



Rapport d'évaluation du 12 novembre 2024 sur le dispositif des tarifs réglementés de vente d'électricité

L'Autorité de la concurrence,

Vu la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant organisation du marché de l'électricité ;

Vu la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat ;

Vu la loi n° 2024-330 du 11 avril 2024 visant à protéger le groupe Électricité de France d'un démembrement ;

Vu le code de l'énergie, notamment ses articles L. 111-54, L. 336-1 et suivants, L. 337-1 à L. 337-9, R. 336-1 et suivants et R. 337-18 et suivants ;

Vu le livre IV du code de commerce, notamment son article L. 410-2 ;

Vu les avis n° 10-A-08 du 17 mai 2010 relatif au projet de loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, n° 11-A-06 du 15 mars 2011 relatif à un projet de décret fixant les modalités d'accès à l'électricité nucléaire historique, n° 12-A-09 du 12 avril 2012 concernant un projet de décret relatif à l'instauration d'un mécanisme de capacité dans le secteur de l'électricité, n° 14-A-14 du 26 septembre 2014 concernant un projet de décret modifiant le décret n° 2009-975 du 12 août 2009 relatif aux tarifs réglementés de vente de l'électricité, n° 14-A-16 du 20 octobre 2014 concernant un projet de décret portant modification du décret n° 2011-466 du 28 avril 2011 fixant les modalités d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique, n° 15-A-17 du 2 décembre 2015 relatif au dispositif d'extinction des tarifs réglementés de vente de l'électricité et du gaz naturel, n° 15-A-18 du 14 décembre 2015 concernant un projet de décret modifiant le décret n° 2009-975 du 12 août 2009 relatif aux tarifs réglementés de vente de l'électricité, n° 17-A-01 du 8 février 2017 concernant un projet de décret portant modification de certaines dispositions réglementaires relatives à l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH), n° 19-A-01 du 21 janvier 2019 concernant un projet de décret relatif au dispositif d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH), n° 19-A-07 du 25 mars 2019 relatif à la fixation des tarifs réglementés de vente d'électricité ;

Vu les rapports d'évaluation de l'Autorité de la concurrence du 18 décembre 2015 et du 24 décembre 2020 sur le dispositif d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique et du 22 juillet 2021 sur le dispositif des tarifs réglementés de vente d'électricité ;

Vu les contributions transmises par les opérateurs et les associations de consommateurs ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Est d'avis de répondre dans le sens des observations qui suivent :

Résumé¹

Si les marchés de la vente au détail d'électricité ont été ouverts à la concurrence en France, l'article L. 121-5 du code de l'énergie prévoit qu'EDF fournit aux consommateurs particuliers et aux petits consommateurs non-résidentiels de l'électricité aux tarifs réglementés de vente (ci-après « TRV »).

L'article L. 337-9 du même code dispose que l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») remet, à échéance régulière, aux ministres chargés de l'énergie et de l'économie, un rapport d'évaluation des TRV. Le présent rapport s'inscrit dans ce cadre.

Le droit de l'Union prévoit que les interventions publiques dans la fixation des prix de détail doivent présenter un caractère transitoire ou être limitées aux consommateurs vulnérables en situation de précarité énergétique.

L'Autorité relève que les TRV poursuivent des objectifs multiples (cohésion sociale et territoriale, protection des consommateurs notamment) et font l'objet d'un double pilotage, économique par la Commission de régulation de l'énergie et politique par le Gouvernement, qui s'est parfois écarté, ces dernières années, des propositions de celle-ci.

Les TRV, fondés sur une moyenne – un lissage – de prix sur deux ans, protègent les consommateurs contre les variations de prix de gros de court terme. Ils constituent, en outre, une offre rassurante pour les consommateurs.

L'Autorité constate en outre que les TRV jouent, du fait de leur popularité, un rôle directeur pour tout le marché des consommateurs particuliers et des petits consommateurs non-résidentiels. Ils exercent une influence déterminante sur la construction des offres concurrentes, leur prix et leurs modalités. Cette centralité est d'ailleurs au cœur du rôle que leur assignent les pouvoirs publics.

Assigner de nouveaux objectifs à un outil qui remplit déjà des rôles très divers est un exercice périlleux. Durant la crise énergétique de 2021-2023, les TRV n'ont pas empêché la hausse des prix de détail, qui a poussé les pouvoirs publics à mettre en place un « bouclier tarifaire » – en réalité, un ensemble de mesures fiscales, budgétaires et réglementaires – pour protéger les consommateurs. D'une manière générale, les TRV ne semblent pas permettre d'éviter des interventions *ad hoc* des pouvoirs publics dans le niveau des prix de détail, mais semblent au contraire s'y ajouter, voire les encourager. En outre, ils brouillent le signal prix qui devrait animer la concurrence sur le marché de détail de l'électricité et inciter les consommateurs à une plus grande sobriété énergétique.

Les TRV limitent, enfin, les débouchés des fournisseurs d'offres de marché et ne créent pas d'incitation particulière à développer des offres innovantes ou à investir dans le secteur.

La fin programmée de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique le 31 décembre 2025 crée l'opportunité de revoir en profondeur l'organisation des marchés de l'électricité en France. L'Autorité recommande de préparer de manière concrète la suppression des TRV, sans renoncer aux objectifs de politique publique qui leur sont attribués mais en affectant à ceux-ci des instruments mieux ciblés. À défaut de cette suppression, l'Autorité formule des propositions en vue de leur aménagement au profit d'une plus grande concurrence sur les marchés de détail.

¹ Ce résumé a un caractère strictement informatif. Seuls font foi les motifs de l'avis numérotés ci-après.

INTRODUCTION	6
PRESENTATION DES TRV	8
a) Les principes des TRV	8
b) La construction des TRV	9
I. LE CONTEXTE ECONOMIQUE ET JURIDIQUE	10
A. LA STRUCTURE DES MARCHES DE L'ELECTRICITE NE JUSTIFIE PAS, EN ELLE-MEME, UNE REGLEMENTATION PERENNE DES PRIX DE DETAIL	10
B. EN DROIT, LA DIRECTIVE N° 2019/944 SOULIGNE LE CARACTERE TRANSITOIRE DE LA REGULATION DES PRIX DE DETAIL	11
C. LA CRISE ENERGETIQUE A JUSTIFIE UNE INTERVENTION DES ETATS MEMBRES DANS LA FIXATION DES PRIX DE DETAIL, QUI DOIT NEANMOINS DEMEURER EXCEPTIONNELLE ET TRANSITOIRE.....	14
II. LES OBJECTIFS D'INTERET ECONOMIQUE GENERAL.....	20
A. LES TRV REMPLISSENT DES ROLES DIVERS QUI POURRAIENT ETRE ASSIGNES A DES DISPOSITIFS MOINS NOCIFS POUR LA CONCURRENCE	20
1. LA SECURITE D'APPROVISIONNEMENT	21
2. LA COHESION TERRITORIALE.....	21
3. LA COHESION SOCIALE	23
4. UNE OFFRE DE SECURITE ET DE REFERENCE.....	25
a) Un rôle d'offre de référence	25
b) Un rôle qui n'implique pas de retour des consommateurs aux TRV, même en cas de crise	26
c) Des alternatives nombreuses et moins nocives pour la concurrence..	28
B. LA CONSTRUCTION DES TRV EN FAIT UNE OFFRE A PRIX LISSE, QUI PROTEGE À COURT TERME LE CONSOMMATEUR MAIS RISQUE DE FAIRE DISPARAITRE LE SIGNAL-PRIX.....	30
1. LES TRV CONSTITUENT UNE OFFRE A PRIX LISSE	30
a) Une stabilité relative apportée par le lissage	30
b) Un mécanisme au bénéfice limité.....	31
2. LES SIGNAUX-PRIX, ATTENUES AU NOM DE L'OBJECTIF DE STABILITE DE PRIX, ONT DES BENEFICES POUR LE SYSTEME ELECTRIQUE ET LE CONSOMMATEUR..	34
3. LA MOBILISATION DES TRV AU SERVICE DU PILOTAGE DE LA DEMANDE SEMBLE ETRE EN CONTRADICTION AVEC LEUR CARACTERE TRANSITOIRE.....	36
C. LA CRISE ENERGETIQUE A MONTRE QUE LES TRV NE CONSTITUENT PAS UN SYSTEME DE MODERATION DU PRIX MAIS, TOUT AU PLUS, UN CADRE POUR LES INTERVENTIONS DES POUVOIRS PUBLICS.....	38
1. LA CRISE ENERGETIQUE A MONTRE QUE LES TRV NE CONSTITUENT NI UN PRIX BAS, NI UN PRIX FIXE.....	38

2.	DURANT LA CRISE ENERGETIQUE, LES TRV N'ONT ETE NI SUFFISANTS NI NECESSAIRES AU GOUVERNEMENT POUR INTERVENIR SUR LES MARCHES DE DETAIL DE L'ELECTRICITE	42
3.	LES TRV PERMETTENT AUX MINISTRES DE L'ECONOMIE ET DE L'ENERGIE DE SE PRONONCER A ECHEANCE REGULIERE SUR LE NIVEAU DES PRIX DE L'ELECTRICITE	44
III.	L'IMPACT SUR LES MARCHES DE DETAIL	47
A.	LES TRV LIMITENT L'AMPLEUR ET LES PERSPECTIVES DE LA CONCURRENCE SUR LES MARCHES DE DETAIL	47
1.	LES MARCHES DE DETAIL CONNAISSENT UNE DYNAMIQUE CONCURRENTIELLE RELATIVE	47
2.	LES TRV CAPTENT TOUTEFOIS UNE PART IMPORTANTE DE LA DEMANDE	48
3.	LE CARACTERE INCERTAIN DES TRV ET LEUR EXTENSION RECENTE MENACENT LES PERSPECTIVES DU SECTEUR	50
B.	LES TRV CONSTITUENT UNE REFERENCE STRUCTURANTE POUR LE MARCHÉ, LIMITANT LA DYNAMIQUE CONCURRENTIELLE	51
1.	LES TRV INSTITUENT EN REFERENCE STRUCTURANTE UN PRIX DESALIGNE DES DYNAMIQUES DE MARCHÉ, AU DETRIMENT DU DEVELOPPEMENT DES OFFRES DE MARCHÉ.....	51
a)	Aucune méthode ne permet de connaître de manière univoque le « bon » prix régulé	51
b)	La contestabilité des TRV, et donc la concurrence sur les marchés de détail, est traversée par des dynamiques cycliques	53
c)	Les variations cycliques du prix des offres de marché par rapport aux TRV ont des effets incertains sur le marché.....	54
2.	LES TRV SONT SUSCEPTIBLES DE NUIRE AU DEVELOPPEMENT D'OFFRES INNOVANTES SUR LES MARCHES DE DETAIL	55
3.	L'EXISTENCE DES TRV EMPECHE LE MONOPOLE HISTORIQUE DE PARTICIPER PLEINEMENT AU JEU DE LA CONCURRENCE.....	56
C.	LES TRV NE CONTRIBUENT PAS A UNE REGULATION EFFICACE DE L'ENSEMBLE DES MARCHES DE L'ELECTRICITE	58
1.	LES TRV SONT LE REFLET DE LA POSITION D'EDF SUR LES MARCHES DE LA PRODUCTION ET DE LA VENTE EN GROS D'ELECTRICITE	58
2.	LES TRV CONSTITUENT UN DISPOSITIF DE REGULATION SOUS-OPTIMAL POUR L'ENSEMBLE DES MARCHES DE L'ELECTRICITE.....	58
3.	LES TRV DONNENT UN ROLE EXCESSIF A EDF SUR LES MARCHES DE DETAIL, AU DETRIMENT DES FOURNISSEURS ALTERNATIFS ET DE LA CONCURRENCE	61
IV.	LES CATEGORIES DE CONSOMMATEURS POUR LESQUELS UNE REGLEMENTATION DES PRIX EST NECESSAIRE	62
1.	AVANT LA REFORME DE 2024, LES TRV PROTEGEAIENT CERTAINS CONSOMMATEURS QUI SERAIENT LA CIBLE LOGIQUE D'UNE POLITIQUE SOCIALE DE L'ELECTRICITE, SANS ETRE L'OUTIL LE PLUS ADAPTE A CETTE FIN.....	63
2.	LES CONSOMMATEURS CONCERNES PAR L'EXTENSION DES TRV N'EN SONT PAS UNE CIBLE LOGIQUE	63

V. CONCLUSION : PREPARER L'AVENIR DES TRV 64

Introduction

1. L'article L. 337-9 du code de l'énergie dispose :
« Avant le 1^{er} janvier 2022 et le 1^{er} janvier 2025 puis tous les cinq ans, sur la base de rapports de la Commission de régulation de l'énergie et de l'Autorité de la concurrence remis au plus tard six mois avant chacune de ces échéances, les ministres chargés de l'énergie et de l'économie évaluent le dispositif des tarifs réglementés de vente d'électricité mentionnés à l'article L. 337-1. Cette évaluation porte sur :
1° La contribution de ces tarifs aux objectifs d'intérêt économique général, notamment de stabilité des prix, de sécurité de l'approvisionnement et de cohésion sociale et territoriale ;
2° L'impact de ces tarifs sur le marché de détail ;
3° Les catégories de consommateurs pour lesquels une réglementation des prix est nécessaire.
[...] En conclusion de chaque évaluation réalisée en application du présent article, les ministres chargés de l'énergie et de l'économie proposent, le cas échéant, le maintien, la suppression ou l'adaptation des tarifs réglementés de vente d'électricité. Les évaluations et les propositions faites en application du présent article sont rendues publiques. »
2. Le 22 juillet 2021, l'Autorité de la concurrence (ci-après l'« Autorité ») a remis aux ministres chargés de l'énergie et de l'économie son premier rapport d'évaluation sur le dispositif des tarifs réglementés de vente d'électricité (ci-après le « rapport de 2021 »).
3. Le présent rapport est transmis au Gouvernement sur le fondement de ces mêmes dispositions.
4. Dans son rapport de 2021, l'Autorité a exploré le cadre juridique européen et national dans lequel s'inscrivent les tarifs réglementés de vente d'électricité (ci-après les « TRV »), leur construction, ainsi que leur portée. Les TRV ont pu sembler favoriser la modération tarifaire, aider les consommateurs à s'orienter sur un marché complexe et constituer des offres simples avec une exposition limitée à la volatilité des prix des marchés de gros de l'électricité. Toutefois, à la suite des réformes menées pour conformer les TRV au droit de l'Union européenne (ci-après le « droit de l'Union »), les offres aux TRV n'ont plus constitué des offres à prix bas, ni un moyen de protéger les consommateurs les plus fragiles. L'Autorité a donc appelé les pouvoirs publics à clarifier leurs objectifs, pour éventuellement poursuivre ces derniers à travers d'autres dispositifs.
5. Le présent rapport ne revient pas en détail sur les développements du rapport de 2021 : le cadre juridique et les grands principes de la construction des TRV sont restés les mêmes. La crise énergétique de 2021-2023 n'a fait que souligner la place importante des TRV dans la structuration des marchés de détail de l'électricité, et leur rôle secondaire dans la protection du consommateur. Si, à la suite de la crise, le législateur a prévu l'extension des TRV à de nouvelles catégories de consommateurs, cette évolution, dont les effets sont difficiles à anticiper, n'entrera en vigueur qu'en février 2025².

² Loi n° 2024-330 du 11 avril 2024 visant à protéger le groupe Électricité de France d'un démembrement.

6. Toutefois, la question du bilan des TRV revêt une actualité très importante :
- il est prévu que la Commission européenne (ci-après la « Commission ») examine au plus tard en décembre 2025 la question de la réglementation des prix de détail de l'électricité pour, le cas échéant, proposer de mettre fin aux dispositifs nationaux de réglementation des prix de détail³ ;
 - la fin programmée de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ci-après « l'ARENH »), principal dispositif de régulation des marchés de gros de l'électricité, le 31 décembre 2025⁴ crée l'opportunité de revoir en profondeur l'organisation des marchés de l'électricité en France.

³ Directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE, article 5.

⁴ Article L. 336-8 du code de l'énergie.

Présentation des TRV

a) Les principes des TRV

Conformément à l'article L. 121-5 du code de l'énergie, la mission de fournir l'électricité aux TRV constitue une obligation qui incombe au groupe Électricité de France (ci-après « EDF ») et, dans leur zone de desserte, aux entreprises locales de distribution. Par métonymie, l'expression TRV en est venue à désigner indifféremment les offres proposées par EDF dans ce cadre, et les tarifs de ces offres.

L'existence des TRV remonte à la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, qui créait le monopole d'EDF et des entreprises locales de distribution (ci-après les « ELD ») sur la commercialisation d'électricité en France. Toutefois, l'ouverture à la concurrence du marché français de l'électricité (1998-2007) a réintroduit la possibilité pour les consommateurs de choisir entre rester aux TRV et souscrire un contrat en offre de marché auprès d'EDF ou de ses concurrents.

L'éligibilité aux TRV a été progressivement réduite depuis le début du mouvement de libéralisation. La loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (ci-après « loi NOME ») a prévu pour 2016 la disparition des TRV « Jaune » et « Vert », auxquels étaient éligibles les sites ayant une puissance de soutirage supérieure à 36 kVA, et donc notamment les sites industriels. La France se conformait ainsi aux engagements pris devant la Commission par le Gouvernement français dans une procédure ouverte au titre de l'interdiction des aides d'État. À la suite d'une décision du 18 mai 2018 par laquelle le Conseil d'État s'est prononcé sur la compatibilité des TRV avec le droit de l'Union, la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat a de nouveau restreint l'éligibilité aux TRV aux seuls particuliers et petits consommateurs non-résidentiels.

Les seuls TRV « Bleu » ont donc été maintenus au bénéfice :

- des particuliers ;
- des propriétaires uniques et des copropriétés d'un immeuble unique à usage d'habitation ;
- des TPE et des petites structures publiques, à condition qu'elles emploient moins de dix personnes et/ou que leur chiffre d'affaires, leurs recettes ou le total de leur bilan annuel ne dépassent pas deux millions d'euros (ci-après les « petits consommateurs non-résidentiels »).

La loi n° 2024-330 du 11 avril 2024 visant à protéger le groupe Électricité de France d'un démembrement a abrogé les dispositions héritées de la loi NOME qui limitaient l'éligibilité aux TRV des sites dont la puissance de soutirage souscrite est inférieure à 36 kVA. En février 2025, les sites des différents consommateurs susmentionnés, dont la puissance de soutirage est supérieure à ce seuil, redeviendront éligibles aux TRV.

Les TRV « Bleu » recouvrent plusieurs grilles tarifaires, qui correspondent à différentes puissances souscrites et options choisies (« Base », « Heures pleines/Heures creuses », « Tempo »).

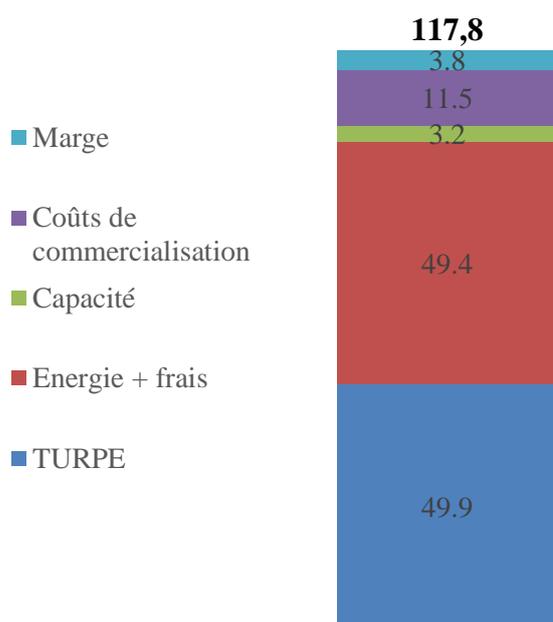
Le niveau des TRV doit être révisé une à deux fois par an. Depuis 2016, selon les termes de l'article L. 337-4 du code de l'énergie : « *la Commission de régulation de l'énergie [ci-après la « CRE »] transmet aux ministres chargés de l'économie et de l'énergie ses propositions motivées de tarifs réglementés de vente d'électricité. La décision est réputée acquise en l'absence d'opposition de l'un des ministres dans un délai de trois mois suivant la réception de ces propositions.* »

b) La construction des TRV

Depuis la loi NOME, la méthode de calcul des TRV est fondée sur « l'empilement des coûts ». Les TRV sont construits de façon à couvrir les différentes briques de coût afférentes à la fourniture d'électricité. La construction des TRV a fait l'objet de recours et de plaintes des fournisseurs concurrents d'EDF.

Dans sa décision n° 424573 du 6 novembre 2019, le Conseil d'État a estimé que « l'article L. 337-6 du code de l'énergie précité impose uniquement que les tarifs soient fixés de manière à permettre à des fournisseurs alternatifs de proposer des offres sur le marché de détail de l'électricité à un prix égal ou inférieur aux tarifs réglementés sans encourir de pertes. En revanche, il n'impose pas que ces tarifs couvrent les coûts effectivement exposés par l'ensemble des fournisseurs présents sur le marché, lesquels varient notamment en fonction de la nature des offres proposées aux consommateurs finals et de l'efficacité de ces opérateurs ». Le Conseil d'État a considéré que « [c]es dispositions, éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité dont elles sont issues, ont pour objet de permettre le développement d'une concurrence tarifaire effective sur le marché de détail de l'électricité ».

Niveau moyen des TRV en juin 2019 et construction par empilement des coûts



Note : L'empilement des coûts utilisé par la CRE pour arrêter le niveau des TRV est bien plus complexe : par exemple, les coûts d'acquisition de certificats d'économie d'énergie, inclus ici dans les coûts de commercialisation, sont calculés en propre.

Source : Délibération de la CRE du 25 juin 2019

Les TRV incluent notamment, au titre des coûts de l'énergie, une brique « coût de l'approvisionnement à l'ARENH » et une brique « coût du complément d'approvisionnement en énergie au marché » censées répliquer les conditions dans lesquelles les fournisseurs se fournissent en électricité sur les marchés de gros. Une part de l'électricité vendue au TRV est donc valorisée au prix de l'ARENH auquel ont accès les fournisseurs concurrents d'EDF – avec une part éventuellement « écrêtée » valorisée en se fondant sur des achats à quelques mois de l'échéance. Le reste de l'électricité vendue est valorisé en prenant pour référence un approvisionnement progressif lissé. EDF précise que : « [l]'approvisionnement progressif lissé consiste, pendant une période définie en amont de la livraison, à acquérir chaque jour une fraction égale de la quantité d'énergie souhaitée au moment de la livraison. Le prix obtenu à la fin de l'approvisionnement correspond ainsi à la moyenne des prix à terme constatés pendant la période de lissage pour la période de livraison considérée. » Pour la part lissée, l'électricité vendue l'année n est valorisée en utilisant la moyenne des prix de l'électricité de l'année n sur les marchés à terme durant les années $n-2$ et $n-1$.

I. Le contexte économique et juridique

A. LA STRUCTURE DES MARCHÉS DE L'ÉLECTRICITÉ NE JUSTIFIE PAS, EN ELLE-MÊME, UNE RÉGLEMENTATION PÉRENNE DES PRIX DE DÉTAIL

7. Les marchés de l'électricité incluent la production, la gestion des réseaux, ainsi que la fourniture, qui sont autant d'activités interdépendantes. En pratique, leur différenciation croissante sur le plan économique justifie des modes de régulation différents.
8. Cette différenciation est reflétée dans le droit de l'Union. Ainsi, la directive 2009/72/CE du 13 juillet 2009 pose en principe le « *découplage effectif* » – c'est-à-dire la « *séparation effective des réseaux par rapport aux activités de production et de fourniture* » – dans la mesure où « *l'accès non discriminatoire au réseau de distribution détermine l'accès à la clientèle en aval, au niveau de la vente de détail* »⁵.
9. En France, les activités de transport et de distribution d'électricité, activités de réseau, qui constituent des monopoles naturels, sont, à ce titre, confiées aux gestionnaires des réseaux de transport (RTE) et de distribution (Enedis et les ELD) qui sont réputés neutres et indépendants et font l'objet d'une réglementation adaptée. Les prix d'accès à ces réseaux sont réglementés.
10. L'activité de production d'électricité, qui est en théorie concurrentielle, est de fait, en France, extrêmement concentrée entre les mains de l'ancien monopole historique, EDF. L'entreprise détient en particulier un monopole de fait, sinon de droit, sur la production d'énergie nucléaire. Cette situation est l'héritage des lois de nationalisation de 1946 et des choix faits lors du développement du nucléaire civil. Cette situation a justifié la mise en forme d'une réglementation des prix de gros, sous la forme de l'ARENH, et diverses mesures de surveillance ex-ante et ex-post des activités de l'ancien monopole historique. Ailleurs en Europe, la concurrence pour la production d'électricité voit s'affronter plusieurs entreprises dans un même pays – y compris en ce qui concerne l'exploitation de centrales nucléaires⁶.
11. L'activité de fourniture d'électricité au détail est, quant à elle, concurrentielle en théorie et en pratique en France⁷. Elle recouvre essentiellement des activités commerciales, liées à la vente de l'électricité et des services qui y sont associés. En plus d'EDF, des dizaines d'entreprises sont fournisseurs alternatifs d'électricité. Les deux principaux, Engie et TotalEnergies, sont également des producteurs d'électricité en France et des énergéticiens d'envergure mondiale.
12. Le développement de la concurrence sur les marchés de détail, en aval d'une sphère de la production très concentrée, constitue une solution de second ordre et pose de nombreuses

⁵ Directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE.

⁶ En Espagne, plusieurs entreprises, et notamment Endesa et Iberdrola, possèdent et exploitent des centrales nucléaires ensemble et séparément, à l'instar de Vattenfall, E.ON et Fortum en Suède. Avant l'arrêt de la production, quatre entreprises se partageaient l'exploitation du parc de centrales nucléaires allemand (EnBW, E.ON AG, RWE, Vattenfal). En Finlande, TVO et Fortum exploitent chacune une centrale nucléaire.

⁷ En zone Enedis. Le cas particulier des zones des entreprises locales de distribution et des zones non interconnectées est évoqué *infra* (cf. paragraphe 52).

difficultés. Il est toutefois admis par les différents acteurs des marchés de l'électricité que sous certaines conditions précises – notamment le respect du droit de la concurrence, la liquidité et l'efficacité des marchés de gros, l'application du droit de l'Union et, en particulier, du règlement n° 1227/2011 du 25 octobre 2011 concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie et la lutte contre les abus de marché par la CRE – la concurrence sur les marchés de détail peut se développer au bénéfice des consommateurs.

B. EN DROIT, LA DIRECTIVE N° 2019/944 SOULIGNE LE CARACTERE TRANSITOIRE DE LA RÉGULATION DES PRIX DE DÉTAIL

13. Le droit de l'Union circonscrit la réglementation des prix de détail de l'électricité à des situations résiduelles et transitoires et la subordonne à l'objectif d'établir une concurrence effective et une tarification efficace.
14. Le droit de l'Union pose en effet comme principe pour les marchés de détail de l'électricité la concurrence et la libre fixation des prix de détail. Cette politique « *a pour finalité d'offrir une réelle liberté de choix à tous les consommateurs de l'Union européenne, qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises, de créer de nouvelles perspectives d'activités économiques et d'intensifier les échanges transfrontaliers, de manière à réaliser des progrès en matière d'efficacité, de compétitivité des prix et de niveau de service et à favoriser la sécurité d'approvisionnement ainsi que le développement durable* »⁸.
15. À ce titre, et comme le relevait le rapport de 2021, dans un contexte de marché libéralisé, les TRV constituent une intervention publique dans la fixation des prix. Ces interventions sont encadrées par le droit de l'Union, et notamment par la directive n° 2019/944 du 5 juin 2019⁹.
16. L'article 5 de cette directive prévoit que, outre le cas des « *clients résidentiels vulnérables ou en situation de précarité énergétique* » (paragraphe 3), les interventions publiques dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité sont limitées « *aux clients résidentiels et aux microentreprises* » et ont pour « *but d'assurer une période transitoire permettant d'établir une concurrence effective entre les fournisseurs pour les contrats de fourniture d'électricité et de parvenir à une fixation pleinement effective des prix de détail de l'électricité fondée sur le marché* » (paragraphe 6).
17. Le considérant 23 de la directive précise que les États membres « *devraient* » limiter leurs interventions tarifaires aux seules circonstances exceptionnelles :

« Le recours à des obligations de service public prenant la forme d'une fixation des prix pour la fourniture d'électricité devrait se faire sans porter atteinte au principe de marchés ouverts et dans des circonstances, et au profit de bénéficiaires, bien définis, et il devrait être limité dans le temps. Les circonstances en question pourraient se produire, par exemple, en cas de forte limitation des approvisionnements, se traduisant par des prix de l'électricité nettement plus élevés que la normale, ou en cas de défaillance du marché lorsque les

⁸ La directive (UE) n° 2019/944 du 5 juin 2019 a été transposée en France par l'ordonnance n° 2021-237 du 3 mars 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE, et mesures d'adaptation au règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité.

⁹ *Ibid.*

interventions des autorités de régulation et des autorités de concurrence se sont révélées inopérantes. »

18. Le paragraphe 9 de l'article 5 de la directive précitée prévoit, en outre, que les États membres, au plus tard le 1^{er} janvier 2022 et le 1^{er} janvier 2025, présentent chacun un rapport à la Commission sur la mise en œuvre de l'article 5, *« la nécessité et la proportionnalité des interventions publiques effectuées au titre de cet article, ainsi qu'une évaluation des progrès accomplis vers la mise en place d'une situation de concurrence effective entre les fournisseurs et dans la transition vers des prix fondés sur le marché. Les États membres qui appliquent des prix réglementés conformément au paragraphe 6 font rapport sur le respect des conditions énoncées au paragraphe 7, y compris sur le respect des règles par les fournisseurs qui sont tenus de mettre en œuvre ces interventions, ainsi que sur l'impact des prix réglementés sur les finances de ces fournisseurs. »*
19. Enfin, le paragraphe 10 du même article dispose que, le 31 décembre 2025 au plus tard, la Commission devra réexaminer la mise en œuvre de l'article 5 *« visant à parvenir à une fixation des prix de détail de l'électricité fondée sur le marché, et présenter un rapport sur cette mise en œuvre au Parlement européen et au Conseil assorti ou suivi, s'il y a lieu, d'une proposition législative, pouvant comprendre une date de fin pour les prix réglementés. »*
20. Les TRV français ne semblent pas, en première instance, remplir les conditions précitées. D'application très large, ils ne semblent pas revêtir de caractère transitoire dans le droit national, ni pouvoir encore concourir aujourd'hui au développement d'une concurrence effective ou d'une tarification efficace.
21. Dans son avis du 27 août 2021, conformément à l'article 20, paragraphe 5, du règlement 2019/943 relatif au plan de mise en œuvre de la France¹⁰, la Commission a, notamment, abordé la question de la réglementation des prix de détail en France et rappelé son caractère nécessairement transitoire. Elle notait ainsi que :
« Le plan [présenté par la France] cite l'autorité de régulation nationale qui a indiqué qu'étant donné que les tarifs de détail réglementés couvrent les coûts et sont contestables par les concurrents d'EDF, ils ne constituent pas par nature un obstacle au bon fonctionnement du marché de détail. Le plan fait également référence à l'importance accordée à la protection des petits consommateurs au regard de la volatilité des prix. Le plan de mise en œuvre ne prévoit aucune mesure pour supprimer progressivement ou réduire le champ d'application des tarifs de détail réglementés ou pour accroître la concurrence sur le marché de détail » (soulignement ajouté).
22. Toutefois, relevant que la France ne prévoyait aucune mesure visant à supprimer les TRV, la Commission a rappelé que l'article 5 de la directive sur l'électricité prévoit la possibilité d'appliquer des prix réglementés à des clients autres que les consommateurs en situation de précarité énergétique et vulnérables sur le plan énergétique pendant une période transitoire, *« uniquement (...) afin d'établir une concurrence effective pour les contrats de fourniture d'électricité entre fournisseurs et de parvenir à une tarification de détail de l'électricité pleinement efficace et fondée sur le marché. La directive précise également que la fixation des prix constitue une mesure entraînant fondamentalement des distorsions. C'est pourquoi les États membres devraient recourir à d'autres instruments, notamment à des mesures ciblées de politique sociale, pour garantir l'accessibilité financière de l'approvisionnement en électricité.*

¹⁰ Avis de la Commission du 27 août 2021 conformément à l'article 20, paragraphe 5, du règlement (UE) 2019/943 relatif au plan de mise en œuvre de la France, C(2021) 6182 final, pp. 7-8 et 16-18.

Il convient de noter que, d'une part, les autorités françaises ont l'intention de maintenir un système de tarifs de détail réglementés pendant une période indéterminée, sans intention de supprimer progressivement les mesures de réglementation des prix. D'autre part, le marché de détail est qualifié de concurrentiel, l'accent étant mis sur le nombre de clients quittant les tarifs réglementés et sur l'émergence de nouveaux fournisseurs qui ont accru leurs parts de marché et d'offres concurrentielles. Compte tenu du libellé de l'article 5 et des effets de distorsion de la réglementation des prix de détail sur la concurrence sur le marché, la Commission ne partage pas l'avis des autorités françaises selon lequel il est possible de concilier des tarifs réglementés globaux applicables à toutes les microentreprises et à tous les ménages avec un marché de détail prétendument concurrentiel. (...)

Il existe également d'autres facteurs que le niveau des tarifs réglementés qui peuvent fausser la dynamique concurrentielle. Lorsqu'une entreprise est désignée comme fournisseur de tarifs réglementés, cela comporte des avantages immatériels, notamment en termes de perception de la fiabilité de sa marque (prestataire de «services publics»). Des problèmes se posent également lorsque les entreprises, sous la même marque, employant le même personnel et les mêmes actifs, proposent des offres de prix réglementés et non réglementés. »

23. *La Commission a, à cet égard, observé que « cette dynamique peut très bien être présente sur le marché français. En effet, EDF a conservé une part de marché d'environ 70 % concernant les ménages, bien qu'une grande majorité des offres «du marché libre» (non réglementées) soient plus compétitives. EDF a également pu capter une grande partie du segment non réglementé, y compris parmi les clients qui ont perdu leur éligibilité aux prix réglementés lors de la dernière modification législative, lorsque l'éligibilité a été limitée aux ménages et aux microentreprises. »*
24. *La Commission a, dès lors, invité « les autorités françaises à évaluer en profondeur l'incidence des tarifs réglementés sur le marché de détail, y compris sur les incitations en faveur de l'effacement et de la participation active des consommateurs au marché. Compte tenu de l'intensification de la concurrence signalée, la Commission invite les autorités françaises à réduire en conséquence le champ d'application de cette réglementation des prix de détail et à limiter sa durée à une période transitoire, tout en prenant en compte les besoins spécifiques des consommateurs en situation de précarité énergétique et vulnérables sur le plan énergétique. »*
25. *Il apparaît ainsi qu'en 2021, la Commission était favorable à l'extinction progressive des TRV, conformément à l'intention du législateur européen.*

C. LA CRISE ENERGETIQUE A JUSTIFIÉ UNE INTERVENTION DES ÉTATS MEMBRES DANS LA FIXATION DES PRIX DE DÉTAIL, QUI DOIT NEANMOINS DEMEURER EXCEPTIONNELLE ET TRANSITOIRE

26. *La crise énergétique de 2021-2023 a marqué un tournant dans la politique énergétique des États membres de l'Union européenne (ci-après « l'Union »). La crise n'a toutefois pas conduit à une remise en cause des principes de la directive n° 2019/944, tels qu'ils étaient exposés par exemple dans son considérant 23, confirmés par la directive 2024/1711 du 13 juin 2024.*
27. *Entre 2021 et 2023, divers événements ont en effet contribué à la hausse du prix du pétrole et du gaz, puis de l'électricité. La reprise économique consécutive à la crise Covid et l'augmentation du prix des droits d'émissions de gaz à effet de serre ont provoqué une hausse*

des prix de l'énergie dès 2021, que le déclenchement de la guerre en Ukraine a accélérée en 2022. Les mécanismes de fixation des prix de l'électricité sur les marchés de gros européens répercutent les hausses conjoncturelles des prix de gros du gaz et ont entraîné une très forte augmentation des prix de gros de l'électricité dans la plupart des pays européens.

28. En France, dont la production d'électricité est pourtant traditionnellement moins dépendante du gaz et du pétrole, les difficultés rencontrées par la filière nucléaire ont amplifié les hausses de prix de l'électricité. Les reports d'arrêts de maintenance faisant suite à la crise Covid, puis la découverte de problèmes de corrosion sous contrainte, ont en effet entraîné une disponibilité exceptionnellement faible du parc nucléaire exploité par EDF. Cette envolée des prix de gros s'est traduite par des hausses importantes des prix de détail, provoquant l'intervention des pouvoirs publics, en France comme dans de nombreux pays.
29. Cette crise a entraîné de nouvelles interventions des États membres sur les marchés de l'électricité présentées dans le rapport de surveillance des marchés de 2023 de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (cf. **Tableau n° 1**). Dans la communication « [1]utte contre la hausse des prix de l'énergie : une panoplie d'instruments d'action et de soutien » du 13 octobre 2021, la Commission notait que :

« Vingt États membres ont pris ou envisagent de prendre des mesures, souvent dans le but d'atténuer les effets sur les plus vulnérables, les plus petites entreprises et les industries à forte intensité énergétique. Il s'agit notamment de plafonds sur les prix et de réductions fiscales temporaires pour les consommateurs d'énergie vulnérables, ou de bons et de subventions pour les consommateurs et les entreprises. »¹¹

¹¹ Communication de la Commission du 13 octobre 2021 au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Lutte contre la hausse des prix de l'énergie : une panoplie d'instruments d'action et de soutien*.

Tableau n° 1 : Interventions des pouvoirs publics sur les marchés de détail en réaction à la crise dans l'Union européenne, Royaume-Uni et Norvège en 2022 telles que présentées par l'ACER dans son rapport de 2023¹² [Traduction libre]

Pays	Intervention tarifaire	Résidentiels	Non-résidentiels	Intention concrète d'y mettre fin
Belgique	Extension du tarif social mis en place durant la pandémie	Ménages vulnérables (18,7 %)		Prolongé jusqu'à la fin mars 2023
Bulgarie	Gel des prix régulés à leurs niveaux de juillet 2021	Tous		Jusqu'à la fin mars 2022
Bulgarie	Compensation de 75 % de la hausse des prix au-dessus d'un certain niveau		Entreprises	Jusqu'au 31 décembre 2022
République Tchèque	Plafonnement de la part énergie des prix	Tous	Tous	Jusqu'à la fin décembre 2023
Allemagne	Prix plafond pour 80 % (70 % pour les industriels) de la consommation d'électricité de l'année précédente	Tous	Petites et moyennes entreprises et entreprises industrielles	Jusqu'à la fin 2023. Extension possible jusqu'en avril 2024
Estonie	Prix plafond sur 650 kWh consommé chaque mois (hors coûts du réseau, accise, coût des ENR)	Tous	Petites entreprises, ONG, collectivités locales	Jusqu'à mars 2022
Estonie	Service universel pour acheter de l'électricité à prix fixe	Tous	Petites entreprises	Jusqu'à avril 2026 au plus tard
Espagne	Réduction supplémentaire du prix de l'offre standard pour les consommateurs vulnérables	Consommateurs vulnérables (4,5 %)		31 décembre 2023
France	Prix plafond	100 %	Petites entreprises (< 10 employés, < 36 kVA) (28,5 %)	Jusqu'à décembre 2023
Royaume-Uni	Prix plafond pour l'électricité	83 % (consommateurs en tarif standard ou standard variable)		Jusqu'à 2023 au plus tard
Croatie	Prix plafond (pour la part énergie seulement) pour un certain niveau de consommation	Tous	Tous	Jusqu'au 30 septembre 2023
Hongrie	Droit des consommateurs non-éligibles au service universel à être approvisionnés par le fournisseur de dernier recours		Microentreprises avec une puissance de raccordement faible (14 %)	Jusqu'au 31 décembre 2024

¹² ACER, 2023 Market Monitoring Report, septembre 2023.

Pays	Intervention tarifaire	Résidentiels	Non-résidentiels	Intention concrète d'y mettre fin
Lettonie	Remboursement des coûts d'électricité au-dessus de certains niveaux (remboursement à 50 % pour les entreprises)	Tous	Tous	Jusqu'au 30 juin 2023
Luxembourg	Gel des prix à leur niveau de 2022	Ménages avec une consommation annuelle inférieure à 25 000 kWh	Consommateurs avec une consommation annuelle inférieure à 25 000 kWh	Jusqu'au 31 décembre 2024
Lituanie	Tarif fixe pour les ménages pour 100 kWh chaque mois	Tous		Jusqu'au deuxième semestre de 2023
Lituanie	Remboursement de 50 % des coûts d'électricité au-dessus d'un certain prix		Tous	Jusqu'au deuxième semestre de 2023
Pays-Bas	Prix plafond pour une consommation de 2900 kWh ou moins	Tous	Tous	Pour l'année 2023
Pologne	Gel des prix régulés à leur niveau de 2022	Tous les ménages avec une consommation inférieure à un certain niveau		De janvier 2023 jusqu'à décembre 2023
Pologne	Prix plafond	Tous les ménages avec une consommation excédant un certain niveau	PME, écoles, crèches, hôpitaux, coopératives, associations	De décembre 2022 et de janvier 2023 jusqu'en décembre 2023
Roumanie	Prix plafond sur l'électricité	Tous (plafond selon le profil du consommateur)	Tous (plafond par secteur)	Prolongé jusqu'au 31 mars 2025
Slovénie	Prix plafonds pour l'électricité	Tous	Petites entreprises, y compris copropriétés	Jusqu'au 31 août 2023
Slovénie	Valeur maximale des tarifs pour 90 % de la consommation passée pour les consommateurs finaux non-éligibles aux autres mesures		Petites et moyennes entreprises	Jusqu'au 30 juin 2023
Slovénie	Valeur maximale des tarifs appliquée aux contrats pour 2023		Grandes entreprises	Jusqu'en décembre 2023
Slovaquie	Prix plafond pour la part « approvisionnement » régulée des prix	Consommateurs désignés comme vulnérables	PME avec une consommation annuelle < 30 MWh	Pour l'année 2023
Slovaquie	Fourniture d'électricité par les principaux fournisseurs slovaques à prix fixe	Tous		Pour l'année 2023

Note : Le tableau reflète les difficultés à collecter des informations sur un nombre aussi important de dispositifs dans autant d'États. Il n'y a pas lieu de penser que la présentation faite par l'ACER soit exhaustive.

Source : ACER, 2023 Market Monitoring Report, septembre 2023

30. Dans ce contexte, le règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022 sur une intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie a assoupli l'encadrement de la réglementation des prix de détail, pour la seule période courant jusqu'au 31 décembre 2023.
31. Dans son rapport au Parlement européen et au Conseil sur le réexamen des interventions d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie, conformément au règlement (UE) 2022/1854 du Conseil¹³, la Commission relevait que :
- « Une intervention publique dans la fixation des prix pour les ménages existait avant la crise dans onze pays, à savoir la Belgique, la Bulgarie, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Lituanie, la Pologne, le Portugal, la Roumanie et la Slovaquie, sous la forme de prix réglementés ou de tarifs sociaux. Pendant la crise, sept autres États membres ont introduit une réglementation des prix pour les ménages, à savoir la Croatie, l'Estonie, la Finlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Slovénie et la Tchéquie. »*
32. La Commission observait alors que :
- « La réglementation des prix présente d'importants inconvénients. En particulier, elle peut réduire les incitations en faveur de l'efficacité énergétique et ébranler la concurrence au détriment à long terme des consommateurs. Ces préoccupations soulignent l'importance des règles applicables dans la directive 2019/944 sur l'électricité, à laquelle le règlement du Conseil déroge. »*
33. Pour autant, elle a estimé que :
- « La mesure de crise qui donne aux États membres la possibilité de plafonner les prix pour les ménages et les PME s'est clairement révélée utile, plusieurs États membres ayant saisi l'occasion pour étendre les régimes existants ou en créer de nouveaux dans des délais très courts. Dans sa proposition de réforme de l'organisation du marché, la Commission a proposé de nouvelles dispositions comparables à celles du règlement du Conseil ».*
34. La Commission relevait que *« la France et la Slovaquie, qui ont réglementé les prix pour les ménages, ont déclaré avoir mis en place des régimes de compensation pour les PME, conformément à l'encadrement temporaire de crise et de transition dans le respect des règles en matière d'aides d'État. »*
35. La directive 2024/1711 du 13 juin 2024 (ci-après la « directive EMD »)¹⁴ crée la possibilité pour le Conseil, sur proposition de la Commission, de déclarer une crise des prix de l'électricité au niveau régional ou à l'échelle de l'Union, pour des périodes consécutives d'une durée maximale d'un an.
36. La directive EMD dispose que :
- « Lorsque le Conseil a adopté une décision d'exécution en vertu du paragraphe 1, les États membres peuvent, pendant la durée de validité de cette décision, effectuer des*

¹³ Rapport de la Commission du 5 juin 2023 au Parlement européen et au Conseil sur le réexamen des interventions d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie, conformément au règlement (UE) 2022/1854 du Conseil, COM(2023) 302 final.

¹⁴ Directive (UE) 2024/1711 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 modifiant les directives (UE) 2018/2001 et (UE) 2019/944 en ce qui concerne l'amélioration de l'organisation du marché de l'électricité de l'Union.

interventions publiques temporaires ciblées dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité aux petites et moyennes entreprises. Ces interventions publiques :

- a) sont limitées à 70 % au maximum de la consommation du bénéficiaire au cours de la même période de l'année précédente, et maintiennent une incitation à la réduction de la demande ;*
- b) respectent les conditions énoncées à l'article 5, paragraphes 4 et 7 ;*
- c) le cas échéant, respectent les conditions énoncées au paragraphe 7 du présent article ;*
- d) sont conçues de façon à réduire au minimum toute fragmentation négative du marché intérieur. »*

37. De même :

« Lorsque le Conseil a adopté une décision d'exécution en vertu du paragraphe 1, les États membres peuvent, pour la durée de validité de cette décision, par dérogation à l'article 5, paragraphe 7, point c), lorsqu'ils effectuent des interventions publiques ciblées dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité conformément à l'article 5, paragraphe 6, ou au paragraphe 6 du présent article, fixer, à titre exceptionnel et temporaire, un prix de fourniture d'électricité inférieur aux coûts, pour autant que les conditions suivantes soient remplies :

- a) le prix fixé pour les clients résidentiels s'applique seulement à 80 %, au maximum, de la consommation médiane des ménages et maintient une incitation à la réduction de la demande ;*
- b) il n'y a pas de discrimination entre les fournisseurs ;*
- c) les fournisseurs sont indemnisés pour la fourniture à perte d'une manière transparente et non discriminatoire ;*
- d) tous les fournisseurs, sur la même base, peuvent proposer pour la fourniture d'électricité des offres à un prix inférieur aux coûts ;*
- e) les mesures proposées ne perturbent pas le marché intérieur de l'électricité. »*

38. Les TRV qui constituent, dans leur forme actuelle, une réglementation durable du niveau des prix, n'entrent pas dans le champ de ces dispositions. Le « bouclier énergétique », mis en place au bénéfice des clients de tous les fournisseurs d'électricité, pourrait en revanche être concerné par elles.

39. Le caractère exceptionnel et limité dans le temps des dispositifs proposés montre bien que la liberté des prix reste la norme. Ces nouvelles dispositions ne changent pas le caractère transitoire que le droit de l'Union assigne à la réglementation des prix. Si la crise énergétique a repoussé la perspective de la fin des TRV, cette dernière n'en demeure donc pas moins l'horizon de la régulation du marché de détail en France et dans l'Union.

40. Dans l'Union, les prix de détail de l'électricité font l'objet de réglementations les plus diverses dans de nombreux États membres (cf. **Tableau n° 2**). Toutefois, la réglementation généralisée des prix recule. Pour se mettre en conformité avec le cadre européen précité,

Tableau n° 2 : Réglementation des prix de détail de l'électricité dans l'Union européenne, Royaume-Uni et Norvège en 2022 telle que présentée par l'ACER dans son rapport de 2023¹⁵
[Traduction libre]

Pays	Intervention tarifaire	Résidentiels	Non-résidentiels	Intention concrète d'y mettre fin
Bulgarie	Prix réglementés	Tous		Non
Chypre	Prix réglementés	Tous	Tous	Non
Espagne	Offre à prix standard (et réduction pour les consommateurs vulnérables)	28,8 % (4,5 % de consommateurs vulnérables)		Non
France	Prix réglementés proposés par EDF	60 % (sans ciblage)	Petites entreprises (28,5%)	Non
Grèce	Prix réglementés proposés par le fournisseur du service universel et de dernier recours. Réduction pour les consommateurs vulnérables	Tous (7,37 % de consommateurs vulnérables)	Tous	Non
Hongrie	Prix réglementés	Tous	Microentreprises selon la puissance de raccordement (14 %)	Non
Italie	Mécanisme de prix réglementés de dernier recours (" <i>maggior tutela</i> ")	Tous		En 2024
Lettonie	Prix réglementés (part énergie seulement)	Tous, sauf les ménages avec une consommation supérieure à 5 000 kWh par an (51 %)	Agriculteurs sous une limite de revenu, organisations communautaires raccordées au réseau en basse tension	Prolongé jusqu'en 2026 pour les ménages avec une consommation inférieure à 1 000 kWh
Monténégro	Prix réglementés	Tous	Tous	Non
Pays-Bas	Vérification ex post du niveau de marge des fournisseurs	Tous	Tous	En discussion
Pologne	Prix réglementés pour le fournisseur par défaut	Tous		Non
Portugal	Tarif transitoire pour le consommateur final	Tous les consommateurs du marché réglementé		Jusqu'en décembre 2025
Portugal	Réduction sur le tarif social	Consommateurs vulnérables avec une puissance de raccordement inférieure à 6,9 kVA		Non
Portugal	Tarif supplétif réglementé		Pour certains consommateurs	Non
Slovaquie	Prix réglementés pour le consommateur vulnérable	Consommateurs vulnérables.		Changements au 1er janvier 2023

Note : Le tableau reflète les difficultés à collecter des informations sur un nombre aussi important de dispositifs dans autant de pays. Il n'y a pas lieu de penser que la présentation faite par l'ACER soit exhaustive.

Source : ACER, 2023 Market Monitoring Report, septembre 2023

l'Italie a ainsi supprimé en 2024 l'éligibilité de tous les consommateurs à ses prix réglementés, pour les restreindre aux « clients vulnérables »¹⁶ qui seraient un peu moins de 4 millions¹⁷. La Commission a également recommandé en juillet 2024 à l'Espagne de restreindre l'éligibilité de son dispositif de réglementation des prix¹⁸. D'après le recensement effectué par l'ACER, sept pays garderaient un système de prix réglementé plus large que la France : la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, Chypre, Malte, la Grèce et le Portugal de manière transitoire.

II. Les objectifs d'intérêt économique général

A. LES TRV REMPLISSENT DES ROLES DIVERS QUI POURRAIENT ETRE ASSIGNES A DES DISPOSITIFS MOINS NOCIFS POUR LA CONCURRENCE

41. Dans son rapport de 2021, l'Autorité cherchait à identifier les différents objectifs d'intérêt général susceptibles de justifier l'existence d'une entrave à la libre détermination des prix sur les marchés de la vente au détail d'électricité, telle que les TRV. L'Autorité a :
 - distingué parmi les principaux objectifs énumérés dans les articles L. 100-1 et L. 121-1 à L. 121-5 du code de l'énergie, ceux qui pouvaient être poursuivis par les TRV : sécurité d'approvisionnement, cohésion sociale et territoriale, voire maintien des prix à un niveau bas, lutte contre la précarité énergétique ;
 - estimé en outre que les TRV constituent une « offre de sécurité et de référence assurant aux consommateurs un juste retour sur l'investissement dans le parc nucléaire » ;
 - relevé que, dans sa décision du 18 mai 2018 sur la compatibilité des TRV avec le droit de l'Union, le Conseil d'État avait estimé que « l'objectif d'intérêt économique général de stabilité du prix de détail de l'électricité est susceptible de justifier la compatibilité des tarifs réglementés avec les objectifs poursuivis par la directive 2009/72/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité ». Le rôle des TRV dans la stabilité des prix est traité séparément *infra*.
42. Force est de constater qu'à défaut de contribuer de manière décisive à un objectif précis, les TRV jouent un certain nombre de rôles épars. Leur existence a dispensé les pouvoirs publics de mettre en œuvre autant d'instruments *ad hoc*, même lorsque ceux-ci auraient pu être plus efficaces.

¹⁵ ACER, 2023 Market Monitoring Report, septembre 2023.

¹⁶ ARERA, « Fine tutela elettricità: cosa fare? ».

¹⁷ *Repubblica*, « Bollette luce, arriva lo stop al mercato tutelato », 2024.

¹⁸ *El mundo*, « Bruselas insta al Gobierno a eliminar la tarifa eléctrica regulada para 6,5 millones de hogares y limitarla a los "vulnerables" », 2024.

1. LA SECURITE D'APPROVISIONNEMENT

43. Comme souligné dans le rapport de 2021, les TRV ne jouent pas de rôle déterminant dans la sécurité d'approvisionnement. La crise a toutefois souligné le rôle que pourrait jouer le pilotage de la demande dans la sécurité du système électrique (cf. paragraphe 115 et suivants).

2. LA COHESION TERRITORIALE

44. Les TRV ne sont utiles à la cohésion territoriale que sur une fraction limitée du territoire national. Plus spécifiquement, ils assurent la réglementation des prix de détail dans les zones encore faiblement concurrentielles desservies par les ELD et participent en outre à la péréquation tarifaire au bénéfice des zones non-interconnectées au réseau métropolitain continental (ci-après les « ZNI »)¹⁹.
45. En effet, sur la zone de desserte d'Enedis (95 % des consommateurs²⁰), même sans réglementation, les conditions ou les prix des offres de détail ne varieraient pas significativement d'une zone géographique à une autre.
46. Les principaux coûts auxquels font face les fournisseurs ne varient pas d'un point à l'autre du territoire métropolitain du fait de :
- l'existence d'une seule zone de marché de gros, qui implique que les prix de gros de l'électricité ne varient pas selon le lieu où elle est consommée ;
 - le principe de tarification « timbre-poste » retenu pour répartir les coûts de transport et de distribution de l'électricité entre les différents consommateurs. Le tarif de transport ne varie pas selon la distance entre le point d'injection et le point de soutirage (soit entre le site producteur et le site consommateur).
47. Sur la zone de desserte d'Enedis, ces deux éléments assurent des conditions de concurrence homogènes entre fournisseurs sur tout le territoire.
48. Sur les zones de desserte des différentes ELD métropolitaines, les conditions de concurrence diffèrent du fait des coûts supplémentaires auxquels les fournisseurs doivent faire face pour fournir leurs clients. Les fournisseurs d'offres de marché sont moins actifs dans ces zones et la concurrence y est, de fait, moins importante.
49. Servir les clients en zone ELD entraînerait des coûts supplémentaires pour les fournisseurs. Dans son audit sur l'ouverture à la concurrence sur les zones de desserte des ELD de 2021²¹, la CRE souligne que : *« ces coûts plus élevés peuvent s'expliquer par un faible niveau d'automatisation des échanges entre les fournisseurs et les [gestionnaires du réseau de distribution (GRD)] ou par le grand nombre d'actions manuelles nécessaires pour activer et gérer les clients (transmission des flux de relève, recherche de point de service), ce qui entraîne des coûts supplémentaires. En outre, des écarts entre les procédures Enedis/GRDF*

¹⁹ La Corse, les DROM (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion, Mayotte), les COM (Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, la Polynésie française, Wallis-et-Futuna) et les îles du Ponant et Chausey.

²⁰ CRE, *Rapport 2019-2020 sur le respect des codes de bonne conduite et l'indépendance des gestionnaires de réseaux d'électricité et de gaz naturel*, avril 2021, p. 27.

²¹ *Ibid*, p.19.

et celles des ELD pour activer/résilier les clients peuvent entraîner des délais, des réclamations clients, voir l'impossibilité de résilier les clients à l'initiative du fournisseur dans certains cas. » De plus, « [le] manque d'uniformisation entre les systèmes d'informations (SI) des GRD-ELD et ceux, respectivement, d'Enedis et GRDF aggrave la différence sur les coûts unitaires. Les fournisseurs doivent réaliser des développements SI supplémentaires qui représentent des coûts fixes importants pour un fournisseur souhaitant étendre son activité à un nouveau GRD, ce qui peut être dissuasif eu égard au nombre réduit de clients potentiels sur ces zones. »

50. Pour les consommateurs résidentiels et les petits sites non-résidentiels, les fournisseurs alternatifs avaient ainsi une part de marché de 0,14 % sur le territoire desservi par la SRD dans la Vienne, de 0,85 % sur le territoire desservi par Greenalp en Isère et en Savoie, de 0,97 % sur le territoire desservi par URM (devenu depuis Réséda) à Metz en 2020²². Si les TRV y suppléent à l'absence de concurrence, il n'est pas clair qu'ils favorisent son développement.
51. Dans sa décision n° 22-D-17 du 11 octobre 2022, l'Autorité a sanctionné des pratiques mises en œuvre par Gaz de Bordeaux, filiale de l'ELD Régaz-Bordeaux, dans le secteur du gaz. L'Autorité a noté que lesdites pratiques avaient été mises en œuvre dans un « contexte particulier », caractérisé par « une pénétration du marché rendue difficile par les coûts fixes importants qu'elle nécessite au regard de la faible taille de celui-ci » et « l'existence de barrières à l'entrée liées notamment à la spécificité des systèmes d'information de cet ELD ». Un tel contexte renforce la responsabilité de l'opérateur dominant et peut être le catalyseur des effets anticoncurrentiels de pratiques d'abus.
52. L'abaissement des différentes barrières à l'entrée sur le territoire des ELD est une condition indispensable du développement de la concurrence sur ces segments des marchés de détail, et du libre choix des consommateurs. La levée de ces barrières passe notamment par la modernisation et l'harmonisation des systèmes d'information des ELD. Comme le soulignait la CRE dans sa délibération du 10 juin 2021²³, « les GRD sont des acteurs clefs pour le développement de la concurrence sur leurs territoire » et « doivent être en mesure de suivre les transformations des systèmes électriques et gaziers à l'échelle nationale et européenne ».

Recommandation n° 1 : Accélérer la mise en œuvre des mesures destinées à abaisser les barrières à l'entrée des fournisseurs sur le territoire des ELD et favoriser le développement de la concurrence.

53. Dans les ZNI²⁴, les TRV assurent en pratique la péréquation tarifaire avec la métropole. En application des dispositions de l'article L. 337-8 du code de l'énergie, les TRV sont proposés à l'ensemble des consommateurs résidant dans les ZNI – les TRV « Jaune » et « Vert » y ont d'ailleurs été maintenus. La différence entre le niveau des TRV et les coûts de production locaux permet de définir les montants versés par l'État aux fournisseurs au titre des charges de service public de l'énergie. Les TRV participent à ce titre à la cohésion territoriale.

²² *Ibid*, p.20.

²³ CRE, Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 10 juin 2021 portant orientations sur les mesures à mettre en place par les GRD pour permettre le développement de la concurrence sur les territoires des ELD.

²⁴ La Corse, les DROM (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion, Mayotte), les COM (Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, la Polynésie française, Wallis-et-Futuna) et les îles du Ponant et Chausey.

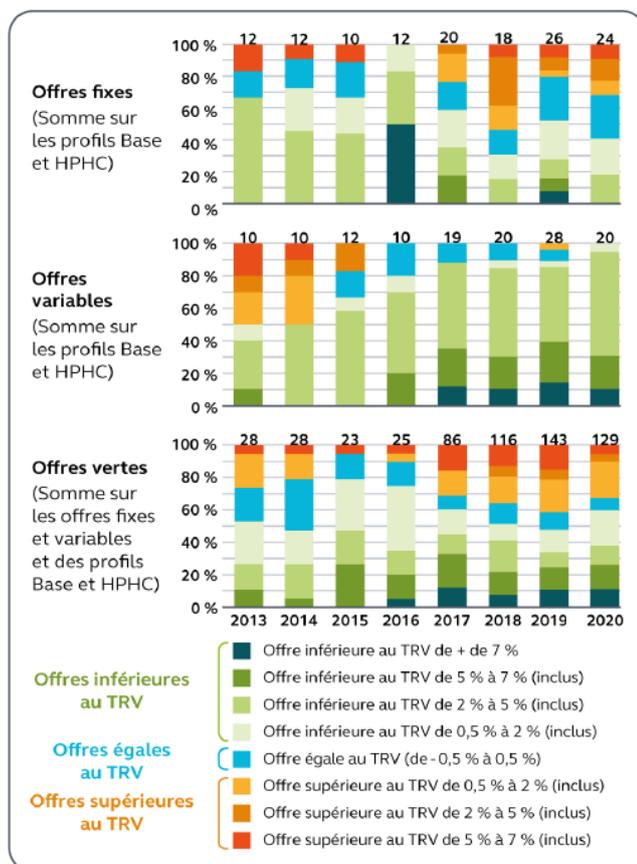
54. Toutefois, la question de la réglementation des marchés de l'électricité et du service public de l'électricité dans les ZNI est indépendante de l'existence des TRV en métropole – le maintien des TRV « Jaune » et « Vert » dans les ZNI l'illustre.
55. Le rapport de 2021 précisait sur ce point que :
- « L'objectif de cohésion territoriale ne paraît donc justifié qu'en ce qui concerne les ZNI. La question est dès lors posée de la proportionnalité d'une telle mesure, qui contraint à recourir aux TRV sur tout le territoire national afin de pallier uniquement le surcoût de production et d'acheminement de l'électricité dans les ZNI. Un mécanisme de compensation local par rapport aux coûts observés en métropole pourrait jouer un rôle identique. »*
56. En outre, la réglementation des prix dans les ZNI, fondée sur la mobilisation d'un outil de production circonscrit et qui représente une charge de service public, contraste avec la réglementation par les TRV en zone Enedis. Les TRV y sont adossés à la position très importante d'EDF dans le domaine de la production d'électricité, sans estimation précise des coûts qu'ils engendrent.
57. Supprimer les TRV en métropole n'affecterait pas la situation dans les ZNI, et permettrait au contraire un pilotage du service public de l'énergie plus adapté aux enjeux locaux.

Recommandation n° 2 : Envisager l'avenir de la réglementation des prix dans les ZNI séparément de la question de l'existence des TRV en métropole.

3. LA COHESION SOCIALE

58. L'article L. 100-1 du code de l'énergie dispose que la politique énergétique « *garantit la cohésion sociale et territoriale en assurant un droit d'accès de tous les ménages à l'énergie sans coût excessif au regard de leurs ressources* ». Les TRV ne contribuent que de manière résiduelle à cet objectif.
59. En premier lieu, le choix de construire les TRV autour de l'objectif de concurrence effective fait que ces derniers ne constituent pas une offre à prix bas. La construction par empilement des coûts des TRV reflète les coûts moyens d'un opérateur efficace. Ainsi, les fournisseurs d'offres de marché ont proposé chaque année, entre 2013 et 2020, des offres à prix fixe ou indexé sur les TRV à des prix inférieurs d'au moins 2 % aux TRV (cf. **Figure n 1**).

Figure n° 1 : Comparaison entre le niveau de prix des différentes offres de marché et celui des TRV (en %) et nombre total d'offres de marché proposées



Source : Cour des comptes, L'organisation des marchés de l'électricité, 2022

60. Comme évoqué dans le rapport de 2021, les TRV ont pu contribuer à une forme de modération tarifaire et faire bénéficier tous les consommateurs de la compétitivité du parc nucléaire historique. La facilité de quitter les TRV et d'y revenir permet à ces tarifs d'avoir un effet plafond de fait sur le marché ; tandis que la répercussion la plus directe possible du coût d'approvisionnement (ARENH et part complémentaire valorisée aux prix du marché de gros) dans les TRV permet de faire bénéficier les consommateurs de la compétitivité du parc nucléaire historique.
61. Toutefois, il semble que, en dehors de la crise énergétique, le jeu concurrentiel aurait été suffisant pour assurer aux consommateurs des prix inférieurs aux TRV. Une concurrence vigoureuse, là où elle est possible, est réputée plus efficace que la régulation tarifaire pour réduire les coûts et faire converger les prix vers les ces derniers.
62. Par ailleurs, le rôle social prêté à tort aux TRV pourrait être assuré par de nombreux autres dispositifs. Le chèque énergie permet, par exemple, le pilotage fin d'une politique sociale de l'énergie sans réduire les signaux-prix pour les consommateurs.
63. Une politique sociale de l'électricité peut, en outre, être menée sur plusieurs fronts sans s'opposer au libre jeu de la concurrence ni au droit de l'Union. Le Médiateur national de l'énergie propose ainsi dans son Rapport d'activité 2023 diverses mesures destinées à lutter contre la précarité énergétique (porter à trois semaines le délai de paiement d'une facture d'énergie, instaurer un droit à une alimentation minimale en électricité, etc.) et à clarifier les dispositions protectrices du code de la consommation applicables aux TPE.

64. En deuxième lieu, il apparaît que les TRV constituent, de fait, pour les marchés de détail de l'électricité, une forme d'offre de dernier recours, au sens du dispositif prévu pour le marché du gaz par l'article L. 443-9-2 du code de l'énergie. Une telle offre existe au bénéfice des consommateurs les plus vulnérables mais constitue également un filet de sécurité pour l'ensemble du marché. Le code de l'énergie ne prévoit pas explicitement de dispositif équivalent pour les marchés de l'électricité mais un consommateur qui ne parviendrait pas à trouver un fournisseur sur le marché a toujours la possibilité de s'approvisionner aux TRV.
65. La nécessité d'un tel dispositif a été soulignée par la crise énergétique. La CRE relève que « *la crise des prix de gros sur l'année 2022, a fortement réduit le nombre d'offres de marché proposées au consommateur aboutissant à une concurrence quasi-inexistante sur la fin d'année 2022, avec par exemple une seule offre à prix variable proposée par un fournisseur alternatif au 31 décembre 2022.* »²⁵ Le risque d'assèchement du marché en cas de crise et la nécessité de désigner un fournisseur de dernier recours sont également soulignés par les institutions européennes dans leur communication précitée sur « *la [l]utte contre la hausse des prix de l'énergie : une panoplie d'instruments d'action et de soutien* ».
66. Toutefois, pour assurer cette fonction essentielle, il serait préférable pour la concurrence de désigner explicitement plusieurs fournisseurs de dernier recours, par appel à candidature, comme ce qui existe pour le gaz. L'article 27 bis de la directive 2024/1711 du 13 juin 2024 impose d'ailleurs aux États membres de désigner un fournisseur de dernier recours selon « *une procédure équitable, transparente et non discriminatoire* ».
67. Confondre ce dispositif avec les TRV empêche de le piloter et perpétue le poids de l'ancien monopole historique sur le marché. En particulier, dans un régime de concurrence, l'offre de dernier recours serait conçue pour encourager un retour rapide des consommateurs concernés dans le jeu concurrentiel – là où les TRV peuvent au contraire les en sortir.

Recommandation n° 3 : Désigner soit un, soit, si possible, plusieurs fournisseurs de dernier recours selon les conditions introduites par la directive 2024/1711 du 13 juin 2024, en particulier en ce qui concerne les incitations données aux consommateurs à revenir à une offre de marché.

4. UNE OFFRE DE SECURITE ET DE REFERENCE

68. Les TRV jouent un rôle d'offre de sécurité et de référence pour les marchés de détail, pour lequel il existe cependant des alternatives.

a) Un rôle d'offre de référence

69. Les pouvoirs publics et EDF insistent sur le rôle des TRV comme offre de référence pour justifier l'existence du dispositif. Construits de manière rigoureuse par la CRE, surveillés de près par les pouvoirs publics et commercialisés par une entreprise publique qui jouit d'une bonne image auprès des consommateurs, les TRV aideraient l'ensemble des consommateurs à s'orienter sur le marché quand ils ne constitueraient pas leur offre par défaut.
70. Au cours de l'instruction, l'association de consommateurs Confédération de la Consommation, du Logement et du Cadre de Vie (CLCV) a insisté sur la « *sécurité*

²⁵ CRE, Rapport annuel à la DG ENER, 2023

contractuelle » que les TRV pouvaient représenter pour les consommateurs, soulignant le très faible taux de litiges qui leur était associé²⁶.

71. De fait, les TRV constituent l'offre de dernier recours sur le marché, ainsi que l'offre la plus souscrite. Au 30 juin 2024, 63 % des consommateurs résidentiels et 30 % des petits sites non-résidentiels étaient alimentés aux TRV²⁷. Les consommateurs ont, en outre, toujours la possibilité d'y revenir, après avoir opté pour une offre de marché.
72. La construction des TRV repose sur des hypothèses prudentes et n'expose pas le consommateur aux variations brutales du marché de gros.
73. Le rapport de 2021 soulignait que les TRV « *permettent aux consommateurs une évaluation facilitée des offres disponibles, en améliorant la compréhension des évolutions de prix dans un marché complexe, voire opaque, s'agissant de clients ne disposant pas des mêmes capacités de négociation que les clients plus importants (entreprises et collectivités).* »
74. Ils servent également de référence aux offres de marché, puisque, d'après l'observatoire de la CRE du premier trimestre de 2024, 33 % des offres commercialisées étaient indexées sur le TRV (à un niveau « TRV – X % ») tandis que 35 % étaient à prix fixe²⁸.
75. La place des TRV dans le discours commercial des opérateurs, comme dans le travail d'information de la CRE, montre qu'ils servent de points de référence pour le marché comme pour les acteurs institutionnels. Ils sont réputés permettre d'appréhender l'évolution des prix de détail, au-delà des variations des prix des capacités, des certificats d'économie d'énergie et du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (ci-après, « TURPE »), et sans avoir à poser la question des niveaux de marge des fournisseurs (dont la rémunération normale est fixée à 2 % dans les TRV²⁹).
76. Pour proposer un prix de référence du gaz, la CRE continue d'ailleurs de publier un « [p]rix Repère de Vente de Gaz naturel à destination des clients résidentiel » selon une méthode proche de celle utilisée pour construire les TRV du gaz aujourd'hui disparus³⁰.

b) Un rôle qui n'implique pas de retour des consommateurs aux TRV, même en cas de crise

77. Si les TRV demeurent un point de référence appréciable, leur rôle pour les consommateurs ne doit pas être surestimé.
78. Les consommateurs sont en effet de plus en plus nombreux à souscrire à une offre de marché. Comme le montre la **Figure n° 2**, la part de marché importante des TRV est héritée du passé monopolistique d'EDF et, hormis pendant quelques mois de l'année 2022, le nombre de

²⁶ Médiateur national de l'énergie, Rapport d'activité 2022, 2023.

²⁷ CRE, Observatoire des marchés de détail de l'électricité et du gaz naturel, Premier trimestre 2024.

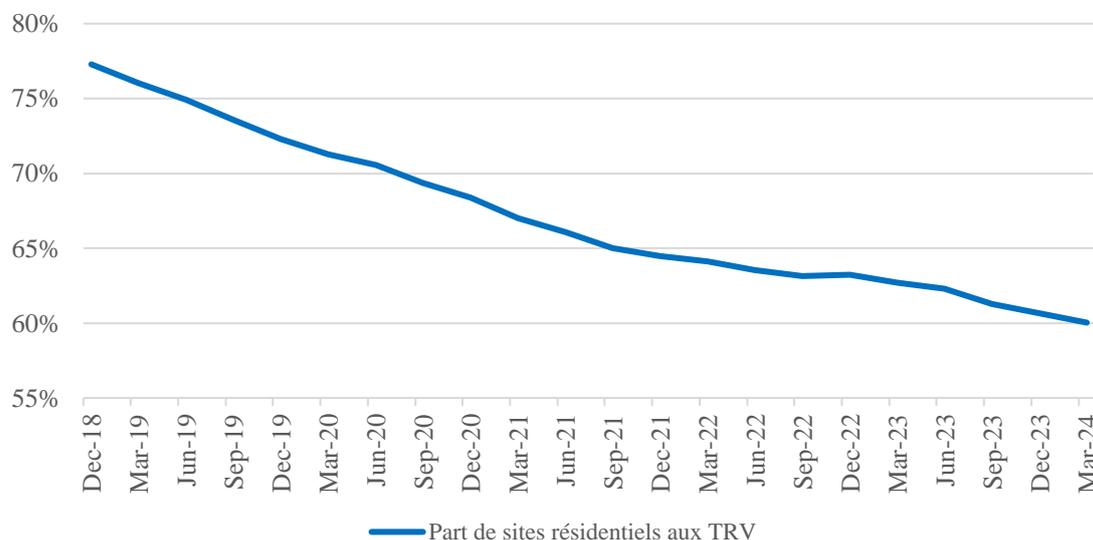
²⁸ Cette situation varie toutefois selon que le marché anticipe une hausse ou une baisse des TRV. Ainsi, d'après l'observatoire de la CRE, au deuxième trimestre de 2024, 20 % des offres proposées étaient indexées sur le TRV tandis que 48 % étaient à prix fixe. En effet, le TRV se situe début 2024 à un niveau élevé que les fournisseurs peuvent concurrencer, sans que ces derniers ne puissent maintenir une indexation très favorable après la baisse des TRV prévue début 2025.

²⁹ CRE, Consultation publique du 10 juillet 2024 relative aux évolutions de la méthode de construction des tarifs réglementés de vente d'électricité.

³⁰ CRE, Prix Repère de Vente de Gaz naturel à destination des clients résidentiels.

consommateurs résidentiels aux TRV n'a fait que diminuer depuis la libéralisation du marché.

Figure n° 2 : Évolution de la part de marché des offres aux TRV pour les clients résidentiels, en nombre de sites



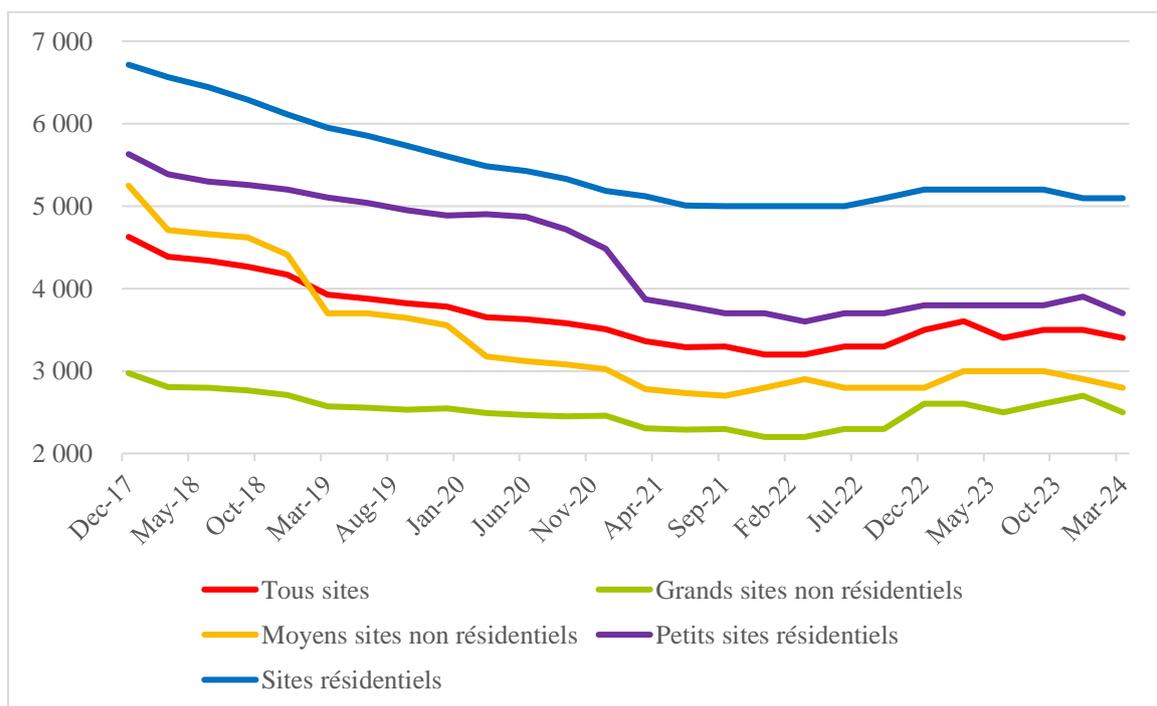
Source : CRE, Observatoire des marchés de détail du 1^{er} trimestre 2024, « Open Data, Mise à jour T1 2024 »

79. De façon contre-intuitive, même durant la crise énergétique les consommateurs résidentiels ne sont pas revenus en grand nombre aux TRV, comme le montre la **Figure n° 2**. La part de marché des TRV sur le segment des consommateurs résidentiels n'a augmenté qu'une seule fois d'un trimestre à l'autre durant la crise : durant le quatrième trimestre 2022, les TRV n'auraient gagné qu'un peu plus de 100 000 clients résidentiels (soit 0,3 % des clients français), alors même qu'ils étaient durant une courte période, l'une des seules offres disponibles sur le marché³¹ et que certains fournisseurs avaient augmenté leur prix pour inciter leurs clients à changer de fournisseur³². Au total, le mouvement de long terme de décrue de la part de marché des TRV s'est donc poursuivi durant la crise.
80. La restructuration du marché autour des acteurs les plus solides, qui s'est traduite par une légère re-concentration du marché (cf. **Figure n° 3**), n'a ainsi pas bénéficié aux TRV.
81. Le rôle de référence des TRV n'implique donc pas que les consommateurs y retournent en cas de crise. Le rapport de 2021 soulignait, à cet égard, que, paradoxalement, c'est « *le consommateur qui souscrit à une offre de marché qui est susceptible de tirer le plus grand bénéfice de cette réglementation* ».

³¹ CRE, Rapport annuel à la Commission européenne, 2023.

³² CORDIS, Décision du comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie du 11 juillet 2024 à l'égard de la société Ohm Energie.

Figure n° 3 : Évolution de la concentration des différents segments des marchés de détail en nombre de sites, mesurée avec l'indice Herfindahl-Hirschmann



Source : CRE, Observatoire des marchés de détail du 1^{er} trimestre 2024, « Open Data, Mise à jour T1 2024 »

c) Des alternatives nombreuses et moins nocives pour la concurrence

82. Les TRV excèdent leur rôle d'offre de référence au point de ne pas le remplir pleinement. Au lieu de servir de simple référence pour le marché – ce qui pourrait stimuler la concurrence – les TRV captent une grande partie de la demande et leur existence substitue à la concurrence, l'administration des prix. Les TRV ne constituent pas une offre moins chère (cf. paragraphe 62 et suivants), semblent orienter les consommateurs vers des offres simples (cf. paragraphe 177 et suivants) et éventuellement chères (cf. paragraphe 204 et suivants) et pèsent sur le développement de la concurrence (cf. paragraphe 171 et suivants).
83. De nombreux autres dispositifs concourent à la transparence sur le marché et à la protection des consommateurs, et créent moins de distorsions pour les marchés de détail. La crise énergétique a d'ailleurs été l'occasion d'un renforcement de ces dispositifs.
84. En premier lieu, le libre jeu de la concurrence constitue un ressort important de l'atteinte de ces objectifs. Les réglementations, européennes et nationales définissent le cadre de la concurrence et les interventions des pouvoirs publics et peuvent venir corriger différentes défaillances de marché. Pour autant, s'il existe une demande pour des offres simples et bon marché, le libre jeu de la concurrence garantit en théorie que des fournisseurs en proposent et que les consommateurs aient la possibilité de les souscrire.
85. En deuxième lieu, le droit de l'Union organise un cadre réglementaire protecteur des consommateurs. Ce cadre est proche de ce qui est prévu dans les autres secteurs de réseau (possibilité de mettre en place des obligations de service public, mesures de sauvegarde). Il a d'ailleurs été renforcé du fait de la crise énergétique. Les nouvelles mesures introduites par le droit de l'Union et susceptibles de concourir en France aux objectifs précités incluent :

- la désignation d’un fournisseur de dernier recours, évoquée *supra*, destinée à garantir à tous les consommateurs de pouvoir trouver un fournisseur ;
 - les règles prudentielles encadrant l’activité des fournisseurs et leur approvisionnement, prévues par la directive 2019/944 du 5 juin 2019 telle que modifiée par la directive 2024/1711 du 13 juin 2024, qui devront être mises en œuvre en France par la transposition de la directive modifiée³³ ;
 - l’obligation introduite par l’article 6 bis de la directive 2024/1711 pour tout fournisseur ayant plus de 200 000 clients finals de proposer un contrat à prix fixe et à durée déterminée, en plus de l’obligation déjà prévue dans la directive 2019/944 du 5 juin 2019 de proposer une offre à tarification dynamique.
86. Ces dispositions visent à permettre aux consommateurs d’avoir accès à des prix stables, ainsi qu’à un large éventail d’offres.
87. Le cadre juridique national comprend déjà un grand nombre de dispositions encadrant la concurrence sur le marché de détail. Ce cadre est en train d’être renforcé à travers :
- le contrôle de la cohérence des offres, présenté par la CRE dans une délibération du 30 mai 2024. La CRE a annoncé vouloir protéger les consommateurs des offres qui ne seraient pas assez compétitives par rapport aux conditions d’approvisionnement des fournisseurs et à la situation des marchés de gros ;
 - l’engagement pris par la majorité des fournisseurs d’électricité de respecter les lignes directrices mises en place par la CRE le 11 juillet 2024. Ces lignes directrices visent à garantir la bonne information et la bonne orientation des consommateurs aux différentes étapes de la vie des contrats de fourniture, comme le montre le **Tableau n° 3**. La CRE souhaite en outre que ces lignes directrices acquièrent une valeur obligatoire pour tous les fournisseurs.

Tableau n° 3 : Synthèse des dispositions des lignes directrices proposées par la CRE visant le parcours de souscription

Mesure 1 : le fournisseur s’engage à appliquer la typologie des offres proposée par la CRE, figurant en annexe 1 de ces lignes directrices, afin que les consommateurs puissent caractériser clairement la nature et les modalités d’évolution de l’offre.

Mesure 2 : le fournisseur s’engage à mettre à disposition des consommateurs sur son site internet, pour chacune de ses offres, une fiche descriptive respectant le modèle établi par la CRE.

Mesure 3 : le fournisseur s’engage à afficher, parmi les informations communiquées au client avant souscription, une estimation des mensualités et de la facture annuelle sur des bases transparentes et précisées au consommateur.

Mesure 4 : le fournisseur s’engage à ne pas proposer d’offres dont le prix n’est pas connu au moment de la consommation.

Mesure 5 : au moment de la souscription du contrat par le client, le fournisseur s’engage à l’orienter vers l’offre qu’il propose la mieux adaptée à ses caractéristiques et à sa consommation.

Mesure 6 : pour chacune de ses offres, le fournisseur s’engage à présenter la formule d’évolution du prix au cours des douze premiers mois de contrat ou, à défaut, un plafond de prix sur cette période.

88. Une large gamme de dispositifs plus souples permettrait, en outre, de renforcer la transparence et la compréhension du marché par les consommateurs. Par exemple :
- en ce qui concerne la lisibilité d’offres parfois complexes, l’activité de comparaison d’offres joue un rôle central. Le comparateur d’offres du Médiateur national de l’énergie

³³ CRE, Consultation publique du 3 juillet 2024 sur une proposition de règles prudentielles pouvant s’appliquer aux fournisseurs d’électricité et de gaz naturel.

est plébiscité par EDF, l'Association Nationale des Opérateurs Détaillants en Energie (ci-après « l'ANODE ») et l'Association Française Indépendante de l'Electricité et du Gaz (ci-après « l'AFIEG »). Il gagnerait à être encore davantage promu, voire faire l'objet d'une mention obligatoire dans les offres ;

- en cas de suppression des TRV, la CRE pourrait continuer de calculer et de publier un indice du prix de l'électricité selon la construction actuelle des TRV, comme elle le fait déjà pour le gaz. Les consommateurs pourraient ainsi continuer de s'orienter dans ce cadre.

89. Dans ce paysage réglementaire, une réglementation du niveau des prix de détail de l'électricité semble de moins en moins s'imposer, dès lors qu'elle se superpose à un système de dispositions ciblées concourant à la protection du consommateur.

Recommandation n° 4 : Compléter le cadre protégeant les consommateurs sans pérenniser des dispositifs qui devraient relever d'interventions de crise, notamment en inscrivant dans la loi certaines mesures prévues dans les lignes directrices proposées par la CRE suite à la crise énergétique.

Recommandation n° 5 : Continuer de développer et de promouvoir le comparateur du Médiateur national de l'énergie.

En cas de suppression des TRV, le comparateur pourrait présenter un indice de référence calculé par la CRE selon sa méthode d'empilement des coûts et le cas échéant les offres indexées sur cet indice.

B. LA CONSTRUCTION DES TRV EN FAIT UNE OFFRE A PRIX LISSÉ, QUI PROTEGE À COURT TERME LE CONSOMMATEUR MAIS RISQUE DE FAIRE DISPARAITRE LE SIGNAL-PRIX

1. LES TRV CONSTITUENT UNE OFFRE A PRIX LISSE

a) Une stabilité relative apportée par le lissage

90. Dans sa décision du 18 mai 2018, le Conseil d'État a estimé que « *l'objectif d'intérêt économique général de stabilité du prix de détail de l'électricité est susceptible de justifier la compatibilité des tarifs réglementés avec les objectifs poursuivis par la directive 2009/72/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité* » et que la réglementation du prix de vente était « *proportionnée à l'objectif de stabilité des prix* ».
91. L'objectif de stabilité des prix est particulièrement mis en avant par les pouvoirs publics pour justifier l'existence des TRV depuis la crise énergétique.
92. Les caractéristiques des TRV diminuent en effet leur volatilité par rapport aux prix de gros. La part d'approvisionnement ARENH des TRV représente en moyenne 45,12 % (soit, du fait de l'écrêtement, 76,68 % de 58,85 %) de la consommation des consommateurs aux TRV en 2024³⁴. L'ARENH apporte de la stabilité aux TRV, comme à toutes les offres de marché.

³⁴ CRE, Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 18 janvier 2024 portant proposition des tarifs réglementés de vente d'électricité.

La révision une à deux fois par an du niveau des TRV participe aussi à apporter une forme de stabilité au consommateur.

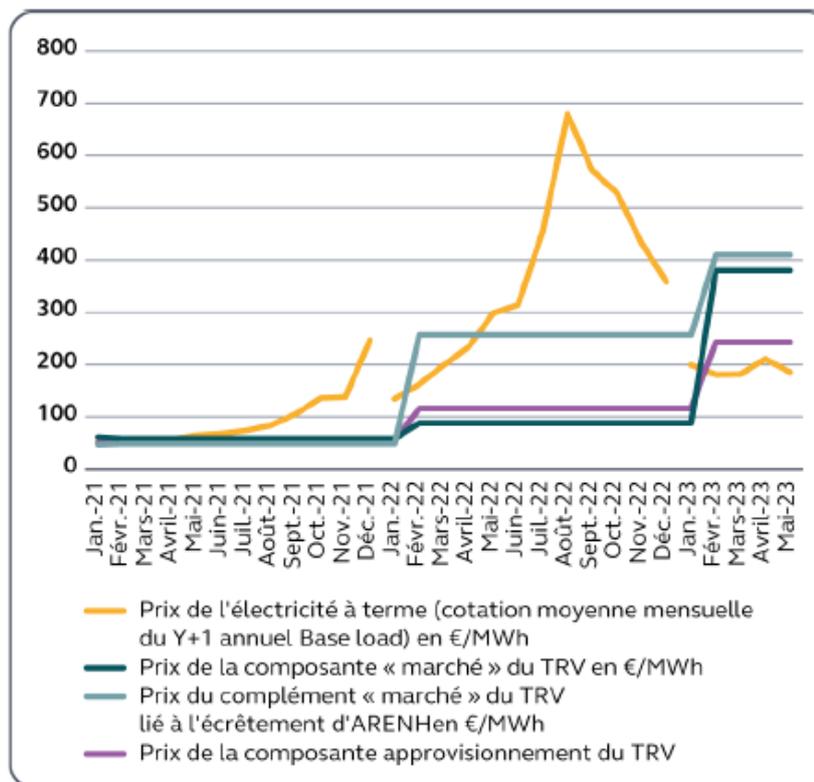
93. Le lissage contribue également à la stabilité des TRV. Les prix auxquels le « coût du complément d’approvisionnement » est valorisé dans la construction des TRV sont lissés sur deux ans. En prenant une moyenne de prix sur une période longue, cette méthode assure que les TRV réagissent avec retard et moins intensément aux variations des prix de gros. Selon EDF, « [s]’agissant de la durée de lissage, plus celle-ci est importante, plus les fluctuations quotidiennes foisonnent et peuvent se compenser mutuellement ». Cette méthode apporte de la stabilité puisque, selon EDF, « la volatilité des prix à terme est d’autant plus faible que les échéances de livraison sont lointaines ».
94. Ces choix méthodologiques traduisent également l’ambition de fonder les TRV, et, à travers eux, les prix de détail, sur des signaux-prix de long terme. En plus de protéger partiellement les consommateurs des dynamiques de court terme propres aux marchés de gros, les TRV contribueraient à rapprocher les prix de détail des coûts de production et à l’efficacité de long terme du système électrique.
95. Les TRV incitent vraisemblablement les fournisseurs d’offres de marché à proposer des offres reposant sur un lissage similaire. Ils contribuent à ce titre à offrir une certaine stabilité de prix à tous les consommateurs. En effet, les TRV servent de point de référence aux consommateurs pour choisir une offre. De plus, il est difficile pour un fournisseur, poursuivant une stratégie de croissance de long terme, de s’approvisionner durablement à des prix inférieurs aux TRV avec des achats d’opportunité sur les marchés de gros. Les fournisseurs sont donc incités à s’approvisionner progressivement et, pour limiter les risques d’être dépositionnés par rapport aux TRV, à répliquer, dans la mesure du possible, le lissage des TRV.
96. Lors de l’instruction du présent rapport, EDF a ainsi estimé que :
« Dans ces conditions, la concurrence entre fournisseurs s’exerce en premier lieu sur leur performance propre et non sur le résultat d’un rythme d’approvisionnement différent de celui du TRVE, qui constitue un pari, jamais gagnant de manière certaine, et qui s’apparente donc plutôt à une position directionnelle spéculative. »
97. La garantie de disposer à tout moment d’une offre qui lisse les dépenses d’électricité sur une longue période peut en tout état de cause bénéficier aux consommateurs vulnérables.

b) Un mécanisme au bénéfice limité

98. La stabilité apportée par les TRV peut toutefois être relativisée.
99. D’une part, la stabilité relative qu’ils apportent n’est en rien propre aux TRV, tout comme les ressorts de celle-ci. L’ARENH bénéficie historiquement d’abord aux consommateurs en offres de marché au bénéfice desquels il a été mis en place par la loi NOME – il a été répliqué dans les TRV dans un second temps. De plus, la méthodologie du lissage est conçue pour pouvoir être répliquée par un fournisseur concurrent. Ainsi, la grande majorité des offres de marché souscrites n’expose pas pleinement les consommateurs aux aléas du marché de gros – en particulier à la hausse.
100. Les fournisseurs d’offres de marché proposent en outre des offres à prix fixe d’un, de deux ou éventuellement de trois ans. Ces offres paraissent être les plus adaptées pour les consommateurs à la recherche d’offres à prix stable. La capacité des fournisseurs à proposer de telles offres dépend toutefois de la volatilité des prix de gros et ces dernières peuvent disparaître du marché en cas de crise.

101. D'autre part, l'écèlement de l'ARENH et sa répliation dans les TRV ont réduit la stabilité des TRV.
102. L'écèlement de l'ARENH est le mécanisme par lequel, lorsque l'ensemble des demandes au titre de l'ARENH dépassent le plafond de 100 TWh, les fournisseurs se voient approvisionner au titre de l'ARENH pour une fraction de leur demande seulement. Ils doivent donc s'approvisionner sur les marchés pour leur besoin résiduel, c'est-à-dire pour cette part écèlée.
103. Cet écèlement est répercuté dans les TRV. Comme le relève la Cour des comptes dans son rapport de 2022 sur l'organisation des marchés de l'électricité, « l'écèlement de l'ARENH se traduit par une diminution de la part du TRV fondée sur le prix fixe de l'ARENH »³⁵.
104. De plus, la CRE a fait le choix de « valoriser la part écèlée de la composante ARENH, au sein du TRV, en fonction des prix de marché moyennés sur le seul mois de décembre précédent l'année de consommation plutôt que sur 24 mois. » Ce choix, qui correspond au fait que les fournisseurs ne peuvent pas pleinement anticiper l'écèlement de l'ARENH et donc lisser leur approvisionnement, accroît l'exposition du TRV à la volatilité des prix de marché. La composante correspondant à cette part écèlée de l'ARENH est d'ailleurs la composante la plus volatile des TRV (cf. **Figure n° 4**).

Figure n° 4 : Évolution comparée des prix à terme de l'électricité sur les marchés de gros, des TRV, et des deux composantes marchés des TRV (en euros / MWh)



Source : Cour des comptes, L'organisation des marchés de l'électricité, 2022.

³⁵ Cour des comptes, L'organisation des marchés de l'électricité, 2022.

105. Si cette part écrêtée est désormais valorisée avec un lissage de trois mois des prix de marché, elle n'en demeure pas moins très volatile. La délibération de la CRE du 18 janvier 2024 précise ainsi :

« Le prix moyen du produit Calendaire Base 2024, tenant compte de la différence de volume accordé entre le taux d'attribution réel et prévisionnel pour l'année 2024, sur la période du 2 octobre au 22 décembre 2023 s'élève à 102,45 €/MWh. Le prix pour l'année de livraison 2023 utilisé pour calculer le coût d'approvisionnement des volumes écrêtés à l'ARENH (moyenne sur les produits cotés entre le 1^{er} novembre 2022 et le 23 décembre 2022 inclus) était de 410,21 €/MWh. L'évolution de cette composante de coût pour les TRVE représente une baisse de 75,87 €/MWh HT. »³⁶

106. Dans son rapport sur l'atteinte du plafond de l'ARENH pour les années 2019 et 2020, la CRE a souligné que l'écrêtement crée *« une incertitude importante pour les consommateurs et pour leurs fournisseurs : le coût d'approvisionnement d'une part substantielle de leur consommation sera déterminé sur la base des prix constatés durant le mois qui précède la période de livraison. Pour un profil résidentiel au TRV, le volume concerné représente environ 20 % de sa consommation »³⁷.*

107. Enfin, le bénéfice pour les consommateurs de la stabilité qu'induit le lissage peut être relativisé. Les consommateurs aux TRV payent, comme les autres consommateurs, en moyenne et quoique sur une période plus longue, l'électricité consommée à ses prix de gros successifs. Hors des situations exceptionnelles, les fluctuations plus fréquentes auxquelles serait exposé un consommateur ne bénéficiant pas du lissage, se compensent entre elles. L'effet de l'existence des TRV sur le revenu de long terme est donc faible. Ces effets sont détaillés pour le cas de la crise énergétique *infra* (cf. en particulier **Figure n° 6**).

108. Pour les situations de crise, EDF a souligné, au cours de l'instruction, que les TRV auraient protégé les consommateurs d'une crise des prix *spot* (de court terme) comme celle qu'a connue le Texas en février 2021. En effet, les TRV, fondés en grande partie sur des prix à terme, n'auraient pas réagi à un évènement imprévisible (une tempête de neige qui force l'arrêt d'une partie des outils de production) qui affecte principalement les prix *spot*. En réaction à la crise, le Texas a d'ailleurs interdit aux fournisseurs de proposer des contrats à prix indexé sur le marché de gros aux petits consommateurs.

109. Toutefois, si les TRV règlent un effet de bord d'une telle crise (l'envolée des prix de détail, bien au-delà des coûts de production, du fait de la pénurie d'électricité), ils n'agissent sur aucun de ses vecteurs ou de ses causes. Pour faire face à des évènements extrêmes et imprévisibles, des interventions *ad hoc* sont indispensables et pourraient inclure un encadrement des prix de détail davantage adapté aux circonstances que ne le serait une réglementation générale et pérenne. À l'inverse, la crise énergétique qu'a traversé l'Europe a duré plusieurs années et a considérablement pesé sur les prix des marchés à terme : ses effets ont donc été pleinement répercutés, quoiqu'avec retard, dans les TRV français.

110. En somme, le constat fait par l'Autorité dans son rapport de 2021 demeure : *« l'objectif de maintien d'une certaine stabilité des prix s'efface devant celui de promotion d'une concurrence effective. En effet, un consommateur qui souhaite pouvoir disposer d'une visibilité importante sur son budget consacré aux dépenses d'électricité aura*

³⁶ CRE, Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 18 janvier 2024 portant proposition des tarifs réglementés de vente d'électricité.

³⁷ CRE, Rapport pris en application de l'article R. 336-39 du code de l'énergie analysant les causes et les enjeux de l'atteinte du plafond du dispositif ARENH, 22 juillet 2020.

vraisemblablement intérêt à souscrire une offre fixe sur trois ans, comme le proposent de nombreux opérateurs de marché, même si cette offre, au moment de sa souscription, est proposée à un prix plus élevé que les TRV, dont le tarif augmente une à deux fois par an. »

2. LES SIGNAUX-PRIX, ATTENUÉS AU NOM DE L'OBJECTIF DE STABILITÉ DE PRIX, ONT DES BÉNÉFICES POUR LE SYSTÈME ÉLECTRIQUE ET LE CONSOMMATEUR

111. Qu'elles résultent du libre jeu de la concurrence ou qu'elles fassent l'objet d'une réglementation forte, les offres simples à prix stable ne constituent pas l'horizon des marchés de détail de l'électricité.
112. Les marchés de l'électricité présentent des caractéristiques complexes (hétérogénéité des coûts entre les différents moyens de production et intermittence de ces derniers, faibles capacités de stockage, couplage des marchés, importance de l'équilibre du réseau, thermosensibilité de la consommation, etc.), qui se traduisent notamment par la volatilité des prix de gros. Les choix méthodologiques de construction des offres de détail reposent donc notamment sur des arbitrages, implicites ou explicites, entre le fait de protéger les consommateurs de cette complexité à travers des offres reposant sur quelques paramètres simples et le fait de les y exposer sous une forme ou une autre (volatilité des prix, nombre et stabilité des postes horo-saisonniers, risque au moment du renouvellement, etc.) et ainsi de préserver les signaux-prix.
113. En effet, en premier lieu, une offre à prix stable (tout au long de la journée comme sur le long terme) fait disparaître les signaux-prix qui pourraient concourir au pilotage de la demande au bénéfice du système électrique et de la transition énergétique.
114. Dans son bilan prévisionnel de 2023, RTE examine les trajectoires 2025-2035 permettant d'arriver à la neutralité carbone en 2050. Le gestionnaire du réseau de transport estime que *« [p]our assurer la sécurité d'approvisionnement à l'horizon 2030 et optimiser le fonctionnement du système électrique, développer le pilotage de la demande et les batteries constitue un axe prioritaire »*.
115. RTE souligne également qu'il *« convient donc de mener une réflexion sur (...) le développement des offres tarifaires valorisant la flexibilité des usages (offres de fourniture à différenciation temporelle fixe, offres d'effacement indissociable de la fourniture...) et sur la rémunération des actions qui concourent à la sécurité d'approvisionnement (prolongation et réforme du mécanisme de capacité, adaptation des mécanismes de soutien sectoriels, par exemple à l'effacement) »*. En particulier, *« [l]e développement de la flexibilité de la demande peut s'appuyer sur des précédents réussis : dès les années 1980, l'asservissement des ballons d'eau chaude au signal "heures creuses" a permis de déplacer une consommation significative vers les périodes les plus favorables pour l'équilibre offre-demande, tandis que le développement des effacements via des offres tarifaires spécifiques (EJP, Tempo...) puis par les marchés ont contribué à limiter la consommation lors des jours de pointe. L'analyse démontre toutefois que la massification attendue requiert, dans tous les cas, des leviers adaptés. »*
116. Ce constat est largement partagé par les pouvoirs publics et les acteurs du secteur. Valoriser de façon excessive les offres simples à prix stable pourrait, par exemple, constituer un obstacle à la transition énergétique, et au rôle que pourrait y jouer le système électrique. La CRE estime en outre que *« cette flexibilité (décalage d'usages ou réduction de la*

consommation) (...) *n'existe pas actuellement* » pour les consommateurs souscrivant des offres Base³⁸.

117. En contrepoint, dans le cadre de l'instruction du présent rapport, EDF a mis en avant que « *la stabilité du prix de l'électricité est un facteur important pour favoriser la décarbonation par l'électrification des usages* ». Toutefois, il semble qu'un tel objectif doit être poursuivi sur le marché de gros plutôt que par la réglementation des prix de détail. Par exemple, à l'horizon sur lequel un consommateur fonde sa décision d'acheter un véhicule électrique, ce sont les conditions de production et de vente en gros d'électricité qui conditionneront une forme de stabilité des prix à un niveau acceptable, plutôt que le lissage des prix de détail sur deux ans.
118. En second lieu, un prix stable tend à faire disparaître, pour le consommateur, le signal-prix correspondant au coût réel de sa consommation. Le lissage des prix sur une longue période limite donc les arbitrages que le consommateur peut faire.
119. La durée très longue du lissage des prix des TRV et d'un nombre important d'offres de marché implique que les signaux-prix demeurent dans les faits décalés par rapport au marché de gros. Le prix payé par le consommateur, même quand son offre signale une heure creuse, ne correspond pas toujours à la réalité du coût de l'énergie qu'il consomme. Ce décalage limite également la capacité des consommateurs à profiter des baisses durables des prix de gros pour augmenter leur consommation.

3. LA MOBILISATION DES TRV AU SERVICE DU PILOTAGE DE LA DEMANDE SEMBLE ETRE EN CONTRADICTION AVEC LEUR CARACTERE TRANSITOIRE

120. La question de l'arbitrage entre la stabilité des prix, qui justifierait l'existence des TRV (cf. paragraphe 94) et l'importance des signaux-prix (cf. paragraphe 115) se pose également à propos des TRV, au-delà de la seule question du lissage sur deux ans. Assigner de nouveaux objectifs à un outil qui remplit déjà des rôles très divers est un exercice périlleux.
121. Les options Heures pleines / Heures creuses et Tempo des TRV reproduisent des signaux-prix infra-journaliers et infra-annuels, tout en se fondant sur des références de prix de long terme. Ces options sont des leviers importants du pilotage de la flexibilité de la demande aujourd'hui. Les signaux qu'elles envoient sont susceptibles d'orienter les consommateurs vers des heures ou des jours de moindre demande ou de moindre tension du système électrique. Lors de l'instruction du présent rapport, EDF a ainsi mis en avant « *la contribution du TRVE à l'objectif de politique publique de transition énergétique via les options tarifaires et les structures de prix que le TRVE promeut et met à disposition des consommateurs* ».
122. Les signaux-prix reproduits par les options Heures pleines / Heures creuses des TRV correspondent moins qu'auparavant à la réalité de la situation du système électrique, du fait de l'évolution des usages. Le développement de l'énergie solaire tend ainsi à faire du début de l'après-midi l'été une heure creuse, dont les consommateurs aux TRV ne peuvent bénéficier. La CRE envisage de moderniser le régime Heures pleines / Heures du TURPE, pour en tenir compte.

³⁸ CRE, Consultation publique du 10 juillet 2024 relative aux évolutions de la méthode de construction des tarifs réglementés de vente d'électricité.

123. En outre, la faible disponibilité à des échéances lointaines de certains produits nécessaires à la couverture de la forme compliquée, avec la granularité insuffisante des produits « pointe » disponibles sur les marchés organisés³⁹, la construction d'offres lissées intégrant des signaux-prix infra-journaliers plus précis.
124. Dans ce contexte, la mobilisation croissante des TRV au service de la flexibilité, qui passe par un pilotage précis de leur niveau, pourrait tendre à en faire un dispositif pérenne, par rapport auquel le libre jeu de la concurrence est envisagé de manière secondaire.
125. Dans sa délibération du 18 janvier 2022, la CRE constatait, par exemple, que pour l'option Tempo des TRV, la tarification par empilement des coûts à la maille du sous-profil⁴⁰ devrait conduire à un prix de la consommation en heures pleines bleues inférieur à celui de la consommation en heures creuses bleues. Pour préserver le signal-prix au cœur de l'option Tempo, la CRE a utilisé sa prérogative au titre de l'article R. 337-20-1 du code de l'énergie pour « *conserver la structure de la part énergie hors capacité donnée par l'estimation du coût d'approvisionnement pour 2021 et en la recalant sur le niveau du coût d'approvisionnement pour 2022* », notant que « *cette modification n'a donc pas d'effet sur le niveau moyen des options mais simplement sur les niveaux de prix relatifs des postes horosaisonniers* »⁴¹.
126. La question se pose également pour l'option Heures pleines / Heures creuses. Son attractivité par rapport à l'option Base dépend du coût de l'électricité par poste horosaisonnier ainsi que du profil de consommation des clients. Or, dans une consultation publique du 22 septembre 2022⁴², la CRE notait que : « *depuis 2016 et la construction des TRVE par empilement des coûts, l'attractivité relative de l'option Heures Pleines Heures Creuses (HPHC) par rapport à l'option Base a progressivement diminué. La part de la consommation totale devant être placée pendant les Heures Creuses (HC) afin que l'option HPHC soit plus rentable financièrement que l'option Base, a sensiblement augmenté, passant de 41 % de consommation nécessaire en HC en 2016 à 60 % en 2021. Ce dernier ratio est significativement supérieur à la consommation moyenne en HC des clients de l'option HPHC du TRVE, qui est de 40 %.* » Le risque évoqué par la CRE est qu'à court ou moyen terme, l'option Heures pleines / Heures creuses, plus intéressante pour le système électrique, se trouve dépositionnée par rapport à l'option Base pour un grand nombre de consommateurs.
127. L'envolée des cours de l'électricité a créé un répit temporaire pour l'option Heures pleines / Heures creuses. En effet, davantage lissés et moins exposés à l'ARENH et donc à son écrêtement, les prix des heures creuses ont moins subi la hausse des prix. La part de la consommation devant être placée en heures creuses est revenue à 31 %. Cette situation s'est stabilisée du fait du bouclier tarifaire⁴³.

³⁹ RTE, *Bilan prévisionnel*, 2023.

⁴⁰ Pour construire chaque option des TRV, la CRE utilise un profil de consommation type. Pour les options à postes horosaisonniers, un sous-profil de consommation est associé à chaque poste horosaisonnier de l'option en question. Le risque de thermosensibilité et le coût du complément d'approvisionnement en capacité au marché peuvent en particulier être calculés et répercutés pour chaque sous-profil.

⁴¹ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 18 janvier 2022 portant proposition des tarifs réglementés de vente d'électricité.

⁴² CRE, Consultation publique du 22 septembre 2022 relative aux évolutions de la méthode de construction des tarifs réglementés de vente d'électricité.

⁴³ *Ibid.*

128. En janvier 2023⁴⁴, la CRE a fait le choix, conformément à sa délibération du 13 janvier 2023⁴⁵, de s'écarter de la structure de prix résultant de l'empilement des coûts au profit d'un ajustement *ad hoc* de la structure des TRV, pour répondre « *au double objectif de (i) maintenir une structure de prix incitative, s'agissant notamment de l'option heures pleines/heures creuses et (ii) garantir, dans un contexte de gel tarifaire, la meilleure homogénéité des impacts facture pour les consommateurs* »⁴⁶. En pratique, les nouveaux niveaux des TRV étaient fondés sur une évolution normale de la part fixe, une augmentation homothétique de l'ensemble des composantes de prix variables des barèmes appliqués en 2022, et l'ajout d'un terme en euros par MWh identique pour toutes les parts variables des options de chaque segment de consommateurs. En janvier 2024⁴⁷, la CRE pour préserver la structure introduite en 2023 a simplement proposé une évolution en niveau des TRV. En pratique, les parts fixes des offres ont évolué selon le résultat de l'empilement des coûts, tandis que l'ensemble des parts variables ont été modifiées par homothétie. La moitié des acteurs interrogés par la CRE fin 2023 étaient défavorables à l'application de cette méthode pour l'option Tempo dans la mesure où cette « *solution dégrade la répliquabilité des TRVE* »⁴⁸.
129. Dans sa consultation publique du 10 juillet 2024⁴⁹, la CRE a annoncé favoriser pour la suite la méthode d'« empilement par option cible » – c'est-à-dire, schématiquement, de calculer les coûts d'approvisionnement de tous les consommateurs souscrivant l'option Base ou l'option Heures pleines / Heures creuses pris ensemble, et de les répartir ensuite selon une méthode qui, dans les conditions actuelles, favorise les consommateurs en Heures pleines / Heures creuses. L'objectif est de « *rétablir l'attractivité de l'option HPHC de manière structurelle* ».
130. Ces ajustements de la structure des TRV sont susceptibles d'avoir des effets sur la concurrence dans la mesure où ils éloignent les prix de chaque option des TRV des coûts qu'elle représente. Les effets de tels ajustements sont difficiles à prévoir puisqu'ils dépendent de la composition du portefeuille de clients souscrivant chaque type d'offre. Toutefois :
- ils pourraient inciter les fournisseurs d'offres de marché à répliquer la nouvelle structure des TRV proposée par la CRE pour continuer d'être compétitifs sur chaque option. Les TRV continueraient de tirer l'ensemble du marché dans la direction d'une structure administrée de prix dont il n'est pas clair qu'elle aurait émergé du libre jeu de la concurrence ;
 - ils pourraient inciter les fournisseurs d'offres de marché à recruter davantage de clients dont le profil de consommation correspond à celui de l'option Base plutôt qu'horosaisonnalisée. Toutes choses égales par ailleurs, les offres de marché pourraient

⁴⁴ CRE, Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 19 janvier 2023 portant proposition des tarifs réglementés de vente d'électricité.

⁴⁵ CRE, Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 12 janvier 2023 portant communication sur la méthode de fixation des tarifs réglementés de vente d'électricité.

⁴⁶ CRE, Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 19 janvier 2023 précitée.

⁴⁷ CRE, Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 18 janvier 2024 portant proposition des tarifs réglementés de vente d'électricité

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ CRE, Consultation publique du 10 juillet 2024 relative aux évolutions de la méthode de construction des tarifs réglementés de vente d'électricité.

devenir relativement plus attractives pour les consommateurs faiblement sophistiqués et à plus faible consommation.

131. Dans sa consultation publique du 10 juillet 2024⁵⁰, la CRE cite différents leviers dont elle disposerait pour mobiliser encore davantage la flexibilité des consommateurs dans le cadre des TRV : évolutions méthodologiques de construction des TRV, mise en extinction de l'option Base pour les puissances allant de 9 à 15 kVA, expérimentation d'une nouvelle option au sein des TRV pour les consommateurs de puissance souscrite 3 et 6 kVA et pouvant mener à terme à une évolution de l'option Base.
132. Le rôle des TRV dans le pilotage de la flexibilité pour le bénéfice du système électrique semble, en outre, en contradiction avec le rôle transitoire que leur donne le droit de l'Union et la simplicité qui fait leur intérêt pour le consommateur.
133. Dans tous les cas, ces ajustements et ces réflexions soulignent les rôles très importants donnés aux TRV, hors du cadre du droit l'Union. La conciliation d'objectifs complexes dans le cadre de la réglementation des prix se fait en outre au détriment des dynamiques concurrentielles.

Recommandation n° 6 : Faire porter la réflexion quant à la question des signaux-prix sur les marchés de détail sur l'ensemble des offres, y compris sur les offres de marché, pour ne plus faire des TRV le principal levier des politiques publiques en matière d'électricité.

C. LA CRISE ENERGETIQUE A MONTRE QUE LES TRV NE CONSTITUENT PAS UN SYSTEME DE MODERATION DU PRIX MAIS, TOUT AU PLUS, UN CADRE POUR LES INTERVENTIONS DES POUVOIRS PUBLICS

1. LA CRISE ENERGETIQUE A MONTRE QUE LES TRV NE CONSTITUENT NI UN PRIX BAS, NI UN PRIX FIXE

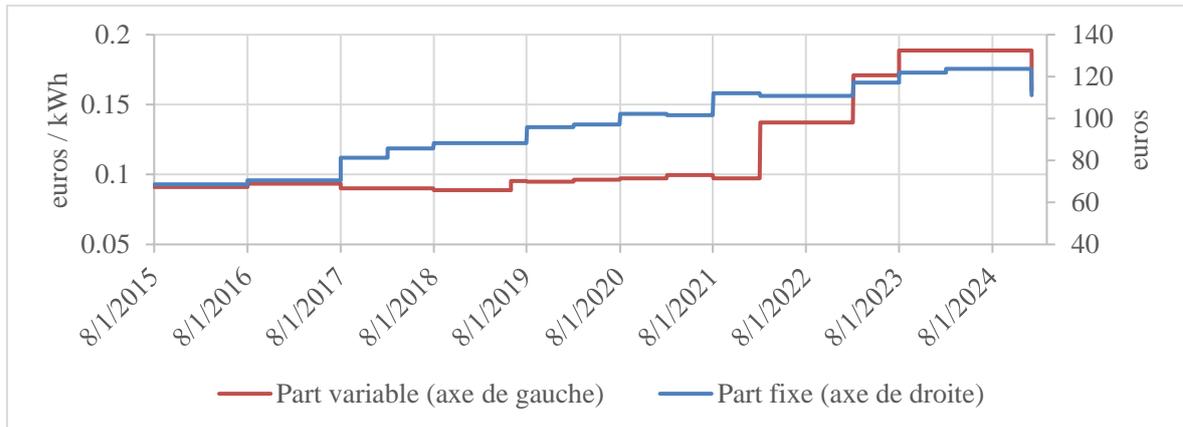
134. La crise a montré les bénéfices et les limites des TRV et du lissage pour le consommateur.
135. Premièrement, la crise énergétique de 2021-2023 a montré que les TRV ne constituent ni un prix bas, ni un prix fixe. La méthode d'approvisionnement des TRV lisse la volatilité de court terme mais expose en grande partie les consommateurs des hausses durables de prix de gros, avec un effet lissé et retardé.
136. Dans son avis de 2019 et son rapport de 2021, l'Autorité avait souligné que, soumis au principe de contestabilité, les TRV ne constituent pas des offres à prix bas sur le marché. En effet, la construction des TRV est fondée sur l'hypothèse d'une valorisation ARENH (que l'écrêtement a rendu fluctuante) avec complément d'approvisionnement sur le marché, et reflète donc partiellement l'évolution des prix de gros. La crise énergétique a illustré cette dynamique.
137. La **Figure n° 4** montre que l'augmentation des TRV en 2022 est due à la hausse du prix auquel est valorisée la part écrêtée de l'ARENH. En 2023 toutefois, le prix auquel aurait été valorisée la part lissée des TRV a atteint un niveau proche. La disparition programmée de

⁵⁰ CRE, Consultation publique du 10 juillet 2024 relative aux évolutions de la méthode de construction des tarifs réglementés de vente d'électricité.

l'ARENH limite le risque de la transmission d'une crise de court terme aux TRV par le biais de la part écrêtée. Elle expose toutefois l'ensemble de la part approvisionnement des TRV à des crises semblables à celle de 2021-2023.

138. Comme le montre la **Figure n° 5** pour l'une des options, les TRV ont connu durant la crise plusieurs hausses successives. Ils atteignent en 2024 près du double de leur niveau de 2021.

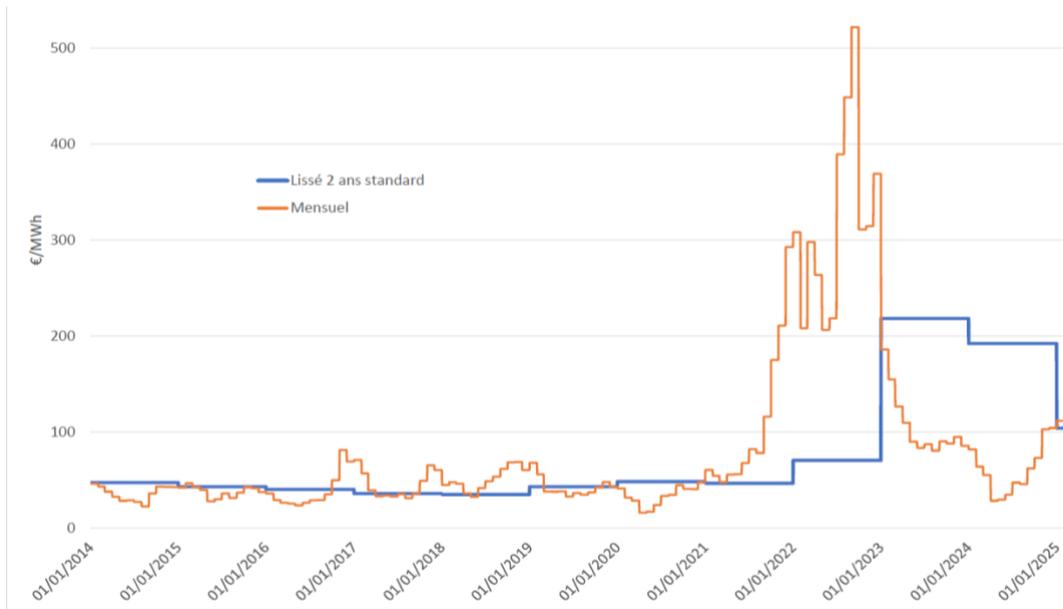
Figure n° 5 : Évolution du niveau des TRV en euros HT, pour l'option Base et une puissance souscrite de 6 kVA, abonnement (euros) et part variable (euros / kWh)



Source : data.gouv.fr.

139. En outre, les hausses des TRV ont été largement contenues par des interventions exceptionnelles des pouvoirs publics (cf. **Tableau n° 4 infra**). Les consommateurs ont également été exposés à des hausses du niveau TTC des TRV moins importantes que les hausses HT présentées sur la **Figure n° 5** du fait des mesures fiscales mises en œuvre pour atténuer les effets de la crise. Sans ces interventions, la méthode de construction des TRV aurait exposé les consommateurs à des hausses bien plus importantes des prix, malgré le lissage.
140. Du fait de ces interventions, il est difficile de reconstituer la chronique de l'évolution des TRV et d'une offre non lissée durant la crise. La **Figure n° 6**, proposée par EDF, présente des trajectoires de prix sans intervention des pouvoirs publics d'un contrat à indexation mensuelle et d'un contrat avec « lissage » à la manière des TRV, sous certaines hypothèses schématiques et en particulier hors du bénéfice de l'ARENH et des effets de son écrêtement.

Figure n° 6 : Schéma simplifié, proposé par EDF, des trajectoires de prix d'un contrat à indexation mensuelle et d'un contrat avec « lissage »



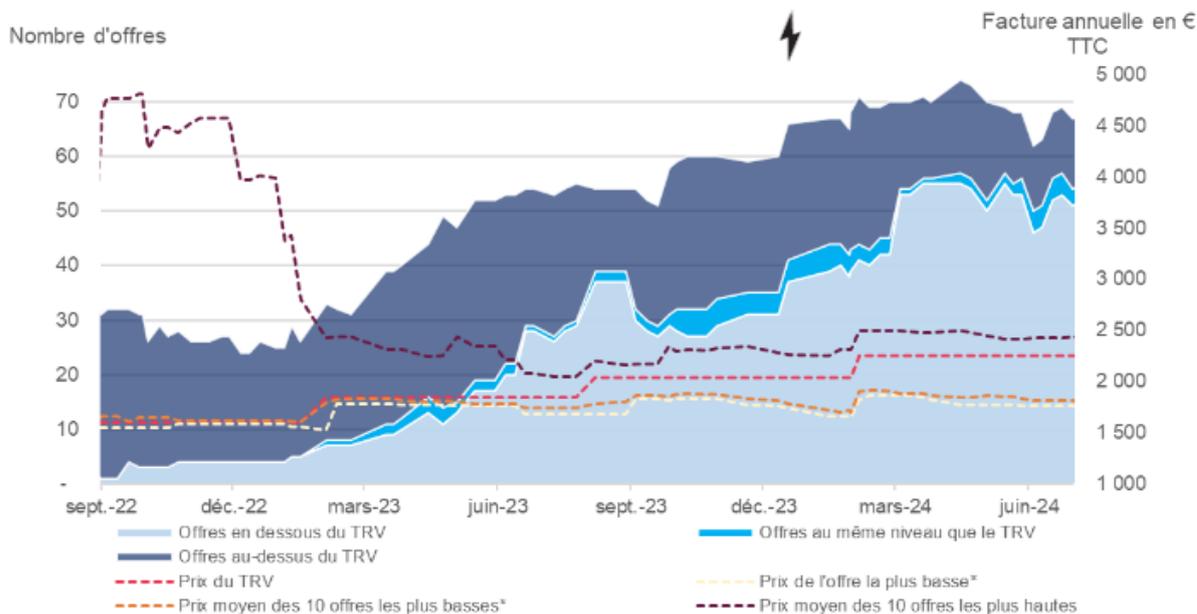
Note : Les prix sont établis sous une hypothèse d'approvisionnement 100 % marché (sans ARENH) pour une consommation constante en ruban. Le prix de l'offre à indexation mensuelle reflète la moyenne des cotations pendant les 15 jours précédant le mois de livraison. Le prix de l'offre lissé reflète le lissage progressif calendaire du TRV.

Source : EDF

141. Dans un premier temps, cette méthode aurait permis aux TRV et aux offres lissées d'augmenter moins vite que les prix de gros. Ils auraient donc été moins chers que les offres qui auraient été fondées sur des stratégies de couverture moins sophistiquées ou reflétant les conditions de marché de court terme. Cependant, beaucoup de consommateurs demeureraient protégés par des contrats conclus à prix fixe, ou à prix indexé sur le TRV avant la crise.
142. Toutefois, la durée exceptionnelle de la crise aurait rattrapé les TRV et les offres lissées, qui malgré le lissage sur deux ans, auraient dû atteindre des niveaux exceptionnels. De même, le lissage sur deux ans implique qu'encore aujourd'hui et jusqu'en janvier 2025, les TRV sont relativement élevés – à des niveaux qui reflètent les effets de la crise.
143. Nonobstant leur volatilité à la hausse, les TRV ont été, au plus fort de la crise, l'offre la plus attractive sur le marché. Le rapport annuel 2023 de la CRE à la direction générale de l'énergie de la Commission européenne relève ainsi : « au 31 décembre 2022, pour le client Base, aucune offre à prix variable n'était moins chère que le tarif réglementé. Pour le même type de client, l'offre verte à prix variable la moins chère proposée par un fournisseur alternatif était celle d'Engie, (997 €/an, soit +80 % par rapport au TRV) et la plus chère était proposée par Ekwateur (1651€/an, soit +198 % par rapport au TRV). »⁵¹
144. La **Figure n° 7** montre que l'offre Heures pleines / Heures creuses des TRV était l'une des moins chères du marché dans sa catégorie en septembre 2022. Mécaniquement, le lissage implique que, dans le contexte d'un marché de gros baissier, cette même offre est aujourd'hui dépositionnée par rapport au marché.

⁵¹ CRE, Rapport annuel à la Commission européenne, 2023.

Figure n° 7 : Évolution des offres en Heures pleines / Heures creuses disponibles pour un client résidentiel 9 kVA



*Hors TEMPO

Source : Observatoire des marchés de détail de la CRE pour le deuxième trimestre 2024

145. Deuxièmement, les TRV ont été au plus fort de la crise l'une des rares offres disponibles à la souscription pour le consommateur. La CRE relève ainsi que :

« La crise des prix de gros sur l'année 2022 a fortement réduit le nombre d'offres de marché proposées au consommateur aboutissant à une concurrence quasi-inexistante sur la fin d'année 2022, avec par exemple une seule offre à prix variable proposée par un fournisseur alternatif au 31 décembre 2022. »⁵²

146. La rareté des offres disponibles tient aux effets de la crise sur les fournisseurs d'électricité. Tout d'abord, la pénurie d'électricité sur les marchés de gros, conséquence de la nature même de la crise et de l'indisponibilité d'une partie du parc nucléaire, a pu faire douter les fournisseurs de leur capacité à honorer les contrats qu'ils signeraient et pour lesquels ils n'étaient pas encore couverts. Plus encore, la volatilité des marchés de gros a provoqué des appels de marge très importants pour tous les acteurs du secteur, dont beaucoup ont connu des difficultés de trésorerie importantes. Les fournisseurs ont en conséquence préféré suspendre leurs activités consommatrices de trésorerie, et notamment la signature de nouveaux contrats.

147. La crise a donc souligné l'importance pour le marché de disposer d'un fournisseur de dernier recours aux épaules solides.

148. Troisièmement, la crise a également montré non seulement l'ampleur de la réduction mais aussi le décalage dans le temps du signal-prix transmis par les TRV. Les industriels ont parfois été pleinement exposés à la hausse des prix et ont été contraints de réduire leur consommation, soulageant par le même coup le système électrique. Les consommateurs aux

⁵² Ibid.

TRV ont pu bénéficier, jusque durant la crise, de prix relativement favorables, accentuant le risque de rupture d'approvisionnement. Cette difficulté n'est pas spécifique aux TRV mais concerne également, par construction, les offres de marché indexées sur les TRV, et les offres à prix fixe. À l'inverse, le niveau élevé des TRV dissuade sans doute aujourd'hui encore les consommateurs de consommer de l'électricité redevenue abondante.

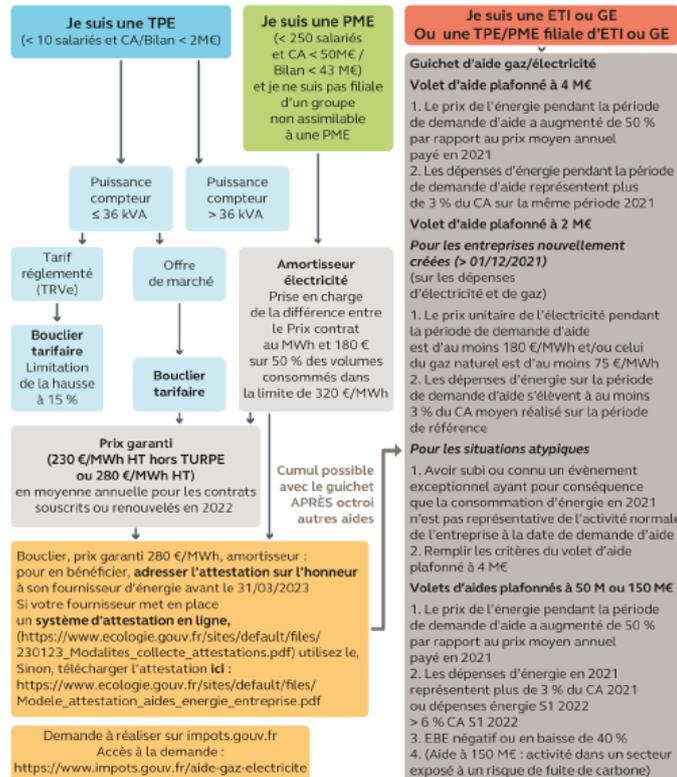
149. Les pouvoirs publics ont dû intervenir massivement face au risque introduit par l'absence de signal-prix dans la grande majorité des offres de détail destinées aux consommateurs résidentiels et aux petits consommateurs non-résidentiels. Ils ont mené durant la crise une importante campagne de communication autour du thème « *Je baisse, j'éteins, je décale* » pour inciter les consommateurs à reporter leur consommation sur des périodes de moindre tension pour le système électrique. La Cour des comptes a relevé à cet égard qu'en « *tout état de cause, la consommation d'électricité corrigée des variations climatiques a globalement baissé en 2022 (-1,7 %). Les ménages ont particulièrement diminué leur consommation de 4,1 % malgré le bouclier tarifaire, et dans un contexte marqué par la promotion par les pouvoirs publics des efforts d'économie d'énergie dans le cadre du plan de sobriété énergétique présenté le 6 octobre 2022.* »

2. DURANT LA CRISE ENERGETIQUE, LES TRV N'ONT ETE NI SUFFISANTS NI NECESSAIRES AU GOUVERNEMENT POUR INTERVENIR SUR LES MARCHES DE DETAIL DE L'ELECTRICITE

150. Durant la crise, les pouvoirs publics sont intervenus massivement pour protéger les consommateurs des hausses de prix sur les marchés de détail, et plus généralement, des conséquences de la crise énergétique. Ces interventions étaient, entre autres, nécessaires pour limiter les hausses mécaniques des TRV que leur méthode de construction aurait entraînées.
151. Dans son rapport intitulé « *[l]es mesures exceptionnelles de lutte contre la hausse des prix de l'énergie* » de mars 2024, la Cour des comptes a observé que « *le bouclier mis en place par la loi de finances pour 2022 a d'emblée visé l'ensemble des ménages détenant un contrat de fourniture, quelles que soient ses caractéristiques, soit plus de 34 millions de logements concernés (dont 21 au TRV). Il a pris la forme d'une limitation à 4 % de l'augmentation du niveau TTC du TRV fixé pour 2022, obtenu à la fois par une baisse de taxe (abaissement du niveau de la taxe intérieure de consommation finale d'électricité) affectant tous les types de contrats et par un "blocage" du TRV HT à un niveau inférieur au niveau calculé par la CRE. Pour les ménages détenant un contrat en offre de marché, le dispositif a pris la forme d'une aide financière versée, à leur demande, aux fournisseurs afin qu'ils abaissent leur prix d'un montant identique à l'écart entre le TRV théoriquement applicable et le TRV "bloqué" par le gouvernement.* »
152. Des mesures ciblant les consommateurs les plus vulnérables ont également été mises en place avec l'envoi de plusieurs « chèques énergie » exceptionnels tout au long de la crise.
153. Enfin, des aides spécifiques ont été mises en place au bénéfice des consommateurs qui n'étaient pas concernés par ces dispositifs : les contrats collectifs assurant la fourniture d'électricité aux ménages de certaines structures d'habitat collectif et surtout les consommateurs non-résidentiels non-éligibles aux TRV. Si ces derniers ont pu bénéficier, pour les plus petits d'entre eux, du gel de la hausse des TRV, ils ont également profité de mesures d'application générale (déplafonnement partiel de l'ARENH, baisse de la Taxe

intérieure sur la consommation finale d'électricité, etc.). Un échafaudage de mesures plus précises et du même coup plus complexes a été mis en œuvre (cf. **Figure n° 8**).

Figure n° 8 : Dispositifs d'aide aux entreprises face à la hausse des coûts de l'énergie (année 2023)



Source : Cour des comptes, *Les mesures exceptionnelles de lutte contre la hausse des prix de l'énergie*, mars 2024

154. Pour mettre en œuvre tous ces dispositifs, les pouvoirs publics se sont largement appuyés sur la référence de prix que constituaient les TRV et sur l'ensemble des fournisseurs d'électricité.
155. La crise a montré, du reste, qu'en matière d'intervention tarifaire des pouvoirs publics, les mesures ciblées sont préférables aux interventions sans discrimination. Selon une estimation conservatrice de la Cour des comptes, « le coût pour l'État des diverses mesures adoptées depuis l'automne 2021 [jusqu'en mars 2024], y compris celles prévues par la loi de finances pour 2024, représenterait un total de près de 72 Md€ [milliards d'euros] au titre des années 2021 à 2024, concentré sur 2022 (24,1 Md€) et 2023 (37,6 Md€) », soit « un coût massif pour l'État ». Les interventions ciblées sont par nature moins coûteuses et peuvent représenter des aides plus importantes par ménage ciblé pour un coût moindre. À titre d'ordre de grandeur, le coût des différents chèques énergie exceptionnels a été de 2,86 milliards d'euros.
156. Les TRV, dans leur forme actuelle, sont donc peu utiles en cas de crise et ne gagneraient pas nécessairement à être davantage mobilisés. Au contraire, la crise a montré que l'État dispose d'un très grand nombre d'outils pour faire face à des événements exceptionnels.
157. Notons en outre, que même si les TRV étaient supprimés, les pouvoirs publics conserveraient pleinement la capacité de les rétablir en cas de crise grave. Le droit de l'Union et,

notamment, le règlement 2024/1747 du 13 juin 2024, laisse une large place aux interventions des États sur les marchés de détail de l'électricité en cas de crise.

3. LES TRV PERMETTENT AUX MINISTRES DE L'ECONOMIE ET DE L'ENERGIE DE SE PRONONCER A ECHEANCE REGULIERE SUR LE NIVEAU DES PRIX DE L'ELECTRICITE

158. Le cadre actuel de la réglementation des prix de l'électricité conduit les ministres chargés de l'économie et de l'énergie à se prononcer à échéance régulière sur les prix de détail de l'électricité. L'article L. 337-4 du code de l'énergie dispose que les TRV sont certes proposés par la CRE, mais soumis aux ministres avant leur entrée en vigueur. Cette situation suscite des interventions fréquentes des pouvoirs publics sur leur niveau, au risque de créer des distorsions de concurrence sur le marché.
159. Les prix de l'électricité se retrouvent symboliquement à la main du Gouvernement, devenu comptable de leurs évolutions. Le Gouvernement n'hésite pas à mobiliser ce levier au service de ses politiques énergétique et sociale.
160. En conséquence, depuis même avant la crise énergétique, malgré la méthodologie robuste de leur construction et le travail de la CRE, chaque augmentation significative du niveau des TRV a fait l'objet d'une intervention *ad hoc* des pouvoirs publics dans leur niveau (cf. **Tableau n° 4**).

Tableau n° 4 : Intervention des pouvoirs publics dans le niveau des TRV

1 ^{er} mars 2019	Hausse de 5,9 % du niveau moyen TTC des TRV repoussée au 1 ^{er} juin dans le contexte de la crise des gilets jaunes ⁵³
1 ^{er} février 2022	Hausse prévue de 35,4 – 35,9 % du niveau TTC moyen des TRV bloquée à 4 % par le « bouclier tarifaire » (baisse de la TICFE, plafond ARENH relevé, refus des mouvements tarifaires) ⁵⁴
1 ^{er} août 2022	Hausse prévue de 3,56 – 3,92 % du niveau TTC moyen des TRV refusée par le Gouvernement ⁵⁵
1 ^{er} février 2023	Hausse prévue de 97,94 – 99,36 % du niveau TTC moyen des TRV bloquée à 15 % par le « bouclier tarifaire » ⁵⁶ (le Gouvernement augmente toutefois leur niveau de 10 % au 1 ^{er} août 2023)
1 ^{er} février 2024	Le « bouclier tarifaire » limite à 10 % la hausse du niveau TTC des TRV pour les clients résidentiels en jouant sur le tarif de l'accise sur l'électricité qui n'a pas retrouvé le niveau de 2019 des impôts et taxes qu'il a remplacés ⁵⁷
1 ^{er} août - 1 ^{er} novembre 2024	Hausse des TRV consécutive à la révision du TURPE repoussée au 1 ^{er} février 2025, à la demande du Gouvernement ⁵⁸

Note : les évolutions sont indiquées TTC pour refléter les interventions fiscales du Gouvernement mais les délibérations de la CRE portent sur les évolutions HT. Les niveaux TTC sont des estimations proposées par la CRE.

161. Le niveau des TRV, et à travers lui l'ensemble des prix de détail, fait ainsi l'objet d'une double régulation – économique par la CRE, politique par le Gouvernement. Ces conditions créent un environnement incertain pour les entreprises et les consommateurs.

⁵³ CRE, Délibération de la Commission de régulation de l'énergie portant proposition des tarifs réglementés de vente d'électricité, 7 février 2019 : https://www.cre.fr/fileadmin/Documents/Deliberations/import/190207_2019-028_PropositionTRVE_2019.pdf.

⁵⁴ CRE, Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 18 janvier 2022 portant proposition des tarifs réglementés de vente d'électricité : https://www.cre.fr/fileadmin/Documents/Deliberations/import/220118_2022-08_Proposition_tarifaire.pdf.

⁵⁵ CRE, Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 7 juillet 2022 portant proposition des tarifs réglementés de vente d'électricité : https://www.cre.fr/fileadmin/Documents/Deliberations/import/220707_2022-198_TRVE_S2_2022.pdf.

⁵⁶ CRE, Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 19 janvier 2023 portant proposition des tarifs réglementés de vente d'électricité : https://www.cre.fr/fileadmin/Documents/Deliberations/import/230119_2023-17_TRVE.pdf.

⁵⁷ CRE, Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 18 janvier 2024 portant proposition des tarifs réglementés de vente d'électricité.

162. À titre d'exemple, le Gouvernement a demandé en juillet 2024 à la CRE de repousser l'augmentation du TURPE afin d'éviter une nouvelle hausse des TRV en novembre 2024, en amont de la baisse anticipée en février 2025. La CRE a choisi de ne pas différer l'augmentation du TURPE⁵⁹ mais a manifesté son intention de retarder sa prise en compte dans le niveau des TRV au 1^{er} février 2025. Les offres de marché sont donc bien concernées par la hausse du TURPE, à la différence des TRV qui restent malgré tout élevés du fait de la méthode de lissage évoquée *supra*. La CRE a lancé une consultation sur le rattrapage dans le futur de cette différence de TURPE.
163. Ces interventions menées pour protéger les consommateurs aux TRV réduisent, ce faisant, la compétitivité relative des offres de marché, en contradiction avec les principes présidant à la construction des TRV. L'image abusive d'un TRV protecteur en est renforcée, au profit de l'idée d'un patronage du ministre de l'économie sur les consommateurs aux TRV.
164. Cette situation a sans doute contribué à encourager les pouvoirs publics, durant la crise, à intervenir de manière très large sur le niveau des prix. Dans son rapport sur les interventions d'urgence face à la crise, la Cour des comptes relève ainsi que « [s]ur le gaz, le bouclier, qui a pris la forme d'un « blocage » des tarifs réglementés de vente (TRVg) à leur niveau d'octobre 2021, n'a concerné dans un premier temps que les ménages détenant un contrat de fourniture au TRVg auprès d'Engie ou d'une entreprise locale de distribution, soit près de 2,5 millions de logements. » La mesure a ensuite été étendue à tous les ménages par la loi de finances initiale pour 2022. Cette même loi de finances introduisait également le « bouclier » des prix de l'électricité, pour tous les consommateurs.
165. L'une des causes de ces interventions tient à la confusion sur les objectifs des TRV tels qu'ils sont mis en œuvre par les pouvoirs publics et tels qu'ils sont perçus par les consommateurs.
166. L'existence des TRV et les multiples interventions discrétionnaires qu'elle favorise sont un facteur d'instabilité du marché. Ces dernières tendent à faire des TRV un dispositif d'administration générale du niveau des prix, qu'elles affectent symétriquement les offres des fournisseurs ou qu'elles poussent les fournisseurs à répliquer leurs effets. Les mesures susceptibles de modifier la compétitivité relative des offres de marché par rapport aux TRV, à l'instar du report de la hausse du TURPE et du rattrapage ultérieur de cette dernière, sont susceptibles d'avoir des effets sur la concurrence.

⁵⁸ CRE, Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 10 septembre 2024 portant décision relative à la demande de l'autorité administrative d'une nouvelle délibération sur l'évolution des tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité.

⁵⁹ CRE, Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 10 septembre 2024 portant décision relative à la demande de l'autorité administrative d'une nouvelle délibération sur l'évolution des tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité.

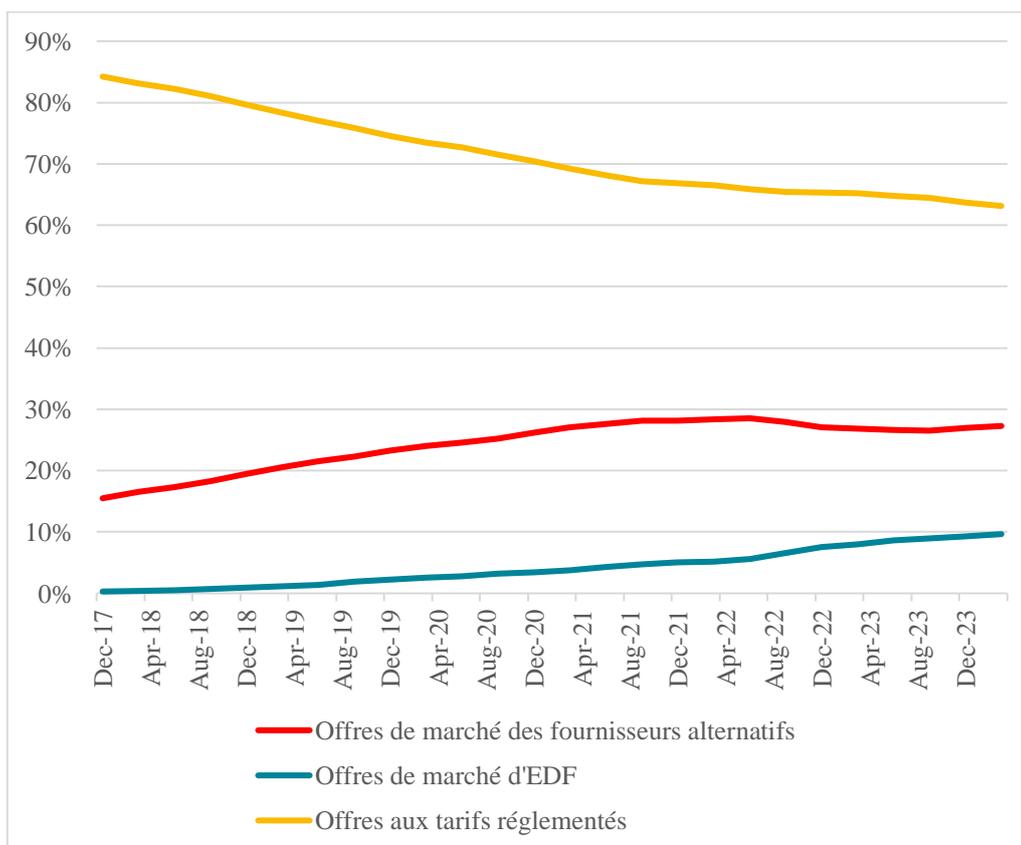
III. L'impact sur les marchés de détail

A. LES TRV LIMITENT L'AMPLEUR ET LES PERSPECTIVES DE LA CONCURRENCE SUR LES MARCHÉS DE DÉTAIL

1. LES MARCHÉS DE DÉTAIL CONNAISSENT UNE DYNAMIQUE CONCURRENTIELLE RELATIVE

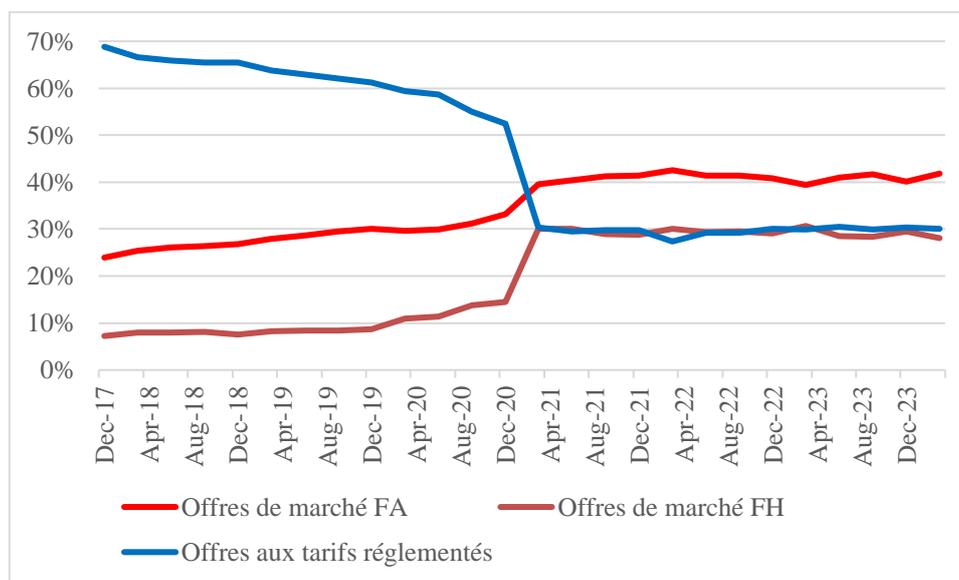
167. L'existence des TRV n'a pas empêché la concurrence de se développer progressivement parmi les différentes catégories de consommateurs éligibles aux TRV (cf. **Figure n° 9**, **Figure n° 10**). L'érosion du nombre de clients aux TRV a en outre particulièrement bénéficié aux fournisseurs concurrents d'EDF jusqu'en 2021, réduisant la concentration des marchés de détail (cf. **Figure n° 3**). Enfin, la fréquence non-négligeable des changements de fournisseurs (alors que plus de 60 % des consommateurs souscrivent aux TRV) suggère que les consommateurs arbitrent de manière effective entre les offres des fournisseurs (cf. **Figure n° 11**).

Figure n°9 : Évolution des parts de marché en consommation annualisée parmi les consommateurs résidentiels



Source : CRE, Observatoire des marchés de détail du 1^{er} trimestre 2024, « Open Data, Mise à jour T1 2024 »

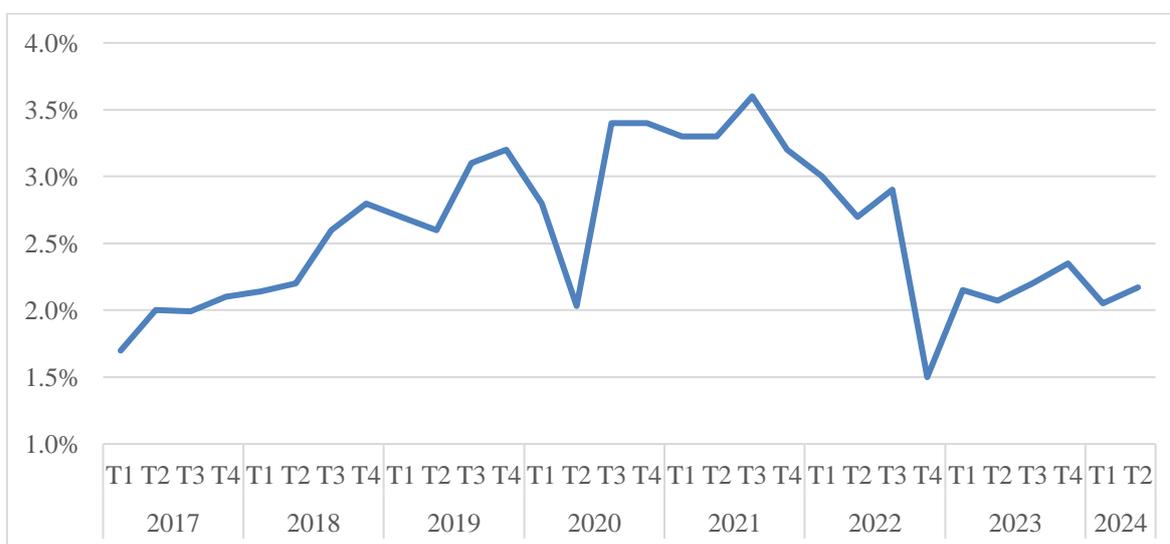
Figure n° 10 : Évolution des parts de marché en consommation annualisée parmi les petits sites non-résidentiels



Note : L'éligibilité aux TRV a été restreinte en 2020 avec l'introduction de critère de taille et d'activité pour les entreprises et les collectivités.

Source : CRE, Observatoire des marchés de détail du 1^{er} trimestre 2024, « Open Data, Mise à jour T1 2024 »

Figure n°11 : Évolution du taux trimestriel de changement de fournisseur pour les clients résidentiels



Note de lecture : les valeurs trimestrielles peuvent être additionnées pour estimer la fréquence de changement de fournisseur sur une année.

Source : Observatoires des marchés de détail de chaque trimestre de la CRE, de 2017 à 2024

2. LES TRV CAPTENT TOUTEFOIS UNE PART IMPORTANTE DE LA DEMANDE

168. Cette dynamique concurrentielle demeure toutefois cantonnée à un marché de détail amputé d'environ 60 % des sites résidentiels et de 30 % des petits sites non-résidentiels. Les TRV

captent en effet une partie importante de la demande et réduisent d'autant la taille des marchés adressables par les fournisseurs d'offres de marché.

169. En premier lieu, la diminution de la taille du marché adressable en offres de marché a pour effet de renchérir les coûts auxquels les fournisseurs font face et qui pèsent ultimement sur les consommateurs. Un consommateur en offre de marché aurait ainsi à gagner à ce que son fournisseur ait un portefeuille plus large, qui comprendrait des consommateurs moins enclins à changer fréquemment de fournisseurs. Ainsi, du fait des TRV :
- les fournisseurs disposent de portefeuilles de clients moins fournis que ce dont ils pourraient disposer si les TRV n'existaient pas, renchérissant leur coût d'accès au marché⁶⁰ et limitant leurs investissements ;
170. le taux moyen de changement de fournisseur des consommateurs en offre de marché est plus élevé que ce qu'il serait sans TRV, augmentant les coûts de commercialisation et d'assurance contre les risques des fournisseurs liés au désajustement entre le portefeuille de client et le stock de contrats à terme d'électricité⁶¹. Les fournisseurs concurrents d'EDF considèrent que les consommateurs en offre de marché restent moins de deux ans en moyenne auprès du même fournisseur. Ces coûts sont répercutés dans les offres et pèsent sur les consommateurs.
171. En deuxième lieu, cet effet d'affaiblissement du processus concurrentiel est accentué par le fait que les TRV exercent eux-mêmes une faible pression concurrentielle sur les offres de détail, sur le plan tarifaire. Comme évoqué *supra*, ils constituent un prix que la CRE qualifie de « *moyen* » et exercent donc une faible pression à la baisse sur les prix, bien qu'ils puissent éventuellement, au gré des fluctuations des prix de gros qui déposent les offres non lissées concurrentes, attirer les clients sensibles au prix.
172. L'incompréhension de certains consommateurs quant aux bénéfices supposés des TRV, qui peuvent y voir une offre à prix bas ou à prix stable, renforce également le risque que les consommateurs aux TRV ne fassent pas jouer la concurrence à leur bénéfice.
173. Le rapport de 2021 soulignait que la part importante des clients souscrivant toujours à une offre au TRV pouvait venir de biais comportementaux : biais en faveur de leur offre historique (« *status quo bias* »), complexité des offres de marché, aversion au risque que représente le fait de quitter une offre réglementée, etc. Sur ces différents plans, les TRV exercent une pression concurrentielle sur les offres de détail, au bénéfice d'offres simples et sûres. Or, la transition énergétique pourrait bénéficier d'innovations sur le marché de détail d'électricité.
174. Le développement d'un cadre réglementaire sécurisant et lisible, à travers les mesures évoquées *supra* pourrait permettre de répondre à cette demande sans entraver le développement d'offres innovantes.

⁶⁰ Ainsi, parmi les fournisseurs concurrents à EDF qui souhaiteraient répliquer strictement le lissage des TRV, seuls Engie et TotalEnergies disposeraient à l'heure actuelle d'un portefeuille suffisant pour atteindre le seuil minimal de 1 MW d'achat quotidien sur les marchés à terme pour se dispenser des services d'un agrégateur.

⁶¹ Sur un sujet proche, dans sa délibération du 18 janvier 2018 portant décision sur la composante d'accès aux réseaux publics de distribution d'électricité pour la gestion de clients en contrat unique dans les domaines de tension HTA et BT, la CRE notait ainsi que : « *le relativement faible taux de contact des clients au TRV est lié pour l'essentiel au caractère plus « passif » de ces clients et non à l'efficacité propre du fournisseur historique. Il constitue un avantage pour les fournisseurs historiques dans leur énergie historique, qui ont hérité de ces clients de par leur situation monopolistique antérieure* » (page 6).

3. LE CARACTERE INCERTAIN DES TRV ET LEUR EXTENSION RECENTE MENACENT LES PERSPECTIVES DU SECTEUR

175. L'existence des TRV pèse également sur les perspectives des marchés de détail de l'électricité. Le droit de l'Union leur assigne un caractère transitoire qui n'apparaît pas dans la réglementation française des prix de l'électricité, laissant le secteur dans l'incertitude sur l'évolution du dispositif des TRV. L'article L. 337-9 du code de l'énergie prévoit leur réexamen en 2021, en 2024 puis tous les cinq ans – réexamen au terme duquel « *les ministres chargés de l'énergie et de l'économie proposent, le cas échéant, le maintien, la suppression ou l'adaptation des tarifs réglementés de vente d'électricité* ».
176. Le mouvement de libéralisation des années 2000 et 2010 n'est d'ailleurs pas acquis. La loi du 11 avril 2024 précitée a élargi le périmètre des TRV à des catégories de consommateurs qui n'étaient plus concernés par les TRV depuis la disparition des tarifs « Jaune » et « Vert », prévue dès 2010 et effective en 2016. Les fournisseurs d'électricité concurrents d'EDF vont ainsi, de nouveau, faire face aux effets des TRV sur des segments de marché qui n'avaient plus accès à ces tarifs. Au 31 mars 2024, 48 % des 445 000 « sites moyens non résidentiels » s'étaient en effet tournés vers les fournisseurs concurrents d'EDF, contre 36 % des « petits sites non résidentiels » pour certains encore éligibles aux TRV.
177. L'effet d'une telle mesure est d'ailleurs impossible à prédire pour les acteurs, institutionnels ou privés. Au moment du vote de la loi, le Parlement ne disposait d'ailleurs pas de l'ordre de grandeur du nombre de sites concernés par la mesure.
178. Le flou sur les objectifs assignés aux TRV accentue encore ces difficultés. Largement votée en réaction aux difficultés rencontrées par les boulangers pour s'acquitter de factures d'électricité alourdies par la crise, la loi a également suscité des débats sur le soutien au tissu économique et la politique industrielle. Les TRV ne répondent pourtant pas à ces difficultés, au-delà du lissage des prix qu'ils permettent.
179. Le maintien et l'extension du périmètre des TRV à de nouvelles catégories de consommateurs créent, à l'inverse, une pression sur la fixation du niveau des TRV, et favorisent les interventions publiques dans la formation des prix. Censés être élaborés de façon objective par la CRE, les TRV sont soumis aux aléas des interventions politiques.
180. Enfin, la disparition de l'ARENH, élément important de la construction des TRV, contribue à l'incertitude des consommateurs et des fournisseurs sur le marché.
181. Cette incertitude pèse sur les modèles d'affaires des fournisseurs concurrents d'EDF, qui sont entrés ou hésitent à entrer sur le marché français.

B. LES TRV CONSTITUENT UNE RÉFÉRENCE STRUCTURANTE POUR LE MARCHÉ, LIMITANT LA DYNAMIQUE CONCURRENTIELLE

1. LES TRV INSTITUENT EN RÉFÉRENCE STRUCTURANTE UN PRIX DESALIGNE DES DYNAMIQUES DE MARCHÉ, AU DÉTRIMENT DU DÉVELOPPEMENT DES OFFRES DE MARCHÉ

182. De l'avis général, les TRV constituent une référence très importante sur les marchés de détail français. Les offres de marché sont commercialisées, jaugées et ultimement choisies en référence aux TRV.

a) Aucune méthode ne permet de connaître de manière univoque le « bon » prix régulé

183. Compte tenu du rôle structurant des TRV sur les marchés de détail, la question du « bon » prix régulé se pose avec une acuité particulière. Il semble toutefois que si ce dernier existe, les modalités de calcul et de révision des TRV ne permettent pas de l'instituer durablement comme référence des marchés de détail.
184. D'une part, toute méthode de construction des TRV peut donner des résultats en contradiction avec les objectifs assignés par les pouvoirs publics, particulièrement du fait de la multiplicité de ces objectifs et du flou qui les entoure. Comme évoqué *supra*, la question se pose tant pour la CRE, qui souhaite garantir la compétitivité des offres Heures pleines / Heures creuses, que pour le Gouvernement, qui souhaite protéger les consommateurs des hausses de prix.
185. D'autre part, les fournisseurs concurrents d'EDF signalent régulièrement leurs difficultés à répliquer structurellement les TRV, alors même que c'est l'objectif qui préside à la construction de ces derniers.
186. En effet, selon la méthode de construction des TRV publiée par la CRE, la « tarification par empilement des coûts vise à garantir la contestabilité des TRVE, qui se définit comme « *la faculté pour un opérateur concurrent d'EDF présent ou entrant sur le marché de la fourniture d'électricité de proposer, sur ce marché, des offres à prix égaux ou inférieurs aux tarifs réglementés* » (Conseil d'État, ordonnance n° 386076 du juge des référés du 7 janvier 2015, Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE)) »⁶².
187. Les fournisseurs concurrents d'EDF signalent les nombreux coûts et risques auxquels ils font face et dont ils estiment qu'ils ne sont pas inclus dans la méthodologie des TRV, et parmi lesquels :
- les coûts des garanties financières nécessaires à la participation au marché ;
 - les coûts de *cascading*⁶³ ;
 - le *bid-ask spread*⁶⁴, dont la CRE signale au demeurant qu'ils sont pour partie pris en compte dans le cours de compensation (*settlement price*) qu'elle utilise comme référence.

⁶² CRE, Méthode de construction des tarifs réglementés de vente d'électricité, 19 janvier 2023.

⁶³ La délibération du 12 janvier 2023 de la CRE les définit comme les coûts de « *l'évolution, en cours d'année de livraison, du prix des produits à terme qui n'étaient pas disponibles et liquides lors la proposition de la CRE* ». Certains produits nécessaires à la construction des TRV ne sont en effet pas disponibles et liquides pour que leur achat puisse être lissé voire même effectué en amont de la proposition tarifaire de la CRE. Les fournisseurs demeurent donc exposés à la hausse de leur prix au-delà des hypothèses de la CRE.

⁶⁴ Sur un marché peu liquide et volatile, il n'existe pas un prix unique auquel un grand nombre de transactions est réalisé à chaque instant. Selon la délibération du 12 janvier 2023 de la CRE, « [l]e *spread bid-ask* correspond à l'écart de prix entre le meilleur *ask* ou "*Best Ask Price*" (prix le plus bas demandé par les vendeurs) et le meilleur *bid*, ou "*Best Bid Price*" (prix le plus haut proposé par les acheteurs) ». Les références de prix utilisées par la CRE sont les « *settlement prices* » qui sont, selon la liquidité du marché un jour donné, une moyenne pondérée entre le prix moyen des transactions qui se sont faites et la moyenne du *spread bid-ask*. De manière schématique, les fournisseurs souhaiteraient que la CRE utilise comme référence le « *best ask* », prix auquel un fournisseur est, pour un jour donné, par construction, toujours capable de se fournir en électricité, quelles que soient les conditions de liquidité du marché.

188. Si la CRE travaille en permanence à l'amélioration de la méthodologie de la construction des TRV, les limites de cette dernière ont trait aux difficultés inhérentes à la réglementation des prix, et à l'estimation du « bon » prix.
189. Deux exemples sont particulièrement éloquentes :
- le niveau de certains coûts, que les TRV sont réputés couvrir, est aléatoire. Se pose alors la question de les couvrir en moyenne (c'est-à-dire au niveau neutre sur le long terme pour un fournisseur) ou à un percentile supérieur (qui garantit que le fournisseur ne fera pas de perte la plupart des années). Le choix d'un percentile supérieur (95 % par exemple) serait plus proche de la stratégie d'un fournisseur face à des coûts auto-corrélés d'une année à l'autre et limite les risques d'avoir à amortir des pertes sur une période longue. Il place toutefois, sur le long terme, le prix à un niveau supérieur au coût augmenté d'une rémunération normale ;
 - la rémunération normale du fournisseur permet la rémunération des fonds de roulement des fournisseurs et le portage des risques non-quantifiés. Toutefois, ces deux éléments sont largement dépendants des conditions de marché et peuvent excéder une année donnée le niveau de la rémunération normale prévue dans les TRV. Augmenter durablement le niveau de rémunération normale pourrait placer le prix à un niveau supérieur aux coûts réels des fournisseurs ; tandis qu'essayer de quantifier tous les risques et besoins en fonds de roulement des fournisseurs supprimerait les risques inhérents à toute activité économique.
190. La CRE souligne ainsi par exemple que « *l'introduction d'une brique de risque couvrant le risque de cascading viendrait augmenter sensiblement le niveau des TRVE et la rémunération des fournisseurs, de façon potentiellement excessive dans certains contextes de marché* »⁶⁵.
191. De plus, le lissage, au cœur des TRV et de l'objectif que leur assignent les pouvoirs publics, est intrinsèquement difficile à répliquer pour les fournisseurs. Une telle stratégie d'achat d'électricité suppose pour les fournisseurs d'avoir une idée précise de la composition de leur portefeuille à un horizon de deux ans, et de se couvrir en plus contre les risques d'entrées et de sorties du portefeuille et de retournement du marché. Le fait que le marché soit en croissance et que les achats groupés se développent complique encore cette stratégie.
192. Enfin, les TRV ne sont révisés qu'une ou deux fois par an, ce qui limite la possibilité qu'ils soient durablement à leur « bon » niveau.
193. Au total, ces considérations interrogent le bien-fondé même de la réglementation des prix. Les TRV semblent constituer un cas d'école des difficultés inhérentes à l'exercice.

b) La contestabilité des TRV, et donc la concurrence sur les marchés de détail, est traversée par des dynamiques cycliques

194. Les difficultés évoquées *supra* et les caractéristiques intrinsèques des TRV (réplication d'un ARENH qui est optionnel pour les fournisseurs, lissage sur deux ans) ont pour principale conséquence de rendre les dynamiques des marchés de détail cycliques.
195. Schématiquement, les TRV sont dépositionnés par rapport aux prix de gros au gré de leurs fluctuations :

⁶⁵ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 12 janvier 2023 portant communication sur la méthode de fixation des tarifs réglementés de vente d'électricité.

- lorsque le marché est baissier, les TRV sont fondés sur des références de prix anciennes et sont relativement élevés : ils sont facilement contestables par des fournisseurs alternatifs qui ne répliquent pas le lissage sur deux ans mais achètent les produits de gros à des échéances plus courtes. Si les prix de gros baissent en dessous du niveau de l'ARENH, les fournisseurs peuvent faire le choix de s'approvisionner intégralement sur les marchés ;
- lorsque les prix sur les marchés de gros sont stables, la contestabilité des TRV est assurée par la méthode la CRE ;
- en cas de marché haussier, la capacité d'un fournisseur à contester les TRV dépend de la décision qu'il a prise, durant les années passées, de s'approvisionner de manière progressive pour imiter les TRV ou de fonder ses offres sur un approvisionnement opportuniste. Un fournisseur qui réplique les TRV sera toutefois limité dans sa croissance par les volumes pour lesquels il s'était porté acquéreur et donc de la stratégie de long terme qu'il s'était fixé.

196. Par conséquent, les mouvements de marché qu'induit le lissage des TRV sont cycliques et structurent la dynamique concurrentielle des marchés de détail. Les fournisseurs sont confrontés à une succession de phases qui leur sont plus ou moins favorables. En cas de variation des prix de gros, la compétitivité des TRV est à contretemps de celle des offres de marché :

- lorsqu'ils sont moins chers que les offres que peuvent proposer les autres fournisseurs, compte tenu des conditions du marché de gros, les TRV limitent le développement des offres de marché ;
- lorsqu'ils sont plus chers que les offres que peuvent proposer les autres fournisseurs compte tenu des conditions du marché de gros, les TRV créent à l'inverse des appels d'air temporaires au bénéfice des fournisseurs. Certains fournisseurs opportunistes peuvent saisir l'occasion pour entrer sur le marché, tandis que les conditions se tendent sur le marché de gros.

197. Le fonctionnement des marchés de détail décrit ici favorise l'entrée sur le marché de fournisseurs opportunistes, désireux de profiter des conditions de marché pour faire un coup, quitte à en abuser par la suite. À l'inverse, il limite la capacité des fournisseurs sérieux de développer des stratégies de long terme.

198. Ces dynamiques pèsent en retour sur la liquidité des marchés de gros.

199. Elles sont au demeurant susceptibles d'être aggravées par la fin de l'ARENH. En effet, l'approvisionnement sur le marché ne représentait environ que 40 % de l'électricité vendue par les fournisseurs. Il est donc essentiel de garantir la liquidité des marchés de gros.

c) Les variations cycliques du prix des offres de marché par rapport aux TRV ont des effets incertains sur le marché

200. À un instant donné, lorsqu'un consommateur choisit une offre de fourniture, les offres aux TRV, si elles sont moins chères que les offres que peuvent proposer les autres fournisseurs, pèsent sur les prix de détail et, si elles sont plus chères, tirent les prix vers le haut. À cet égard, dans son avis n° 19-A-07 du 25 mars 2019 relatif à la fixation des tarifs réglementés de vente d'électricité, l'Autorité avait souligné que les TRV risquaient de devenir un prix plafond sur le marché.

201. Les TRV ont un effet « plafond » de fait sur le marché. La popularité des TRV et l'effet structurant qu'ils ont sur le marché assurent qu'une offre de marché durablement plus élevée sortirait du marché – les consommateurs concernés pouvant alors faire le choix de revenir aux TRV. Cet effet se fait plus pressant en cas de marché haussier selon les dynamiques cycliques évoquées *supra*.
202. Il est tout à fait possible inversement, que dans la phase baissière de ce cycle, les TRV tirent vers le haut le prix des autres fournisseurs. En effet, le monopole historique et plus gros fournisseur du marché est structurellement incité à ne pas concurrencer son propre TRV. Sur l'ensemble du marché, l'existence d'un TRV facile à battre, attaqué par une multitude de fournisseurs de tailles très différentes, dans un contexte de passivité de leur plus gros concurrent, pourrait ne pas favoriser la concurrence la plus sévère sur le niveau des prix.
203. Dans le cadre du présent rapport, EDF a ainsi estimé que les TRV constituent un « *signal directeur fort (...) qui [rassure le fournisseur] sur le fait qu'il pourra vendre autour de ce prix les volumes prévus* ». Ce mécanisme repose sur le fait que les fournisseurs ont une stratégie de croissance durable et ne veulent pas être durablement dépositionnés en cas de crise. Il aurait également des effets positifs : « *[d]ans ces conditions, la concurrence entre fournisseurs s'exerce en premier lieu sur leur performance propre et non sur le résultat d'un rythme d'approvisionnement différent de celui du TRVE, qui constitue un pari, jamais gagnant de manière certaine, et qui s'apparente donc plutôt à une position directionnelle spéculative.* »
204. Toutefois, ce rôle de signal directeur des TRV est le mécanisme évoqué *supra* comme permettant le développement d'offres de marché lissées.
205. La disparition des TRV du gaz avait été facilitée par un raccourcissement de la durée de lissage. La CRE relève à cet égard qu'une « *réduction de la période de lissage rendrait par ailleurs le TRVE plus dynamique et réactif aux évolutions des prix de gros, et permettrait de limiter des effets de cycle sur le marché de détail, liés au différentiel de compétitivité, dans un sens ou dans l'autre, du TRVE lissé 2 ans avec des offres de marché fondées sur les prix de gros du moment.* »⁶⁶.
206. Dans le cas de l'électricité, dans la mesure où le lissage est au cœur de l'objectif de stabilité qu'assignent aux TRV les pouvoirs publics, il semble qu'il n'y aurait pas de raison de réduire la durée de lissage des TRV si ce n'est pour préparer leur suppression.

2. LES TRV SONT SUSCEPTIBLES DE NUIRE AU DEVELOPPEMENT D'OFFRES INNOVANTES SUR LES MARCHES DE DETAIL

207. Il semble qu'en plus de nuire au développement des offres des fournisseurs concurrents d'EDF sur un plan tarifaire, les TRV nuisent à la diversité des offres et à l'innovation sur les marchés de détail.
208. En effet, le rôle de référence des TRV évoqué *supra* se fait au bénéfice d'offres comparables, répliquant les TRV et éventuellement au détriment d'offres à prix fixes, ou d'offres s'appuyant sur de nouveaux postes horosaisonniers. Dans son observatoire du premier trimestre de 2024, la CRE relevait que parmi les offres de marché commercialisées, 33 % de ces offres étaient indexées sur le TRV et 35 % à prix fixe. Pour le gaz, dont les TRV ont été

⁶⁶ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 12 janvier 2023 portant communication sur la méthode de fixation des tarifs réglementés de vente d'électricité.

supprimés, 53 % étaient des prix fixes, tandis que 33 % étaient indexées au prix repère publié par la CRE – alors même qu’il n’existe pas pour le gaz d’offres Heures pleines / Heures creuses.

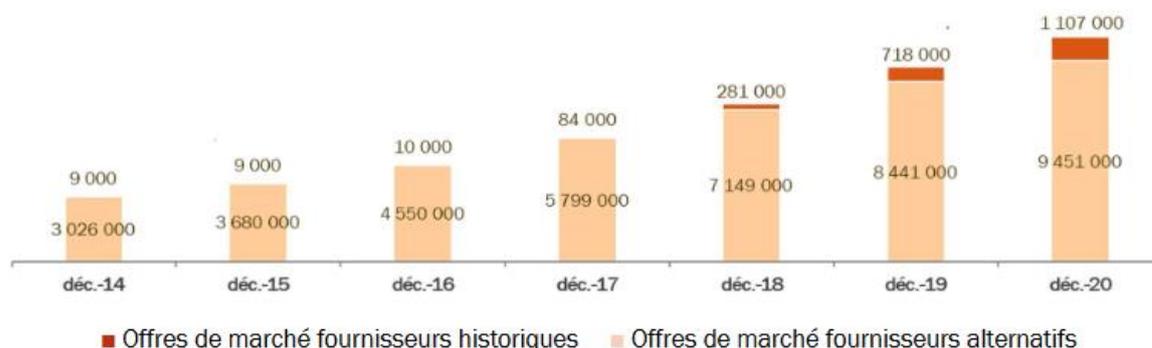
209. L’effet de la référence au TRV a également une dimension tarifaire : les offres dont les conditions tarifaires s’écartent du prix des TRV seraient déconsidérées. L’ANODE et l’AFIEG évoquent à cet égard une « certaine ‘standardisation’ des offres au détriment des consommateurs ».
210. Pourtant, comme évoqué *supra*, le développement d’offres plus complexes et l’innovation sur les marchés sont essentiels à la sécurité d’approvisionnement et la transition énergétique. Les TRV ne sont toutefois pas la seule cause de ce faible dynamisme pour les offres s’écartant nettement des TRV.
211. Le développement d’offres innovantes est également pénalisé par la difficulté pour les consommateurs de comparer entre elles des offres différentes sur d’autres critères que le prix.
212. Les fournisseurs contestent en outre l’interdiction de commercialiser des offres impliquant des indemnités de résiliation aux consommateurs particuliers. À l’instar de ce qui existe pour les consommateurs non-résidentiels, des offres à indemnité de résiliation réduiraient les risques d’entrée-sortie de portefeuille des fournisseurs et réduiraient le risque pour une offre alternative d’être comparée jour après jour à d’autres offres sur un plan uniquement tarifaire. En effet, actuellement, un fournisseur qui propose une offre à prix fixe doit prendre une position sur les marchés de gros pour couvrir cet engagement, tout en se protégeant contre un risque de départ de son client en cas de baisse des prix de gros sous le prix fixe.
213. Lors de l’instruction du présent rapport, EDF et les fournisseurs concurrents ont déclaré que l’interdiction de proposer des offres à indemnité de résiliation est l’un des facteurs qui pourraient limiter, en l’absence de TRV, la capacité des fournisseurs à proposer des offres fondées sur des prix de marché de long terme plutôt que des signaux-prix de court terme.
214. Quoique susceptibles d’introduire des frictions dans le jeu de la concurrence, les indemnités de résiliation pourraient, sur les marchés de l’électricité, constituer la contrepartie d’un engagement équivalent des fournisseurs sur les marchés de gros et participer d’un vrai partage du risque. En outre, l’introduction sous conditions d’offres à indemnité de résiliation serait moins attentatoire à la concurrence que ne le sont les TRV.
215. Des offres à indemnité de résiliation permettraient éventuellement d’inclure dans les offres la fourniture d’objets de domotique liés à la consommation d’électricité.
216. L’autorisation sous condition des offres à indemnité de résiliation pourrait donc constituer un puissant levier à la main des pouvoirs publics pour la régulation des marchés de détail. Elle pourrait par exemple concourir, en l’absence des TRV, au maintien d’offres à prix lissés auxquels les pouvoirs publics sont attachés. L’engagement des consommateurs pourrait prendre des formes diverses (durée minimale d’engagement, frais de résiliation qui diminuent dans le temps...) selon les engagements pris en contrepartie par les fournisseurs.

Recommandation n° 7 : Envisager, en cas de suppression des TRV, l’autorisation sous condition d’offres prévoyant le versement d’une indemnité en cas de résiliation, comme un levier pour promouvoir certains types d’offres au bénéfice du consommateur.

3. L'EXISTENCE DES TRV LIMITE LES INCITATIONS DU MONOPOLE HISTORIQUE A INNOVER

217. Dans un marché largement structuré par l'existence des TRV, le monopole historique a un rôle ambigu. Les effets pervers de l'existence des TRV sur les dynamiques de marché et l'innovation en sont encore accentués.
218. Dans un premier temps, pour garder sa clientèle aux TRV, qui constitue une forme de chasse gardée, le monopole historique est incité à mettre en place une stratégie de défense des tarifs réglementés, qui exclut de faire une promotion trop large d'offres compétitives ou innovantes par rapport à ces derniers. Une telle retenue pourrait éventuellement être jugée nécessaire au développement de la concurrence sur la part résiduelle du marché en offre de marché.
219. Il semble à ce titre qu'EDF n'a pas pleinement investi le champ concurrentiel sur les marchés de la fourniture d'électricité aux consommateurs résidentiels avant 2017-2018. En 2024 encore, parmi les consommateurs résidentiels, tous éligibles aux TRV, l'entreprise n'a qu'une part de marché de 10 % à comparer avec sa part de marché de 47 % sur le segment des sites moyens non-résidentiels non-éligibles aux TRV⁶⁷.

Figure n° 12 : Répartition des offres de marché d'électricité pour les consommateurs résidentiels, en nombre de sites, entre 2014 et 2020



Source : CRE, Rapport d'évaluation des tarifs réglementés de vente d'électricité, juin 2021

220. Or, EDF n'est pas un fournisseur d'électricité parmi d'autres mais le plus gros producteur d'électricité en France et l'un des plus gros énergéticiens du monde. L'entreprise, aiguillée par la concurrence, pourrait promouvoir l'innovation sur le marché ou aider les consommateurs à intégrer des signaux-prix complexes. L'attitude défensive qu'induirait l'existence des TRV peut donc être pénalisante pour les consommateurs français.
221. Dans un second temps, la pression de ses concurrents peut pousser le monopole historique à entrer davantage dans le jeu concurrentiel.
222. Au cours de l'instruction du présent avis, EDF a ainsi déclaré avoir proposé sa première offre positionnée à un niveau de prix inférieur au TRV (Digiwatt) mi-2018, soit plusieurs années après que ses concurrents aient proposé de telles offres (cf. **Figure n° 1**).

⁶⁷ CRE, Observatoire des marchés de détail du gaz et de l'électricité pour le deuxième semestre 2024.

223. Les marchés de détail du gaz ont connu une dynamique similaire : au 30 juin 2021, un an avant la disparition des TRV du gaz le 31 juillet 2022, les offres aux TRV ne couvraient plus que 29 % des consommateurs et des volumes de consommation, tandis que les offres de marché des fournisseurs historiques (Engie et les ELD) en couvraient respectivement 32 % et 34 %. Engie était ainsi très active sur le plan commercial. Cette moindre part de marché des TRV a sans doute facilité la suppression des TRV du gaz.
224. Toutefois, ce second moment est également porteur de risques importants pour la concurrence. Le fait pour la même entreprise de proposer une offre réglementée et de mettre en œuvre une stratégie de conquête de marché agressive pose en effet la question de la concurrence par les mérites et de la confusion de ressources entre les activités. L’Autorité a d’ailleurs sanctionné Engie en 2016 et EDF en 2022 pour des pratiques commerciales liées en particulier à la commercialisation d’offres de marché auprès de leurs clients aux TRV.
225. L’exemple de la filiale Sowee d’EDF⁶⁸ traduit également la difficulté de l’ancien monopole historique, fournissant une offre à prix réglementé, à se positionner sur le marché concurrentiel. EDF a lancé commercialement sa filiale début 2017 avec pour « *objectif de se concentrer sur le pilotage des usages et la maîtrise des consommations dans une démarche de déployer la “maison connectée” auprès du grand public* »⁶⁹. Toutefois, lorsque « *la crise énergétique de 2022 a considérablement renforcé l’attente des clients en matière de maîtrise de l’énergie* », « *EDF a [...] fait le choix de se positionner en tant que fournisseur d’économies d’énergie et de développer, sous la marque EDF, des solutions de pilotage des usages énergétiques des clients* » et de réintégrer Sowee. Un des enjeux sous-jacents semble ainsi être celui de l’opportunité d’engager l’entreprise et sa marque dans une activité innovante et, en outre, concurrentielle.

C. LES TRV NE CONTRIBUENT PAS A UNE RÉGULATION EFFICACE DE L’ENSEMBLE DES MARCHES DE L’ÉLECTRICITÉ

1. LES TRV SONT LE REFLET DE LA POSITION D’EDF SUR LES MARCHES DE LA PRODUCTION ET DE LA VENTE EN GROS D’ELECTRICITE

226. Le fonctionnement des TRV, leurs bénéfices ainsi que leurs inconvénients découlent notamment de la concentration de la production d’électricité entre les mains d’un acteur.
227. En effet, la structure intégrée d’EDF constitue un avantage pour proposer des offres réglementées : l’entreprise n’effectue pas d’achat selon la formule de l’approvisionnement calendaire lissé pour l’ensemble des volumes fournis aux TRV mais fournit aux consommateurs aux TRV une part de l’électricité qu’elle produit, aux tarifs réglementés définis par la CRE.
228. Cette situation permet aux consommateurs de bénéficier d’offres éventuellement durablement moins chères que les prix de gros sans contrepartie, ni engagement. EDF peut fournir un nombre très important et variable de consommateurs, indépendamment des conditions du marché de gros. Le lissage et le décalage que le lissage entraîne entre les TRV et les prix de gros ne créent pas de besoin de fonds de roulement particulier pour EDF,

⁶⁸ Sowee est détenue à 100 % par EDEV filiale à 100 % d’EDF SA.

⁶⁹ Déclaration d’EDF recueillie au cours de l’instruction du présent rapport.

autrement qu'en coût d'opportunité. Le risque que cette situation fait courir à l'entreprise est quant à lui limité par la forte part de marché des TRV et le faible taux de changement des consommateurs qui y souscrivent. L'entreprise en est toutefois d'autant plus vulnérable aux aléas de sa propre production.

229. À l'inverse, cette situation est aussi à l'origine de la rigidité de la méthode de construction des TRV destinée à assurer que ces derniers soient répliquables. L'intégration forte entre production et fourniture chez EDF nécessite de prendre des points de référence extérieurs, qui pourraient refléter de manière imparfaite des gains de productivité, ou des gains liés à des contrats de plus long terme qui pourraient exister sur des marchés plus concurrentiels.
230. Sur ce dernier point, le développement d'un marché permettant un approvisionnement à 4 ou 5 ans est à ce titre intéressant, mais pose la question de sa prise en compte dans les TRV s'ils étaient maintenus.

2. LES TRV CONSTITUENT UN DISPOSITIF DE REGULATION SOUS-OPTIMAL POUR L'ENSEMBLE DES MARCHES DE L'ELECTRICITE

231. Reflet de l'organisation particulière des marchés de l'électricité en France, les TRV n'en constituent pas pour autant un dispositif de régulation satisfaisant.
232. En premier lieu, l'absence d'évolution des paramètres de l'ARENH a fait des TRV et leur recul sur les marchés de détail, un paramètre important de la rémunération de la production nucléaire.
233. Le dispositif ARENH portait originellement sur 100 TWh vendus par EDF aux autres fournisseurs à un prix fixé par la CRE. À ces 100 TWh sont appliqués un coefficient de bouclage censé refléter l'évolution de part de la production nucléaire dans la consommation totale sur le territoire métropolitain continental. Toutefois, la réplique d'une brique « approvisionnement ARENH » dans les TRV et l'adoption d'une méthode proche par EDF pour construire ses propres offres de marché impliquent qu'une partie bien plus importante que les 100 TWh prévus de la production de l'entreprise est valorisée au prix ARENH pour être vendue.
234. Le volume d'électricité en question ne fait donc l'objet d'aucun pilotage mais est entièrement déterminé par des dynamiques du marché de détail avec lesquelles il n'a aucun lien. Par exemple, si tous les consommateurs étaient aux TRV, toute l'électricité consommée en ruban par les consommateurs éligibles serait valorisée au prix ARENH. Cela reste vrai jusqu'à ce que la demande des fournisseurs au guichet ARENH atteigne le plafond de 100 TWh.
235. Depuis 2019 et le début de l'écèlement, chaque fois qu'EDF perd un consommateur en offre de marché ou aux TRV car ce dernier choisit l'offre de marché d'un fournisseur concurrent, l'ARENH est davantage écrêté puisque l'ARENH continue de ne porter que sur 100 TWh. Toutefois, cet écèlement est répercuté dans les TRV et dans les offres de marché d'EDF : le prix ARENH s'applique à une proportion moindre de l'électricité qu'EDF vend. Le prix moyen auquel l'électricité produite par EDF est vendue s'éloigne un peu du prix ARENH et se rapproche de la référence de prix prise sur les marchés de gros.
236. Si le prix et le plafond de l'ARENH sont restés constants sur une longue période, les volumes sur lesquels le prix ARENH s'applique effectivement ont donc en réalité diminué avec l'érosion de la clientèle d'EDF. L'effet de l'ARENH sur la rémunération de l'activité de production d'EDF a donc évolué au fil des ans.

237. Ainsi, lorsque le prix de l'ARENH est inférieur aux prix qui prévalent sur le marché de gros, EDF bénéficie à travers son activité de production de la perte des clients sur les marchés de détail, par ce mécanisme d'écêtement.
238. En deuxième lieu, les TRV ou leur construction ne créent pas d'incitation particulière à développer de nouvelles capacités de production, ce qui n'est d'ailleurs pas leur rôle. Les TRV instaurent en effet en référence et en offre à battre, des offres qui peuvent être battues sans avoir besoin de développer de capacités de production. Leur potentiel effet de « standardisation » sur les offres de marché, les effets cycliques qu'ils provoquent et le rôle central qu'ils donnent à EDF pourraient également décourager les investissements sur des marchés de la production déjà largement fermés.
239. En troisième lieu, la construction des TRV repose en partie sur les références des prix des marchés de gros qui s'écartent éventuellement des coûts de production. Après la fin de l'ARENH, toute la part approvisionnement des TRV sera valorisée de cette façon. Les marchés de gros sont agités par de nombreuses dynamiques indépendantes des coûts de production de la plus grande part de l'électricité.
240. Dans son rapport sur l'organisation des marchés de l'électricité en France, la Cour des comptes déplore ainsi que la « *stabilité et la proximité [des TRV] avec les coûts de production nationaux sont de moins en moins garanties* ». Le même constat peut être fait de toutes les offres de marché puisque le TRV s'inspire de leur construction et contribue à en déterminer le niveau.
241. Plusieurs raisons expliquent cette évolution des prix de détail indépendamment des coûts de production : l'absence de révision des paramètres de l'ARENH, son écêtement, la méthode de valorisation de la part d'approvisionnement complémentaire, etc. Au total, la Cour constate « *une érosion de la capacité des TRV, du fait de leur mode de calcul, à assurer aux consommateurs des prix stables neutralisant la volatilité des prix du marché de gros.* » Elle constate également que « *le risque que le niveau des TRV s'éloigne significativement des coûts de production d'EDF, et fasse perdre le bénéfice de leur compétitivité, est de plus en plus important malgré la coïncidence récente entre hausse des TRV et hausse des coûts.* »
242. L'ampleur de cette difficulté est cependant restée limitée ces dernières années. En effet, la Cour des comptes relève que : « *L'évaluation conduite fait cependant apparaître que les niveaux annuels des TRV sont restés proches des coûts jusqu'en 2020, alors que leurs facteurs d'évolution respectifs sont désormais largement déconnectés. Ce résultat découle, sur les années les plus récentes, de la coïncidence entre l'augmentation des TRV, sous l'effet de l'écêtement de l'ARENH, et la hausse des coûts unitaires de production d'EDF, du fait notamment de la réduction des volumes produits. Il n'est en revanche plus garanti par le dispositif de régulation mis en œuvre.* »
243. Dans son rapport du 24 décembre 2020 sur le dispositif d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique, l'Autorité avait souligné, à propos de la fin de l'ARENH, que « [l]a clarification des objectifs de la régulation au-delà de 2025 imposera de trouver un compromis entre des préoccupations diverses. Il s'agira, d'une part, de piloter les modes de rémunération des producteurs d'électricité pour préserver leurs incitations à l'investissement. Ces incitations devront être modulées pour remplir les objectifs de la transition énergétique. Il conviendra d'autre part d'installer une régulation suffisante des marchés de gros pour assurer une concurrence effective sur le marché de détail. »⁷⁰ Ces considérations gardent toute leur actualité.

⁷⁰ Rapport d'évaluation du 24 décembre 2020 sur le dispositif d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique.

244. En quatrième lieu, compte tenu de la concentration de la sphère de la production, hors mécanisme ARENH, il est difficile de concevoir des TRV, fondés sur autre chose qu'une chronique de prix des marchés de gros. La grande majorité des fournisseurs ne dispose pas de capacités de production suffisantes pour approvisionner des portefeuilles importants d'offres tandis que l'existence d'un fournisseur intégré limite à plusieurs titres le développement de la vente en gros hors des marchés organisés. Les TRV, et l'alignement du marché sur le principe d'offres construites explicitement par empilement des coûts, jouent en effet un rôle d'outil de régulation de second ordre : ils servent de référence au comportement des fournisseurs sur les marchés de gros et pour le lien entre prix de gros et prix de détail.
245. Dans leur courrier commun à la première ministre du 20 décembre 2023, la CRE et l'Autorité avaient ainsi rappelé dans le cadre des réflexions sur la fin de l'ARENH que « *la solution préférable d'un point de vue concurrentiel serait de prévoir explicitement qu'EDF, en tant que fournisseur, et les fournisseurs concurrents s'approvisionnent en électricité produite par EDF dans les mêmes conditions* »⁷¹. « *Prévoir que les offres de fourniture d'EDF aux consommateurs finals soient fondées sur un approvisionnement en électricité réalisé dans des conditions économiques équivalentes à celles d'un fournisseur alternatif efficace* » constituait à ce titre une solution par défaut.
246. Une plus grande animation concurrentielle de la production et de la vente en gros permettrait aux marchés de détail de s'affranchir au moins partiellement de cette référence, au profit d'une plus grande diversité d'offres.

Recommandation n° 8 : Envisager la régulation post-ARENH pour favoriser la concurrence sur les marchés amont et aval de l'électricité, sans donner de rôle aux TRV.

3. LES TRV DONNENT UN ROLE EXCESSIF A EDF SUR LES MARCHES DE DETAIL, AU DETRIMENT DES FOURNISSEURS ALTERNATIFS ET DE LA CONCURRENCE

247. L'existence des TRV renforce l'image d'EDF tandis que ses concurrents sont relégués au rôle de fournisseurs « alternatifs ».
248. Dans son avis de 2021, la Commission avait relevé que « *lorsqu'une entreprise est désignée comme fournisseur de tarifs réglementés, cela comporte des avantages immatériels, notamment en termes de perception de la fiabilité de sa marque (prestataire de « services publics »). Des problèmes se posent également lorsque les entreprises, sous la même marque, employant le même personnel et les mêmes actifs, proposent des offres de prix réglementés et non réglementés.* »
249. La fourniture d'électricité aux TRV vient de plus s'ajouter à la position très importante d'EDF sur les marchés de production, fruit de l'histoire, et à son omniprésence dans le système électrique – Enedis et RTE étant par exemple ses filiales.
250. EDF est la quatrième entreprise préférée des français selon le sondage IFOP « *[l]e regard des Français sur leurs entreprises préférées* » en 2024.
251. Cette situation confère également des avantages matériels à EDF. À l'échelle de l'ensemble de son activité, les TRV garantissent à l'entreprise une activité et une clientèle importantes

⁷¹ Lettre de la CRE et de l'Autorité de la concurrence du 20 décembre 2023.

et relativement stables, auxquelles ses concurrents n'ont pas accès. Dans le domaine commercial, ces avantages prennent la forme d'économies d'échelle.

252. Du fait de cette situation, les fournisseurs concurrents pourraient ne pas être incités à investir dans le marché français, que ce soit dans le domaine de la commercialisation et de la production.
253. La possibilité de distribuer des TRV pourrait à ce titre être ouverte à tous les fournisseurs. Une telle évolution impliquerait une évaluation de la charge ou au contraire du bénéfice que représente cette obligation de service public.

Recommandation n° 9 : À défaut de les supprimer, ouvrir à tous les fournisseurs la possibilité de distribuer des TRV.

254. De plus, l'existence des TRV place EDF dans une situation d'abuser de la position dominante que lui confèrent les TRV.
255. Dans une décision du 22 février 2022⁷², l'Autorité a sanctionné EDF pour avoir, entre 2004 et 2021, abusé des moyens dont elle disposait en sa qualité de fournisseur d'électricité aux TRV afin de développer la commercialisation d'offres de marché de gaz et de services énergétiques, et de convertir une grande partie de sa clientèle au moment charnière de la fin des TRV électricité pour une partie de la clientèle professionnelle. Ces pratiques ont perduré au moins entre mars 2004 et le 25 mai 2021.
256. La décision de l'Autorité souligne que l'existence des TRV confère à EDF des moyens non reproductibles par ses concurrents – et notamment les données issues des fichiers de ses clients éligibles aux TRV et les infrastructures commerciales dédiées à la gestion des contrats aux TRV. Or, ceci a été indiqué par la Cour d'appel de Paris, un ancien monopole historique « *doit veiller à éviter toute exploitation abusive de moyens qui ne sont pas reproductibles par les nouveaux entrants sur le marché ouvert à la concurrence à un coût raisonnable et selon des délais acceptables, eu égard à sa responsabilité particulière sur ce marché, et à éviter que les avantages concurrentiels liés au statut d'ancien monopole, et qui ne procèdent donc pas d'une concurrence par les mérites, soient utilisés d'une manière qui pourrait obérer le fonctionnement concurrentiel du marché* » (Cour d'appel de Paris, 12 septembre 2018, PMU, RG n° 18/04914).
257. Cette décision rend obligatoire des engagements proposés par EDF dans le cadre de la procédure de transaction visant à prévenir un nouvel abus de position dominante et à favoriser la concurrence par les mérites sur les marchés concernés. Ces engagements portent, d'une part, sur la mise à disposition par EDF de son fichier clients aux TRV « Bleu » aux fournisseurs alternatifs d'électricité, et, d'autre part, sur la séparation des parcours de souscription des clients aux TRV « Bleu » et en offre de marché. Ces engagements sont mis en œuvre pour une durée de trois ans, renouvelable une fois, à compter de la notification de la décision.
258. La durée très longue des pratiques, en particulier lorsqu'elle est mise au regard de la durée des engagements, montre bien les limites des interventions *ex post* des autorités de concurrence et les risques intrinsèques que représente le maintien des TRV.
259. Une partie des consommateurs pour la conquête desquels EDF avait abusé de sa position dominante, notamment au moment où ils avaient perdu leur éligibilité aux TRV, redeviendra

⁷² Autorité de la concurrence, Décision n° 22-D-06 du 22 février 2022 relative à des pratiques mises en œuvre par la société EDF dans le secteur de l'électricité.

d'ailleurs éligible aux TRV en 2025, au titre de la loi du 11 avril 2024 précitée. La mise en place d'un parcours de souscription des TRV distinct pour ces nouveaux clients serait susceptible de réduire l'altération du processus concurrentiel qui pourrait résulter de l'extension de l'éligibilité aux TRV.

260. Plus généralement, toute mesure visant à distinguer les activités de fourniture d'électricité aux TRV des autres activités, en particulier commerciales, d'EDF serait favorable au développement de la concurrence et limiterait le risque d'abus sur le marché. Cette distinction peut se faire au sein d'EDF ainsi que vis-à-vis des consommateurs. En 2018, et dans le contexte de fin des TRV du gaz, Engie avait par exemple créé une marque distincte « Gaz tarif réglementé », sous laquelle étaient commercialisées ses offres à prix réglementé.

Recommandation n° 10 : Mieux distinguer, au sein d'EDF et vis-à-vis des consommateurs par l'usage d'une marque distincte, les activités de fourniture d'électricité aux TRV des autres activités, en particulier commerciales, de l'entreprise.

IV. Les catégories de consommateurs pour lesquels une réglementation des prix est nécessaire

261. Si le périmètre des TRV avant la réforme de 2023 couvrait certains consommateurs qui pouvaient bénéficier d'une réglementation du niveau des prix, la suppression du critère de soutirage en 2024 confirme la confusion sur le rôle des TRV.

1. AVANT LA REFORME DE 2024, LES TRV PROTEGEAIENT CERTAINS CONSOMMATEURS QUI SERAIENT LA CIBLE LOGIQUE D'UNE POLITIQUE SOCIALE DE L'ELECTRICITE, SANS ETRE L'OUTIL LE PLUS ADAPTE A CETTE FIN

262. En dépit de leurs nombreux effets de bord, les TRV ne constituent pas un outil de redistribution au bénéfice du consommateur ou un prix bas. Comme évoqué *supra*, ils jouent tout de même un rôle nécessaire pour certaines catégories de consommateurs :
- pour les consommateurs des ZNI, pour lesquels ils constituent le fondement de la péréquation tarifaire avec la France métropolitaine ;
 - pour les consommateurs qui ne trouvent pas de fournisseurs, pour lesquels ils constituent une offre de dernier recours ;
 - pour les consommateurs vulnérables, pour lesquels ils constituent une offre simple, facile à souscrire et surveillée de près par les pouvoirs publics.
263. Les TRV pourraient toutefois être remplacés pour chacun de ces rôles par un dispositif qui serait pilotable de manière plus fine par les pouvoirs publics – et notamment un TRV réduit aux seules ZNI et la désignation d'un ou plusieurs fournisseurs de dernier recours.
264. La protection et le soutien aux consommateurs vulnérables peuvent, de même, faire l'objet d'une politique dédiée. Dans son avis du 27 août 2021, la Commission avait invité les autorités françaises à continuer de prendre « *en compte les besoins spécifiques des*

consommateurs en situation de précarité énergétique et vulnérables sur le plan énergétique », tout en réduisant le champ d'application de la réglementation des prix.

265. Le remplacement au 1^{er} janvier 2018 du tarif de première nécessité par le chèque énergie a déjà retiré l'objet redistributif de la réglementation des prix pour le confier au chèque énergie, qui préserve le signal-prix et dont les pouvoirs publics pilotent le montant, l'assiette, et les modalités.
266. La France gagnerait en outre à adopter une définition des « *consommateurs vulnérables en situation de précarité énergétique* », conformément au droit de l'Union. L'inventaire des mesures concourant à leur protection, et le cas échéant leur renforcement, permettraient de mettre fin aux TRV sans risque pour eux.
267. En tout état de cause, les TRV pourraient même être restreints aux seuls consommateurs vulnérables en situation de précarité énergétique – comme c'est le cas en Italie – pour garder l'essentiel de leurs effets en minimisant leurs effets délétères sur la concurrence. Un tel dispositif serait conforme au droit de l'Union.

2. LES CONSOMMATEURS CONCERNES PAR L'EXTENSION DES TRV N'EN SONT PAS UNE CIBLE LOGIQUE

268. La loi du 11 avril 2024 a modifié l'article L. 337-7 du code de l'énergie⁷³. Elle prévoit la suppression du critère de soutirage pour l'éligibilité aux TRV, étendant le dispositif aux sites des petits consommateurs non-résidentiels ayant une puissance de soutirage souscrite supérieure à 36 kVA le 1^{er} février 2025. La mesure a été proposée en réponse aux difficultés rencontrées par les boulangers et largement médiatisées – 80 % d'entre eux n'étant pas éligibles aux TRV⁷⁴.
269. La mesure votée avec un sentiment d'urgence quoiqu'après la fin de la crise énergétique n'a pas fait l'objet d'une évaluation précise, et il n'est pas clair de savoir quel est le nombre ou le profil des consommateurs concernés. La Direction générale de l'énergie et du climat, interrogée durant l'instruction du présent rapport, indique que l'effet de la mesure dépendra surtout des conditions qui prévaudront sur les marchés de gros – illustration supplémentaire des dynamiques cycliques créées par les TRV sur les marchés de détail.
270. Le consensus autour de la mesure et les débats qui ont entouré son adoption montrent la confusion persistante sur le rôle des TRV, décrits comme un prix fixe, un prix bas, voire un dispositif de politique industrielle qui gagnerait à être étendu à toutes les entreprises de taille intermédiaire (ETI).
271. L'extension des TRV à de nouvelles catégories de consommateurs éloigne en outre la France de l'objectif de libre-fixation des prix de détail et revient sur une réforme introduite dès 2010, dans la loi NOME.

⁷³ Ancienne rédaction : « I. Les tarifs réglementés de vente d'électricité mentionnés à l'article L. 337-1 bénéficient, à leur demande, pour leurs sites souscrivant une puissance inférieure ou égale à 36 kilovoltampères : 1° Aux consommateurs finals domestiques, y compris les propriétaires uniques et les syndicats de copropriétaires d'un immeuble unique à usage d'habitation ; 2° Aux consommateurs finals non domestiques qui emploient moins de dix personnes et dont le chiffre d'affaires, les recettes ou le total de bilan annuels n'excèdent pas 2 millions d'euros. »

⁷⁴ Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur la proposition de loi visant à la nationalisation du groupe Electricité de France, 1^{er} février 2023.

272. Une fois de plus, dans un contexte de dérèglementation des marchés de gros, les TRV apparaissent comme le dernier outil de la politique énergétique sur lequel se cristallisent toutes les attentes.

V. Conclusion : préparer l'avenir des TRV

273. Les TRV ne jouent pas le rôle transitoire que leur prescrit le droit de l'Union en vue d'assurer une « *concurrence effective* » et une « *une tarification efficace* ».

274. Ils tendent à remplir, sans toujours y parvenir, un certain nombre de rôles sur les marchés de détail de l'électricité, sans poursuivre d'objectif d'intérêt économique général précis qui justifierait leur existence. Si leur « lissage » concourt à la stabilité des prix, le bénéfice que ce dernier représente pour le consommateur est très limité, hors période de crise. En période de crise, l'État peut mobiliser un grand nombre de dispositifs au renfort des TRV qui ne suffisent pas, à eux seuls, à protéger le consommateur.

275. En revanche, les TRV créent de nombreuses distorsions du point de vue de la concurrence.

276. Les TRV captent une part très importante de la demande des consommateurs résidentiels et une part importante de la demande des consommateurs non-résidentiels, qui sont soustraits au jeu concurrentiel. Leur succès semble en effet tenir largement au passé monopolistique du marché et à la relative passivité des consommateurs.

277. Les TRV renforcent le rôle déjà très important de l'ancien monopole historique sur les marchés de l'électricité et son image auprès des consommateurs. Ils cantonnent les fournisseurs concurrents à un rôle secondaire et limitent la taille de leurs portefeuilles de clients, source d'économies d'échelle.

278. Les TRV tendent à constituer une forme de réglementation générale du niveau des prix, en envoyant un « signal directeur » par rapport auquel l'ensemble des fournisseurs peuvent positionner leurs offres de marché, voire les aligner. Ce rôle est d'ailleurs au cœur de la conception qu'en ont EDF et les pouvoirs publics.

279. Les TRV présentent les inconvénients structurels de la réglementation des prix. L'impossible atteinte du « bon » niveau régulé suscite des débats byzantins, liés entre autres à la poursuite d'objectifs rivaux. Le prix des TRV s'impose malgré tout au marché.

280. Les TRV, pourtant fondés sur une méthode de calcul objective, s'ajustent en pratique difficilement à la hausse, tant leur fixation revêt une dimension politique. À la régulation économique, conçue pour minimiser les effets sur la concurrence, s'ajoute une forte régulation politique.

281. Parce qu'ils constituent un dispositif directement à la main des pouvoirs publics, les TRV cristallisent une grande partie des espoirs placés dans les politiques de l'énergie.

282. L'existence des TRV constitue autant d'obstacles au libre-jeu de la concurrence et aux bienfaits potentiels de cette dernière – en termes de prix, d'innovation ou encore d'investissement.

283. Pour toutes ces raisons, l'Autorité recommande de préparer de manière active la suppression des TRV, sans renoncer aux objectifs de politique publique qui leur sont attribués mais en affectant à ceux-ci des instruments mieux ciblés.

284. Dans tous les cas, l’Autorité recommande de :

- Recommandation n° 1** : Accélérer la mise en œuvre des mesures destinées à abaisser les barrières à l’entrée des fournisseurs sur le territoire des ELD et favoriser le développement de la concurrence. 22
- Recommandation n° 2** : Envisager l’avenir de la réglementation des prix dans les ZNI séparément de la question de l’existence des TRV en métropole. 23
- Recommandation n° 3** : Désigner soit un, soit, si possible, plusieurs fournisseurs de dernier recours selon les conditions introduites par la directive 2024/1711 du 13 juin 2024, en particulier en ce qui concerne les incitations données aux consommateurs à revenir à une offre de marché. 25
- Recommandation n° 4** : Compléter le cadre protégeant les consommateurs sans pérenniser des dispositifs qui devraient relever d’interventions de crise, notamment en inscrivant dans la loi certaines mesures prévues dans les lignes directrices proposées par la CRE suite à la crise énergétique. 30
- Recommandation n° 5** : Continuer de développer et de promouvoir le comparateur du Médiateur national de l’énergie. 30
- Recommandation n° 6** : Faire porter la réflexion quant à la question des signaux-prix sur les marchés de détail sur l’ensemble des offres, y compris sur les offres de marché, pour ne plus faire des TRV le principal levier des politiques publiques en matière d’électricité. ... 38
- Recommandation n° 7** : Envisager, en cas de suppression des TRV, l’autorisation sous condition d’offres prévoyant le versement d’une indemnité en cas de résiliation, comme un levier pour promouvoir certains types d’offres au bénéfice du consommateur. 55
- Recommandation n° 8** : Envisager la régulation post-ARENH pour favoriser la concurrence sur les marchés amont et aval de l’électricité, sans donner de rôle aux TRV. 60
- Recommandation n° 9** : À défaut de les supprimer, ouvrir à tous les fournisseurs la possibilité de distribuer des TRV. 61
- Recommandation n° 10** : Mieux distinguer, au sein d’EDF et vis-à-vis des consommateurs par l’usage d’une marque distincte, les activités de fourniture d’électricité aux TRV des autres activités, en particulier commerciales, de l’entreprise. 62