



Feuille de route 2023-2024

Commission de régulation de l'énergie

Mot de la présidente

Pourquoi une feuille de route ?



Emmanuelle WARGON
Présidente de la Commission
de régulation de l'énergie

La crise énergétique que nous traversons depuis le second semestre 2021 est appelée à perturber durablement nos modes de fonctionnement : la crise n'est pas seulement celle de l'électricité et du gaz ; elle est désormais systémique, avec de forts retentissements, économiques évidemment, mais aussi politiques et sociaux.

Comme l'ensemble des acteurs de la filière « énergie » en France, nous sommes collectivement et individuellement, confrontés à une pression accrue, à une surexposition de nos sujets, à des sollicitations renforcées ...

Ce contexte nous interroge, ou doit nous interroger, sur nos missions, sur les priorités que nous devons nous fixer, sur les interactions à partager non seulement en interne dans nos structures, mais aussi en externe avec l'ensemble des parties prenantes, publiques ou privées, de la filière.

La Commission de régulation de l'énergie, comme les autres, n'y échappe pas.

C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité, avec mes collègues du Collège, que les équipes de la CRE puissent entamer une réflexion, au travers de la définition d'une feuille de route, sur les questions : « *Qui sommes-nous ?* », « *Quelles sont nos valeurs ?* », « *Comment remplir au mieux nos missions ?* », « *Quelles sont nos priorités ?* ».

Cet exercice constitue aussi une réponse à l'interrogation que nous nous posons tous, que notre environnement (pouvoirs publics, industriels, consommateurs, journalistes, ...) nous adresse

régulièrement : « *Comment agissons-nous dans ce contexte exceptionnel ?* ».

Aussi bien cette feuille de route constitue-t-elle une boussole, indépendamment de la crise que nous vivons, qu'un cap dans ces temps mouvementés.

Car je crois profondément que le moment si singulier que nous vivons, pour mouvant, incertain et anxiogène qu'il soit, représente, pour cette même raison, une opportunité comme une exigence : celle de s'interroger sur les orientations que nous nous assignons aujourd'hui et pour les années à venir. Cette introspection est également le moyen de parer au mieux aux risques de l'épuisement, de la perte du recul nécessaire, à celui de ne pas, ou plus, parvenir à exercer l'ensemble des prérogatives que le législateur nous a confiées et continue à nous confier - marque, dans le même temps, de sa confiance !

Une réflexion à deux ans, 2023 et 2024, m'a semblé la plus appropriée : plus courte, elle nous aurait exposés, d'une certaine manière, au reniement de ce que nous sommes : une structure d'expertise dont les avis se mûrissent et s'inscrivent dans la durée. Plus longue, elle aurait présenté l'écueil de rendre l'exercice un peu vain tant le monde dans lequel nous vivons montre un visage si rapidement changeant. Avec le Collège, le comité de direction de la CRE, comme avec l'ensemble des agents de la Commission, qui ont participé à son élaboration, dans le cadre de travaux menés en groupes, je suis heureuse de vous présenter aujourd'hui cette feuille de route.

Elle vous livre, de manière publique et transparente, quelques-unes des valeurs professionnelles qui nous rassemblent et dans lesquelles la diversité de nos missions s'incarne. C'est ainsi un peu notre ADN !

Elle vous détaille les grands axes autour desquels la CRE agit, à l'aune des enjeux quasi-civilisationnels auxquels nos pays sont confrontés et se doivent de répondre sans tarder : développement durable, transition énergétique, enjeux climatiques et impératif de décarbonation, sobriété énergétique, ... Ce sont des exigences que nous partageons tous !

Cette *feuille de route* est aussi et surtout l'occasion de poser et de discuter avec vous, agents de la CRE comme acteurs de la filière « énergie », les conditions, les préalables ainsi que les modalités nécessaires à l'atteinte de ces objectifs et à notre réussite collective.

Préambule

La *feuille de route* de la CRE a pour objet de donner un cadre de référence et des objectifs généraux à l'action de son collège et de ses services pour les années 2023 et 2024, qui seront vraisemblablement encore marquées par la crise de l'énergie et ses conséquences. Elle s'inscrit dans le prolongement des missions et des valeurs de la CRE, qu'il est utile de caractériser de manière synthétique en préambule.

La mission principale de la CRE est de mettre en place et de surveiller des marchés de l'électricité et du gaz dynamiques, innovants, favorables à la transition énergétique et bénéficiant aux consommateurs. La CRE contribue activement à la construction du marché intérieur européen de l'énergie et à sa nécessaire réforme.

Conformément à la loi, la CRE déploie son action au bénéfice du consommateur final, particulier et professionnel, en cohérence avec les objectifs de décarbonation de notre économie et de transition énergétique. Les échanges lors du travail collectif d'élaboration de la *feuille de route* montrent que cette formulation laconique mérite d'être quelque peu explicitée. Le bénéfice du consommateur est une notion globale allant bien au-delà du prix à court terme, et qui nécessite des arbitrages permanents, par exemple entre court, moyen et long terme, ou entre prix, sécurité d'approvisionnement et transition énergétique, voire de prise en compte d'enjeux de compétitivité à terme de notre économie. La politique énergétique de notre pays s'articule autour de la transition écologique et de l'objectif de neutralité carbone. L'action de la CRE s'inscrit résolument dans cette dynamique.

La CRE, autorité administrative indépendante, est une institution de l'Etat de droit agissant pour l'intérêt général. Elle applique la loi et la réglementation en vigueur, qui définissent ses missions et ses pouvoirs,

lesquels varient suivant les domaines : pouvoirs de décision, d'avis ou de mise en œuvre. La CRE ne fait pas la loi, le règlement, ni la politique énergétique. En revanche, son impartialité et sa connaissance approfondie du secteur lui permettent d'exprimer son opinion, publiquement ou non, sur les choix qui s'offrent aux pouvoirs publics français et européens.

La CRE en tant que régulateur économique du secteur de l'électricité et du gaz, promeut la rationalité économique et les incitations à l'efficacité pour les acteurs. Le rôle très important de l'énergie dans l'économie de notre pays et la prospérité de notre société, encore souligné par la crise actuelle, montre la nécessité de cette approche dans l'intérêt du consommateur final.

En application de la loi, la CRE agit de manière indépendante, tant du pouvoir politique que des acteurs économiques et, plus largement, de tout groupe d'intérêt. Son impartialité constitue un gage de sa légitimité.

L'indépendance n'est cependant pas l'isolement : la CRE rencontre régulièrement les acteurs, au niveau du collège comme des services, et participe aux différentes manifestations qui animent le secteur.

Enfin, la transparence, la concertation et l'intérêt général sont des valeurs cardinales de la CRE. Celle-ci prend ses décisions en s'appuyant sur la plus large consultation possible des acteurs, via notamment des consultations publiques, des ateliers de travail et des auditions qu'elle organise. Les décisions de la CRE sont expliquées clairement dans ses délibérations et le processus de décision est décrit et connu. La CRE agit de manière prévisible et rationnelle, pour donner la meilleure visibilité aux acteurs du secteur.

Sommaire

Mot de la présidente	3
Préambule	4
AXE I : Faire de la régulation des réseaux et de la transformation du système énergétique un levier pour accélérer la transition écologique	6
a - Accélérer la mutation des réseaux d'électricité : raccordement et intégration efficace des énergies renouvelables (EnR), des nouveaux consommateurs, du stockage, de la mobilité électrique	
b - Doter les réseaux et infrastructures de gaz d'une perspective à moyen et long terme et d'un cadre de régulation adapté à la décroissance des gaz fossiles, au développement du gaz décarboné et de l'hydrogène	
c - Amener le système énergétique français au meilleur niveau européen en matière d'exploitation des différentes sources de flexibilité, en accroissant l'agilité de l'ensemble de ses acteurs	
d - Contribuer à l'accélération du développement des énergies décarbonées en veillant à leur bonne intégration dans le système énergétique et à la mise en œuvre efficace des dispositifs de soutien	
e - Contribuer à la sobriété énergétique	
AXE II : Assurer en continu le bon fonctionnement des marchés de gros et de détail et contribuer à leurs réformes structurelles	14
a - Renforcer la surveillance des marchés de gros et de détail pour mieux protéger les consommateurs	
b - Conduire l'amélioration continue du fonctionnement des marchés	
c - Contribuer aux réformes du marché européen et national	
d - Accompagner l'évolution des tarifs réglementés et mettre en œuvre les mesures exceptionnelles de protection des consommateurs	
AXE III : Porter notre expertise économique et de la régulation ainsi que nos valeurs au niveau national, européen et international	20
a - Accueillir le débat et travailler collectivement nos positions et doctrines dans une perspective de long terme, tout en renforçant les instances de concertation de la CRE	
b - Promouvoir nos positions dans le débat énergétique national, européen et international et renforcer notre rôle d'expert indépendant	
c - Développer le rôle d'information de la CRE auprès du grand public et des élus	
d - Déployer des actions de coopération bilatérale et multilatérale alignées sur nos objectifs stratégiques	
Conclusion	25

The background is a solid red color. Three wavy, orange lines curve across the upper half of the page. On the right side, there is a vertical inset image showing a close-up of solar panels under a clear sky.

AXE I

Faire de la régulation des réseaux et de la transformation du système énergétique un levier pour accélérer la transition écologique



Faire de la régulation des réseaux et de la transformation du système énergétique un levier pour accélérer la transition écologique

a - Accélérer la mutation des réseaux d'électricité : raccordement et intégration efficace des énergies renouvelables (EnR), des nouveaux consommateurs, du stockage, de la mobilité électrique

Les réseaux de transport et de distribution d'électricité jouent un rôle central dans la transition énergétique. Ils sont appelés, d'une part, à faire face de manière efficace à l'augmentation massive des demandes de raccordement (producteurs d'énergies renouvelables et consommateurs, y compris en autoconsommation), à renouveler une partie de leur infrastructure (pour remplacer les équipements vieillissants et adapter les ouvrages au changement climatique) et, d'autre part, à s'adapter à la multiplication des flux qu'ils reçoivent.

La CRE doit accompagner cette mutation des réseaux d'électricité et permettre son accélération, tout en préservant le principe de péréquation et de solidarité du réseau, notamment :

- en s'assurant que les règles d'accès, les signaux tarifaires et le traitement des demandes de raccordement, soient adaptés aux nouveaux usages, comme le stockage par exemple ;
- en accompagnant les gestionnaires de réseaux dans la modernisation de leurs méthodes de dimensionnement et de la gestion de leur réseau ;
- en jouant de sa légitimité et de son rôle d'expert indépendant et impartial pour faire évoluer, en coordination avec les pouvoirs publics, l'environnement législatif et réglementaire afin de faciliter et de rendre plus efficaces les raccordements ;
- en favorisant l'innovation de l'ensemble des gestionnaires de réseaux (RTE, gestionnaires de réseaux de distribution), en métropole et en zones non interconnectées (ZNI).

La transition écologique nécessitera d'importants investissements dans les réseaux d'électricité, notamment pour raccorder la production des EnR, pour développer les interconnexions, comme pour accompagner le développement de la mobilité électrique et la décarbonation de l'industrie. Les

travaux de la CRE sur le prochain tarif de réseaux (TURPE) et sur les plans d'investissement à dix ans des gestionnaires de réseaux, devront permettre de répondre à ces nouveaux enjeux. Il s'agit, d'une part, de s'assurer que les gestionnaires disposent des moyens financiers, techniques et humains pour répondre à ces nouveaux besoins et, d'autre part, de s'assurer qu'ils réalisent les investissements nécessaires en maîtrisant le coût global pour la collectivité. Ces investissements devront également intégrer l'adaptation au changement climatique et la résilience nécessaire face aux changements induits.

S'agissant des raccordements, la CRE est entièrement mobilisée, au côté des pouvoirs publics et des gestionnaires de réseaux, pour finaliser la mise en œuvre du nouveau cadre législatif et réglementaire, permettant d'accélérer le processus de raccordement. Il s'agira notamment de mener à bien la réforme des schémas de raccordement des énergies renouvelables (S3REnR), plus largement du cadre réglementaire du raccordement, et d'adapter le cadre de développement des zones prioritaires de décarbonation industrielle. Le cadre de régulation tarifaire devra par ailleurs s'adapter pour tenir compte des attentes des acteurs, par exemple en termes de délais de raccordement sur lesquels la régulation incitative doit être ambitieuse et adaptée à la réalité économique des projets d'investissement qui les justifient.

Enfin, les travaux sur la structure du TURPE devront permettre de s'assurer que chaque catégorie d'utilisateur reçoit les bons signaux lui permettant d'adopter un comportement vertueux. La question de la tarification du stockage et de l'injection devra notamment être adressée.

b - Doter les réseaux et infrastructures de gaz d'une perspective à moyen et long terme et d'un cadre de régulation adapté à la décroissance des gaz fossiles, au développement du gaz décarboné et de l'hydrogène

La transition énergétique représente un défi pour les gestionnaires d'infrastructures de gaz, qui font face à un paradoxe : devoir adapter leur réseau pour permettre l'intégration des nouveaux gaz tout en se préparant à la baisse des consommations, dans un contexte d'électrification et de décarbonation.

La prochaine génération tarifaire devra tenir compte de ce double objectif. Les analyses de la CRE se fonderont notamment sur les résultats de l'étude menée avec l'ensemble des gestionnaires d'infrastructures gazières, portant sur l'avenir des infrastructures gazières en fonction de trois scénarii contrastés de baisse de la consommation à horizon 2050. Les résultats de cette étude devront, d'une part, éclairer les débats de la prochaine Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et, d'autre part, orienter les choix de régulation de la CRE. Il s'agira notamment de faire évoluer la structure des tarifs, au regard de l'évolution des usages. Il conviendra également de s'assurer que le cadre de régulation, notamment en matière de couverture des amortissements ou de rémunération des investissements par exemple, limite le risque de coûts échoués à moyen et long terme. Enfin,

s'agissant des investissements, la CRE devra veiller à la prudence dans leur autorisation en se concentrant sur les investissements justifiés par un impératif de sécurité ou jugés sans regret.

La CRE restera également pleinement mobilisée pour favoriser le développement des nouveaux gaz décarbonés. Il s'agira notamment d'adapter le mécanisme de droit à l'injection à l'ensemble des filières de production et de s'assurer que les gestionnaires de réseaux disposent des moyens d'investir pour raccorder les producteurs de biométhane, dans des délais compatibles avec la tenue des objectifs de la PPE.

Enfin, la CRE doit se préparer au futur développement de l'hydrogène, en participant, d'une part, à l'établissement du cadre de développement européen et en établissant, d'autre part, une vision claire sur les conditions de réutilisation des infrastructures gazières pour l'hydrogène.



c - Amener le système énergétique français au meilleur niveau européen en matière d'exploitation des différentes sources de flexibilité, en accroissant l'agilité de l'ensemble de ses acteurs

Le contexte de transition énergétique, avec notamment l'accroissement de la part de renouvelables dans le mix énergétique, sources de production peu pilotables, accroît, d'une part, la valeur des interconnexions qui permettent de maximiser le foisonnement entre les différentes sources et zones de production européennes et implique, d'autre part, un recours accru aux flexibilités. En conséquence, la CRE doit s'assurer que l'écosystème soit favorable au développement et à la mobilisation efficace de ces dernières.

Tout d'abord, les données à disposition des acteurs doivent permettre le développement de flexibilités en accord avec les besoins du réseau et du système électrique. Le cadre de régulation doit favoriser cette transparence de la part des gestionnaires de réseaux. Il s'agit notamment de s'assurer qu'une cartographie adaptée des contraintes de réseau soit publiée et mise à jour régulièrement. Cette cartographie permettra d'anticiper les endroits où les flexibilités sont les plus à même d'apporter un service. Il s'agit également, pour les gestionnaires de réseaux de distribution, de faciliter l'utilisation des fonctionnalités avancées des compteurs évolués, notamment en étant exemplaires dans la mise à disposition des données fines de consommation et dans le développement de services associés. La CRE continuera également à accompagner les Entreprises Locales de Distribution (ELD) dans leurs efforts de mutualisation, afin de permettre un accès à ce type de données sur l'ensemble du territoire.

Par ailleurs, les règles liées à l'équilibrage du réseau doivent être adaptées pour permettre à toutes les sources de flexibilité d'accéder efficacement aux différents marchés du système électrique. Elles doivent notamment être adaptées à des flexibilités locales et diffuses ; la CRE travaille avec les gestionnaires de réseaux en ce sens. Le développement du véhicule électrique constitue, par exemple, une réelle opportunité pour la gestion du système électrique si le pilotage de la recharge est effectif et si le potentiel de flexibilités est correctement valorisé. La CRE est ainsi attentive à la mise en place d'un cadre réglementaire accueillant pour le véhicule to X (véhicule to grid notamment), en s'appuyant notamment sur l'expérience de certains pays étrangers.

En outre, le développement de l'autoconsommation et, plus généralement, des communautés locales énergétiques, peut représenter un atout pour le système énergétique, si ces communautés adoptent un comportement vertueux, permettant notamment de soulager le système aux périodes les plus tendues. La CRE souhaite accompagner le développement de ce type d'initiatives, dans le respect du principe de solidarité nationale qui constitue une des forces du système français.

Enfin, une réflexion doit être menée pour s'assurer que les différents signaux économiques permettent de maximiser le recours aux flexibilités. La structure du TURPE et la construction des TRVE doivent intégrer pleinement cet objectif. Il s'agira notamment d'augmenter la place de la flexibilité dans les offres de fourniture. Il conviendra aussi que les heures creuses soient positionnées en adéquation avec les besoins du réseau et du système électrique.

La recherche de complémentarité entre les différentes sources d'énergie doit dépasser par ailleurs le seul cadre du système électrique. Le rôle du gaz (quelle que soit la molécule, CH₄ ou hydrogène) comme source de flexibilités du système électrique devrait en effet s'accroître dans les années à venir, et la CRE sera attentive à ce que l'environnement permette le développement de ce type de complémentarité.

Les ELD ont un rôle à jouer notamment lorsqu'elles rencontrent des problématiques spécifiques et différentes par rapport au reste du territoire national. Elles ont alors la capacité, en électricité et en gaz, d'expérimenter des solutions innovantes à l'échelle locale. C'est particulièrement le cas dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain (ZNI) où l'atteinte des objectifs ambitieux de décarbonation de la production et d'autonomie énergétique repose sur l'intégration forte des EnR intermittentes sur le réseau. Ce changement de paradigme met à l'épreuve la résilience de ces réseaux de petite taille qui, faute de foisonnement suffisant, doivent recourir de manière accrue aux moyens de flexibilité. La CRE accompagne le développement du stockage grâce à des appels d'offres, à hauteur des surcoûts de production économisés, déterminés grâce à une modélisation des besoins à long terme qui incluent un développement vertueux du véhicule électrique, notamment grâce au pilotage de la recharge.

Enfin, il convient de noter également que le développement du biométhane et la modification des flux sur les réseaux gaziers créent également des besoins de flexibilités et d'optimisation nouveaux sur les réseaux gaziers. La CRE accompagnera les gestionnaires d'infrastructures dans cette mutation.



d - Contribuer à l'accélération du développement des énergies décarbonées en veillant à leur bonne intégration dans le système énergétique et à la mise en œuvre efficace des dispositifs de soutien

Les objectifs de développement des énergies décarbonées tels qu'ils ressortent de l'actuelle PPE et des objectifs de la France et de l'Union européenne à moyen et long terme imposent une accélération de la mise en service d'installations de production de l'ensemble des filières sur l'ensemble du territoire, en métropole comme en outre-mer. Il y va de notre sécurité d'approvisionnement comme de notre souveraineté énergétique.

Cette nécessité se trouve accrue par l'impératif de décarbonation de l'ensemble de l'économie à l'horizon 2050, laquelle passera par l'électrification de nombreux usages (industriel, transport, ...) et, ce faisant, par une augmentation de la consommation électrique globale, malgré des efforts importants en matière de maîtrise de la demande.

Cette accélération doit concerner toutes les filières renouvelables, qu'elles soient plus matures (photovoltaïque, éolien à terre et en mer, hydraulique, biomasse, biométhane injecté dans les réseaux de gaz, ...) ou plus innovantes (biométhane en utilisation GNV, hydrogène, géothermie, énergies marines renouvelables, etc.).

La décarbonation de l'économie française passe aussi par le maintien d'un parc nucléaire historique présentant de bons niveaux de disponibilité et satisfaisant à l'ensemble des exigences de sûreté, ainsi que par le développement d'un programme de nouveaux réacteurs nécessaires à l'augmentation prévue de la consommation électrique d'ici à 2050.

Dans ce contexte, la CRE concourt à l'accélération résolue du déploiement des énergies renouvelables tout en veillant à l'optimisation de la dépense publique afférente. Elle propose ainsi, grâce à son expertise des filières renouvelables, un dimensionnement optimal des dispositifs de soutien (arrêtés tarifaires, cahiers des charges des AO), en maintenant une vigilance particulière à l'efficacité économique des dispositifs de soutien et aux incitations qu'ils véhiculent aux producteurs. Elle

procède à l'instruction des différentes périodes des AO dans les meilleurs délais, malgré une volumétrie largement accrue des puissances appelées.

La CRE accompagne en particulier le développement des énergies renouvelables dans les ZNI, pour atteindre dans les meilleurs délais les objectifs fixés par la loi concernant la décarbonation du mix énergétique et l'indépendance énergétique des ZNI.

Elle met en évidence les éventuels freins au développement des projets et propose des aménagements législatifs, réglementaires ou opérationnels permettant de les lever.

La CRE veille à encourager le développement de l'autoconsommation, qui contribue à l'atteinte des objectifs nationaux d'énergie renouvelable et favorise la prise de conscience, par les consommateurs, des enjeux de la transition énergétique. Elle promeut les projets sous *Power Purchase Agreement* (PPA), afin d'accélérer le développement des énergies renouvelables sans peser sur les finances publiques.

La CRE contribue par ailleurs à l'ensemble des réflexions économiques permettant d'assurer à l'énergie nucléaire décarbonée des conditions économiques adaptées au maintien en service de l'outil industriel en état optimal de sûreté, s'agissant du nucléaire historique ou des conditions économiques adaptées au développement de nouveaux outils de production pour ce qui concerne le nouveau nucléaire.

e – Contribuer à la sobriété énergétique

La CRE, en tant qu'autorité publique et par ses missions visant au bon fonctionnement des marchés de l'énergie, a également un rôle de premier ordre à jouer pour contribuer à la sobriété énergétique, gisement d'économies d'énergie, aux côtés d'autres parties prenantes de la transition écologique et énergétique, tels que les opérateurs publics, les entreprises et fédérations professionnelles, les producteurs, les opérateurs de réseaux, les fournisseurs d'énergie et de services énergétiques, les équipementiers, les organismes environnementaux, les acteurs de la mobilité, etc.

La Commission développera ses actions déjà engagées en la matière, à travers :

- son rôle de fixation des tarifs réglementés en définissant les options permettant l'étalement de la consommation et le pilotage fin par le consommateur ;
- son rôle, dans les ZNI, d'approbation des cadres de compensation des actions de maîtrise de la demande en énergie ainsi que de validation des projets de grande MDE, dont l'efficacité doit être positive, les montants de soutien devant permettre des économies supérieures de charges de service public liées à la péréquation tarifaire ;
- son rôle de conseil aux acteurs économiques et aux collectivités locales acheteurs d'énergie ;

- ses travaux de prospective sur « la confiance du consommateur dans les nouveaux services énergétiques », dont les conclusions seront présentées début 2023. Celles-ci relèvent que, pour renforcer dans le long terme la démarche de sobriété, une modification du mode de vie du consommateur est indispensable, en lui fournissant une information régulière, pertinente, utile et susceptible d'avoir un impact sur son comportement et, *in fine*, sur son niveau de consommation.

Afin de contribuer aux objectifs de sobriété énergétique et compte tenu des implications significatives en termes d'économies d'énergie et de lissage de la courbe de charge à l'échelle nationale, le développement du pilotage du bâtiment, sujet à fort potentiel pour le système électrique français, fera l'objet d'un nouveau travail collectif dès début 2023.

La CRE souligne, par ailleurs, régulièrement l'importance de la sobriété dans ses publications et lors de ses prises de parole publiques, en mettant en évidence son impact positif et concret sur le fonctionnement du système énergétique à court terme (prix, réseaux, stockages de gaz, réserves hydrauliques, etc...) et en faveur de la transition énergétique à moyen et long terme.







AXE II

**Assurer en continu le bon
fonctionnement des marchés de
gros et de détail et contribuer à
leurs réformes structurelles**



Assurer en continu le bon fonctionnement des marchés de gros et de détail et contribuer à leurs réformes structurelles

a - Renforcer la surveillance des marchés de gros et de détail pour mieux protéger les consommateurs

La surveillance des marchés de gros et de détail est essentielle pour assurer la transparence et l'intégrité des marchés, ainsi que la protection des consommateurs finals. La confiance dans le système électrique national se bâtit sur une crédibilité de la surveillance et l'efficacité du système de sanctions en cas de comportements inappropriés.

Sur ce dernier point, il est fondamental que la concurrence entre les fournisseurs d'énergie puisse fonctionner au profit des consommateurs, en leur assurant une liberté de choix, une bonne information et le respect des engagements pris ; elle doit par ailleurs permettre le développement d'offres innovantes adaptées aux besoins de chacun dans le cadre de la transition énergétique.

La crise sans précédent traversée par les marchés de l'énergie crée, par nature, un contexte qui peut être plus propice aux comportements répréhensibles et aux effets d'aubaine. En outre, elle met en exergue la complexité et les risques inhérents non seulement aux acteurs agissant sur les marchés de gros mais aussi au métier de fournisseur d'énergie. Le retour d'expérience tiré de la crise impose ainsi de se réinterroger sur le rôle de fournisseur et les droits et obligations qui lui sont attachés. Dans ce contexte, la surveillance des marchés revêt une importance particulière, et ce, afin d'assurer le climat de confiance nécessaire à leur bon fonctionnement.

La CRE continuera à renforcer sa surveillance autour de plusieurs volets :

- le renforcement de la détection interne de suspicions de manquements à REMIT, en mettant en œuvre dans les règles d'art numérique des alertes sur des scénarii de manquements potentiels plus variés, et au plus proche du temps réel, en parallèle à l'analyse des signalements externes reçus par la CRE ;
- le suivi spécifique des positions des acteurs, notamment sur les marchés à terme, et des publications concernant la disponibilité des moyens de production, notamment du parc nucléaire ou toute autre annonce pouvant affecter le marché de façon significative ;

- la surveillance des pratiques commerciales des fournisseurs, en lien étroit avec la Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes (DGCCRF) et le Médiateur de l'énergie (MNE) ;
- la surveillance des conditions technico-économiques des offres, de leur cohérence avec les fondamentaux de marché, les pratiques d'approvisionnement sur le marché de gros et avec les dispositifs de soutien au consommateur tels que l'ARENH, l'amortisseur ou le bouclier tarifaire ;
- l'optimisation des processus opérationnels de conduite des analyses approfondies, des enquêtes sur des potentiels abus de marché et des sanctions du CoRDiS, notamment à travers l'introduction d'une procédure de transaction avec la société mise en cause.

A ces différents volets, s'ajoute le sujet de la surveillance de la bonne gestion des fournisseurs; il s'agit, à l'aune des enseignements de la crise, de réinterroger les principes et les processus liés à l'attribution et au maintien des autorisations de fourniture, de réfléchir à une éventuelle régulation prudentielle des fournisseurs. La CRE appuiera les travaux des pouvoirs publics sur ces questions qui touchent de très près à ses compétences.





b - Conduire l'amélioration continue du fonctionnement des marchés

Les prix de gros à terme pour l'hiver 2022-2023 ont fait ressortir au cours de l'année 2022 des niveaux de primes de risque très élevés, du fait d'une grande tension sur l'équilibre anticipé « offre-demande », amplifiés par une réticence des acteurs à prendre le risque d'une sous-couverture.

Ces circonstances inédites nécessitent de porter un regard critique sur l'adéquation entre les objectifs de court et long terme que l'on cherche à atteindre à travers le fonctionnement du marché (réponse aux besoins de couverture des acteurs, signal prix robuste pour les producteurs et les consommateurs, etc.) et les modalités pratiques nécessaires au fonctionnement du marché, en explorant les leviers permettant d'atteindre ces objectifs.

Ainsi, par exemple, la commercialisation aujourd'hui tardive des capacités d'interconnexion sur la plupart des frontières françaises ne permet pas de fournir au marché français les volumes à la vente conditionnant une diminution des primes de risque pour les périodes sur lesquelles le marché français sera fortement importateur. La commercialisation des capacités transfrontalières à nos frontières

nationales de manière pluriannuelle, lorsque cela est possible, serait de nature à contribuer à la réduction des primes de risque sur le marché français.

Concurremment, les répercussions de la crise des prix de gros sur le marché de détail ont testé la robustesse des processus de marché à des situations extrêmes telles que les défaillances de fournisseurs. Dans des groupes de concertation placés sous son égide, la CRE s'attache à améliorer les processus de marché notamment à l'interface entre gestionnaires de réseaux de distribution et fournisseurs. Elle poursuivra par ailleurs les travaux requis pour la désignation, sur sa proposition, de fournisseurs de secours et de dernier recours.

Enfin dans un contexte de marché difficile à comprendre pour les consommateurs, la CRE a décidé de publier au second semestre 2022 une analyse hebdomadaire des prix de marché comme point de repère pour les entreprises. La CRE continuera à éclairer les choix des consommateurs dans un marché incertain.

c - Contribuer aux réformes du marché européen et national

L'organisation des marchés du gaz et de l'électricité français et européen repose aujourd'hui sur trois piliers :

- l'accès aux infrastructures essentielles dans des conditions transparentes et non discriminatoires, notamment grâce à des tarifs reflétant les coûts d'un opérateur efficace ;
- le développement d'un marché européen fondé sur la facilitation des échanges transfrontaliers, se traduisant, dans le cas de l'électricité, par le couplage des zones de prix, sachant que la tarification au coût marginal préexistait à l'ouverture des marchés ;
- une organisation des marchés nationaux laissée à la libre appréciation des États-membres, en application du principe de subsidiarité, dès lors qu'ils respectent les principes concurrentiels et sont compatibles avec le marché européen.

La crise a mis en évidence les fragilités d'une architecture de marché focalisée sur le court terme. Au-delà des mesures d'urgence, nécessaires pour faire face à la crise, les actions à mener concernent également les réformes structurelles visant à améliorer la résilience du système énergétique aux chocs d'offre.

Sur le fond, les objectifs de la CRE sont clairs : la future architecture du marché doit procurer une haute sécurité d'approvisionnement, des prix reflétant les coûts complets du mix et préservant la compétitivité de nos entreprises, et une accélération vers les énergies bas carbone.

Les équipes de la CRE sont mobilisées pour participer à l'élaboration de la future architecture du marché européen. Grâce à des relations nouées avec le monde universitaire, nos réflexions seront nourries des dernières avancées théoriques. Après un colloque de lancement fin 2022, la CRE poursuivra la collaboration avec plusieurs chercheurs académiques sous une forme suivie qui donnera lieu à la publication d'analyses et de recommandations et, le cas échéant, à la constitution d'un panel de conseillers scientifiques.

Le premier axe de réforme concerne le marché de gros. Les contrats de long terme devront être mis en œuvre selon les modalités permettant de relever un double défi : s'assurer que l'évolution générale des prix reflète les coûts complets de production à long terme, tout en garantissant aux producteurs des revenus suffisamment prévisibles pour financer les investissements requis.

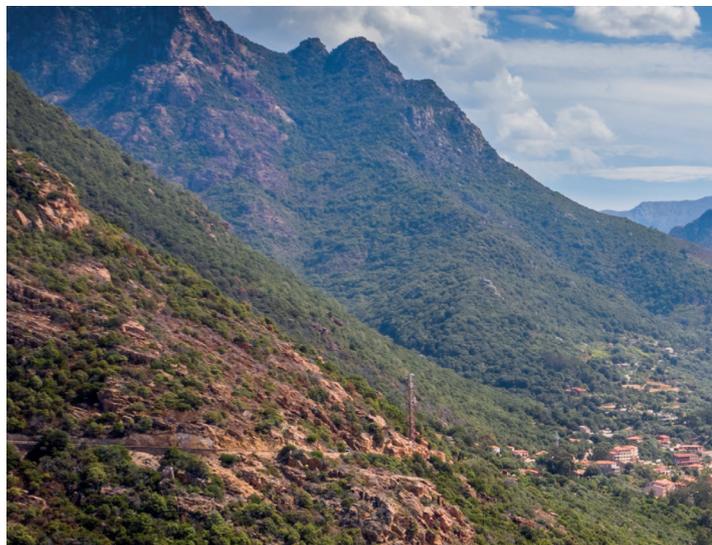
Complétant l'organisation actuelle des marchés, plusieurs modèles existants ou théoriques seront étudiés :

- les PPA (*Power Purchase Agreements*) signés de gré à gré entre producteurs et consommateurs ;
- les contrats standards (futures, forward) qui présentent l'avantage de la liquidité ;
- les *contracts for difference* (CFD) avec acheteur central (qui existent déjà avec le complément de rémunération) ;
- d'autres modèles encore à imaginer.

Quel que soit le ou les modèles privilégiés, le dispositif devra conduire à une diminution des primes de risque et des coûts de transaction sur les livraisons d'énergie à long terme, qui restent aujourd'hui beaucoup trop élevés pour assurer des investissements efficaces. Une attention particulière sera par ailleurs portée sur la meilleure façon de permettre l'accès aux capacités d'interconnexion à des échéances plus lointaines.

S'agissant du marché de détail, la CRE travaille sur l'évolution des obligations de couverture pesant sur les fournisseurs, qui garantirait une meilleure stabilité des factures sur le long terme. Les smart contracts, offrant simultanément des prix stables sur le long terme et des incitations aux flexibilités de court terme, en particulier lors des périodes de tension du système énergétique, seront également étudiés.

Enfin, les particularités du système énergétique français seront prises en compte lors de l'ensemble des travaux sur la réforme du marché. En particulier, le cadre de la régulation du nucléaire existant, du nouveau programme nucléaire, la prééminence d'EDF sur le marché de l'électricité, les contraintes spécifiques d'un parc nucléaire homogène et majoritaire dans la production d'électricité et, enfin, la forte dépendance aux importations d'énergies fossiles feront partie intégrante de nos réflexions.



d - Accompagner l'évolution des tarifs réglementés et mettre en œuvre les mesures exceptionnelles de protection des consommateurs

Les tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVE), qui poursuivent un objectif général de stabilité des prix, restent au cœur des dispositifs de protection des consommateurs. Depuis 2016 en pratique, en vertu de la loi du 7 décembre 2010 sur la nouvelle organisation du marché de l'électricité (NOME), la CRE propose les tarifs réglementés de vente d'électricité, selon une méthodologie transparente assurant leur contestabilité, indispensable au fonctionnement efficace du marché de détail au bénéfice des consommateurs.

Elle veillera ainsi, en ces temps de crise qui font apparaître de nouveaux risques, à faire évoluer, dans le cadre fixé par la loi et par la jurisprudence du Conseil d'Etat, la méthodologie de construction des TRVE afin de lisser les fluctuations de prix subies par le consommateur tout en s'attachant à préserver la contestabilité.

A moyen terme, les réflexions en cours, tant au niveau national qu'europpéen, sur l'organisation du marché après 2025 imposeront de réinterroger la méthode de construction des tarifs réglementés. La CRE s'attachera à être force de proposition dans cette matière au cœur de son expertise. Elle travaillera ainsi à une évolution de leur mode de construction cohérente avec la réforme du marché européen de l'électricité, pour faire pleinement bénéficier les consommateurs du mix énergétique français largement décarboné et à un prix maîtrisé.

Par ailleurs, les tarifs réglementés de vente de gaz disparaîtront au 1er juillet 2023. Cette transition vers un marché libre, préparée de longue date, se conclut ainsi à un moment très particulier. La CRE

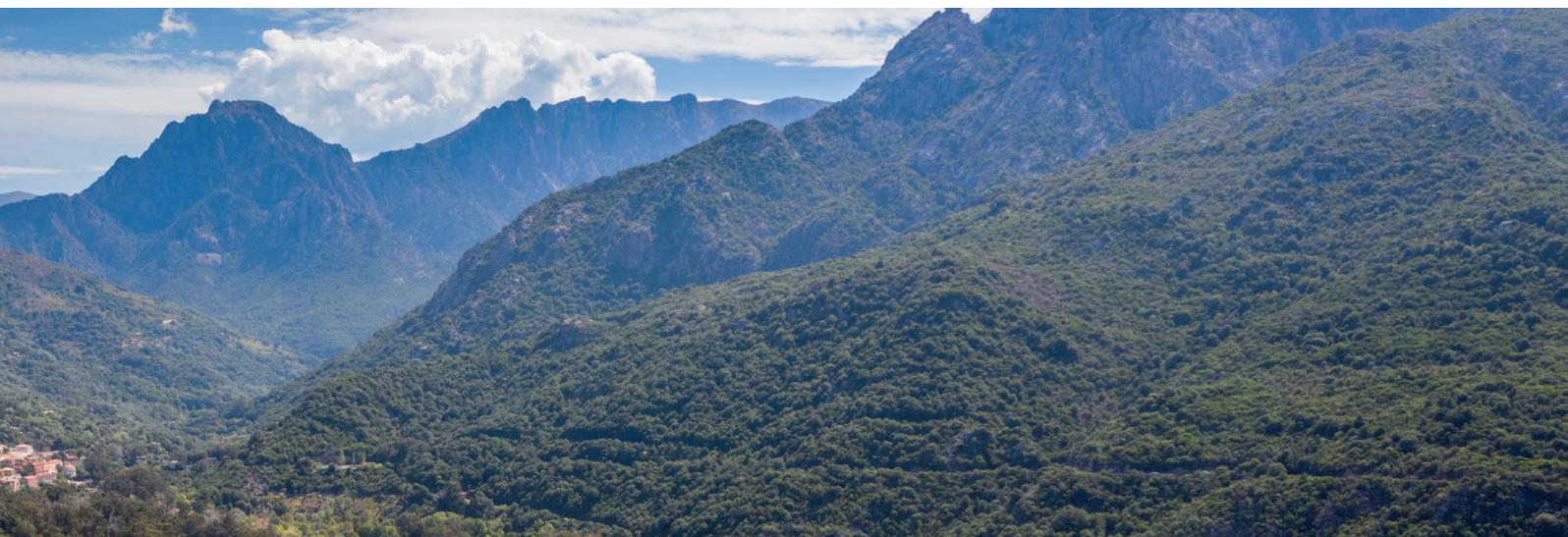
est entièrement mobilisée afin d'assurer que cette transition se déroule sans heurts : elle veillera tant à la bonne information des consommateurs qu'à la qualité des offres de bascule. Elle sera vigilante à la transition des contrats actuellement au tarif réglementé ou indexé sur celui-ci, et à la liberté de choix des consommateurs sur les territoires desservis par les entreprises locales de distribution.

La CRE publiera en amont de cette échéance un prix de référence servant de repère aux fournisseurs et aux consommateurs et de base au bouclier tarifaire. En effet, la disparition des tarifs réglementés de gaz n'empêchera pas la prolongation de mesures de protection du consommateur, et la CRE continuera d'appuyer les pouvoirs publics dans la mise en œuvre de ces mesures.

Les lois de finances pour 2022 et 2023 ont instauré des dispositifs visant protéger le consommateur de la hausse exceptionnelle des prix de l'énergie, et confié à la CRE une série de nouvelles missions de mise en œuvre et de contrôle de ces dispositifs.

Ainsi la CRE détermine-t-elle, dans le cadre posé par la loi de finances, les compensations versées aux fournisseurs au titre des « boucliers tarifaires » gaz et électricité, ainsi que de « l'amortisseur » introduit pour protéger les petites et moyennes entreprises et collectivités. Elle devra aussi veiller à la bonne répercussion de ces aides au consommateur final.

La CRE continuera à apporter son expertise aux travaux relatifs à l'évolution de ces mécanismes au-delà de l'année 2023.





AXE III

Porter notre expertise
économique et de la régulation
ainsi que nos valeurs au
niveau national, européen et
international



Porter notre expertise économique et de la régulation ainsi que nos valeurs au niveau national, européen et international

a - Accueillir le débat et travailler collectivement nos positions et doctrines dans une perspective de long terme, tout en renforçant les instances de concertation de la CRE

La CRE est une autorité administrative indépendante et assume, en toute indépendance, son rôle de régulateur du marché de l'électricité et du gaz.

Pour jouer pleinement son rôle, la CRE s'inscrit dans un temps long et, dans cette perspective, elle construit progressivement sa doctrine qui doit être lisible et anticipable. Mais elle ne peut et ne doit le faire seule : elle doit établir les fondations de cette doctrine ou de ses lignes directrices avec tous les acteurs du système énergétique et surtout, pour ces derniers.

La lisibilité de l'action de la CRE et le sens de celle-ci seront indispensables pour donner des perspectives de long terme aux secteurs que la CRE régule et contrôle. Pour autant, cette doctrine ne sera pas statique et saura tenir compte des changements de règles résultant des crises traversées et des orientations de la politique énergétique.

Depuis sa création, la CRE a toujours recouru à des échanges soutenus avec les acteurs du secteur lors de l'élaboration de ses travaux comme à l'occasion de ses prises de décisions. Par ailleurs, la CRE pilote des groupes de concertation avec les professionnels et en lien avec le Médiateur national de l'énergie.

Pour les prochaines années, la CRE poursuivra

cette méthode de travail qui a porté ses fruits et qui permet aux acteurs de s'exprimer en amont des décisions de la Commission. Ce travail suppose du temps mais s'avère nécessaire pour aboutir à des décisions élaborées, consolidées et bénéfiques pour le système énergétique.

Lieu de concertation, la CRE souhaite également se positionner comme une instance de débat, partageant son expertise, et s'enrichissant des discussions menées. C'est particulièrement nécessaire au moment où s'enclenche la réforme du marché européen de l'électricité alors que la crise a montré les limites du système au niveau français et européen et la nécessité d'adaptations.

Dans cette perspective, la CRE s'est également attachée, depuis plusieurs années, à développer les échanges entre parties prenantes du secteur énergétique, dans le cadre de son Comité de prospective. Espace d'échanges permettant d'aller au-delà des postures sur des sujets complexes et sensibles, le Comité de prospective de la CRE se positionnera, en 2023, sur des sujets vecteurs d'avancées concrètes et rapides pour la transition énergétique, en formulant des recommandations susceptibles d'être appropriées par les acteurs et mises en œuvre à court ou moyen terme.



b - Promouvoir nos positions dans le débat énergétique national, européen et international et renforcer notre rôle d'expert indépendant

Au niveau européen, les équipes de la CRE sont très mobilisées au sein des instances de coopération qui réunissent les régulateurs européens de l'énergie : le CEER, créé en 2000, et l'ACER, mise en place en 2011. Cette implication se manifeste par la participation de la CRE à l'ensemble des travaux conduits au sein de ces deux organisations mais aussi par la participation active, à haut niveau, aux instances de gouvernance de ces deux instances qui cherchent à élaborer des positions communes pour faire face à la crise. Ces échanges se doublent d'échanges bilatéraux ou régionaux avec les régulateurs européens, en particulier ceux des pays avec lesquels la France est interconnectée et permettent d'établir un parangonnage de bonnes pratiques de régulation.

Par ailleurs, la CRE entretient des échanges réguliers avec les institutions européennes, à savoir les services de la Commission européenne en charge des questions d'énergie, au sein de la DG ENER, mais aussi de la DG Concurrence (DG COMP) ainsi qu'avec les parlementaires européens actifs au sein des commissions ITRE et ENVI.

La CRE est, par ailleurs, parfaitement intégrée au dispositif national de positionnement sur les

directives et règlements européens applicables à la régulation de l'énergie (mesures d'urgence comprises).

La crise actuelle et la nécessité d'y apporter des solutions appropriées, rapides et coordonnées à l'échelle européenne renforcent le besoin pour la CRE de contribuer au débat en y apportant son expertise technique. En particulier dans le cadre des discussions sur la future réforme du market design de l'électricité, présentée par la Commission européenne en 2023, la CRE sera force de proposition pour aboutir à une réforme ambitieuse et opérationnellement efficace pour la sécurité d'approvisionnement, la protection des consommateurs et l'accélération de la transition écologique.

Au plan national, des enjeux majeurs pour le secteur seront également définis en 2023, à l'occasion notamment de l'élaboration de la programmation pluriannuelle de l'énergie et de la future régulation du nucléaire. Dans le cadre de ses interventions lors des auditions pour l'examen de textes parlementaires et plus généralement de ses relations avec les élus, la CRE continuera à apporter son expertise.

c - Développer le rôle d'information de la CRE auprès du grand public et des élus

Le code de l'énergie prévoit que la CRE a la charge du bon fonctionnement des marchés au bénéfice des consommateurs. Ainsi ses missions visent-elles à permettre à ceux-ci d'avoir accès à l'électricité et au gaz au meilleur coût et dans les meilleures conditions.

La CRE joue également un rôle important pour permettre au consommateur de prendre ses décisions et de piloter sa consommation de la façon la plus éclairée possible, ce qui suppose une information claire et simple sur le fonctionnement du marché.

Plus globalement, la CRE s'exprime sur les sujets énergétiques en tant qu'acteur indépendant, position singulière permettant d'apporter un éclairage unique aux débats et aux controverses qui se sont multipliés avec la crise actuelle.

La CRE prévoit plusieurs évolutions en 2023 et 2024 pour renforcer le dialogue avec les journalistes et la diffusion de ses messages au grand public, déjà amorcée dans le cadre d'une présence de plus en plus forte, du fait de la crise, en direct ou via les médias. En particulier, la bonne compréhension du système énergétique national et plus particulièrement des marchés de l'énergie doit faire partie des enjeux d'un débat public éclairé et

rationnel alors que s'ouvrent de nouveaux espaces de débats sur l'avenir de notre système. La CRE entend y contribuer activement.

Aussi, dans cette perspective, la Commission a prévu de moderniser ses outils de communication :

- un travail sur une nouvelle charte graphique, plus moderne et plus adaptée à l'image de la CRE, sera réalisé au premier semestre 2023. L'objectif est ensuite de décliner cette identité visuelle sur tous les supports de la CRE ;
- un nouveau site internet sera lancé en 2024. L'objectif est de disposer d'un site plus pédagogique et facile d'accès pour les acteurs du secteur ainsi que pour le grand public, se positionnant en même temps comme un outil de recherche plus efficace ;
- un renforcement de la publication de vidéos, d'infographies et de modules pédagogiques sur les réseaux sociaux afin de valoriser les missions et les travaux de la CRE ;
- des modules de sensibilisation ou de formation pédagogique à destination des parlementaires.

d - Déployer des actions de coopération bilatérale et multilatérale alignées sur nos objectifs stratégiques

La coopération entre régulateurs de l'énergie est une réalité quotidienne en Europe du fait de l'existence d'un marché intégré. Néanmoins, la coopération entre régulateurs ne s'arrête pas aux frontières de l'Union européenne, qui a d'ailleurs des ambitions plus larges pour l'intégration des marchés. La Commission européenne finance en effet un certain nombre d'organisations et de projets dont le but est d'aboutir à terme à un marché euro-méditerranéen de l'énergie, marché dont la crise actuelle souligne tout l'intérêt et les potentiels pour les deux rives de la Méditerranée.

MedReg, l'association des régulateurs méditerranéens de l'énergie, se positionne ainsi comme une institution emblématique qui regroupe l'ensemble des régulateurs de la région méditerranéenne et dans laquelle la CRE est fortement impliquée depuis 2007, date de sa création.

De la même manière la CRE, en ligne avec les objectifs d'aide au développement de la France, a créé, en 2016, RegulaE.Fr ayant vocation à promouvoir l'échange de bonnes pratiques en matière de régulation de l'énergie entre régulateurs francophones. Il regroupe à ce jour 32 membres au Canada, en Europe, en Afrique, dans les Caraïbes et en Asie-Pacifique, et bénéficie depuis 2018 du soutien financier de la Commission européenne (DG Partenariats internationaux INTPA).

La CRE a également rejoint en 2020 une initiative créée par le régulateur britannique avec l'appui de l'Agence Internationale de l'Energie, qui vise à rassembler les régulateurs du monde entier

autour de l'objectif d'accélération de la transition énergétique (Regulatory Energy Transition Accelerator - RETA).

La participation de la CRE à ces instances multilatérales représente une source d'enrichissement via la confrontation à des modèles et des pratiques de régulation variés.

La coopération entre régulateurs mérite dans certains cas d'être plus ciblée par le biais de la mise en place de coopérations bilatérales privilégiées.

A la suite de deux jumelages (avec les autorités marocaines en 2018 et les autorités géorgiennes en 2020), la CRE a développé une expertise internationale aujourd'hui recherchée, en particulier par les bailleurs de fonds - au premier rang desquels figurent l'AFD et Expertise France.

Le choix des actions de coopération de la CRE se fait en étroite collaboration avec le ministère des Affaires étrangères et les opérateurs français afin de garantir un alignement avec les positions et nos intérêts nationaux à l'étranger.

A l'heure où la crise des prix de l'énergie frappe particulièrement durement l'Europe et où la Commission européenne conclut des accords de partenariats avec divers pays hors UE (Egypte, Israël, Azerbaïdjan, ...), le dialogue technique entre régulateurs, que celui-ci soit multilatéral ou bilatéral, se doit d'être maintenu et renforcé, au nom de l'« équipe France » de l'énergie.

Conclusion

Cette *Feuille de route*, qui a fait l'objet d'une élaboration partenariale, a vocation à vivre pendant les deux prochaines années.

Le travail engagé dans le cadre de la préparation de la Feuille de route ne s'arrête ainsi pas à sa diffusion: la CRE déploiera, dès les prochaines semaines, des indicateurs à même de mesurer l'atteinte des objectifs, ambitieux, que nous nous sommes fixés - lorsque ceux-ci sont quantifiables. Sans eux, notre document ne revêtirait qu'une portée purement incantatoire !

Pour être pleinement opérationnelle, la CRE se donnera les moyens concrets de la réussite.

A cette fin, un quatrième axe de travail, à vocation interne, a été défini : il organise notamment nos ambitions en matière d'environnement de travail, qu'il s'agisse de l'attractivité de nos métiers, à haut

niveau d'expertise, de la fidélisation de nos agents, dans un marché sous tension, de la qualité de vie en milieu professionnel, dans un contexte de forte sollicitation.

Cet axe interne insiste également sur l'exemplarité dont nous-mêmes entendons faire preuve en termes de sobriété énergétique ou encore sur l'agilité de nos processus internes et la sécurisation de nos datas au moment où la Commission est en passe d'obtenir la qualification d'Opérateur de services essentiels (OSE) auprès de l'Autorité nationale en matière de sécurité et de défense des systèmes d'information (ANSSI).

C'est à ces conditions également que la CRE pourra s'assurer du plein succès de sa Feuille de route.



Le présent document a pour vocation d'informer le public de la feuille de route de la CRE. Elle a été élaborée par l'ensemble des services sous la responsabilité du Collège : Emmanuelle Wargon, Antony Cellier, Catherine Edwige , Ivan Faucheux, Valérie Plagnol

Ce document est téléchargeable sur le site Internet de la CRE : www.cre.fr

Vous pouvez suivre l'actualité de la CRE sur :

 @cre_energie

ou

 Commission de régulation de l'énergie

Direction de la communication et des relations institutionnelles de la CRE

Conception graphique et réalisation :
Agence 4Beez

Crédits photos :
CRE : François Daburon
Istock & Unsplash

Impression :
Imprimerie Helloprint





**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Commission de la régulation
de l'énergie**
www.cre.fr



COMMISSION
DE RÉGULATION
DE L'ÉNERGIE