notamment par l'électrification des sites existants et l'implantation de nouvelles industries décarbonées. L'électrification de ces zones industrielles génère des demandes de raccordement, inédites par leur nombre et leur taille, au réseau de transport d'électricité de la part d'installations de consommation. Afin d'accélérer et d'optimiser ces raccordements dans ces zones, la CRE a approuvé, par délibération du 20 octobre 2022¹⁵, des adaptations de la procédure de raccordement afin de répondre aux besoins de mutualisation des ouvrages de raccordement communs.

S'agissant des réseaux et infrastructures de gaz, le rapport publié par la CRE sur l'avenir des infrastructures gazières à l'horizon 2030 et 2050¹⁶ relève les investissements nécessaires dans les infrastructures gazières (entre 6 et 9.7 Md€ d'ici 2050 selon les scénarios), en particulier pour accueillir la production de gaz décarboné. Le rapport souligne également que le réseau de transport de gaz naturel restera en très grande partie nécessaire et que la France demeurera une place importante dans le système gazier européen pour faire transiter les flux vers ses voisins. La CRE prépare actuellement les prochains tarifs pour l'utilisation du réseau de transport de gaz (ATRT8) et de stockage (ATS3) pour la période 2024 - 2028 en tenant compte des dynamiques présentées dans ce rapport. Quatre ateliers thématiques ont d'ores et déjà été réalisés, le nouveau tarif ATRT8 est attendu pour fin 2023.

4. CONTRIBUTION DE LA CRE AUX REFLEXIONS SUR LA REFORME DU FONCTIONNEMENT ET DE LA SURVEILLANCE DU MARCHÉ DE L'ELECTRICITE

La crise de l'énergie a conduit les chefs de gouvernement de l'UE à demander à la Commission européenne à travailler rapidement sur une réforme structurelle du marché de l'électricité. Forte de son expérience et de son engagement dans les instances de régulation européenne, la CRE a apporté différentes contributions à ces travaux. La CRE a notamment répondu à la consultation publique de la Commission européenne sur la réforme du

¹² Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 10 novembre 2022 portant décision sur la modification du niveau du budget cible du projet Celtic de RTE

¹³ Délibération de la CRE du 2 mars 2023 portant modification de la décision conjointe de répartition transfrontalière du projet Golfe de Gascogne

¹⁴ Délibération de la CRE du 5 janvier 2023 portant décision modifiant les délibérations de la CRE n° 2021-12 du 21 janvier 2021 portant décision sur le tarif d'utilisation des réseaux publics de transport d'électricité (TURPE 6 HTB) et n° 2021-13 du 21 janvier 2021 portant décision sur le tarif d'utilisation des réseaux publics de distribution d'électricité (TURPE 6 HTA-BT)

¹⁵ Délibération de la CRE du 20 octobre 2022 portant décision d'approbation de la procédure de traitement des demandes de raccordement des installations de consommation au réseau public de transport d'électricité

¹⁶ Rapport sur l'avenir des infrastructures gazières aux horizons 2030 et 2050, dans un contexte d'atteinte de la neutralité carbone

fonctionnement du marché de l'électricité afin de rendre le marché plus résilient et réduire l'impact des prix du gaz sur les factures d'électricité tout en soutenant la transition énergétique (4.1), ainsi qu'à la proposition de modification du règlement REMIT pour renforcer la protection de l'Union européenne contre les manipulations de marchés par une meilleure surveillance et davantage de transparence (4.2).

4.1 Contribution de la CRE à la consultation publique de la Commission européenne sur la réforme du fonctionnement du marché de l'électricité

Dans sa contribution¹⁷ à la consultation publique de la Commission européenne sur la réforme du fonctionnement du marché de l'électricité en février 2023, la CRE avance trois propositions dans le cadre des réflexions sur la réforme du modèle de marché :

- préserver le fonctionnement actuel du marché de gros tout en le renforçant et le développant notamment sur ses échéances de plus long terme : le marché doit continuer à assurer une utilisation optimale des moyens de production et de flexibilité à l'échelle européenne ;
- sécuriser les investissements en s'appuyant sur une pluralité d'outils, tout en laissant suffisamment de latitude aux États membres pour concevoir des modes de financement adaptés à des investissements vers un mix bas-carbone compétitif, et sur la façon dont le coût complet en sera transmis aux consommateurs ;
- protéger les consommateurs, grâce notamment à une obligation pour les fournisseurs de couverture minimale contre les prix élevés : la facture des consommateurs sera ainsi partiellement décorrélée des évolutions des prix des combustibles carbonés.

La CRE considère que des interventions publiques fortes seront nécessaires, que ce soit pour assurer la transition vers un mix électrique européen décarboné, ou pour protéger les consommateurs en cas de nouvelle crise. La réforme devra laisser une large part au principe de subsidiarité sur les moyens mis en œuvre.

Par ailleurs, comme il est impossible d'anticiper pleinement les effets de nouvelles règles, la CRE plaide pour une approche pragmatique, avec des propositions reposant sur des principes économiques solides et de mise en œuvre aisée.

Enfin, la réforme doit être l'occasion de renforcer les missions des régulateurs de l'énergie en matière de surveillance des marchés de gros (voir *infra* 4.2).

Afin d'enrichir le débat et nourrir sa propre position, la CRE a également rassemblé un groupe d'économistes internationaux pour échanger puis publier un papier de réflexion sur le sujet¹⁸.

4.2 Position de la CRE sur la réforme du règlement européen relatif à l'intégrité et à la transparence des marchés de gros de l'énergie (REMIT)

La CRE a accueilli favorablement la proposition de la Commission européenne pour réviser le règlement REMIT (règlement (UE) N° 1227/2011 du 25 octobre 2011) afin de l'adapter aux évolutions du marché intervenues depuis 2011, de renforcer la protection de l'Union européenne contre les abus sur les marchés de gros de l'énergie et de renforcer la coopération entre plusieurs organismes pertinents et compétents tels que l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER), l'Autorité européenne des marchés financiers (ESMA) et les autorités de régulation nationales.

Toutefois, certaines propositions de révision de la Commission européenne soulèvent des inquiétudes. En particulier, les amendements relatifs aux questions de gouvernance ne sont ni appropriés ni proportionnés et pourraient affecter l'efficacité de la mise en œuvre du règlement REMIT au sein de l'Union européenne. La CRE préconise de respecter le principe de subsidiarité et de répondre aux exigences de proportionnalité comme suit : l'ACER ne peut exercer ses pouvoirs dans la juridiction d'un État membre que dans certains cas transfrontaliers spécifiques où l'autorité de régulation nationale (i) ne mène pas elle-même ou n'a pas mené d'enquêtes ou (ii) a notifié à l'ACER qu'elle n'a pas l'intention de mener de telles enquêtes concernant des actes raisonnablement soupçonnés par l'ACER d'être en violation du règlement REMIT.

La CRE propose en revanche de renforcer les tâches de coordination de l'ACER et de maintenir celles relatives à l'assistance, en matière d'enquête¹⁹, des autorités de régulation nationales qui le demandent.

En outre, la CRE préconise d'indiquer expressément que les lignes directrices et les recommandations de l'ACER ne sont pas contraignantes, car cela irait à l'encontre du droit primaire de l'Union européenne, et demande de supprimer toutes les références aux procédures de « conformité » (article 1[16] de la proposition de la Commission européenne introduisant le nouvel article 16b dans le REMIT).

¹⁷ La réponse de la CRE à la consultation publique de la Commission européenne sur la réforme du fonctionnement du marché européen de l'électricité

¹⁸ Rapport *Beyond the crisis : re-thinking the design of power markets*

¹⁹ Article 2[1] de la proposition de la CE supprimant le paragraphe 8 de l'article 6 du règlement ACER

31 juillet 2023

La CRE réclame également la suppression de toutes les dispositions introduites relatives à la communication des projets de décisions de sanction avant leur adoption (article 1[16][b] de la proposition de la Commission européenne introduisant un nouveau paragraphe à l'article 16(2) de REMIT) car une telle communication exposerait les décisions de sanction à un risque très élevé d'irrégularité.

Enfin, la CRE a identifié des lacunes dans certains des amendements proposés, ainsi que des incompréhensions ou des confusions quant à la manière dont les cas d'abus de marché sont traités en application du cadre REMIT actuel.