

DÉLIBÉRATION N°2024-10

Délibération portant avis sur le projet de loi relatif à la souveraineté énergétique

Participaient à la séance :

Emmanuelle WARGON, présidente, Valérie PLAGNOL, Anthony CELLIER, Ivan FAUCHEUX et Lova RINEL, commissaires.

Le 17 janvier 2024, le ministre en charge de l'énergie a saisi la Commission de régulation de l'énergie (ci-après, « CRE ») pour avis sur le « *projet de loi relatif à la souveraineté énergétique* » (ci-après, « P JLSE »).

Les dispositions législatives contenues dans ce projet sont organisées en trois titres :

- un titre relatif à l'information et à la protection des consommateurs d'électricité et de gaz ;
- un titre prévoyant un ensemble de réformes visant à « *garantir aux consommateurs l'accès aux coûts complets du mix et la sécurité d'approvisionnement* » ;
- un titre concernant la réforme du régime des installations hydroélectriques concédées.

La CRE a analysé ce projet de loi en se fondant sur les trois grands objectifs qu'elle a définis dans sa réponse à la consultation de la Commission européenne en février 2023 sur la réforme du fonctionnement du marché européen de l'électricité :

- garantir la sécurité d'approvisionnement à un niveau adéquat ;
- protéger les consommateurs notamment en cas de crise qui éloignerait les prix de gros des coûts complets du système électrique ;
- accélérer la transition énergétique, qui nécessite d'une part des investissements très importants dans la production décarbonée, les réseaux et les sources de flexibilité et d'autre part une grande capacité d'innovation pour préparer le futur système électrique décarboné.

Par ailleurs, la CRE s'appuie, pour rendre son avis, sur l'ensemble des travaux qu'elle a menés depuis plus d'un an, dans le cadre de sa mission de bon fonctionnement des marchés, dans un double contexte de crise énergétique et de préparation de la fin du dispositif d'accès régulé au nucléaire historique (ci-après, « [ARENH](#) »). Ces travaux ont notamment conduit à (i) la production d'un rapport, piloté par un groupe d'experts académiques reconnus¹, sur le design de marché (ii) une consultation publique menée du 20 octobre au 17 novembre 2023 sur l'approvisionnement du tarif réglementé de vente d'électricité (ci-après, « TRVE ») pour l'année 2026 et sur le bon fonctionnement du marché de gros, (iii) la formulation au cours du second semestre de l'année 2023, de propositions visant à renforcer la protection des consommateurs d'énergie et améliorer le fonctionnement du marché de détail, après un travail conjoint avec le Médiateur national de l'énergie et la Direction générale de l'énergie et du climat.

Forte des échanges qu'elle a eus régulièrement ces derniers mois avec les administrations et les acteurs du marché (en particulier producteurs, fournisseurs, consommateurs), la CRE a construit sa position en associant à sa réflexion l'avis de l'ensemble des parties prenantes. Elle tient par ailleurs compte d'autres publications qui complètent sa compréhension de l'intention du Gouvernement et d'EDF, au-delà de celle qui transparaît de la seule lecture du PJLSE (éléments de contexte, dispositifs prévus en dehors de la procédure législative, etc.).

¹ « Beyond the crisis: re-thinking the design of power markets », 8 mars 2023.

1 Enjeux et principes du PJLSE

Le projet de loi transmis à la CRE s'articule autour de trois titres.

Le premier est consacré au renforcement de l'information et de la protection des consommateurs d'électricité et de gaz. Il vise à améliorer le cadre existant des offres de fourniture d'énergie et des autorisations de fourniture. Le projet de loi renforce les obligations des fournisseurs d'énergie en matière de transparence, de protection des consommateurs et de lutte contre les pratiques commerciales abusives. Il donne également aux autorités de surveillance des marchés des moyens renforcés pour contrôler le respect de ces obligations.

Le deuxième titre consiste en un ensemble de réformes s'inscrivant dans le contexte post-ARENH et vise à « *garantir aux consommateurs l'accès aux coûts complets du mix et la sécurité d'approvisionnement* ». Il introduit un schéma de fonctionnement du marché de l'électricité à partir du 1^{er} janvier 2026 reposant sur un rôle accru des marchés de gros et prévoit qu'en cas de situation durable de prix de gros de l'électricité élevés un prélèvement sur EDF (le « *versement universel nucléaire* ») et un reversement au consommateur (la « *minoration universelle* »), via les fournisseurs, seront opérés.

Par ailleurs, ce titre intègre un certain nombre d'autres dispositions, parmi lesquelles :

- la mise en place d'une obligation prudentielle pour les fournisseurs ;
- la possibilité, pour EDF, de bénéficier d'un contrat de complément de rémunération sur sa production électronucléaire ;
- le renforcement des pouvoirs de surveillance et de sanction de la CRE ;
- la réforme du mécanisme de capacité.

Cette partie du projet de loi répond à la fin de l'ARENH, qui par sa nature même, garantissait aux consommateurs le bénéfice direct de la compétitivité du parc nucléaire et était favorable au développement de la concurrence. Elle soulève donc des enjeux importants pour l'ensemble des acteurs du marché de l'électricité, et notamment les fournisseurs d'électricité et les consommateurs, tant professionnels que résidentiels. La CRE a ainsi formulé plusieurs propositions dans le but d'assurer le succès de la réforme. Ces propositions, élaborées avec l'Autorité de la concurrence (ADLC), ont été adressées au gouvernement dans un courrier conjoint fin 2023 et ont pour la plupart été intégrées à la version du PJLSE dont la CRE a été saisie.

Enfin, le dernier titre du PJLSE envisage une réforme du régime des installations hydroélectriques.

Le projet de texte ne prévoit pas à ce stade de dispositions permettant la mise en place d'un cadre de régulation pour les infrastructures d'hydrogène et de CO₂. Si les modèles de développement de ces deux filières ne sont pas encore stabilisés, les travaux au niveau européen sur le paquet gaz comme les échanges avec les acteurs montrent qu'un cadre de régulation de ces infrastructures pourrait être nécessaire. Prévoir dès à présent les compétences du futur régulateur, qui semblent naturellement devoir revenir à la CRE comme c'est déjà le cas pour plusieurs de ses homologues européens, rendra plus efficace la contribution française à ces travaux et participe donc à l'objectif de souveraineté énergétique porté par le projet de loi. La CRE considère qu'une telle disposition devrait être introduite au stade du projet de loi, de telles compétences ne pouvant en effet pas être introduites ultérieurement par amendements.

Le corps du présent avis détaille les éléments conduisant à l'analyse de la CRE sur les dispositions précédemment décrites, et fournit des propositions de dispositions supplémentaires pouvant utilement compléter le projet de loi. La CRE se réjouit des travaux parlementaires à venir sur ces dispositions, qui permettront d'approfondir les contours de la réforme. Elle se tient ainsi à disposition des parlementaires pour contribuer au débat démocratique sur cette loi essentielle à la transition énergétique et à la sécurité de notre approvisionnement.

2 Analyse des dispositions du PJLSE

Dans les paragraphes suivants, la CRE présente les conditions nécessaires pour atteindre les objectifs recherchés de protection des consommateurs, de compétitivité et de décarbonation, tout en renforçant le bon fonctionnement du marché de l'électricité.

2.1 Réforme du marché de l'électricité

Le PJLSE prévoit que le marché de gros français de l'électricité fonctionne dès 2026 sans régulation de l'accès au parc de production électronucléaire d'EDF. La CRE reçoit favorablement la perspective d'un rôle accru du marché de gros de l'électricité, en cohérence avec les principes régissant le marché européen intégré, qui permet l'efficacité du système électrique par l'optimisation de l'appel des moyens de production et de flexibilité, la sécurité d'approvisionnement en encourageant les échanges aux frontières, et la liberté de choix du consommateur pour son offre de fourniture.

L'extinction de l'ARENH le 31 décembre 2025 impliquera une augmentation des volumes d'échange sur le marché de gros ce qui contribuera à son bon fonctionnement. Toutefois, le marché français se distingue de la plupart des autres marchés nationaux européens par un opérateur historique, verticalement intégré, détenant une position dominante à l'amont (environ 90% de la production d'électricité pilotable) et à l'aval (environ 58 % des volumes commercialisés à des clients finals²). La réforme doit donc intégrer des garde-fous permettant de s'assurer que ces spécificités n'empêcheront pas un fonctionnement efficace du marché.

Le PJLSE répond à cette nécessité en introduisant un ensemble d'outils essentiels, visant à remédier aux dysfonctionnements qui émaneraient naturellement d'un marché de l'électricité très concentré. L'absence de tels outils serait préjudiciable à l'ensemble des consommateurs, des acteurs de marché, ainsi que pour l'atteinte des objectifs de décarbonation.

2.1.1 Améliorer la transparence et la liquidité sur les marchés de gros

Dans sa consultation³ lancée fin 2023, le Gouvernement évoquait le souhait d'un développement des produits de marché de moyen terme (i.e. pour des échéances supérieures à deux ans) « *nécessaire pour permettre de dégager une visibilité à long terme à la fois pour les consommateurs et pour les investissements et de contribuer à la protection des consommateurs en cas de situations de prix élevés* ».

La CRE partage la nécessité de poursuivre cet objectif, qui enrichirait le cadre de marché actuel de la brique manquante pour renvoyer les signaux de prix nécessaires au déclenchement des investissements dans des capacités de production décarbonée. La même consultation faisait reposer l'atteinte de cet objectif sur la « *politique commerciale de long terme envisagée par EDF* ». Or le PJLSE ne comprend pas de prescriptions sur la manière de développer les produits de marché à ces échéances.

² Observatoire des marchés de détail de l'électricité et du gaz naturel du 2nd trimestriel 2023.

³ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Consultation_publicque_NRN_vf.pdf

Sur le segment concerné des contrats à moyen et long terme (trois à cinq ans) sur le marché de gros, l'absence de liquidité du marché à ce jour et la position dominante d'EDF sur la production en base suscitent des interrogations quant à l'émergence et la diffusion de ces produits au meilleur prix et à l'existence d'une réelle concurrence. Ces préoccupations sont partagées par une vaste majorité des parties prenantes ayant participé à la consultation de la CRE. La mise en place de certains garde-fous est donc impérative.

En premier lieu, la bonne formation des prix sur les marchés de gros de l'électricité dépend en particulier de l'accès égal des acteurs de marché aux informations relatives à la disponibilité et l'utilisation des installations de production ou de stockage d'électricité.

Or l'essentiel des volumes échangés sur le marché de gros à moyen terme est issu de la production électronucléaire et les entités d'EDF en charge de la production et de la commercialisation sont intégrées au sein d'une unique entité. La transparence des informations sur la disponibilité future des tranches nucléaires d'EDF représente donc un enjeu important et un prérequis au bon fonctionnement du marché de l'électricité français.

En outre, le manque de liquidité actuel sur les échéances supérieures à deux ans, s'il se poursuit, ne permettra pas aux fournisseurs alternatifs d'accéder à des produits de marché de gros équivalents à ceux dont EDF bénéficie en raison de son intégration verticale. EDF n'a en effet pas besoin de s'adresser au marché de gros pour l'approvisionnement en électricité de son propre portefeuille de clients à moyen terme.

Il est par conséquent nécessaire de prévoir des dispositions garantissant le bon fonctionnement concurrentiel du marché de gros à terme pour ces échéances qui joueront un rôle structurant dans l'organisation du marché après l'année 2026. Pour cela, il est nécessaire de garantir une disponibilité suffisante et continue des volumes d'électricité à la vente voire, en fonction des circonstances à l'achat, pour des livraisons à moyen terme, afin de permettre un accès équitable des fournisseurs alternatifs à ces produits.

La CRE considère indispensable la disposition figurant au I de l'article 14 permettant **de renforcer la transparence sur le marché de gros en encadrant les publications d'EDF sur la disponibilité du parc électronucléaire** selon une temporalité et une fréquence définie par la CRE après consultation des acteurs. Une telle obligation, qui reste peu contraignante pour l'intéressé, participera positivement à la visibilité des fournisseurs et des consommateurs.

La CRE considère également indispensable la disposition figurant au II du même article visant à **renforcer la liquidité des marchés à terme**, en permettant à la CRE de contrôler les modalités de vente par EDF des produits correspondants. La CRE considère qu'il est également indispensable, si la liquidité est insuffisante et après consultation des acteurs, d'introduire temporairement, le recours à des teneurs de marché sur les échéances longues, c'est-à-dire des acteurs systématiquement présents à la vente et à l'achat, lui semble être un outil adapté et proportionné. Cela permettra aux acteurs de disposer d'une contrepartie adéquate à un coût supportable en termes de frais de transaction et de primes de risque.

2.1.2 S'assurer qu'EDF ne bénéficie pas d'un avantage concurrentiel dans ses offres sur le marché de détail résultant de sa position dominante à l'amont

La CRE considère primordial que le dispositif prévu par le projet de loi assure le bon fonctionnement concurrentiel de marché de la fourniture d'électricité aux consommateurs.

De nombreux acteurs interrogés par la CRE craignent qu'EDF ne profite de son intégration verticale et de sa position dominante à l'amont pour construire des offres à l'aval que les fournisseurs alternatifs ne pourraient pas répliquer, ce qui nuirait au développement de la concurrence sur le marché de détail.

Le même risque existait précédemment mais il était réduit par l'existence de l'ARENH, qui assurait des conditions équivalentes à tous les fournisseurs sur une part significative de l'approvisionnement en électricité. La disparition de l'ARENH et la volonté de développer un nouveau segment du marché de détail à moyen terme alors que le marché de gros est très peu liquide à cet horizon renforcent significativement ces enjeux de concurrence sur le marché de détail.

La CRE accueille donc très favorablement le fait que le projet de loi mentionne explicitement au 3° du I de son article 14 que la CRE « s'assure que les offres de fourniture d'Electricité de France aux consommateurs finals sont fondées sur un approvisionnement réalisé dans des conditions économiques équivalentes à celles d'un fournisseur alternatif efficace ». Compte tenu de l'organisation d'EDF retenue, notamment sans séparation entre production et commercialisation, la disposition prévue par le projet de loi est indispensable.

2.1.3 Calcul du revenu d'EDF issu du parc nucléaire existant et versement pour le consommateur

Le schéma prévu dans le PJLSE nécessite, pour mettre en œuvre le dispositif de « *versement universel nucléaire* », de connaître, pour chaque année, le revenu tiré par EDF de l'exploitation de son parc électronucléaire. Cela implique *a minima* de pouvoir :

- distinguer, au sein des revenus d'EDF provenant des transactions externes effectuées sur le marché, ceux qui sont à affecter à la production nucléaire ;
- valoriser les transactions conclues en interne entre les entités de production et de commercialisation d'EDF à destination des offres sur le marché de détail⁴.

La CRE juge indispensable que le PJLSE prévoie la mise en place par EDF d'une comptabilité appropriée, dont les règles seront approuvées par la CRE, et faisant apparaître à une maille hebdomadaire les flux financiers correspondants.

A ce titre, les dispositions prévues dans le PJLSE répondent de manière satisfaisante aux contraintes qu'impose un tel dispositif.

⁴ EDF ne place sur le marché de gros que la résultante de ses positions nettes (production de son parc - consommation de son portefeuille).

Le schéma de « *versement universel nucléaire* » introduit par le PJJSE prévoit que la contribution d'EDF puisse être versée par EDF de manière anticipée par rapport à l'année sur laquelle elle porte, c'est-à-dire avant que cette dernière soit écoulée et que l'intégralité des paramètres (revenus et volumes de production notamment) intervenant dans le calcul de la contribution d'EDF soit connue. Le PJJSE confie au pouvoir réglementaire le soin d'en définir les modalités pratiques, s'agissant notamment des versements que recevront les fournisseurs pour leurs clients.

Pour donner aux consommateurs des bonnes conditions de prévisibilité sur le prix de l'électricité, il faudra prévoir la publication suffisamment en amont des informations concernant la couverture financière progressive des actifs nucléaires, résultant en une estimation provisoire du montant unitaire éventuel de reversement. Le PJJSE prévoit que « *dans l'objectif de favoriser la bonne application de la contribution, les exploitants transmettent à la Commission de régulation de l'énergie une prévision de cette comptabilité à une échéance définie par la Commission de régulation de l'énergie* ». La CRE juge également indispensables les dispositions du PJJSE visant à améliorer la visibilité de la redistribution aux fournisseurs et aux consommateurs, en publiant des prévisions de recettes du parc électronucléaire existant à des échéances à définir après consultation des acteurs.

Enfin, la CRE rappelle que le nouveau dispositif de « *minoration universelle* » devra envoyer les bonnes incitations économiques aux consommateurs sans générer d'effets de bord, par exemple en ne favorisant pas la consommation sur des heures de forte tension du système électrique. Un décret pris après avis de la CRE sera nécessaire pour compléter les modalités fines de ce versement au consommateur, en s'assurant que les conditions précitées sont respectées.

2.1.4 Calcul des seuils de prise en compte des nouveaux investissements dans les capacités de production électronucléaires

Calcul des seuils S0 et S1

Le PJJSE prévoit que la CRE propose aux ministres chargés de l'énergie, de l'industrie, et du budget les valeurs des seuils « S0 » et « S1 », exprimées en euros par mégawattheure, auxquelles seront comparés les revenus tirés par EDF de l'exploitation de son parc électronucléaire afin de déterminer le montant de la contribution due par EDF. Le seuil « S0 » est déterminé comme « *l'addition du coût comptable complet de production du nucléaire existant et d'une composante représentative des coûts encourus par l'exploitant pour la réalisation des installations électronucléaires mentionnées dans la programmation [pluriannuelle de l'énergie]* ».

S'agissant du calcul effectif du coût comptable complet de production du nucléaire existant, la CRE a démontré sa compétence technique notamment en ayant mené à bien, courant 2023, le calcul des coûts du nucléaire existant demandé par la lettre de mission du gouvernement. Néanmoins, la compétence de la CRE n'est pas explicitement inscrite dans le texte. La CRE considère que les compétences qui lui sont octroyées devraient être précisées dès le niveau législatif.

En outre, la définition du seuil « S0 » suggère que les coûts de réalisation du programme de futurs EPR2 seront pris en compte dans l'estimation du niveau du seuil « S0 ». Pour lui permettre de mener à bien les missions que le PJJSE lui confèrerait, la CRE demande que le PJJSE prévoie également explicitement une compétence de la CRE d'évaluation du coût du nouveau nucléaire.

En revanche, il ne revient pas à la CRE de déterminer quelle proportion des coûts des futurs réacteurs nucléaires, qui ne seront mis en service qu'au plus tôt en 2035, doit être intégrée dans le calcul du seuil « S0 ». En effet, cette proportion est directement liée à la trajectoire financière et d'endettement d'EDF qui n'est pas du ressort de la CRE.

Par ailleurs, un décret en Conseil d'Etat est prévu afin de définir la méthode d'évaluation des seuils, ainsi que « *les modalités de communication des informations et données afférentes à la Commission de régulation de l'énergie* ». Néanmoins, il n'est pas prévu que la CRE rende un avis sur ce décret, alors même qu'il détermine directement les conditions dans lesquelles elle pourra mener à bien la mission que lui confère le PJJSE. Afin d'assurer la cohérence globale de la détermination des seuils, le décret devrait être pris après avis de la CRE.

Enfin, la CRE souligne la nécessité de prévoir une indexation annuelle des seuils « S0 » et « S1 », afin d'éviter qu'une situation similaire à celle de l'ARENH, dont le prix de 42 €/MWh n'a pas évolué depuis 2012, ne se reproduise.

Autres dispositions

L'article 11 du PJJSE prévoit la possibilité pour l'Etat, « *lorsque les investissements concourant à l'atteinte des objectifs de politique énergétique nationale le nécessitent, [de] conclure avec les exploitants [de centrales nucléaires], à leur demande, un contrat offrant un complément de rémunération pour l'électricité produite à partir de ces installations* ». Ceci permettrait en particulier, à la demande d'EDF (et en particulier en cas de période prolongée de prix de gros très bas), à l'Etat de mettre en œuvre un plancher de revenus d'EDF. La CRE estime que, compte tenu de la formulation actuelle de l'article 11 du PJJSE, il est encore impossible à ce stade de se positionner de manière définitive sur sa portée exacte.

La CRE, sans se prononcer sur l'opportunité de mettre en place un complément de rémunération sur des installations nucléaires, existantes ou à venir, considère qu'il convient, dans l'intérêt des consommateurs, d'assurer une bonne articulation entre les différents mécanismes, afin d'éviter toute double rémunération d'un même actif notamment lorsque le soutien effectif qui serait apporté à EDF interviendrait antérieurement à la mise en service des installations concernées. Les conditions dans lesquelles un contrat de complément de rémunération entre l'Etat et EDF ou tout autre contrat de soutien serait établi devraient ainsi tenir compte des revenus tirés par EDF de son parc historique au-delà de ses coûts de production lorsque les prix de gros sont élevés. L'éventualité d'une double rémunération s'apprécierait au regard du niveau des seuils de « *versement universel nucléaire* » et s'articulerait donc étroitement avec leur détermination.

Mesures préconisées par la CRE :

- 1) **Prévoir dès le niveau législatif les compétences de la CRE concernant le calcul des coûts du nucléaire existant dans le cadre du seuil « S0 »**
- 2) **Impliquer la CRE dans les travaux des pouvoirs publics et d'EDF relativement au programme d'EPR2 et prévoir au niveau législatif une compétence de la CRE d'évaluation des coûts de ce programme.**
- 3) **Prévoir un avis de la CRE sur le décret précisant les méthodes d'évaluation des seuils « S0 » et « S1 » et les modalités de transmission par EDF des informations associées.**

2.1.5 Contrats de partenariat industriel de production nucléaire

Le PJJSE mentionne la possibilité, pour EDF, de conclure des « *contrats de partenariat industriel de production nucléaire* », sans en définir le périmètre ou la définition exacts.

Le document de consultation susmentionné faisait état de « *contrats [qui] valoriseraient la capacité de partenaires industriels à payer une avance en tête importante et à partager le risque de production* ».

En premier lieu, la possibilité pour EDF de proposer ce type de contrats de long terme avec partage de risque industriel ne doit pas conduire à un verrouillage d'un segment du marché (en l'occurrence, les plus grands industriels). EDF en tant qu'unique exploitant de centrales nucléaires en France est en effet le seul à pouvoir conclure ce type de contrats. De ce fait, ces contrats doivent être strictement indépendants de toute offre de fourniture d'EDF pour les clients concernés et ne doivent donner lieu à aucun avantage ou aucune contrainte pour le reste de l'approvisionnement hors base.

Ce point est d'autant plus important que le prix et les caractéristiques de ces contrats peuvent s'avérer particulièrement adaptés au profil de consommation et aux besoins de visibilité de toute une catégorie de grands consommateurs, dont la consommation est appelée à croître significativement dans les décennies à venir dans l'ensemble des scénarios de prévision réalisés. En particulier, si de tels contrats sont proposés par EDF, il conviendra qu'ils le soient dans des conditions non discriminatoires.

Ensuite, le PJJSE prévoit que la conclusion de tels contrats permet à EDF de se libérer d'une partie de son obligation de contribution sur les revenus tirés de l'exploitation de son parc électronucléaire. Si la CRE en est encore au stade des réflexions à ce sujet, elle note que cela nécessite, afin de pouvoir calculer le montant de la contribution due par EDF, de pouvoir correctement déterminer (i) les revenus qui proviennent de contrats relevant de la qualification de « *partenariat industriels de production nucléaire* » et (ii) la production d'électricité qui leur est associée.

Compte tenu de ces éléments, la CRE juge nécessaire qu'elle soit dotée, au niveau législatif, d'un pouvoir de surveillance s'agissant de ces contrats.

Enfin, la CRE souligne que les contrats bilatéraux entre producteurs et consommateurs (de type *Power Purchase Agreements* - « PPA ») sont appelés à jouer un rôle central dans le développement des énergies renouvelables en France. Il est donc essentiel que les contrats de partenariat industriel de production nucléaire ne nuisent pas au développement des PPA adossés à de la production d'électricité renouvelable.

Mesure préconisée par la CRE :

4) Prévoir un pouvoir de surveillance de la CRE sur ces contrats

2.2 Protection des consommateurs et résilience des fournisseurs

Le projet de loi prévoit en son titre II des mesures visant à renforcer la protection des consommateurs. Par ailleurs, l'article 13 de son titre III introduit des obligations prudentielles pour les fournisseurs permettant de renforcer leur résilience et de prévenir les situations rencontrées par certains fournisseurs imprudents pendant la crise.

Au second semestre 2023, la CRE a formulé des propositions concrètes pour améliorer la protection des consommateurs d'électricité et de gaz et la résilience de leurs fournisseurs. La CRE se félicite de constater que le projet de loi reprend la majorité de ses propositions.

En particulier, la création d'obligations prudentielles pour les fournisseurs, notamment s'ils proposent des offres pluriannuelles à prix fixes, et le renforcement des informations transmises aux petits consommateurs sont des éléments essentiels pour le bon fonctionnement du marché de détail.

Le projet de loi vient enfin renforcer les conditions d'attribution et de maintien des autorisations de fourniture, ce dont la CRE se félicite. Bien qu'en l'état, le projet de loi ne le mentionne pas, la CRE considère que l'instruction des dossiers correspondants pourrait lui être confiée.

La CRE est donc favorable aux principes directeurs du projet de loi s'agissant de la protection des consommateurs et de la résilience des fournisseurs ainsi qu'à la très grande majorité des dispositions envisagées.

La CRE souhaite toutefois formuler 3 remarques sur le texte sur lequel elle a été saisie :

- ***La consommation annuelle de référence ne peut être établie par la CRE, mais seulement ses modalités de calcul***

Le II de l'article 3 du projet de loi prévoit que les fournisseurs d'électricité et de gaz sont tenus de fournir à leurs consommateurs une estimation de leur facture annuelle lorsqu'ils leur présentent les tarifs applicables. Cette estimation de facture annuelle devra s'appuyer sur « *une consommation annuelle de référence établie par la CRE* ».

La CRE ne dispose pas des moyens d'établir, pour chaque consommateur, une consommation annuelle de référence. Cette consommation doit être établie par le fournisseur sur la base des données transmises par le gestionnaire du réseau de distribution.

- ***En complément des mesures proposées, il est nécessaire d'encadrer la typologie des offres à destination des petits consommateurs***

Afin d'améliorer la transparence de l'information transmise aux petits consommateurs, le projet de loi prévoit notamment qu'« *afin de faciliter la comparaison des offres de fourniture d'électricité ou de gaz naturel par le consommateur, leur présentation est accompagnée d'une fiche harmonisée, selon un modèle fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de la consommation et de l'énergie sur proposition de la Commission de régulation de l'énergie* ».

La CRE accueille favorablement l'encadrement de la définition de telles fiches qui existent actuellement, mais dont l'usage n'est pas généralisé.

En complément, pour lever toute ambiguïté sur les modalités d'évolutions des prix des contrats d'énergie, une typologie des offres à destination des consommateurs domestiques et petits consommateurs non domestiques devrait venir compléter le cadre actuel. Cette typologie permettrait, notamment, de distinguer les offres à prix fixe et les offres indexées sur des références telles que les tarifs réglementés. Cette typologie pourrait être fixée par arrêté sur proposition de la CRE.

- ***La loi pourrait être l'occasion d'ouvrir le débat sur l'introduction, dans des conditions strictement encadrées, de frais de résiliation anticipée pour les consommateurs résidentiels***

Certaines offres de fourniture peuvent impliquer un engagement financier important du fournisseur. Il s'agit, en particulier, des offres associées à un investissement matériel, par exemple un boîtier de pilotage des usages, et des offres pluriannuelles à prix fixe qui imposent aux fournisseurs d'engager des achats sur les marchés de gros pour garantir ce prix aux consommateurs quelles que soient les évolutions ultérieures des prix de marché de gros.

L'interdiction des indemnités de résiliation actuellement en vigueur pour les consommateurs résidentiels rend les offres pluriannuelles plus risquées pour les fournisseurs puisque les clients peuvent les quitter à tout moment sans frais.

Le maintien de cette situation ne satisfait pas les fournisseurs et pourrait pénaliser à terme les consommateurs résidentiels qui pourraient, contrairement à toutes les autres catégories de consommateurs, voir se réduire leur accès à des offres pluriannuelles de fourniture à prix fixe, ou alors pouvoir en souscrire à des conditions de prix très défavorables. Ainsi, les consommateurs résidentiels pourraient se trouver pénalisés par une interdiction visant en théorie à les protéger mais qui méconnaîtrait les spécificités du marché de l'énergie et notamment le fait que les prix de gros sont susceptibles de varier significativement.

En outre, le maintien de cette interdiction peut sembler contradictoire avec d'une part, l'objectif de la loi de développer les contrats de fourniture pluriannuels et, d'autre part, l'introduction d'obligations prudentielles pour les fournisseurs.

La CRE constate que le sujet des indemnités de résiliation ne fait pas l'objet d'un consensus entre les acteurs du marché. Néanmoins, compte tenu de ce qui précède, la CRE considère que le projet de loi pourrait être l'occasion d'ouvrir le débat sur la pertinence de permettre l'introduction d'indemnités de résiliation anticipée dans les contrats à prix fixe des consommateurs résidentiels, et sur les garde-fous qui pourraient y être associés pour assurer la protection des consommateurs.

2.3 Mécanisme de capacité

Le PJLSE prévoit la mise en place d'un nouveau mécanisme de capacité, qui intègre des évolutions majeures par rapport au cadre actuel, dont la principale est la contractualisation des capacités par le gestionnaire de réseau public de transport (RTE) à l'occasion d'enchères centralisées.

La CRE accueille favorablement l'évolution de l'architecture du mécanisme de capacité qui répond en particulier à plusieurs difficultés identifiées⁵ à l'occasion du retour d'expérience de RTE sur le mécanisme actuel et sur lesquelles la CRE s'est exprimée dans sa communication⁶ du 23 septembre 2023. Par ailleurs, le schéma proposé s'inspire largement d'éléments fonctionnant dans des mécanismes de capacité européens (Irlande, Italie, Belgique, Pologne), ce qui renforce la pertinence de la proposition.

La centralisation préconisée par le PJLSE répond également aux préoccupations soulevées par la CRE concernant la surveillance du marché de capacité, telles qu'elles ont été formulées dans ses rapports de surveillance des marchés de gros. Ces préoccupations découlaient notamment de la multiplication des enchères organisées.

La CRE recommande néanmoins de faire évoluer le projet de loi sur plusieurs points d'architecture significatifs du futur mécanisme de capacité.

2.3.1 Adapter la gouvernance de la courbe de demande en cohérence avec le règlement européen

Dans le dispositif proposé, les capacités nécessaires à la sécurité d'approvisionnement sont sélectionnées de manière centralisée par RTE dans le cadre de « *procédures concurrentielles* ». Le besoin en capacités nécessaires à la sécurité d'approvisionnement en métropole continentale serait ainsi reflété dans une courbe de demande calculée de manière « *centralisée* ». Le PJLSE prévoit, à l'article L. 335-4, que cette courbe de demande est définie par RTE, après avis conforme de la CRE.

Or, s'agissant du volume de capacité à contractualiser, l'article 25 du règlement 2019/943 (ci-après « Règlement Electricité ») dispose que « [l]ors de l'application des mécanismes de capacité, les paramètres déterminant le volume de la capacité prévus dans le mécanisme de capacité sont approuvés par l'État membre ou par une autorité compétente désignée par l'État membre, sur proposition de l'autorité de régulation ».

⁵ Notamment la complexité du mécanisme de capacité actuel, l'émergence d'un signal prix peu lisible lié à la temporalité diffuse des échanges et à la multiplicité des enchères, et la non-couverture par les acteurs obligés de la totalité de leur estimation d'obligation avant le début d'une année de livraison.

⁶ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 23 septembre 2021 portant communication sur le mécanisme de capacité.

Délibération n°2024-10

18 janvier 2024

En application de cette disposition, la CRE a la compétence de proposer au gouvernement les paramètres permettant de contractualiser le volume de capacité nécessaire à la sécurité d'approvisionnement, matérialisé à travers une courbe de demande, en s'appuyant sur les éléments issus des études d'adéquation de RTE. Cette courbe de demande devrait être par la suite approuvée par le ministre chargé de l'énergie.

Afin d'assurer la cohérence d'ensemble du dispositif, la CRE considère également qu'elle devrait être chargée d'approuver les hypothèses utilisées par RTE pour mener son étude d'adéquation, ces hypothèses étant cruciales pour le calcul du volume de capacité à contractualiser. La liste des hypothèses soumises à l'approbation de la CRE devrait être précisée par une délibération de la CRE.

Mesures préconisées par la CRE :

- 5) **En cohérence avec le Règlement Electricité, la CRE devrait proposer la courbe de demande, qui serait ensuite approuvée par le ministre en charge de l'énergie. La liste des paramètres constituant la courbe de demande à transmettre par RTE à la CRE devrait également être fixée par la CRE.**
- 6) **La CRE devrait approuver des hypothèses utilisées par RTE pour réaliser son étude d'adéquation nationale.**

2.3.2 Limiter le coût du mécanisme de capacité pour les consommateurs

La CRE notait, dans sa délibération du 23 septembre 2021 portant communication sur le mécanisme de capacité, que « *les bénéficiaires du mécanisme pour la collectivité [...] se font au prix d'un transfert financier important des consommateurs vers les exploitants de capacités.* »

Or, le projet de loi ne prévoit pas de disposition permettant de limiter le prix des offres des exploitants, ce qui aura un impact direct sur le coût du mécanisme de capacité pour les consommateurs.

Dans le but de limiter les effets d'aubaine pour les capacités ayant des besoins de financement plus faibles que les nouvelles capacités, la CRE recommande la mise en place d'un plafond de rémunération spécifique pour les unités concernées, plafond qui serait inférieur à celui appliqué aux nouvelles capacités. Ce plafond intermédiaire existe dans plusieurs pays européens comparables à la France.

Ce plafond devrait être établi à un niveau visant à permettre le maintien opérationnel des capacités existantes indispensables à la sécurité d'approvisionnement. Il serait toutefois nécessaire de permettre aux capacités concernées par le plafond, dont le revenu manquant pour rester en fonctionnement dépasserait ce plafond, d'y déroger. Ces dérogations ne seraient accordées que sous réserve de la justification, par les exploitants, que leurs coûts fixes nets des revenus énergie dépassent le plafond précité, ce qui implique la transmission d'informations financières et confidentielles. Par conséquent, l'octroi de telles dérogations devrait être effectué par le régulateur.

Mesures préconisées par la CRE :

- 7) **Prévoir, au niveau législatif, l'introduction de mesures permettant de limiter le coût du mécanisme de capacité pour les consommateurs, notamment un plafond de prix intermédiaire sur les enchères de capacité s'appliquant aux capacités considérées comme existantes.**
- 8) **Le cas échéant, la CRE accorderait des dérogations à l'application de ces mesures dans des conditions fixées par décret.**

2.3.3 Prévoir un pouvoir de sanction du CoRDIS en cas de manipulation des prix de la capacité

Le PJLSE prévoit, à l'article L.335-7, que des sanctions pécuniaires peuvent être prononcées par la CRE envers (i) un exploitant qui ne respecte pas l'obligation de faire certifier son installation, et (ii) un fournisseur qui ne respecte pas l'obligation de versement de la contribution nécessaire à la rémunération des exploitants. La CRE juge que ce pouvoir de sanction devrait revenir à l'autorité administrative.

En revanche, la CRE considère qu'une disposition spécifique au mécanisme de capacité devrait être prévue à l'article L.134-25 pour permettre au Comité de règlement des différends et des sanctions de la CRE (ci-après, « CoRDIS ») de sanctionner les exploitants de capacités de production, de stockage et d'effacement, qui soumettraient des offres à des prix manifestement décorrélés des revenus capacitaires indispensables pour permettre le maintien en service ou le développement des capacités en question. L'objectif du mécanisme de capacité est en effet d'apporter une rémunération complémentaire aux installations nécessaires à la sécurité d'approvisionnement qui ne couvrent pas l'intégralité de leurs coûts grâce aux revenus obtenus en particulier sur les marchés énergie.

Mesure préconisée par la CRE :

- 9) **Prévoir la possibilité pour le CoRDIS de sanctionner les exploitants offrant leurs capacités à un prix manifestement décorrélé des revenus capacitaires nécessaires pour permettre le maintien en service ou le développement des capacités nécessaires à la sécurité d'approvisionnement.**

2.4 Renforcement des pouvoirs d'enquête et de sanction de la CRE

Le PJLSE prévoit dans son article 8 des mesures permettant de clarifier et de renforcer les pouvoirs dont dispose la CRE pour assurer ses missions de surveillance, d'enquête et de sanction à l'égard des opérateurs actifs sur les marchés français de l'énergie.

D'une part, le projet de loi introduit, à l'article L. 134-25 du code de l'énergie, deux alinéas relatifs à des manquements pouvant faire l'objet d'une sanction, par le CoRDIS de la CRE. Le premier alinéa vise le comportement des acteurs qui ne se soumettent pas pleinement et efficacement aux demandes de la CRE adressées en application de ses compétences de surveillance et d'enquête. Le second vise les comportements des acteurs de marché qui relèveraient d'une manipulation de prix en lien avec les mécanismes d'équilibrage visés aux articles L. 321-10 et suivants du code de l'énergie.

D'autre part, le projet de loi introduit dans le code de l'énergie un nouvel article L. 134-35 qui consiste à confier la fonction de poursuite, actuellement exercée par un « *membre désigné* » au sein du CoRDIS, au collège de la CRE. En application de cette disposition, le collège de la CRE peut être saisi, ou se saisir, de tout fait susceptible de justifier l'engagement d'une procédure de sanction.

L'article 8 du projet de loi introduit par ailleurs deux nouveautés procédurales. La première consiste à doter le collège de la CRE de la possibilité de communiquer à la personne concernée une lettre d'observations sur les faits en cause qu'il peut rendre publique, et ce y compris lorsque qu'il décide de ne pas ouvrir de procédure de sanction. La seconde permet au collège de la CRE d'adresser à la personne concernée une proposition d'entrer en voie de composition administrative. Si le collège et la personne concernée ne parviennent pas à un accord dans un délai de 4 mois à compter de la date à laquelle la proposition a été transmise par le collège de la CRE, la procédure de sanction s'applique aux faits en cause. En cas d'accord, celui-ci est soumis à l'homologation du CoRDIS.

Enfin, le projet de loi introduit à l'article L. 135-1 du code de l'énergie l'obligation, pour les acteurs de marché, d'enregistrer et de conserver les informations pertinentes relatives à toutes les transactions qu'ils ont conclues et les ordres, y compris internes, qu'ils ont passés sur les produits énergétiques de gros. Les informations visées par ladite obligation sont précisées par la CRE.

La CRE accueille favorablement l'ensemble des mesures qui ont commencé à être introduites par le projet de loi et qui devront être complétées par voie d'amendement.

Les modifications apportées permettent en effet de sécuriser le cadre applicable aux enquêtes de la CRE, notamment la réalisation d'auditions ou d'opérations de visite et saisie.

Elles modernisent le cadre applicable aux enquêtes de la CRE et à la procédure de sanction suivie devant le CoRDIS de la CRE et permettront ainsi d'accélérer les délais d'instruction et de traitement des dossiers de sanction.

En ce sens, les mesures envisagées apparaissent comme un prérequis nécessaire au renforcement des pouvoirs de la CRE dans le cadre du nouveau dispositif de régulation. Elles permettront en effet à la CRE de mettre en œuvre plus rapidement et plus efficacement les pouvoirs qui lui sont accordés pour concourir au bon fonctionnement des marchés de l'énergie au bénéfice des consommateurs finals.

Néanmoins, la CRE souligne que la mise en cohérence globale de cette réforme nécessitera de compléter ou de préciser ces dispositions par voie d'amendements.

2.5 Réforme du régime des installations hydroélectriques

Le titre IV du PJLSE prévoit d'habiliter le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance pour réformer le régime des installations hydroélectriques.

L'exploitation des plus grandes d'entre-elles relève historiquement du régime de concession. Les contrats de concession, d'une durée limitée, arrivant pour le plus grand nombre progressivement à échéance, l'exploitant de ces actifs se trouve confronté à une forte incertitude s'agissant du cadre juridique qui s'appliquera de manière pérenne, limitant ainsi la possibilité de réaliser les investissements nécessaires à la poursuite de l'exploitation de ces installations dans les meilleures conditions technico-économiques possibles.

Délibération n°2024-10

18 janvier 2024

Comme vu précédemment, la réforme du marché de l'électricité français inscrite dans le PJLSE accorde un rôle accru au marché de gros de l'électricité. Dans ce cadre, la CRE considère que la réforme du régime des installations hydroélectriques doit contribuer à la réalisation des investissements nécessaires au développement des actifs de production hydroélectrique et à la poursuite de leur exploitation, dans le respect des règles de concurrence.

Avis de la CRE

Par courrier reçu le 17 janvier 2024, la CRE a été saisie pour avis du projet de loi relatif à la souveraineté énergétique par le ministre en charge de l'énergie.

A compter du 1^{er} janvier 2026, le parc nucléaire historique français sortira du cadre de régulation existant depuis 2011, l'ARENH prenant fin à l'issue de l'année 2025. L'absence de visibilité concernant un éventuel schéma de régulation venant s'y substituer, faisait peser une incertitude majeure sur l'ensemble des acteurs du marché de l'électricité (producteurs, fournisseurs, consommateurs notamment). Dans ce contexte, le projet de loi relatif à la souveraineté énergétique introduit les nouvelles modalités d'une régulation économique du parc nucléaire existant. En outre, il intègre un ensemble de dispositions participant favorablement à la stabilisation des prix de gros et à la protection des consommateurs, ainsi qu'au bon fonctionnement des marchés de gros et de détail. Enfin, il prévoit un cadre propice au développement des infrastructures électronucléaires et hydroélectriques, tout en préservant l'avantage économique des installations existantes au bénéfice des consommateurs.

La CRE reçoit favorablement la perspective d'un rôle accru du marché de gros de l'électricité, cohérent avec un marché européen intégré, et clé de voute de l'efficacité du système électrique et de la sécurité d'approvisionnement. La formation de signaux économiques efficaces sur les marchés français de l'électricité à court, moyen et long termes est une condition centrale de la réussite de la politique énergétique menée par le Gouvernement.

Compte tenu de la spécificité du marché français encore très concentré à l'amont comme à l'aval, il convient néanmoins que les modalités de la réforme du marché de l'électricité créent d'emblée des conditions de concurrence équitables entre EDF et ses concurrents afin d'optimiser les conséquences pour les consommateurs. Le projet de loi relatif à la souveraineté énergétique introduit à ce titre des outils essentiels, notamment un mécanisme de partage des revenus nucléaires en cas de prix de gros durablement élevés, un pouvoir de surveillance du régulateur renforcé, des obligations de transparence supplémentaires ou encore la faculté pour la CRE de mettre en place des mesures ex ante favorisant la liquidité du marché de gros de l'électricité si une insuffisance était constatée.

La CRE souhaite alerter sur le fait que le retrait des garde-fous inclus dans le projet de loi relatif à la souveraineté énergétique déséquilibrerait le texte, et porterait atteinte au bon fonctionnement des marchés de l'énergie au détriment des consommateurs et de l'atteinte des objectifs de décarbonation.

La CRE considère que le schéma envisagé est compatible avec les trois principaux objectifs qu'elle a rappelés dans son propos introductif. Il fournit un cadre clair et visible sur le long terme, contribuant à la stabilisation des prix. En particulier, en cas de période prolongée de prix de gros élevés consécutive à un choc exogène, il a vocation à protéger les consommateurs sans compromettre la capacité d'EDF à financer son parc nucléaire existant et à venir.

Ce cadre mériterait toutefois d'être complété par des mesures nécessaires au bon fonctionnement du marché et à une surveillance des acteurs adéquate. La CRE préconise donc neuf dispositions à introduire pour atteindre les objectifs annoncés par le Gouvernement de protection des consommateurs, de compétitivité et de décarbonation, tout en renforçant l'efficacité des marchés de l'électricité. Par ailleurs, la CRE considère que le projet de texte devrait prévoir des dispositions permettant la mise en place d'un cadre de régulation pour les infrastructures d'hydrogène et de CO₂.

Dans ces conditions, la CRE donne un avis favorable au projet de loi. La CRE se réjouit des travaux parlementaires à venir sur ce projet, qui permettront d'approfondir les contours de la réforme. Elle se tient ainsi à disposition des parlementaires pour contribuer au débat démocratique sur cette loi essentielle à la transition énergétique et à la sécurité de notre approvisionnement.

La présente délibération sera publiée sur le site internet de la CRE et transmise au ministre en charge de l'énergie.

Délibéré à Paris, le 18 janvier 2024.
Pour la Commission de régulation
de l'énergie,
La Présidente,

Emmanuelle WARGON