



DELIBERATION N° 2021-84

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 18 mars 2021 portant communication sur le déroulé des échéances relatives à la fin partielle des tarifs réglementés de vente d'électricité et à la suppression des tarifs réglementés de vente de gaz naturel

Participaient à la séance : Jean-François CARENCO, président, Catherine EDWIGE, Ivan FAUCHEUX et Jean-Laurent LASTELLE, commissaires.

1. CONTEXTE

Les articles 63 et 64 de la loi n°2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (LEC) prévoient respectivement :

- la suppression des tarifs réglementés de vente de gaz naturel (TRVG) :
 - o depuis le 1^{er} décembre 2020, pour les consommateurs finals non domestiques, à l'exception des propriétaires uniques d'un immeuble à usage principal d'habitation consommant moins de 150 MWh/an et des syndicats des copropriétaires d'un tel immeuble ;
 - o à partir du 1^{er} juillet 2023, pour les consommateurs finals domestiques.
- la fin partielle des tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVE) au 1^{er} janvier 2021, pour les sites de puissance de soutirage inférieure à 36 kVA¹ rattachés aux consommateurs non domestiques qui emploient 10 personnes ou plus, ou dont le chiffre d'affaires, les recettes ou le bilan annuel excèdent 2 millions d'euros.

La présente délibération dresse un bilan des échéances relatives aux consommateurs professionnels. Elle constitue par ailleurs un premier point d'étape relatif à la suppression des TRVG domestiques au 1^{er} juillet 2023.

2. LA FIN PARTIELLE DES TARIFS REGLEMENTES DE VENTE D'ELECTRICITE DES CONSOMMATEURS PROFESSIONNELS AU 1^{ER} JANVIER 2021

2.1 La suppression partielle des TRVE au 1^{er} janvier 2021 a permis un développement important de la concurrence sur le territoire d'Enedis

Jusqu'au 31 décembre 2020, l'article 64 de la LEC imposait aux fournisseurs historiques de communiquer mensuellement à la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et aux ministres chargés de l'énergie et de l'économie, le nombre de consommateurs identifiés comme perdant leur éligibilité aux TRVE. Selon l'identification menée par EDF, 1,4 million de sites bénéficiant du TRVE au début de l'année 2020 ne respectaient pas les critères leur permettant de les conserver après la date du 1^{er} janvier 2021. Parmi ces clients, le bilan sur l'ensemble de l'année 2020 a permis d'identifier, au 1^{er} janvier 2021 :

- 108 000 sites pour lesquels les consommateurs ont demandé une mise hors service au cours de l'année 2020 ;
- 127 000 sites pour lesquels les consommateurs ont attesté sur l'honneur de leur éligibilité au TRVE ;

¹ Les sites de puissance de soutirage inférieure à 36 kVA sont appelés « Petits sites professionnels »

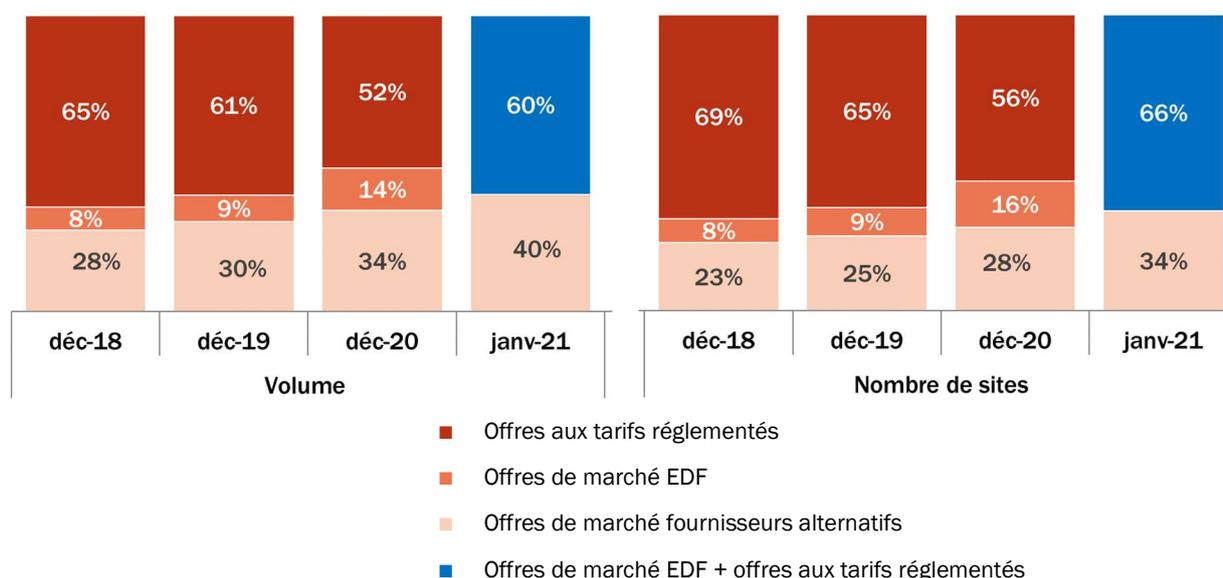
- 509 000 sites qui ont été basculés automatiquement au 1^{er} janvier 2021 dans l'offre d'EDF prévue au VI de l'article 64 de la LEC (offre dite « de bascule »²) ;
- 657 000 sites pour lesquels les consommateurs ont souscrit librement une offre de marché chez un fournisseur (alternatif ou historique), soit au cours de l'année 2020, soit au 1^{er} janvier 2021.

Parmi les consommateurs qui ont librement souscrit une offre de marché, les fournisseurs alternatifs ont capté 47 % des sites, soit 308 000 sites. La CRE se félicite de cette progression de la concurrence, qui montre que le marché de l'électricité français est dynamique et que l'ensemble des consommateurs concernés ont eu accès à un large éventail d'offres.

Il convient néanmoins de souligner que le nombre de consommateurs passés automatiquement en « offre de bascule³ » est significatif, ce qui nuance ce premier bilan positif.

Le graphique ci-dessous présente les parts de marché des fournisseurs depuis 2018 jusqu'au 1^{er} janvier 2021, sur le territoire d'Enedis, sur le segment des petits sites professionnels (environ 4,6 M de sites), soit un périmètre plus large que celui des sites perdant leur éligibilité aux TRVE. On observe une accélération de la croissance des parts de marché des fournisseurs alternatifs (+ 10% en volume entre décembre 2019 et janvier 2021, contre +2% entre décembre 2018 et décembre 2020).

Figure 1 – Parts de marché des fournisseurs sur le segment des petits sites professionnels d'électricité, sur Enedis



Remarque : les données dont dispose la CRE ne permettent pas encore d'identifier au sein du portefeuille d'EDF les sites au TRV de ceux en offre de marché au 31 janvier 2021.

Sources : Enedis, EDF – Analyse : CRE

Du point de vue opérationnel, la CRE souligne que l'échéance du 1^{er} janvier 2021 a été une réussite.

D'une part, EDF a procédé à l'identification des consommateurs non éligibles dans le respect des délais du plan transmis à la CRE fin 2019, qui devait se terminer au plus tard en juillet 2020. Malgré le volume important de clients concernés, il était indispensable de tenir ce calendrier pour permettre une anticipation suffisante de la part des consommateurs concernés, notamment publics, dont les renouvellements de contrat de fourniture demandent des délais de mise en œuvre plus importants. La CRE avait relevé une difficulté du marché à gérer un nombre important de consommateurs sur un délai très court fin 2015 avant la 1^{ère} échéance d'extinction des TRVE professionnels au 1^{er} janvier 2016. Elle constate que la complexité supplémentaire engendrée par le processus d'identification n'a pas constitué un frein de ce point de vue, au regard des délais en jeu.

² Le VI de l'article 64 de la LEC prévoit le maintien chez leur fournisseur historique en offre de marché des clients perdant leur éligibilité TRVE n'ayant pas souscrit à une offre de marché au 31 décembre 2020. Les conditions de ce contrat de fourniture d'électricité sont définies par les fournisseurs historiques après avis conforme de la CRE. La CRE a rendu un avis sur les offres communiquées par les fournisseurs historiques dans la délibération n°2020-270 du 5 novembre 2020 portant avis conforme sur les conditions du contrat d'électricité communiqué par les fournisseurs historiques à leurs clients perdant l'éligibilité aux tarifs réglementés de vente qui n'auraient pas souscrit d'offre de marché au 31 décembre 2020.

³ Offres des fournisseurs historiques prévues par la LEC vers laquelle les clients n'ayant pas quitté les TRV à l'échéance prévue sont basculés automatiquement. La CRE a rendu des avis conformes sur les offres proposées par les fournisseurs historiques.



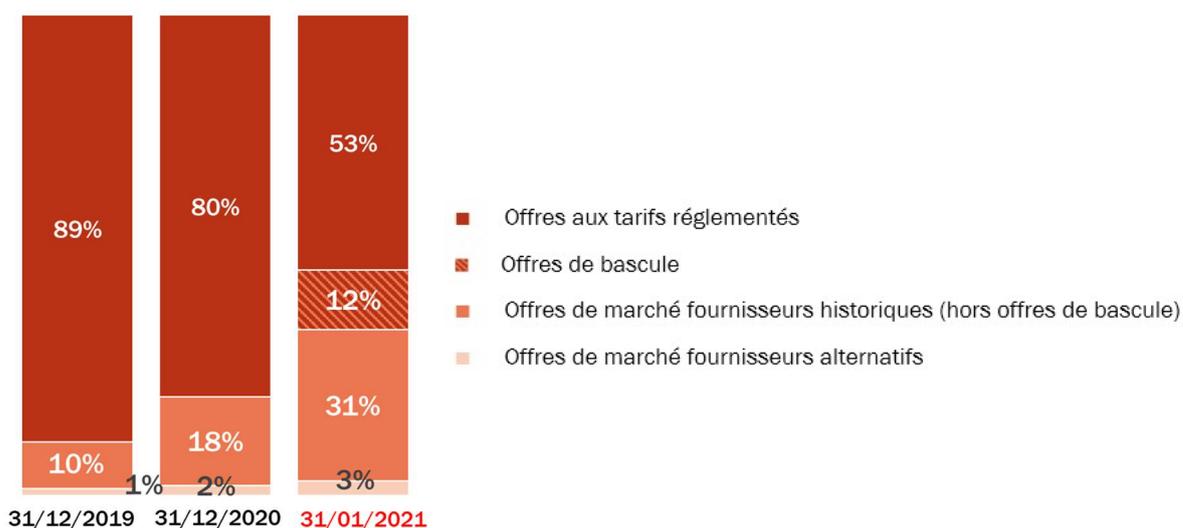
D'autre part, les actions opérationnelles engendrées par la fin des TRVE au 1^{er} janvier se sont déroulées sans difficultés majeures et conformément aux modalités définies par l'ensemble des acteurs lors de la concertation menée par la CRE au cours de l'année 2020. La CRE salue cette réussite qui doit être attribuée à l'ensemble des participants à la concertation. Cette concertation et ses nombreux échanges nourris avec les acteurs ont aidé la CRE à prendre sa délibération du 7 octobre 2020 portant communication sur les modalités opérationnelles de sortie des clients perdant leur éligibilité aux tarifs réglementés de vente d'électricité le 31 décembre 2020. Enedis, qui avait piloté la concertation, a mis en œuvre sans encombre l'ensemble des processus, notamment un nombre très élevé de changements de fournisseurs au 1^{er} janvier 2021, ce qui a permis à tous les consommateurs qui le souhaitaient d'exercer leur droit de changer de fournisseur jusqu'au 31 décembre 2020.

2.2 Sur le territoire des ELD, l'échéance du 1^{er} janvier 2021 s'est déroulée en l'absence quasi totale de choix pour les consommateurs

Les 6 principales⁴ entreprises locales de distribution (ELD) ont identifié 45 000 sites inéligibles aux TRVE et bénéficiant encore des TRVE au 1^{er} décembre 2020⁵. Au 1^{er} janvier 2021, 19 000 de ces sites sont passés en offre « de bascule » chez leur fournisseur historique.

Le graphique ci-dessous représente l'évolution des parts de marché des fournisseurs sur le territoire des principales ELD, sur le segment des petits sites professionnels, soit un périmètre plus large que celui des sites perdant leur éligibilité aux TRVE.

Figure 2 – Parts de marché des fournisseurs (en nombre de sites) sur le segment des petits sites professionnels d'électricité, sur le territoire des principales ELD (SER, GreenAlp, URM et SRD)



Remarque : Ce segment correspond au périmètre des données reçues régulièrement par la CRE, qui est plus large que celui des seuls sites ayant perdu leur éligibilité.

Sources : GRD et fournisseurs historiques – Analyse : CRE

La CRE regrette que cette échéance n'ait pas permis l'émergence de la concurrence sur ces territoires où les consommateurs professionnels concernés ne disposaient pas toujours d'offres des fournisseurs alternatifs nécessaires pour pouvoir exercer leur liberté de choisir leur offre de fourniture.

⁴ Strasbourg Electricité Réseaux, GreenAlp, SRD, Gérédis Deux-Sèvres, URM et SICAE Oise

⁵ Soit 28 % du nombre de petits sites professionnels sur ces territoires

2.3 La CRE recommande que l'accès par les fournisseurs aux données de consommation des clients non domestiques ayant perdu leur éligibilité aux tarifs réglementés de vente de l'électricité soit prolongé d'un an pour les sites en offres de bascule

En principe, au regard des dispositions de la LEC concernant la fin des TRVE, les clients passés en offre de bascule l'ont fait en connaissance de cause. En effet, malgré les multiples informations adressées par les fournisseurs historiques conformément à l'article 64 de la LEC, les communications de la CRE et du Médiateur national de l'énergie (MNE) et les actions éventuelles de démarchage des fournisseurs alternatifs, ces clients sont restés jusqu'au bout aux TRVE et n'ont exercé aucune action volontaire lors de l'échéance du 31 décembre 2020.

Toutefois, on peut noter qu'aucune communication d'envergure n'a été menée par les pouvoirs publics, et que les moyens de la CRE et du MNE en la matière sont très limités. En outre, la crise sanitaire a probablement été, et continue d'être, un frein à la proactivité des consommateurs pour souscrire une offre de marché, comme le soulignent les taux de changement de fournisseurs publiés par la CRE dans ses observatoires⁶.

Il convient de souligner en outre que l'article 64 de la LEC prévoit la possibilité pour les consommateurs de résilier l'offre de bascule à tout moment et sans pénalité au cours de la 1^{ère} année. Cela pourrait justifier, dans l'esprit de cette disposition de la loi, la poursuite du partage d'informations avec les fournisseurs alternatifs au cours de l'année 2021.

En conséquence, la CRE recommande que les fournisseurs historiques prolongent de leur propre initiative, pour les fournisseurs qui le souhaitent, l'accès aux données des consommateurs en offre de bascule chez EDF⁷ et les ELD, suivant les mêmes modalités que celles définies par l'arrêté du 12 décembre 2019 relatif à l'identification et à la mise à disposition de la liste des clients non domestiques perdant l'éligibilité aux tarifs réglementés de vente de l'électricité. Ce partage d'informations devra néanmoins porter uniquement sur les données de consommation, utiles pour l'identification des sites concernés par les fournisseurs alternatifs, mais en aucun cas sur les données à caractère personnel dont le partage nécessiterait de s'assurer une nouvelle fois de l'absence d'opposition des clients concernés.

La CRE invite enfin l'ensemble des consommateurs en offre de bascule à profiter de la possibilité de sortir sans frais et à tout moment en 2021 de cette offre par défaut pour comparer les offres auxquelles ils peuvent prétendre et opter pour celle qui correspond le mieux à leurs besoins.

⁶ Les « taux de switch » sont, pendant le 2^{ème} trimestre 2020, retombés à des niveaux proches de 2017, alors qu'ils n'avaient cessé d'augmenter depuis.

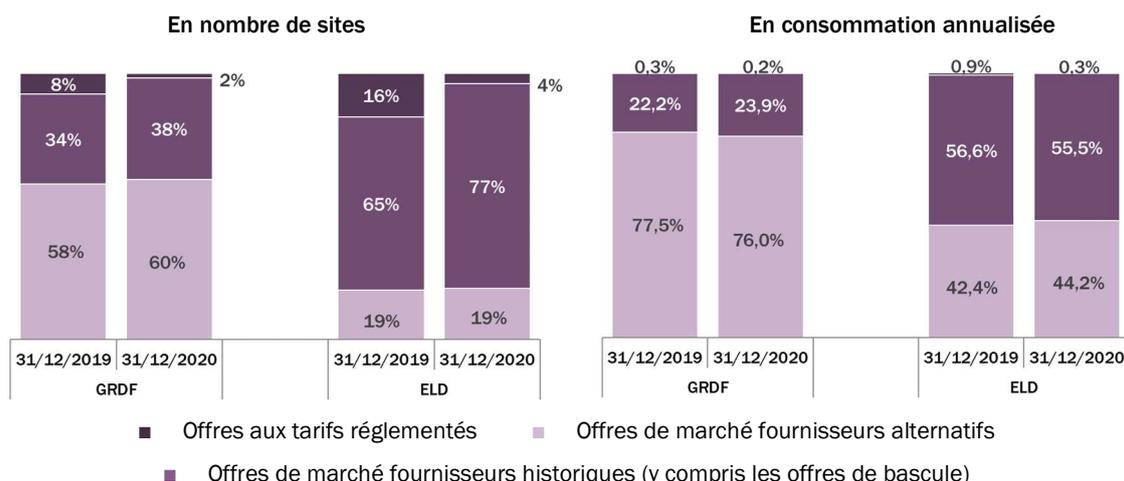
⁷ Offres de marché sur lesquelles la CRE a rendu un avis conforme dans sa délibération n° 2020-270 du 5 novembre 2020

3. LA SUPPRESSION DES TARIFS RÉGLEMENTÉS DE VENTE DE GAZ NATUREL POUR LES CONSOMMATEURS NON DOMESTIQUES AU 1^{ER} DÉCEMBRE 2020

La CRE recense 30 600 sites non domestiques bénéficiant de l'offre du fournisseur historique prévue au X de l'article 63 de la LEC (offre dite « de bascule »⁸) au 1^{er} décembre 2020 dont 27 100 chez Engie et 3 500 chez les ELD, soit une diminution de 27% par rapport au nombre de sites non domestiques aux TRVG au 31 décembre 2019⁹.

Le nombre de clients concernés par l'échéance du 1^{er} décembre 2020 étant faible (environ 5% du nombre total de sites professionnels et moins de 1% des volumes), les parts de marché des différents fournisseurs sont restées relativement stables entre 2019 et 2020 (voir le graphique ci-après).

Figure 3 – Parts de marché des fournisseurs sur le segment des sites professionnels de gaz naturel, sur GRDF et sur les principales ELD (Régaz, R-GDS et GreenAlp)



Remarque : le reliquat au 31 décembre 2020 des sites professionnels au TRVG correspond au segment des copropriétés et des propriétaires uniques d'immeuble à usage principal d'habitation, dont l'échéance de suppression des TRVG est le 1^{er} juillet 2023.

Sources : GRD et fournisseurs historiques – Analyse : CRE

⁸ Le X de l'article 63 de la LEC prévoit le maintien chez leur fournisseur historique en offre de marché des clients n'ayant pas souscrit à une offre de marché aux dates d'échéances prévues par cet article. Les conditions de ce contrat de fourniture gaz naturel sont définies par les fournisseurs historiques après avis conforme de la CRE. La CRE a rendu un avis sur les offres communiquées par les fournisseurs historiques dans la délibération n° 2020-212 du 3 septembre 2020 portant avis conforme sur les conditions du contrat de fourniture de gaz communiqué par les fournisseurs historiques à leurs clients perdant l'éligibilité aux tarifs réglementés de vente de gaz naturel qui n'auraient pas souscrit d'offre de marché au 30 novembre 2020.

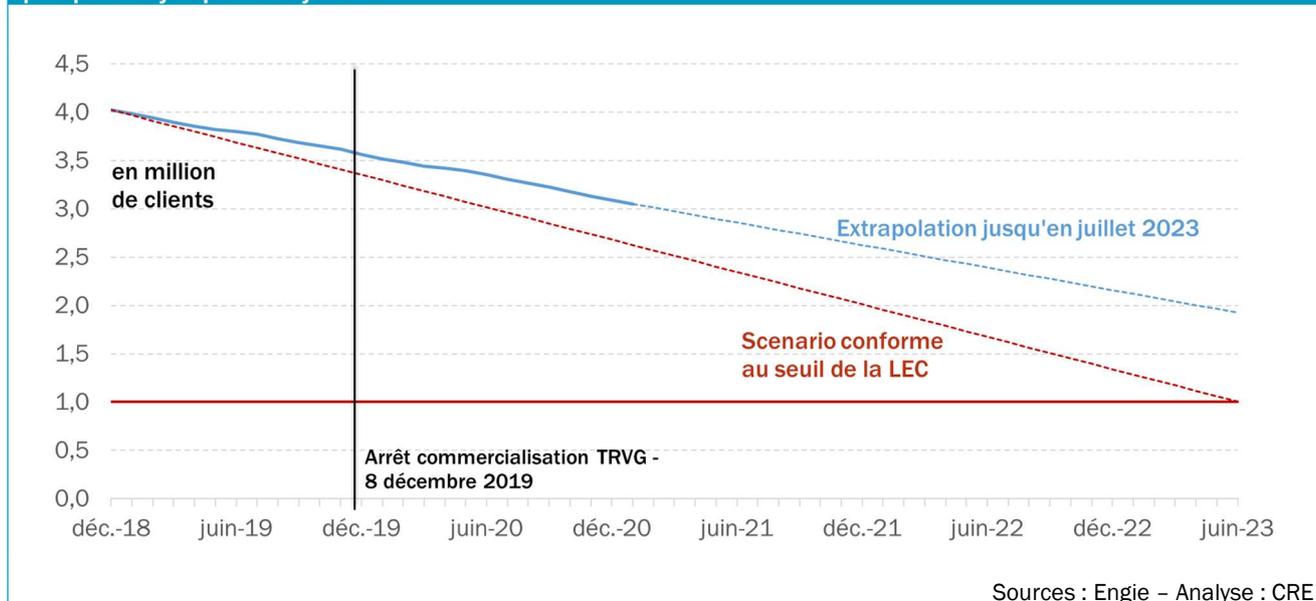
⁹ En comparaison, le taux de mises hors service annuel de sites sur le segment des consommateurs professionnels de gaz naturel est compris entre 4 % et 5 %.

4. LA FIN DES TARIFS REGLEMENTES DE VENTE DE GAZ NATUREL DES CONSOMMATEURS DOMESTIQUES AU 1^{ER} JUILLET 2023

4.1 La dynamique de sortie des consommateurs domestiques aux TRVG reste insuffisante au regard des objectifs visés par la LEC

Le graphique ci-dessous présente l'évolution du nombre de consommateurs domestiques aux TRVG chez Engie depuis le 31 décembre 2018.

Figure 4 – Évolution du nombre de consommateurs domestiques au TRVG depuis le 31 décembre 2018 et perspective jusqu'au 30 juin 2023



Le nombre de consommateurs résidentiels quittant le TRVG chaque mois suit la tendance historique. Sur la période allant de décembre 2019 à décembre 2020, le nombre de clients aux TRVG diminue en moyenne de 40 000 par mois.

En extrapolant le rythme de sortie actuel des TRVG, il resterait 1,9 M de clients domestiques au 30 juin 2023.

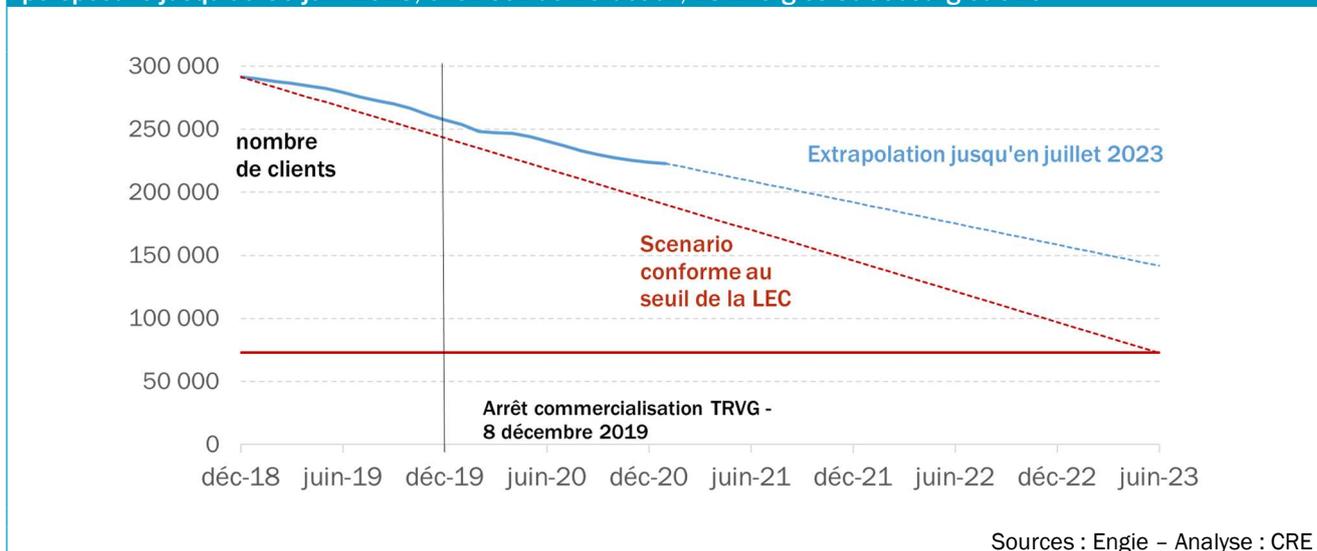
Une telle trajectoire reste inférieure à celle qui permettrait d'atteindre le seuil défini par l'article 63 de la LEC qui prévoit que : « Ces fournisseurs peuvent également être redevables d'une sanction pécuniaire dans le cas où le nombre de contrats aux tarifs réglementés de vente du gaz [...], en cours d'exécution au 30 juin 2023 [...], est supérieur à 25 % du nombre de ces mêmes contrats en cours d'exécution au 31 décembre 2018, s'ils ont mené auprès de leurs clients des actions visant à promouvoir le maintien de ces contrats à des tarifs réglementés de vente ». Appliqué au portefeuille d'Engie, ce seuil est égal à 1,0 M de clients.

Au sein du Groupe de travail « Gaz », la concertation menée sous l'égide de la CRE devra permettre d'identifier et, le cas échéant, de proposer aux pouvoirs publics les mesures nécessaires pour accélérer le rythme de sortie des TRVG, de façon à atteindre les objectifs fixés par la LEC. Elle devra, par ailleurs, répondre avec suffisamment d'anticipation aux problématiques opérationnelles, notamment la gestion de flux massifs de prestations réalisées par les gestionnaires de réseau de distribution (GRD) (changements de fournisseurs, bascules automatiques, prestations sur site, etc.).

4.2 Sur le territoire des ELD, la sortie des TRVG se fait presque exclusivement par conversion des clients au sein du portefeuille des fournisseurs historiques.

Le graphique ci-dessous présente les trajectoires d'évolution du nombre de consommateurs domestiques aux TRVG sur le territoire des principales ELD (Régaz, R-GDS et GreenAlp).

Figure 5 – Évolution du nombre de consommateurs domestiques au TRVG depuis le 31 décembre 2018 et perspective jusqu'au 30 juin 2023, chez Gaz de Bordeaux, ES Energies Strasbourg et GEG



Le rythme de sortie des clients aux TRVG est sensiblement inférieur à celui qui serait nécessaire pour être en-deçà du seuil énoncé par la LEC.

A l'inverse de ce qui est observé sur le territoire de GRDF, les offres de marché des fournisseurs alternatifs sont très peu développées sur les territoires des ELD, même si on observe un léger frémissement en 2020, avec 4% du segment résidentiel au 31 décembre 2020 (contre 1 % au 31 décembre 2019). Les offres de marché des fournisseurs historiques se développent rapidement, représentant 30% fin 2020 contre 25% au 31 décembre 2019.

Ces données témoignent de pratiques dites de « conversion » d'un consommateur au TRV en offre de marché par l'ELD, alors que la concurrence sur ce segment est à presque inexistante. Ce type de pratiques, sans être nécessairement répréhensible, peut constituer une barrière supplémentaire à l'entrée de concurrents sur ces territoires.

Dans le contexte de l'échéance de fin des TRVG au 1^{er} juillet 2023, une conversion massive de clients des fournisseurs historiques, avant l'entrée effective de fournisseurs alternatifs, rendrait inopérantes les dispositions de la LEC favorisant le développement de la concurrence (notamment, la communication réglementaire et le partage des données des consommateurs aux TRVG).

La CRE note que la situation actuelle pose un problème de crédibilité de la communication des pouvoirs publics. En effet, des consommateurs présents sur les territoires des ELD reçoivent des courriers réglementaires leur signifiant qu'ils peuvent choisir librement une offre de marché mais constatent au même moment que la seule offre de marché à leur disposition est celle du fournisseur historique.

4.3 La CRE renforce ses outils de communication et de surveillance des marchés de détail

Dispositif de partage des données des fournisseurs historiques

Le dispositif de partage des données de contact et de consommation de leurs clients aux TRVG par les fournisseurs historiques à tout fournisseur qui en ferait la demande, prévu par l'article 63 de la LEC, sera vraisemblablement inopérant quant à l'évolution du segment résidentiel jusqu'en janvier 2023. En effet, le partage des données à caractère personnel des consommateurs domestiques est conditionné jusqu'à cette date par leur accord exprès. Cette mesure, dite d'« opt-in », limite fortement l'intérêt du fichier TRVG¹⁰ pour les fournisseurs alternatifs. A partir de janvier 2023 et jusqu'au 30 juin 2023, le partage des données à caractère personnel des clients aux TRVG sera conditionné par l'absence d'opposition des consommateurs (mesure dite d'« opt-out »). Ce changement aura vraisemblablement un impact important sur le volume de données à caractère personnel des consommateurs aux TRVG partagées, et ce pour une période de 6 mois.

¹⁰ Seulement 2% des consommateurs domestiques au TRVG y figurent à ce stade.

Communication de la CRE

Compte tenu du faible nombre de clients dans le fichier partagé actuellement par les fournisseurs historiques et de la dynamique concurrentielle insuffisante pour atteindre l'objectif fixé par la LEC, la communication des pouvoirs publics est importante pour l'atteindre.

En 2021, la CRE mettra en place un guide à destination des clients domestiques, accompagné d'un module vidéo pédagogique. Par ailleurs, un groupe de travail sur la fin des TRV, co-piloté avec le MNE, permettra un échange entre tous les acteurs concernés.

La communication de la CRE rappellera aux consommateurs que la concurrence leur permet de choisir les offres les plus adaptées à leurs besoins.

Toutefois, les moyens de la CRE sont limités et il revient aux pouvoirs publics de communiquer largement pour toucher le large public (plus de 3 millions de clients aujourd'hui) concerné par la fin des TRV de gaz.

Surveillance de la CRE

Dans le cadre de sa mission de surveillance du bon fonctionnement des marchés de détail et dans la perspective de la fin des TRV de gaz, la CRE accorde une attention particulière aux pratiques commerciales des fournisseurs historiques (prix des offres, communication, etc.). La CRE vérifie notamment l'absence de subventions croisées entre les activités aux TRVG et en offre de marché des fournisseurs historiques. De telles pratiques seraient en effet illégales et constitueraient de fortes barrières à l'entrée de nouveaux fournisseurs.

Enfin, la CRE sera aussi attentive aux pratiques commerciales de tous les fournisseurs, ainsi que des intermédiaires de marché (tels que les comparateurs de prix). Si la fin des TRVG constitue une réelle opportunité pour les consommateurs domestiques de trouver l'offre qui leur correspond le mieux, une telle échéance peut aussi créer des difficultés pour certains consommateurs, voire donner lieu à des pratiques abusives. Il appartient à la CRE de s'assurer que l'ouverture des marchés bénéficie pleinement aux consommateurs.

COMMUNICATION DE LA CRE

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) dresse un bilan des échéances relatives à la fin partielle des tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVE) pour les consommateurs professionnels et à la fin des tarifs réglementés de vente de gaz naturel (TRVG) pour les consommateurs professionnels.

Sur le territoire d'Enedis, la CRE se félicite du développement des offres de marché sur ce segment : les fournisseurs alternatifs ont capté 47% des sites passés en offre de marché. Néanmoins, 510 000 sites sur près d'1,2 million ont été basculés automatiquement dans une offre de bascule chez EDF au 1^{er} janvier 2021 sans avoir exercé leur choix d'une offre de fourniture.

Dans ce contexte, la CRE recommande aux fournisseurs historiques de prolonger pendant un an, de leur propre initiative, l'accès aux données de consommation des clients en offre de bascule, à l'exception des données à caractère personnel, suivant les mêmes modalités que celles définies par l'arrêté du 12 décembre 2019. Dans tous les cas, la CRE invite tous les consommateurs professionnels en offre de bascule à profiter de la possibilité de sortir sans frais et à tout moment en 2021 de cette offre par défaut pour choisir l'offre de fourniture qui leur convient le mieux.

Sur le territoire des ELD d'électricité, l'échéance du 1^{er} janvier 2021 s'est déroulée en l'absence quasi totale de concurrence.

En ce qui concerne la fin des TRV de gaz au 1^{er} juillet 2023, la CRE constate que la dynamique de sortie des TRV de gaz est actuellement insuffisante. La CRE recommande aux pouvoirs publics de communiquer largement auprès des consommateurs en amont de l'échéance du 1^{er} juillet 2023, afin d'atteindre les objectifs fixés par la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

Enfin, la CRE relève des pratiques importantes de conversion en offre de marché de consommateurs aux TRVG sur le territoire des ELD, de la part des fournisseurs historiques. En cas d'abus, la CRE saisira l'Autorité de la concurrence en application de l'article L. 134-16 du code de l'énergie.

La présente délibération est publiée sur le site Internet de la CRE et transmise à la ministre de la transition écologique.

Délibéré à Paris, le 18 mars 2021.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,
Le Président,

Jean-François CARENCO