

Autorité
de la concurrence



Rapport d'évaluation du 22 juillet 2021
sur le dispositif des tarifs réglementés de vente d'électricité

L'Autorité de la concurrence,

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

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

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° 98-A-05 du 28 avril 1998 relatif à une demande d'avis sur les principes à respecter ou les dispositions à prévoir pour assurer le fonctionnement concurrentiel du marché électrique dans le cadre tracé par la directive européenne 96/92/CE, n° 09-A-43 du 27 juillet 2009 relatif à un projet de décret concernant les tarifs réglementés de vente de l'électricité, 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 ;

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 :

I.	CONSTATATIONS	4
	A. Contexte juridique européen	4
	1. <i>L'ouverture progressive à la concurrence des marchés de l'électricité</i>	<i>5</i>
	2. <i>La conformité des TRV à la directive n° 2009/72.....</i>	<i>5</i>
	3. <i>De nouveaux critères introduits par la directive n° 2019/944</i>	<i>6</i>
	B. Contexte juridique national.....	9
	1. <i>Les tarifs réglementés de vente.....</i>	<i>10</i>
	2. <i>La mise en place de réformes pour améliorer la contestabilité des TRV</i>	<i>12</i>
	3. <i>Les différentes briques de coûts qui composent les TRV</i>	<i>13</i>
	4. <i>Les conséquences de l'écrêtement de l'ARENH sur les TRV.....</i>	<i>19</i>
	5. <i>L'objectif de concurrence effective</i>	<i>20</i>
	6. <i>Les objectifs d'intérêt général poursuivis par les TRV</i>	<i>22</i>
	C. Les spécificités du marché français de l'électricité.....	23
	D. Données générales concernant le marché de détail	24
	1. <i>Parts de marché</i>	<i>25</i>
	2. <i>Un marché concentré</i>	<i>26</i>
II.	ANALYSE	28
	A. Les objectifs d'intérêt économique général.....	28
	1. <i>La sécurité d'approvisionnement.....</i>	<i>29</i>
	2. <i>La cohésion sociale et territoriale</i>	<i>30</i>
	3. <i>La stabilité des prix.....</i>	<i>32</i>
	4. <i>Une offre de sécurité et de référence assurant aux consommateurs un juste retour sur l'investissement dans le parc nucléaire.....</i>	<i>35</i>
	B. L'impact des TRV sur le marché de détail.....	39
	1. <i>Une certaine dynamique concurrentielle.....</i>	<i>40</i>
	2. <i>Une partie des consommateurs captifs de fait</i>	<i>43</i>
	3. <i>Une structuration des prix en référence aux TRV</i>	<i>44</i>
	C. Les catégories de consommateurs pour lesquels une réglementation des prix est nécessaire	45
	1. <i>Les consommateurs résidentiels sans distinction de ressources et les petits professionnels</i>	<i>46</i>
	2. <i>Les clients résidentiels à faibles ressources.....</i>	<i>49</i>

CONCLUSION 50

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.

La Commission de régulation de l'énergie, les gestionnaires des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité, les établissements publics du secteur de l'énergie et les autres entreprises intervenant sur le marché de l'électricité communiquent aux ministres chargés de l'énergie et de l'économie les informations nécessaires à l'accomplissement de la mission d'évaluation mentionnée au présent article.

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. »

Le présent rapport est transmis au Gouvernement sur le fondement de ces dispositions.

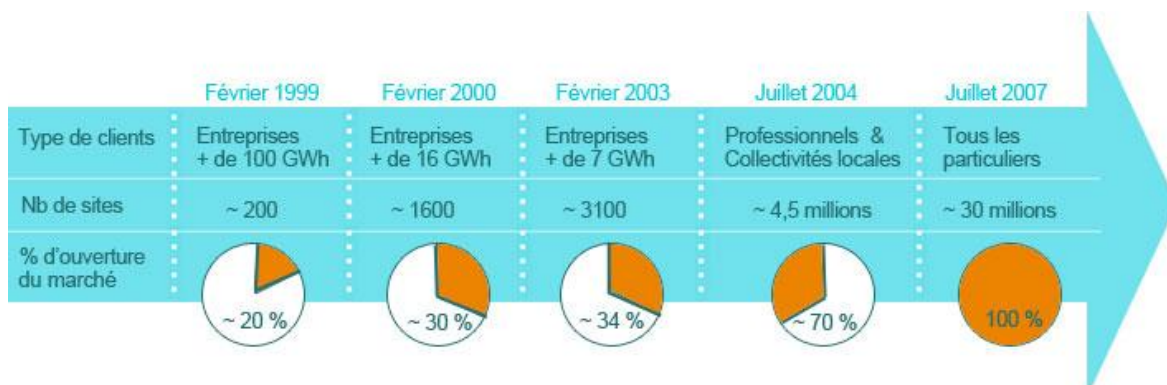
I. Constatations

A. CONTEXTE JURIDIQUE EUROPÉEN

2. Les tarifs réglementés de vente de l'électricité (TRV) constituent une intervention publique dans la fixation des prix, encadrée par le droit de l'Union.

1. L'OUVERTURE PROGRESSIVE À LA CONCURRENCE DES MARCHÉS DE L'ÉLECTRICITÉ

3. L'ouverture à la concurrence du marché français de l'électricité a débuté avec la directive n° 96/92/CE et s'est poursuivie de manière progressive¹, d'abord pour les entreprises puis pour les particuliers, selon la chronologie suivante :



Source : https://www.energie-info.fr/fiche_pratique/louverture-du-marche-de-lelectricite-et-du-gaz-naturel-a-la-concurrence/.

4. En vertu des dispositions européennes, à compter du 1^{er} juillet 2007 et jusqu'au 1^{er} janvier 2016, tous les consommateurs d'électricité établis en France qu'ils soient ou non résidentiels, ont pu choisir librement de conclure soit :
- un contrat au TRV : ce type de contrat est exclusivement proposé par EDF ainsi que par les entreprises locales de distribution (ci-après les « **ELD** ») sur leurs zones de desserte ;
 - un contrat en offre de marché (OM) : ce type de contrat est proposé tant par EDF (ou les ELD) que par les fournisseurs alternatifs.

2. LA CONFORMITÉ DES TRV À LA DIRECTIVE N° 2009/72

5. Dans sa décision du 18 mai 2018², le Conseil d'État s'est prononcé sur la compatibilité des TRV avec le droit de l'Union, notamment au regard des objectifs poursuivis par la directive n° 2009/72/CE du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur

¹ Directive n° 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité ; directive n° 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 96/92/CE ; directive n° 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 ; directive (UE) n° 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.

² Conseil d'État, 18 mai 2018, Société Engie et Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE).

de l'électricité, dont l'article 3 autorise explicitement l'intervention de l'État dans la fixation du prix de l'électricité : « *En tenant pleinement compte des dispositions pertinentes du traité, en particulier de son article 86, les Etats membres peuvent imposer aux entreprises du secteur de l'électricité, dans l'intérêt économique général, des obligations de service public qui peuvent porter sur (...) le prix de la fourniture (...). Ces obligations sont clairement définies, transparentes, non discriminatoires et vérifiables et garantissent aux entreprises d'électricité de la Communauté un égal accès aux consommateurs nationaux (...)* ».

6. Se référant également à la jurisprudence de la Cour de justice³, le Conseil d'État a estimé que : « *La réglementation des prix de vente de l'électricité figurant aux articles L. 337-4 à L. 337-9 du code de l'énergie doit être regardée comme constituant, par sa nature même, une entrave à la réalisation d'un marché de l'électricité concurrentiel prévue par la directive 2009/72/CE, et la conformité de cette réglementation aux objectifs poursuivis par cette directive est subordonnée au respect de la triple condition qu'elle réponde à un objectif d'intérêt économique général, qu'elle ne porte atteinte à la libre fixation des prix que dans la seule mesure nécessaire à la réalisation de cet objectif et notamment durant une période limitée dans le temps et, enfin, qu'elle soit clairement définie, transparente, non discriminatoire et contrôlable.* ».
7. Sans se prononcer sur la légitimité des autres objectifs d'intérêt général allégués par le Gouvernement (sécurité d'approvisionnement, cohésion sociale et territoriale), le Conseil d'État a validé l'objectif général de stabilité des prix et estimé que la réglementation du prix de vente était :
 - « *proportionnée à l'objectif de stabilité des prix, sous réserve qu'elle prévoie (...) un réexamen périodique de la nécessité de l'intervention étatique (...) et qu'elle ne concerne que "les consommateurs domestiques et les professionnels ayant une faible consommation d'électricité, tels que les artisans, commerçants et professions libérales" et non "les sites non résidentiels appartenant à des grandes entreprises" »*
 - « *clairement définie, transparente, non discriminatoire et contrôlable* ».
8. La loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, dite « Énergie-Climat », a modifié en conséquence le code de l'énergie, en restreignant l'éligibilité aux TRV (voir § 25) et en prévoyant un réexamen périodique de la nécessité des TRV.

3. DE NOUVEAUX CRITÈRES INTRODITS PAR LA DIRECTIVE N° 2019/944

9. Le droit de l'Union a évolué depuis la décision précitée du Conseil d'État du 18 mai 2018. Le paragraphe 6 de l'article 5 de la directive n° 2019/944 du 5 juin 2019⁴, prévoit désormais

³ CJUE, 20 avril 2010, Federutility e.a. c/ Autorità per l'energia elettrica e il gas (aff. C-265/08), concernant le prix du gaz.

⁴ La directive 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

que les interventions publiques dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité « *aux clients résidentiels et aux microentreprises* » ne peuvent avoir que 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 (...)* ».

10. Le considérant n° 23 de la directive précise que les États membres « *devraient* » limiter leurs interventions tarifaires aux seules circonstances exceptionnelles : « *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 interventions des autorités de régulation et des autorités de concurrence se sont révélées inopérantes.* ».
11. L'article 5 de la directive de 2019 impose en outre des conditions plus strictes que celles posées par la directive de 2009 afin d'évaluer la compatibilité des TRV avec le droit de l'Union.
12. Certains de ces critères ont déjà dégagés par le Conseil d'Etat de la jurisprudence de la Cour de justice :
 - poursuite d'un objectif d'intérêt économique général ;
 - respect du principe de nécessité ;
 - définition claire, transparente, non discriminatoire et vérifiable ;
 - garantie aux entreprises d'un égal accès au client ;
 - limitation dans le temps.
13. Pour d'autres, en revanche, le Conseil d'État n'a pas eu l'occasion de se prononcer explicitement. Les « *interventions publiques* » doivent ainsi, notamment :
 - être « *assorties d'un ensemble de mesures permettant de parvenir à une concurrence effective et d'une méthode d'évaluation des progrès en ce qui concerne ces mesures* » ;
 - être « *fixées à l'aide d'une méthode garantissant un traitement non discriminatoire des fournisseurs* » ;
 - être « *établies à un prix supérieur aux coûts, à un niveau permettant une concurrence tarifaire effective* » ;
 - être « *conçues de façon à réduire au minimum tout impact négatif sur le marché de gros de l'électricité* » ;

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.

- garantir que « tous les bénéficiaires de telles interventions publiques ont la possibilité de choisir des offres du marché concurrentielles et qu'ils sont directement informés, au moins tous les trimestres, de l'existence d'offres et des économies possibles sur le marché concurrentiel, en particulier en ce qui concerne les contrats d'électricité à tarification dynamique, et garantissent que ceux-ci bénéficient d'une assistance pour passer à une offre fondée sur le marché » ;
 - ne pas conduire à « des subventions croisées directes entre les clients fournis aux prix du marché libre et ceux fournis aux prix de fourniture réglementés. »⁵.
14. Toutefois, le Conseil d'État, dans la décision Société Engie et ANODE précitée, s'est prononcé sur l'obligation de couverture des coûts, en prenant appui sur l'article 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « Si ces stipulations [article 102] interdisent à l'autorité administrative d'imposer à un fournisseur détenant une position dominante sur le marché de détail de vendre l'électricité à un prix inférieur à ses coûts de fourniture, elles n'imposent pas que les tarifs de vente réglementés imposés à l'opérateur dominant puissent être contestés par des fournisseurs concurrents moins efficaces. »⁶.
15. Sans se référer explicitement à la nouvelle directive, il s'est, par ailleurs, également prononcé sur l'exigence d'un principe de « concurrence tarifaire effective » dans deux décisions de novembre 2019⁷. Il a dégagé ce principe de l'intention du législateur dans la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (ci-après « loi NOME »), ayant réformé la construction des TRV en 2010, afin de justifier la méthode de calcul des coûts de chaque brique qui composent désormais les TRV établie par la CRE.
16. Au regard du critère de « concurrence tarifaire effective » imposé désormais par la directive n° 2019/944, il apparaît que les TRV ne doivent plus seulement être contestables au sens du droit de la concurrence, c'est-à-dire au regard de l'obligation de couverture des coûts d'EDF, permettant ainsi aux concurrents aussi efficaces de les contester effectivement⁸. Ils doivent également être fixés à un niveau qui permette qu'ils soient, en pratique, contestés par un nouvel entrant, sans pour autant couvrir ses frais d'entrée spécifiques.
17. En l'absence de jurisprudence sur la notion de « concurrence tarifaire effective », cette dernière peut faire l'objet d'une interprétation plus ou moins large : contestabilité pour tous les fournisseurs alternatifs (même par les moins efficaces), une majorité d'entre eux (par les

⁵ Article 5.7 de la directive n° 2019/944 précitée.

⁶ Dans la décision n° 386078 du 15 juin 2016, le Conseil d'État s'était déjà prononcé sur l'obligation de couverture des coûts : les TRV doivent couvrir les « coûts comptables complets de la fourniture de l'électricité aux tarifs réglementés par les fournisseurs historiques, incluant les frais financiers ; qu'en revanche, ces tarifs n'ont pas à garantir un niveau quelconque de rémunération des capitaux propres engagés ».

⁷ CE, décisions du 6 novembre 2019, n° 424573, Société Engie et n° 431902, associations Union fédérale des consommateurs - Que choisir (UFC - Que choisir) et Consommation, logement et cadre de vie (CLCV).

⁸ Avis n° 19-A-07 du 25 mars 2019 relatif à la fixation des tarifs réglementé de vente d'électricité.

opérateurs moyennement efficaces), ou quelques-uns (par les opérateurs presque aussi efficaces).

18. Le paragraphe 8 de l'article 5 de la directive n° 2019/944 prévoit, par ailleurs, que les États membres notifient les mesures prises à la Commission européenne et que cette notification :
 - est accompagnée d'une explication quant aux raisons pour lesquelles d'autres instruments n'étaient pas suffisants pour atteindre l'objectif poursuivi, quant à la manière dont les exigences énoncées ont été respectées et quant aux effets des mesures notifiées sur la concurrence ;
 - précise qui sont les bénéficiaires, la durée des mesures et le nombre de clients résidentiels touchés par les mesures ;
 - explique la manière dont les prix réglementés ont été fixés.
19. Le paragraphe 9 de l'article 5 de la directive n° 2019/944 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 européenne 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. »*.
20. Enfin, le paragraphe 10 de l'article 5 de la directive n° 2019/944 dispose que, le 31 décembre 2025 au plus tard, la Commission européenne 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. »*.

B. CONTEXTE JURIDIQUE NATIONAL

21. La mise en place d'un monopole public de l'électricité en France lors de la nationalisation d'EDF en 1946 s'est accompagnée d'une politique de tarification unique des prix à l'échelle nationale. Aujourd'hui les TRV, dont le champ d'éligibilité s'est d'ailleurs réduit en application du droit de l'Union⁹, coexistent avec des offres de marché.

⁹ Les directives européennes ont fait l'objet de transpositions en droit national par le biais de plusieurs lois ou ordonnances : loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité ; loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières ; loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique ; loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie ; loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité ; loi n° 2014-344 du 17 mars

1. LES TARIFS RÉGLEMENTÉS DE VENTE

22. Conformément à l'article L. 121-5 du code de l'énergie, la mission de fournir l'électricité au tarif réglementé constitue une obligation de service public qui incombe à EDF ainsi que, dans leur zone de desserte, aux ELD : « *La mission de fourniture d'électricité consiste à assurer, en favorisant la maîtrise de la demande, la fourniture d'électricité, sur l'ensemble du territoire, aux clients bénéficiaires des tarifs réglementés de vente dans les conditions prévues aux articles L. 337-4 à L. 337-9.(...) Cette fourniture concourt à la cohésion sociale, au moyen de la péréquation nationale des tarifs. Cette mission incombe à Electricité de France ainsi que, dans leur zone de desserte, aux entreprises locales de distribution chargées de la fourniture (...)* ».
23. Les TRV sont « *définis en fonction de catégories fondées sur les caractéristiques intrinsèques des fournitures, en fonction des coûts définis mentionnés à l'article L. 337-6* »¹⁰. Les caractéristiques intrinsèques sont notamment le réseau de raccordement, la puissance souscrite et les profils de consommation (base, heures pleines / heures creuses, etc.). Jusque fin 2015 ont coexisté trois TRV, le TRV Bleu (particuliers, collectivités et petites entreprises), le TRV Jaune (entreprises) et le TRV Vert (usines et entreprises à très forte consommation) selon le schéma suivant :

	Bleu	Jaune	Vert
Réseau de raccordement	Distribution basse tension	Distribution basse tension	Distribution haute tension ou transport
Classification	C5	C4	C2 et C3
Plage de puissance	<36 kVA	>36 kVA et <250 kVA	> 250 kVA
Nature du site	Résidentiel et non-résidentiel	Non-résidentiel	Non-résidentiel
Mesure de la consommation	Profilé	Profilé	Télérelevé ou profilé
Consommation moyenne annuelle par site	Environ 5 MWh (résidentiel) Environ 9 MWh (non-résidentiel)	Environ 120 MWh	Environ 800 MWh

2014 relative à la consommation ; ordonnance n° 2021-237 du 3 mars 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/944.

¹⁰ Article L. 337-5 du code de l'énergie.

24. La disparition des TRV Jaune et Vert à compter du 1^{er} janvier 2016 a été prévue par la loi NOME¹¹, afin notamment de se conformer aux engagements pris devant la Commission européenne par le Gouvernement français¹².
25. La loi Énergie-Climat de 2019 précitée a en outre prévu l'extinction progressive des TRV Bleu pour certaines catégories de consommateurs. Ainsi, conformément au nouvel article L. 337-7-I du code de l'énergie, depuis le 31 décembre 2020, les TRV sont maintenus uniquement :
 - pour les particuliers ;
 - pour les propriétaires uniques et les copropriétés d'un immeuble unique à usage d'habitation ;
 - pour les TPE et les petites structures publiques, à condition qu'elles emploient moins de 10 personnes et/ou que leur chiffre d'affaires, leurs recettes ou le total de leur bilan annuel ne dépasse pas 2 millions d'euros.
26. Par conséquent, depuis la suppression du Tarif de Première nécessité (TPN)¹³ au 1^{er} janvier 2018 au bénéfice de l'instauration d'un chèque énergie¹⁴, l'État n'intervient plus dans la fixation des prix de la fourniture d'électricité au client final qu'à travers les TRV pour les clients résidentiels, les TPE ou les petites structures publiques.
27. En outre, la loi NOME a acté le principe de réversibilité, qui garantit au consommateur ayant souscrit une offre de marché (et ayant donc quitté les TRV) la possibilité de retour aux TRV.
28. Depuis 2016, selon les termes de l'article L. 337-4 du code de l'énergie : « *La Commission de régulation de l'énergie [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. Les tarifs sont publiés au Journal officiel. (...)* ».
29. Dans les faits, les modifications de tarifs réglementés interviennent au moins une fois par an. Lors des dix dernières années, comme le montre le tableau ci-dessous, les TRV ont régulièrement augmenté.

¹¹ Loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, article 14.

¹² Commission européenne, décision du 12 juin 2012 concernant l'aide d'État n° SA.21918.

¹³ Le TPN était un droit sous conditions de ressources qui permettait d'obtenir une réduction sur l'abonnement et sur la consommation d'électricité des 100 premiers kWh par mois. La réduction était de 40, 50 ou 60 % au prorata du nombre de personnes vivant dans le foyer. Il a été créé par l'article 4 de la loi du 10 février 2000 relatif à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

¹⁴ Mis en place le 1^{er} janvier 2018, le chèque énergie permet aux particuliers d'obtenir, de façon automatique, une aide financière pour payer leurs factures d'électricité. Le montant octroyé dépend du revenu fiscal de référence et du nombre d'occupants du foyer. Le montant du chèque est d'au minimum 48 euros et d'au maximum 277 euros.

Historique des évolutions moyennes du tarif réglementé de vente d'électricité

Date	Tarifs bleus résidentiels	Tarifs bleus non résidentiels	Tarifs jaunes	Tarifs verts
15 août 2010	+3,0 %	+4,0 %	+4,5 %	+5,5 %
1 ^{er} juillet 2011	+1,7 %		+3,2 %	+3,2 %
23 juillet 2012	+2,0 %		+2,0 %	+2 %
1 ^{er} août 2013	+5,0 %		+2,7 %	+0,0 %
1 ^{er} novembre 2014	+2,5 %	-0,7 %	+2,5 %	+3,7 %
1 ^{er} août 2015	+2,5 %	+0,0 %	+0,9 %	+4,0 %
1 ^{er} août 2016	- 0,5 %	- 1,5 %		
1 ^{er} août 2017	+1,7%	+1,7%		
1 ^{er} février 2018	¹ +0,7%	+1,6%		
1 ^{er} août 2018	- 0,5 %	+1,1%		
1 ^{er} juin 2019	+7,7 %	+7,7 %		
1 ^{er} août 2019	+ 1,49 %	+ 1,34%		
1 ^{er} février 2020	+3,00%	+3,10%		
1 ^{er} août 2020	+1,82%	+1,81%		
1 ^{er} février 2021	+1,93%	+3,23%		

Source : CRE, Observatoire des marchés de détail Premier Trimestre 2021

2. LA MISE EN PLACE DE RÉFORMES POUR AMÉLIORER LA CONTESTABILITÉ DES TRV

30. La loi NOME a prévu la mise en place progressive, jusqu'au 31 décembre 2015, de deux dispositifs permettant d'accélérer le développement de la concurrence sur le marché de la fourniture d'électricité :
- un accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ci-après « ARENH »), afin de permettre une contestation effective des TRV, en offrant aux fournisseurs alternatifs l'accès à un prix régulé de l'électricité produite par les centrales nucléaires d'EDF ;
 - un calcul des TRV par empilement des coûts, afin d'assurer une meilleure contestabilité des TRV par les fournisseurs alternatifs, en isolant chaque brique de coût et en intégrant une brique ARENH correspondant au volume maximum auquel est éligible un fournisseur alternatif.
31. L'ARENH a été mis en place conformément aux préconisations du rapport Champsaur de 2009, qui mettait en évidence que l'accès à l'électricité nucléaire aux mêmes conditions qu'EDF était nécessaire au développement de la concurrence sur le marché de détail.

32. Depuis le 1^{er} juillet 2011, l'ARENH permet ainsi aux fournisseurs alternatifs d'accéder à un prix régulé à l'électricité produite par les centrales nucléaires historiques d'EDF qui étaient en service à la date de promulgation de la loi NOME.
33. L'article L. 336-3 du code de l'énergie prévoit que le volume maximal cédé à ce titre à un fournisseur est calculé : « *en fonction des caractéristiques et des prévisions d'évolution de la consommation des consommateurs finals (...) que l'intéressé fournit et prévoit de fournir sur le territoire métropolitain continental, et en fonction de ce que représente la part de la production des centrales (...) dans la consommation totale des consommateurs finals.* » Ainsi, tout consommateur d'électricité procure à son fournisseur un droit à l'ARENH et les droits des fournisseurs alternatifs doivent globalement correspondre à la réalité du mix énergétique français (environ 70 % d'énergie nucléaire)¹⁵.
34. Néanmoins, l'article L. 336-2 du code de l'énergie dispose que le volume maximal d'électricité pouvant être cédé par EDF au titre de l'ARENH ne peut excéder 100 TWh jusqu'au 31 décembre 2019 et 150 TWh à compter du 1^{er} janvier 2020. Ce volume, fixé par arrêté des ministres chargés de l'économie et de l'énergie après avis de la CRE, s'élève à 100 TWh depuis le début du dispositif, soit environ un quart de la production nucléaire française. Le prix de l'ARENH s'élève, depuis le 1^{er} janvier 2012, à 42 €/MWh. Ce dispositif temporaire doit prendre fin en 2025.
35. Conformément à l'exposé des motifs de la loi NOME, la garantie de « *contestabilité du marché* » nécessite la mise en « *cohérence entre le prix de l'accès régulé à l'électricité de base et les tarifs réglementés de vente* » : « *Cela suppose donc que les tarifs réglementés de vente pour les consommateurs finals soient progressivement, et au plus tard en 2015, construits par addition des coûts d'approvisionnement en électricité, du prix régulé pour la part d'accès régulé à l'électricité de base et du coût du complément de la fourniture intégrant la garantie de capacité, des coûts d'acheminement, des coûts de commercialisation ainsi que d'une rémunération raisonnable. Ainsi, par construction, les fournisseurs alternatifs pourront faire des offres innovantes et compétitives par rapport aux offres réglementées en optimisant l'approvisionnement complémentaire en électricité, les services associés aux offres de fourniture, et les coûts commerciaux.* ».
36. Ainsi, la loi NOME a prévu de remplacer la méthode de calcul des TRV, jusqu'alors fondée sur le principe de la couverture des coûts comptables d'EDF, par une méthode dite d'empilement des coûts.

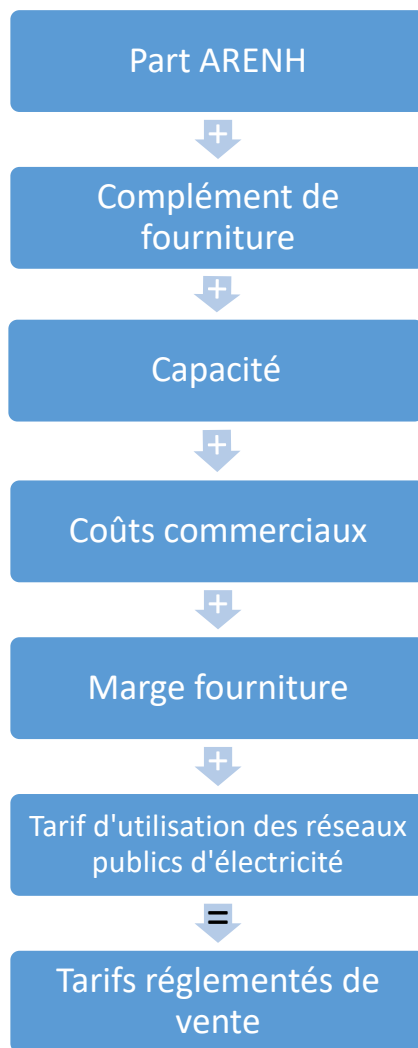
3. LES DIFFÉRENTES BRIQUES DE COÛTS QUI COMPOSENT LES TRV

37. Aux termes de l'article L. 337-5 du code de l'énergie : « *Les tarifs réglementés de vente d'électricité sont définis en fonction de catégories fondées sur les caractéristiques intrinsèques des fournitures, en fonction des coûts mentionnés à l'article L. 337-6* » :

¹⁵ CRE, Rapport de surveillance des marchés de gros 2019 : « La filière nucléaire reste toujours la principale source de production en France avec 70,6 % du mix énergétique ».

« addition du prix d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique, du coût du complément d'approvisionnement au prix de marché, de la garantie de capacité, des coûts d'acheminement de l'électricité et des coûts de commercialisation ainsi que d'une rémunération normale de l'activité de fourniture. (...) » (article L. 337-6 du code de l'énergie).

Construction des tarifs réglementés de vente d'électricité par empilement



38. Pour mémoire, dans sa décision du 6 novembre 2019¹⁶, le Conseil d'État a jugé que : « Ces dispositions, éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité [dite loi NOME] dont elles sont issues, ont pour objet de permettre le développement d'une concurrence tarifaire effective sur le marché de détail de l'électricité », puisque cet empilement reflète la structure de coûts des fournisseurs alternatifs.

¹⁶ Conseil d'État, 06 novembre 2019, n° 424573, Société Engie.

39. Néanmoins, la méthode de calcul pour établir le coût des différentes briques composant les TRV a fait l'objet de nombreux recours des fournisseurs alternatifs auprès du Conseil d'État dans la mesure où, notamment, elle n'assurerait pas la contestabilité des TRV.
40. Le Conseil d'État a, à cet égard, souligné 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 »*.
41. Par ailleurs, le Conseil d'État a relevé que les TRV devaient couvrir les coûts comptables complets d'EDF : *« Il résulte des dispositions combinées des articles L. 337-5, L. 337-6 et R. 337-19 du code de l'énergie, citées au point 11, qu'en instaurant une méthode « par empilement » des coûts, tout en maintenant une référence aux coûts de l'activité de fourniture de l'électricité aux tarifs réglementés par les fournisseurs historiques, le législateur a, dans le but à la fois de ne pas fausser la concurrence sur le marché de détail de l'électricité et de ne pas imposer aux fournisseurs historiques une vente à un tarif inférieur à leur coût de revient, exclu que les tarifs réglementés soient fixés à un niveau artificiellement bas, inférieur aux coûts comptables complets de la fourniture de l'électricité à ces tarifs »*.

Le coût d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique

42. Depuis le 1^{er} juillet 2011, comme précédemment exposé, les concurrents d'EDF peuvent bénéficier de l'ARENH à un prix et pour des volumes déterminés par la CRE.
43. L'ARENH poursuit deux principaux objectifs, selon l'exposé des motifs de la loi NOME :
- permettre à tout consommateur, quel que soit son fournisseur, de bénéficier de l'avantage de compétitivité qui résulte des investissements publics passés dans le parc nucléaire historique ;
 - garantir la contestabilité du marché, en permettant aux fournisseurs alternatifs de *« faire des offres innovantes et compétitives par rapport aux offres réglementées en optimisant l'approvisionnement complémentaire en électricité, les services associés aux offres de fourniture, et les coûts commerciaux »* ;
44. Conformément aux dispositions du code de l'énergie et notamment son article L. 336-3, si les demandes des fournisseurs au titre de ce dispositif excèdent le volume global prévu par les textes, soit 100 TWh/an, alors le volume d'ARENH cédé fait l'objet d'un écrêtement selon les modalités prévues par la CRE (voir ci-après § 64 à 65).

Le coût du complément d'approvisionnement au prix de marché

45. L'article R. 337-19 du code de l'énergie prévoit que *« le coût du complément d'approvisionnement sur le marché est calculé en fonction des caractéristiques moyennes de consommation et des prix de marché à terme constatés »*.

46. Le prix sur le marché de l'électricité est déterminé en fonction des principes de la tarification marginale. Les moyens de production sont mobilisés successivement en commençant par les moins coûteux, jusqu'à ce que l'ensemble de la demande soit couverte. C'est le coût variable du dernier moyen de production mobilisé qui détermine le prix de gros.
47. La CRE calcule le coût du complément d'approvisionnement sur le marché par référence aux prix à terme observés sur les marchés au cours des deux années précédant l'année d'entrée en vigueur des tarifs.
48. En faisant directement référence aux prix de gros, cette méthode est réputée garantir la contestabilité des TRV par les fournisseurs alternatifs, comme l'a confirmé le Conseil d'État dans la décision précitée¹⁷ : « *s'agissant du coût du complément d'approvisionnement sur le marché (...) Le troisième alinéa de l'article R. 337-19 du code de l'énergie prévoit que "le coût du complément d'approvisionnement sur le marché est calculé en fonction des caractéristiques moyennes de consommation et des prix de marché à terme constatés". La Commission [CRE] a ainsi maintenu la **période de lissage de deux ans retenue pour l'élaboration de ses précédentes propositions, laquelle a été fixée sur la base des réponses des acteurs du marché à la consultation publique lancée le 16 février 2016 sur la méthodologie de construction des tarifs réglementés, pour représenter la moyenne des stratégies d'approvisionnement des fournisseurs pour leurs clients résidentiels et petits professionnels, variables d'un fournisseur à l'autre.** (...) La méthodologie retenue par la Commission de régulation de l'énergie correspond à une stratégie d'approvisionnement progressif (...) Il ne ressort pas des pièces du dossier que les fournisseurs alternatifs présents sur le marché ne pouvaient, à la date d'entrée en vigueur des tarifs en litige, reproduire une stratégie d'approvisionnement progressif sur une période de deux ans. Par ailleurs, si un opérateur entrant sur le marché ne peut reproduire une stratégie d'approvisionnement progressif sur une période aussi longue, l'article L. 337-6 du code de l'énergie ne prévoit pas que les tarifs réglementés de vente de l'électricité couvrent les coûts d'entrée spécifiques exposés par un nouvel opérateur, pourvu qu'ils ne créent pas de barrière à l'entrée sur le marché.* » (caractères gras ajoutés)

Le coût de la garantie de capacité

49. Les articles L. 335-1 à L. 335-6 du code de l'énergie imposent aux fournisseurs d'électricité de disposer de garanties de capacités d'effacement de consommation ou de production¹⁸

¹⁷ Conseil d'État, 6 novembre 2019, n° 424573, Société Engie.

¹⁸ Le code de l'énergie établit, dans ses articles L. 335-1 et suivants, un dispositif d'obligation de capacités. Chaque fournisseur est ainsi tenu de s'approvisionner en garanties de capacités pour couvrir la consommation de l'ensemble de ses clients en périodes de pointe de consommation nationale. Ce mécanisme incite à développer, à moyen terme, des capacités de production ou d'effacement :

- achat d'énergie suffisante à un ou plusieurs producteurs d'électricité ;
- production d'électricité ;
- incitation des clients à l'effacement industriel (en cas de pointe de consommation, ces derniers devront réduire leur consommation d'énergie ou passer sur des groupes électrogènes).

RTE, le gestionnaire de transport d'électricité, se charge de vérifier que chaque fournisseur respecte bien ses obligations. Pour cela, un système de garanties par voie de marché a été mis en place.

destinées à assurer la sécurité d’approvisionnement d’électricité de la France. Les garanties de capacité sont échangées sur le marché des capacités via un mécanisme d’enchères.

50. Dans la décision précitée, le Conseil d’État a également validé la méthodologie adoptée par la CRE en ce qui concerne le calcul du coût de la garantie de capacité. Les textes « ***impose[nt] 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*** » (caractères gras ajoutés).
51. Ces trois briques de coûts composent la part énergie des TRV. La part relative entre la brique ARENH et la brique complément d’approvisionnement n’est pas fixée par les textes. Néanmoins, dans la mesure où, d’une part, les droits ARENH des opérateurs alternatifs dépendent du profil de consommation en base de leurs clients¹⁹ et, d’autre part, le nucléaire constitue la principale énergie « en base » (c’est-à-dire disponible hors période de pointe) et représente 70 % du mix énergétique français, la part relative de la brique ARENH par rapport au complément d’approvisionnement est stable, de l’ordre de 70 % en moyenne, selon la Direction générale de l’énergie et du climat (ci-après « DGEC »). Par construction, le coût du complément d’approvisionnement représente donc en moyenne 30 % de la part énergie des TRV.

Les coûts d’acheminement

52. Les coûts d’acheminement de l’électricité par les réseaux publics de transport et de distribution correspondent au Tarif d’Utilisation des Réseaux Publics d’Électricité (ci-après « TURPE »), qui couvre les coûts d’exploitation, de maintenance et de développement.

Les coûts de commercialisation

53. Aux termes de l’article R. 337-19 du code de l’énergie : « ***Les coûts de commercialisation correspondent aux coûts de commercialisation d’un fournisseur d’électricité au moins aussi efficace qu’Electricité de France dans son activité de fourniture des clients ayant souscrit aux tarifs réglementés de vente de l’électricité*** ».
54. Dans la décision du 6 novembre 2019, Société Engie, précitée, le Conseil d’État a relevé que « ***ni les dispositions des articles L. 337-5 et L. 337-6 du code de l’énergie, ni l’objectif de réalisation d’un marché de l’électricité concurrentiel prévu par la directive 2009/72/CE n’imposent que la composante des tarifs réglementés de vente de l’électricité correspondant aux coûts de commercialisation couvre les coûts des fournisseurs d’électricité moins efficaces que la société EDF pourvu que les coûts de commercialisation des fournisseurs alternatifs ne soient pas, à la date de détermination des tarifs, structurellement plus élevés que ceux d’EDF.*** » (caractères gras ajoutés)

¹⁹ Arrêté du 17 mai 2011 relatif au calcul des droits à l’accès régulé à l’électricité nucléaire historique.

55. Les coûts commerciaux intègrent les coûts des certificats d'économie d'énergie (CEE)²⁰.

La rémunération normale de l'activité de fourniture

56. Aux termes de l'article R. 337-19 précité : « *La rémunération normale de l'activité de fourniture est affectée à la part du tarif proportionnelle à l'énergie consommée.* ».
57. Dans la décision du 6 novembre 2019, Société Engie précitée, le Conseil d'État a validé la méthodologie appliquée par la CRE, qui consiste à « *retenir une marge dite "à risque" ayant vocation à couvrir les coûts liés aux risques associés à cette activité ainsi qu'à assurer la rémunération des capitaux engagés dans l'activité de fourniture.* ».
58. Cette marge a vocation à couvrir à la fois les risques commerciaux et les risques liés à l'approvisionnement. Depuis 2018, la CRE calcule cette marge sur la base d'un comparatif européen.

Les taxes

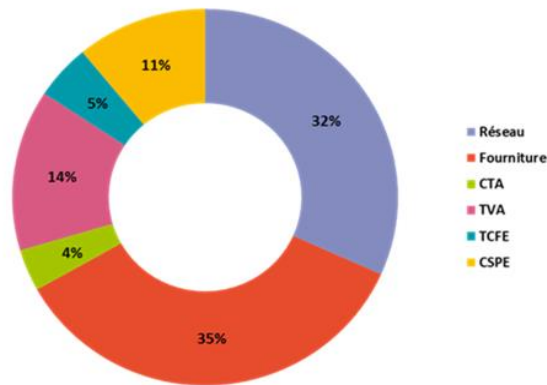
59. La facture du consommateur comprend également différentes taxes : contribution tarifaire d'acheminement (CTA), contribution au service public de l'électricité (CSPE)²¹, taxes sur la consommation finale d'électricité (TCFE) et TVA.
60. Comme le montre le graphique ci-dessous, la fourniture d'électricité (coût de production et/ou d'achat + coûts commerciaux), l'acheminement et les taxes représentent chacun un tiers de la facture au TRV.

²⁰ La loi 2005-781 du Programme fixant les Orientations de la Politique énergétique (POPE) du 13 juillet 2005 encadre le programme des certificats d'économie d'énergie. Pour atteindre leurs objectifs d'économies d'énergie, les fournisseurs peuvent soit réaliser des travaux d'économies d'énergie et produire leurs propres certificats d'économie d'énergie soit racheter les CEE.

²¹ La CSPE finance notamment :

- les politiques de soutien aux énergies renouvelables ;
- une partie des surcoûts de production d'électricité dans les zones non interconnectées (ZNI) au réseau électrique métropolitain (Corse, DOM, îles bretonnes...) ;
- la cogénération (production de chaleur et d'électricité) ;
- le chèque énergie.

Postes de coûts couverts par la facture au tarif réglementé de vente d'électricité pour un client résidentiel au 30 juin 2020 :



(Source : CRE)

61. Dans la délibération n° 2021-08 du 14 janvier 2021 portant proposition des tarifs réglementés de vente d'électricité, la CRE souligne que « depuis plusieurs années, les principaux facteurs de hausse des TRVE sont les CEE, le mécanisme de capacité et le dispositif d'écrêtement ARENH ».

4. LES CONSÉQUENCES DE L'ÉCRÈTEMENT DE L'ARENH SUR LES TRV

62. En cas d'atteinte du plafond de l'ARENH, les volumes sont alloués par la CRE au prorata des demandes formulées.
63. Comme exposé par la CRE et l'Autorité²² dans leur rapport ARENH de 2020, la part des demandes d'ARENH des fournisseurs qui est écartée à la suite d'un des deux guichets semestriels doit faire l'objet d'un approvisionnement complémentaire qui peut, par exemple, être réalisé sur les marchés de gros de l'électricité, alors qu'« en cas d'atteinte du plafond, les niveaux de prix observés sur les marchés de gros sont en général supérieurs au prix ARENH »²³.
64. S'appuyant sur l'article R. 337-19 du code de l'énergie qui prévoit que « [l]e coût de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique est déterminé en fonction du prix de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique appliqué au prorata de la quantité de produit théorique calculée en application de l'article R. 336-14, compte tenu, le cas échéant, de l'atteinte du volume global maximal d'électricité nucléaire historique fixé par l'article L. 336-2 », la CRE a répliqué dans la construction des TRV l'atteinte du plafond d'ARENH :

²² Rapport d'évaluation du 24 décembre 2020 sur le dispositif d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique, non publié.

²³ CRE, Rapport ARENH 2020, p. 14.

- en se fondant sur la quantité d'électricité nucléaire historique théorique à laquelle aurait droit un client aux TRV compte tenu de son profil de consommation, réduite à due proportion de l'écrêtement des volumes d'électricité nucléaire historique attribués aux fournisseurs de clients aux offres de marché ;
- en calculant « *le coût du complément d'approvisionnement au prix de marché en distinguant, d'une part, les achats que devrait effectuer un fournisseur-type sur le marché de gros pour couvrir les besoins des clients aux tarifs réglementés excédant leurs droits théoriques à l'électricité nucléaire historique, dont le prix a été déterminé par référence à un prix de marché, lissé sur une période de 24 mois (...), et, d'autre part, les achats supplémentaires destinés à compenser l'écrêtement de ces droits théoriques, dont le prix a été déterminé par référence à la moyenne des prix de marché observés* » lors de la période concernée par l'écrêtement », comme l'a précisé le Conseil d'État qui a validé la méthodologie suivie par la CRE dans la décision du 6 novembre 2019, Société Engie, précitée.

65. Comme l'a souligné l'Autorité de la concurrence (ci-après l'Autorité) dans son avis n° 19-A-07 du 25 mars 2019 relatif à la fixation des tarifs réglementés de vente d'électricité, cette méthodologie²⁴, qui consiste « (i) à réduire la part du nucléaire au prix de l'ARENH intégrée aux TRV, (ii) à considérer que l'énergie en base correspondante est réputée être achetée sur le marché au titre du complément d'approvisionnement et (iii) à fixer pour cette part une méthode de détermination du prix d'achat sur le marché différente de celle utilisée pour le complément de fourniture ordinaire », a conduit à une augmentation importante des TRV. Le 1^{er} juin 2019, le Gouvernement a ainsi acté une augmentation de 5,9 % en moyenne des TRV.
66. Dans son rapport sur l'atteinte du plafond ARENH pour les années 2019 et 2020, la CRE souligne que les risques d'écrêtement entraînent « *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* ».

5. L'OBJECTIF DE CONCURRENCE EFFECTIVE

67. Les textes législatifs et réglementaires qui encadrent les TRV laissent une marge importante d'interprétation à la CRE et au pouvoir réglementaire, comme en témoignent les nombreux contentieux qui ont eu lieu devant le Conseil d'État, de sorte que c'est in fine celui-ci qui a dégagé, par étapes successives, les grands principes qui guident la méthode de calcul de coûts.

²⁴ CRE, délibération n° 2019-028 du 7 février 2019 portant proposition des tarifs réglementés de vente d'électricité : <https://www.cre.fr/Documents/Deliberations/Proposition/Proposition-des-tarifs-reglementes-de-vente-d-electricite>.

68. La loi ne définit ainsi aucun principe général concernant la manière d'établir le calcul du coût du complément d'approvisionnement, comme l'a relevé le Conseil d'État dans la décision du 6 novembre 2019, Société Engie, précitée : « *l'article L. 337-6 du code de l'énergie, cité au point 3, prévoit que les coûts d'approvisionnement entrant dans la détermination des tarifs réglementés sont le coût d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique et le coût du complément d'approvisionnement au prix de marché, sans définir les modalités de calcul ni le poids respectif de ces deux composantes* ».
69. En ce qui concerne la prise en compte de l'écrêtement des demandes d'ARENH dans le calcul des TRV, le règlement reste aussi général que la loi, comme en atteste l'article R. 337-19 du code de l'énergie précité²⁵. Dans son avis n° 19-A-07 précité, l'Autorité a souligné que « *la manière dont l'atteinte du plafond est prise en compte dans le calcul des TRV mériterait d'être explicitée* » afin de conduire « *à un débat public transparent et approfondi sur les risques de changement de nature des TRV* » (paragraphe 138).
70. Au regard de la grande latitude laissée par les textes, le Conseil d'État, dans la décision du 6 novembre 2019 précitée, tout en s'appuyant sur l'objectif du législateur de parvenir à une « *concurrence effective* »²⁶, a validé la méthode de prise en compte dans le calcul des TRV de l'écrêtement de l'ARENH, en jugeant que « *le pouvoir réglementaire s'est borné, sans excéder sa compétence, à préciser les modalités d'application de la loi, afin de permettre le maintien d'une **concurrence tarifaire effective** sur le marché de détail dans l'hypothèse d'une atteinte de ce volume maximal.* » (caractères gras ajoutés).
71. C'est également ce principe de concurrence effective qui semble avoir guidé le Conseil d'État dans son appréciation de la méthode de coûts en ce qui concerne les autres briques :
- concernant **le complément d'approvisionnement**, le Conseil d'État a validé la méthode qui procède par consultation des acteurs et représente « *la moyenne des stratégies d'approvisionnement des fournisseurs pour leurs clients résidentiels et petits professionnels* » ;
 - concernant **les coûts de commercialisation**, le Conseil d'État a indiqué, au contraire, que les coûts à prendre en compte sont ceux d'EDF puisque les textes font

²⁵ « *Le coût de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique est déterminé en fonction du prix de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique appliqué au prorata de la quantité de produit théorique calculée en application de l'article R. 336-14, compte tenu, le cas échéant, de l'atteinte du volume global maximal d'électricité nucléaire historique fixé par l'article L. 336-2.* ».

²⁶ Conseil d'État, 6 novembre 2019, société Engie précité : « *L'article L. 337-5 du code de l'énergie dispose que : "Les tarifs réglementés de vente d'électricité sont définis en fonction de catégories fondées sur les caractéristiques intrinsèques des fournitures, en fonction des coûts mentionnés à l'article L. 337-6". Aux termes de l'article L. 337-6 du même code : "Les tarifs réglementés de vente d'électricité sont établis par addition du prix d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique, du coût du complément d'approvisionnement au prix de marché, de la garantie de capacité, des coûts d'acheminement de l'électricité et des coûts de commercialisation ainsi que d'une rémunération normale de l'activité de fourniture (...)". Ces 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.* » (caractères gras ajoutés)

référence à « *un fournisseur d'électricité au moins aussi efficace qu'**Electricité de France** dans son activité de fourniture des clients ayant souscrit aux tarifs réglementés de vente de l'électricité* », mais il juge que c'est à condition « *que les coûts de commercialisation des fournisseurs alternatifs ne soient pas, à la date de détermination des tarifs, **structurellement** plus élevés que ceux d'EDF.* » (caractères gras ajoutés)

Selon le Conseil d'Etat, il conviendrait donc de prendre en compte, à l'intérieur de chaque brique de coûts, la structure de coût des fournisseurs alternatifs ou leur stratégie d'approvisionnement. Ainsi, l'ensemble de la méthode de fixation des coûts par la CRE, telle que validée par le Conseil d'Etat au regard de l'intention du législateur, poursuit l'objectif d'assurer « *une concurrence tarifaire effective* ».

72. Comme l'a relevé l'Autorité dans son avis précité de 2019 concernant les TRV, cet objectif modifie profondément la nature des TRV, dans la mesure où ils sont conduits, par construction, à jouer le rôle d'un prix plafond du marché.

6. LES OBJECTIFS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL POURSUIVIS PAR LES TRV

73. La lecture combinée des articles L. 100-1 articles L. 121-1 à L. 121-5 du code de l'énergie mettent en évidence les motifs d'intérêt général susceptibles de justifier l'existence d'une entrave à la libre détermination des prix.
74. L'article L. 100-1 définit les grands objectifs de la politique énergétique : « *1° (...) 2° **Assure la sécurité d'approvisionnement** et réduit la dépendance aux importations ; 3° **Maintient un prix de l'énergie compétitif et attractif au plan international et permet de maîtriser les dépenses en énergie des consommateurs** ; 4° (...) 5° **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 ; 6° **Lutte contre la précarité énergétique*** » (caractères gras ajoutés).
75. L'article L. 121-1 définit l'ensemble des « *principes* » que doit respecter le service public de l'électricité : « *contribue à l'indépendance et à la **sécurité d'approvisionnement** (...) Il concourt à la **cohésion sociale**, à la lutte contre les exclusions (...). Matérialisant le droit de tous à l'électricité, **produit de première nécessité**, le service public de l'électricité est géré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité et dans les **meilleures conditions de sécurité, de qualité, de coûts, de prix et d'efficacité économique, sociale et énergétique.*** » (caractères gras ajoutés)
76. Aux termes de l'article L. 121-5 : « *La mission de fourniture d'électricité consiste à assurer, en favorisant la maîtrise de la demande, la **fourniture d'électricité, sur l'ensemble du territoire, aux clients bénéficiaires des tarifs réglementés de vente** (...). Cette fourniture concourt à la **cohésion sociale, au moyen de la péréquation nationale des tarifs*** » (caractères gras ajoutés).
77. Il ressort de ces dispositions que l'électricité étant un bien de première nécessité, les TRV poursuivent un objectif de cohésion sociale et territoriale.

78. Interrogée par les services d'instruction, la DGEC a souligné que les TRV, qui ont pour vocation de permettre la réalisation des objectifs fixés aux articles L. 100-1 et 121-1 du code de l'énergie concernant la politique française en matière d'électricité, poursuivent également un objectif de stabilité des prix et un objectif de sécurité d'approvisionnement.

C. LES SPÉCIFICITÉS DU MARCHÉ FRANÇAIS DE L'ÉLECTRICITÉ

79. Le marché français de l'électricité présente plusieurs spécificités, qui tiennent tant à la nature du produit qu'à la place prépondérante de l'énergie nucléaire.
80. Tout d'abord, l'électricité est un bien de première nécessité non substituable et non stockable. Son achat sur le marché de gros et sa revente au consommateur final s'opèrent sans valeur ajoutée quant à la matière première. En matière de services associés à la fourniture au consommateur, l'innovation reste encore limitée et repose essentiellement sur le suivi, le pilotage de la consommation ou la mise en place d'offres « vertes », fondées sur des sources d'énergies renouvelables.
81. Ensuite, la production nucléaire relève en France d'un monopole public. Le réseau étant en outre un monopole naturel, les opérateurs alternatifs ne peuvent animer la concurrence que sur le segment aval de la commercialisation, qui représente une faible part du prix ou sur l'innovation liée aux services associés.
82. La concurrence s'exerce donc essentiellement sur le prix de revente, qui ne peut se situer en deçà du coût d'achat de la matière première. Dans la mesure où les fournisseurs n'ont, pour la majorité, pas ou pas pu remonter la chaîne de valeur en investissant dans les moyens de production, la concurrence sur le marché de détail de l'électricité a une influence limitée pour faire baisser les prix.
83. Par ailleurs, comme l'a relevé l'Autorité dans son avis n° 19-A-01 précité : « *La conception du marché de l'électricité promue par la directive de 1996* » étant fondée « *sur la libre formation des prix par la rencontre de l'offre et de la demande d'énergie sur les différents marchés de gros et de détail (...), le prix de gros est alors réputé refléter le coût marginal de la dernière centrale de production appelée pour équilibrer le réseau.* » Or, en France, les centrales nucléaires « *ne sont marginales²⁷ que pendant très peu de temps, en période estivale, et bénéficient potentiellement d'une rente infra marginale pendant presque toute l'année.* » Ainsi, « *lorsque les coûts variables des moyens thermiques (calés sur les cours des combustibles) restent soutenus, les prix de gros sur le marché couvrent non seulement les coûts marginaux mais aussi les coûts complets du nucléaire et EDF bénéficie alors d'une forme de rente de Ricardo (rareté des moyens de production les plus efficaces).* »

²⁷ Une filière de production, prise dans son ensemble, est dite marginale lorsque la dernière unité de production appelée pour satisfaire la demande appartient à cette filière. En 2017, par exemple, les centrales nucléaires n'ont été marginales que 11 % de l'année. Pour plus de détail, voir le rapport CRE « Le fonctionnement des marchés de gros de l'électricité et du gaz naturel », 2017, pp. 30 et suivantes.

84. Par conséquent, comme l'a souligné l'Autorité dans l'avis 19-A-01 précité, « *seule une régulation adaptée permet de capturer cette rente en imposant à ce producteur une baisse de ses prix de détail au profit des consommateurs (...)* ». Cette régulation correspond en premier lieu à l'ARENH, qui doit permettre aux consommateurs de bénéficier « *de la compétitivité du parc électronucléaire français* », aux termes de l'article L. 336-1 du code de l'énergie, mais également aux TRV. De fait, la compétitivité du parc nucléaire historique est « *partiellement restituée* » aux consommateurs « *par le dispositif ARENH combiné au maintien des tarifs bleus pour les particuliers.* »
85. Comme l'a souligné une décision de la Commission européenne de 2012²⁸, les TRV étaient parfaitement justifiables au regard du droit des aides d'Etat²⁹ : « *pendant toute la période de monopole de la production, du transport et de la distribution d'électricité en France* », ainsi qu'après « *la libéralisation totale du marché de l'électricité, intervenue le 1^{er} janvier 2004 pour les clients professionnels et le 1^{er} janvier 2007 pour l'ensemble des clients* », car ils « *répondent à une logique de protection des consommateurs confrontés à la dominance d'un seul fournisseur* », afin d'éviter qu'« *EDF fasse des bénéfices exceptionnels en utilisant une tarification excessive de la part d'un opérateur susceptible de conserver une part considérable du marché de détail pendant une longue période après la libéralisation.* »
86. Aujourd'hui, plus de 14 ans après la libéralisation pour tous les consommateurs, EDF reste en situation de dominance concernant les clients résidentiels et les petites entreprises (voir ci-dessous), et en position de monopole sur la production d'énergie nucléaire, principale énergie « en base » en France.
87. En cas de suppression des TRV, la problématique est celle de la capacité du marché de détail, au vu de sa structuration actuelle et de son intensité concurrentielle, d'assurer par lui-même, c'est-à-dire sans intervention générale dans la réglementation des prix, un retour tarifaire pour le consommateur, au regard de sa contribution fiscale au financement des capacités de production du parc nucléaire français.

D. DONNÉES GÉNÉRALES CONCERNANT LE MARCHÉ DE DÉTAIL

88. En ce qui concerne les clients éligibles au TRV, clients résidentiels³⁰ et petits sites non résidentiels (petits clients professionnels ou petites collectivités mais également petits sites appartenant à de grandes entreprises, donc non éligibles au TRV³¹), leur part sur le marché

²⁸ Commission européenne, décision du 12 juin 2012 concernant l'aide d'État n° SA.21918 (C 17/2007) (ex NN 17/2007) mise à exécution par la France, Tarifs réglementés de l'électricité en France.

²⁹ Article 107 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne.

³⁰ CRE, Rapport fonctionnement des marchés de détail 2018-2019, p. 15 : « *sites de particuliers. Leur puissance souscrite est inférieure ou égale à 36 kVA et leur consommation annuelle est pour la majorité des sites inférieure à 10 MWh.* ».

³¹ CRE : « *sites dont la puissance souscrite est inférieure ou égale à 36 kVA. Ces sites correspondent au marché de masse des non résidentiels (petits commerces, professions libérales, artisans, etc.). Leur consommation*

reste très importante en nombre de sites (98,6 %). Le tableau ci-dessous réalisé à partir des données de la CRE³² montre néanmoins qu'en raisonnant en données de consommation, ces catégories de clients ne représentent plus que 46 % du marché.

Typologie des sites sur le marché de l'électricité au premier trimestre 2021

	Pourcentage de nombre de sites	Pourcentage en consommation
Sites résidentiels	86,7 %	38 %
Petits sites non résidentiels	11,9 %	9 %

Source CRE, Observatoire du 1^{er} trimestre 2021

1. PARTS DE MARCHÉ

89. Le tableau ci-dessous (réalisé à partir de données de la CRE³³) montre l'importance de la part des **sites résidentiels** (67 %) ayant souscrit une offre aux TRV au premier trimestre 2021, même si les offres de marché représentent presque un tiers du marché, soit 33 %, dont 29 % proviennent des fournisseurs alternatifs.
90. En ce qui concerne les **petits sites non résidentiels**, la part de clients ayant souscrit une offre aux TRV est beaucoup moins importante (34 %). Elle a baissé de 23 points³⁴ entre le dernier trimestre 2020 et le premier trimestre 2021, en raison de l'échéance de fin des TRV pour une partie des petits sites non résidentiels au 1er janvier 2021. Les fournisseurs alternatifs et les fournisseurs historiques (EDF et les EDL) détiennent une part équivalente en ce qui concerne les offres de marché (33 %).

annuelle est généralement inférieure à 0,15 GWh. ». Les données de la CRE ne permettent pas de distinguer les petits sites non résidentiels qui appartiennent à de grandes entreprises ou à de grandes collectivités et qui ne sont pas éligibles au TRV, de sorte que la catégorie « petits sites non résidentiels » permet uniquement une approximation de l'importance de la place sur le marché de détails des professionnels ou collectivités encore éligibles au TRV.

³² CRE, Observatoire des marchés de l'électricité au 1^{er} trimestre 2021.

³³ Idem.

³⁴ CRE, Observatoire des marchés de l'électricité quatrième trimestre 2021.

Part de marché par typologie de sites en nombre de sites au premier trimestre 2021

Parts de marchés	Petits sites non résidentiels	Sites résidentiels
Alternatifs	33 %	29 %
Historiques offres de marché	33 %	4 %
TRV	34 %	67 %

Source CRE, Observatoire du 1^{er} trimestre 2021

91. Il apparaît donc que les fournisseurs historiques détiennent sur ces deux segments une part de marché encore importante, même si les fournisseurs alternatifs disposent aujourd’hui d’une part de marché de l’ordre de 30%.

2. UN MARCHÉ CONCENTRÉ

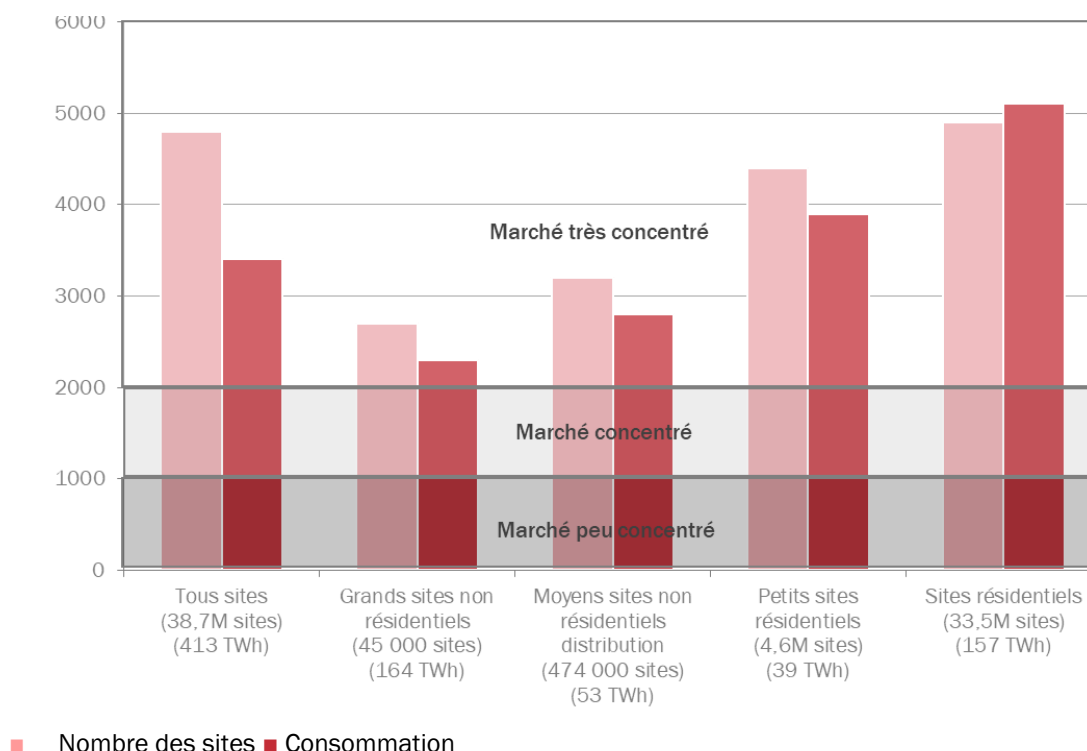
92. Au 31 mars 2021, 32 fournisseurs alternatifs étaient actifs sur le segment des clients résidentiels et 40 sur le segment des petits sites non résidentiels³⁵.
93. En dépit du grand nombre d’opérateurs, le marché de l’électricité reste concentré, comme en témoigne l’indice HHI³⁶, qui s’élève à 5000 pour le segment résidentiel, et apparaît beaucoup plus élevé que chez nos voisins européens (voir graphique paragraphe 156), selon l’analyse de la CRE³⁷.

³⁵ CRE, Liste des fournisseurs nationaux d’électricité enregistrés sur le site energie-info et actifs au 31 mars 2021.

³⁶ CRE, Observatoire des marchés de détail 1^{er} trimestre 2019 : « L’indice HHI est égal à la somme des carrés des parts de marché des intervenants, et mesure la concentration du marché (il est d’autant plus élevé que le marché est concentré » / CRE, Observatoire des marchés de détail 4^{ème} trimestre 2020 : « L’indice est de 5000 pour le segment résidentiel (...) On considère généralement qu’un marché est peu concentré si son HHI est inférieur à 1 000, et très concentré s’il est supérieur à 2 000 (tel que défini par la Commission européenne). ».

³⁷ CRE, Observatoire des marchés de détail 1^{er} trimestre 2021.

Indice HHI par segment de marché



Source : GRD, RTE – Analyse : CRE, Observatoire 1^{er} trimestre 2021

94. La CRE explique néanmoins que « *la France se classe dans la moyenne sur le taux de switch³⁸, qui reflète le dynamisme concurrentiel du marché et l'appétence des clients à exercer leur faculté de choix de leur offre de fourniture. D'autres pays (Allemagne, Autriche, Espagne, Italie) ont des indices de concentration meilleurs, reflétant une structure industrielle historique plus éclatée avec des ex-monopoles locaux, mais des indicateurs de dynamisme concurrentiel moins bons ou équivalents à ceux de la France.* ».
95. Selon les données de la CRE³⁹, fin 2019 quatre principaux concurrents se partageaient le marché français de l'électricité :
- EDF, qui disposait de 27,2 millions de clients (en baisse de 8 % sur deux ans) ;
 - Engie, qui poursuivait sa croissance avec 4,8 millions de clients (soit une hausse de 19 % sur la même période) ;

³⁸ CRE, idem : « *Le taux de rotation (ou taux de switch) est le ratio de la somme du nombre 1) de changements de fournisseur et 2) de mises en service chez les fournisseurs alternatifs, sur le nombre total de clients résidentiels. C'est un indicateur de l'intensité concurrentielle et de la mobilité des clients. (: 11,9 % en 2019 contre 9,8% en 2018 et 8,1% en 2017) ».*

³⁹ CRE, Rapport sur le fonctionnement des marchés de détail 2018-2019.

- Total, qui progressait rapidement, avec 3,3 millions de clients (soit une croissance de 51 %) ;
- ENI, fournisseur italien, avec 590 000 clients (en hausse de 159 % également sur deux ans).

96. Le rachat par Total en 2018 du fournisseur Direct Energie a permis d'adosser le principal opérateur alternatif à une grande entreprise du secteur pétrolier et gazier, en cours de diversification sur le marché de l'électricité.
97. Comme le notait l'Autorité dans son avis n° 19-A-01 précité, « *les trois principaux acteurs sur le marché de l'électricité de détail, EDF, Engie et Total sont des opérateurs historiques du secteur de l'énergie, intégrés verticalement à l'amont, dont les chiffres d'affaires, les moyens techniques et les capacités d'investissement dans la production sont largement comparables.* ».

II. Analyse

98. Comme le rappelle la directive n° 2019/944 précitée (considérant 23), toute mesure de fixation des prix constitue une mesure « *entraînant fondamentalement des distorsions qui ont souvent pour résultat l'accumulation de déficits tarifaires, la limitation du choix pour les consommateurs, un recul des incitations aux économies d'énergie et aux investissements dans l'efficacité énergétique, une baisse des niveaux de service, une diminution de la participation des consommateurs et de leur satisfaction, une restriction de la concurrence ainsi qu'une raréfaction des produits et services innovants sur le marché.* ».
99. Par conséquent, l'analyse doit vérifier non seulement que cette mesure est justifiée par des motifs objectifs d'intérêt général mais également qu'elle est nécessaire et proportionnée au regard des défaillances de marché constatées (voir §79 à §87), sans être discriminatoire.

A. LES OBJECTIFS D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL

100. Dans sa décision précitée du 8 mai 2018, Société Engie et Association Nationale des Opérateurs Détaillants en Énergie (ANODE), concernant la compatibilité des TRV avec le droit de l'Union, le Conseil d'État a validé un seul objectif d'intérêt général, celui de la stabilité des prix, sans se prononcer sur les deux autres objectifs d'intérêt général invoqués par le Gouvernement⁴⁰, la sécurité d'approvisionnement et la cohésion sociale et territoriale.

⁴⁰ Conseil d'État, 18 mai 2018, Société Engie et ANODE, précité. Dans le communiqué, le Conseil d'État précise que l'objectif de stabilité des prix « *suffisant à justifier une entrave à la concurrence au regard du droit de l'Union européenne, il ne se prononce pas sur la question de savoir si la réglementation litigieuse peut être*

101. Si l'analyse de l'Autorité, pour les besoins du présent Rapport, diffère peu de celle du Conseil d'Etat, elle doit néanmoins prendre en compte la mise en place, dans l'intervalle, d'une méthode sui generis par la CRE pour tenir compte dans le calcul des TRV de l'écrêtement des demandes d'ARENH afin de ne pas pénaliser les fournisseurs alternatifs, conduisant à des augmentations importantes des TRV.
102. Dès lors, l'Autorité est conduite à s'interroger sur le potentiel conflit entre, d'une part, les objectifs d'intérêt général de protection du consommateur, notamment concernant la stabilité des prix, et, d'autre part, l'objectif de concurrence effective qui est, en pratique, également assigné aux TRV et qui a conduit à ces augmentations.

1. LA SÉCURITÉ D'APPROVISIONNEMENT

103. Il paraît difficile d'établir un lien de causalité direct entre les TRV et l'objectif de sécurité d'approvisionnement invoqué par le Gouvernement lors du contentieux du 18 mai 2018 porté par l'ANODE et Engie devant le Conseil d'État relatif à la compatibilité des TRV avec le droit de l'Union⁴¹.
104. Dans la mesure où le Conseil d'Etat ne s'est pas prononcé sur cet objectif et où son lien avec les TRV n'apparaît pas évident, les conclusions de la rapporteure publique précitées permettent d'éclairer les motivations du Gouvernement : *« En dernier lieu, le ministre soutient que les tarifs réglementés de vente contribuent à la réalisation de l'objectif de sécurité d'approvisionnement en électricité de la France grâce au concours essentiel qu'ils apporteraient au financement du parc de production nucléaire d'EDF, lui-même décisif pour la sécurité et l'indépendance électriques françaises (...) Le raisonnement est le suivant. Le parc nucléaire assure plus de 72% de la production française d'électricité (...). Il permet à la France d'être exportatrice nette d'électricité, indépendante énergétiquement (...). Or l'exploitation du parc nucléaire sur l'ensemble du cycle de vie des centrales a un coût (...). Ce coût repose exclusivement sur EDF, suppose une visibilité de long terme et doit être couvert par cet opérateur, quel que soit l'état des marchés de l'électricité (...). En ce qu'ils sont construits selon une logique d'empilement de briques de coûts incluant une composante correspondant à l'ARENH, dont le prix est représentatif des conditions économiques de production de l'électricité des centrales nucléaires historiques (...), les tarifs réglementés garantiraient à EDF de couvrir une partie des coûts liés à l'exploitation de ce parc. (...). Par ailleurs, ces tarifs participeraient à la sécurité d'approvisionnement en ce qu'ils sont construits pour inciter les consommateurs à réduire leur consommation en période de pointe et ainsi, contribueraient à une meilleure maîtrise de la demande d'électricité. »*

regardée comme poursuivant d'autres objectifs d'intérêt économique général. » (<https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/tarifs-reglementes-de-l-electricite>).

⁴¹ Idem.

105. Cependant, assigner un tel objectif aux TRV signifierait que la sécurité d’approvisionnement repose sur le financement apporté par les consommateurs aux TRV, alors même que ces derniers peuvent à tout moment quitter l’offre au TRV au profit d’une offre de marché.
106. Par ailleurs, c’est à l’ARENH que cet objectif a été dévolu en propre, comme le confirme l’exposé des motifs de la loi NOME : « *La fixation du prix de cet accès régulé à l’électricité de base, encadrée par la Commission de régulation de l’énergie, permettra une juste rémunération d’EDF, lui donnera une meilleure visibilité sur ces revenus et lui permettra de réaliser les investissements nécessaires sur son parc de centrales nucléaires. EDF ne sera donc pas lésé au-delà de l’impact de la perte de parts de marché dans l’activité aval de fourniture inhérente à l’ouverture des marchés.* »
107. Par conséquent, en l’absence de lien suffisamment établi entre l’objectif de sécurité d’approvisionnement et les TRV, il apparaît difficile de retenir une contribution à un tel objectif.

2. LA COHÉSION SOCIALE ET TERRITORIALE

a) La cohésion territoriale

108. Les coûts de l’électricité varient en principe en fonction de la localisation géographique :
- des coûts de transport et de distribution plus ou moins élevés ;
 - des coûts de production différents ;
 - des fiscalités locales différenciées.
109. Néanmoins, en France, au niveau des tarifs de réseau, à profil de consommation égal, un utilisateur du réseau s’acquittera du même tarif d’utilisation où qu’il se trouve sur le territoire français. Le TURPE permet d’organiser cette péréquation, indépendamment de l’existence des TRV.
110. En outre le prix de l’ARENH, qui constitue 70 % de la part fourniture d’énergie des TRV, est identique pour tous les fournisseurs, qu’ils fournissent un client aux TRV ou en offre de marché.
111. Par ailleurs, au niveau de la fourniture de gros, la France, contrairement à certains autres pays européens, dispose d’une seule zone de marché pour les échanges d’électricité. Le prix de l’énergie ne varie donc pas en fonction de la localisation.
112. Enfin, la fiscalité de l’électricité est nationale et les taxes représentent un pourcentage fixe de la consommation par kWh.
113. Par conséquent, c’est pour l’essentiel le TURPE qui permet l’utilisation des réseaux à des tarifs uniques sur l’ensemble du territoire et assure ainsi la cohésion territoriale, ainsi que l’ARENH qui permet à tous les consommateurs de bénéficier de la compétitivité du parc électronucléaire français.
114. Par ailleurs, les tarifs pratiqués par les fournisseurs d’électricité pour les clients situés en métropole sont identiques, quel que soit le lieu de résidence.

115. Cependant, hors métropole, certains territoires ne sont pas connectés au réseau d'électricité continental. Ces « Zones Non Interconnectées » (ci-après « ZNI »)⁴² ne sont approvisionnées ni par l'ARENH ni par le marché et supportent un coût de production beaucoup plus important.
116. Ainsi, en vertu du principe de péréquation à l'échelle nationale que matérialisent les TRV, les consommateurs dans ces zones paient un niveau de facture d'électricité identique à celui des consommateurs de la France continentale : les surcoûts structurels entre coûts de production et recettes tarifaires des fournisseurs historiques sont compensés au titre des charges de service public de l'énergie (CSPE).
117. 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.

b) La cohésion sociale

118. L'électricité étant un bien de première nécessité, les TRV constituent un droit pour les consommateurs éligibles : celui d'accéder à une offre de fourniture d'électricité au même prix, quels que soient leur situation financière, leur historique de paiement, leur profil commercial ou les modalités de souscription retenues (en ligne ou non).
119. En outre, le fournisseur historique est dans l'obligation de souscrire immédiatement un nouveau contrat aux TRV avec tout client défaillant qui le demande, ce qui constitue une protection pour les clients vulnérables.
120. Néanmoins, une réglementation des prix de détail ne peut être regardée comme concourant à la cohésion sociale que si elle fait l'objet d'une minoration pour garantir son accessibilité aux consommateurs les plus précaires ; or, il est constaté qu'en pratique, les offres de marché sont en grande majorité moins élevées que les offres aux TRV.
121. En outre, depuis la mise en place de la réforme des TRV prévue par la loi NOME, la méthode de calcul des TRV par référence à la structure des coûts des concurrents qui répond à un objectif de concurrence tarifaire effective, transformant ainsi les TRV en un prix plafond du marché (voir constatations §67 à §72), paraît difficilement compatible avec la poursuite d'un objectif de cohésion sociale. Du reste, la poursuite de cet objectif a, par la suite, conduit la CRE à tenir compte de l'écêtement de l'ARENH pour établir le tarif des TRV en augmentant à due concurrence des volumes écêtés la part du complément d'approvisionnement au moment même où les prix du marché de gros étaient élevés⁴³. Ce

⁴² La Corse, les DOM (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.

dispositif a conduit à faire financer la concurrence par le consommateur au TRV, comme le rappelait l’Autorité dans son avis de 2019 précité : « *Augmenter les TRV pour tenir compte de l’atteinte du plafond de l’ARENH revient donc à demander au premier outil de régulation de pallier les limites du second. Cela revient aussi, en quelque sorte, à contourner la contrainte quantitative que le Parlement a imposée au dispositif de l’ARENH, avec comme conséquence de faire supporter la charge financière liée au dépassement du plafond aux consommateurs, plutôt qu’aux fournisseurs.* ».

122. Par ailleurs, cet objectif de cohésion sociale pourrait être atteint par d’autres mesures qui n’impliquent pas d’intervention dans la fixation des prix, comme l’a relevé la rapporteure publique dans ses conclusions relatives à l’examen de la compatibilité des TRV avec le droit européen⁴⁴ :

- instauration d’un mécanisme de fournisseur de dernier recours (d’ailleurs préconisé par la directive n° 2019/944 précitée à l’article 3) ;
- élargissement éventuel des bénéficiaires du chèque énergie, qui, pour mémoire, constitue une aide à la personne pour les clients les plus précaires en leur permettant de diminuer le montant de leur facture ;
- mise en place de mesures législatives interdisant de discriminer les consommateurs selon leur profil financier ou leur profil de consommation (par exemple, interdiction de pratiquer des prix différents selon le mode de souscription, à l’instar de l’obligation déjà existante en vertu de l’article L. 332-5 du code de l’énergie de proposer des barèmes de prix identiques pour l’ensemble des clients souscrivant une puissance égale ou inférieure à 36 kilovoltampères).

3. LA STABILITÉ DES PRIX

123. L’article R. 337-20-1 du code de l’énergie prévoit que la CRE « *veille à ne pas exposer la structure des tarifs (...) à des changements brusques ou à une instabilité susceptible de nuire à la lisibilité des signaux tarifaires pour les consommateurs ou de conduire à des évolutions de factures d’amplitudes excessives au fil de périodes successives* ».

124. Par leur construction même (voir constatations § 30 à § 61), les TRV limitent l’exposition du consommateur à la volatilité du marché de gros (voir graphique ci-dessous), la seule brique de coût dépendante du marché étant celle du complément d’approvisionnement.

125. Pour mémoire, la part énergie des TRV représente un tiers de la facture du consommateur, tandis que la part du complément d’approvisionnement représente 30 % en volume de la part énergie (contre 70 % d’ARENH).

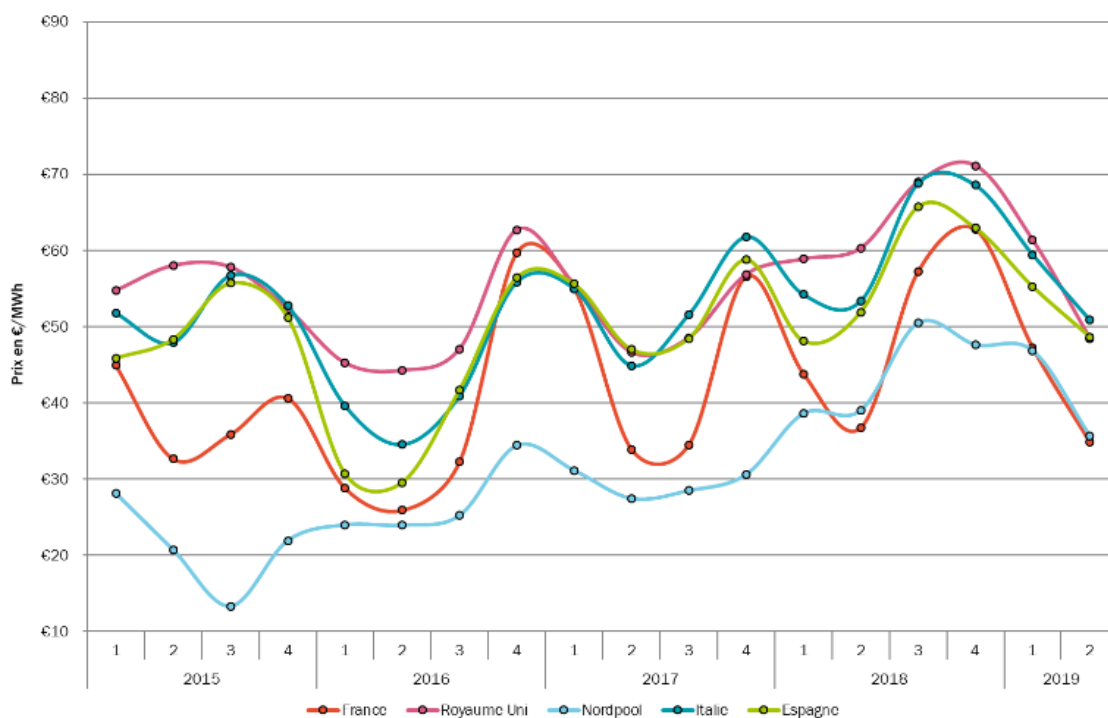
126. En outre, ce coût est calculé en fonction des caractéristiques moyennes de consommation et des prix de marché à terme constatés sur les 24 derniers mois.

⁴⁴ Idem.

127. Néanmoins, la réforme des TRV depuis la loi NOME, en établissant un prix à partir d'une répartition fictive entre la part ARENH à 70 % (construite à partir des droits théoriques des fournisseurs alternatifs) et la part du complément d'approvisionnement sur le marché de gros qui en résulte, soit 30 %, expose davantage les consommateurs aux TRV à la volatilité du marché que ne le ferait un prix calculé à partir des coûts d'EDF. En effet, EDF ne s'approvisionne vraisemblablement pas sur le marché à hauteur de 30 %, puisqu'il produit, notamment, plus de 10 % de la production hydroélectrique nationale.
128. En outre, depuis la décision du Conseil d'État du 18 mai 2018 précitée, la question du respect de l'objectif de stabilité mérite réexamen au regard, d'une part, des augmentations liées à l'écrêtement des demandes d'ARENH et de l'exposition encore plus importante des consommateurs au marché qui en résulte.
129. En effet, les demandes d'ARENH ont excédé à trois reprises le plafond de 100 TWh, en raison de prix sur le marché de gros plus élevés que le coût de l'ARENH et d'une part de marché de plus en plus importante des fournisseurs alternatifs⁴⁵. Ainsi, à titre d'exemple, le plafond a été atteint lors du guichet du 21 novembre 2018, où les volumes d'ARENH demandés par les fournisseurs alternatifs se sont élevés à 132,98 TWh.

⁴⁵ Les demandes d'ARENH ont été écrêtées en 2019, 2020 et 2021.

Prix day-ahead Base sur les principaux marchés européens (CRE, Observatoire Les marchés de gros de l'électricité et du gaz naturel – Deuxième trimestre 2019)



Source : EPEX SPOT, Nordpool, N2EX, GME, OMEL, BELPEX – Analyse : CRE

130. Conformément à la délibération du 25 octobre 2018, la CRE a réparti les 100 TWh d'ARENH au prorata des demandes des fournisseurs, chacun d'eux recevant in fine 75,2 % de sa demande d'ARENH⁴⁶.
131. Comme exposé dans les constatations (§ 62 à § 66), la CRE a répliqué le rationnement de l'ARENH dans la composition des TRV. Elle a donc augmenté à due concurrence le volume de la brique de coût correspondant au complément de fourniture et a calculé le surcoût supporté par les fournisseurs alternatifs en se référant aux prix du marché de gros sur une période d'un mois⁴⁷, à partir de la date à laquelle le niveau d'écrêtement a été communiqué aux fournisseurs⁴⁸. Il en est résulté, aux dires mêmes de la CRE, des effets négatifs sur les consommateurs, consistant en des augmentations de tarifs non négligeables (5,9 % dont 2,2 % relatif à l'écrêtement) et une exposition des consommateurs aux TRV à une plus grande volatilité des prix.
132. Le Conseil d'État⁴⁹, statuant sur une requête des associations UFC - Que choisir et CLCV, qui demandaient l'annulation des décisions⁵⁰ de hausse des TRV liées à l'atteinte du plafond de l'ARENH, a estimé, pour mémoire, que « *le pouvoir réglementaire s'est borné, sans excéder sa compétence, à préciser les modalités d'application de la loi*⁵¹ afin de permettre

⁴⁶ Dans la délibération du 14 janvier 2021, la CRE a relevé en considération des écrêtements qui ont suivi : « *un consommateur au TRVE a reçu en moyenne 68,4 % de son droit ARENH pour 2021 contre 68,0 % pour l'année 2020 (...).* »

⁴⁷ Dans le rapport sur l'atteinte du plafond de l'ARENH pour les années 2019 et 2020, le CRE a noté que : « *Concernant les augmentations constatées à la suite des guichets de novembre 2018 et de novembre 2019, l'atteinte du plafond ARENH a entraîné, toutes choses égales par ailleurs, un surcoût de 3,3 €/MWh et de 1,4 €/MWh (montants hors-taxes) sur l'approvisionnement en énergie et capacité des TRVE respectivement en 2019 et 2020 par rapport à une situation où les livraisons d'ARENH ne seraient pas soumises à un plafond. Des augmentations similaires ont dû être observées pour tous les clients en offre de marché dont les fournisseurs ont adopté une stratégie sans risque consistant à approvisionner la quantité écrêtée sur les marchés de gros une fois les volumes concernés connus à l'issue du guichet. Ces augmentations sont d'autant plus fortes que les niveaux des prix de marché de gros constatés à l'issue du guichet de novembre sont élevés par rapport au guichet ARENH. De plus, ce mode d'approvisionnement entraîne 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.* »

⁴⁸ Dans la délibération du 7 février 2019, la CRE a observé que « *la hausse des prix des matières premières a entraîné une forte augmentation des prix de l'électricité sur les marchés de gros : le produit calendaire Base, correspondant à une livraison d'un « ruban » de puissance constante pour l'année 2019, est passé de 35 €/MWh en janvier 2017 à 41 €/MWh en janvier 2018 avant d'atteindre 59 €/MWh en décembre 2018.* »

⁴⁹ Conseil d'État, 6 novembre 2019, Société Engie, précité.

⁵⁰ CRE, décision du 28 mai 2019.

⁵¹ « [L]'article L. 337-6 du code de l'énergie, cité au point 3, prévoit que les coûts d'approvisionnement entrant dans la détermination des tarifs réglementés sont le coût d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique et le coût du complément d'approvisionnement au prix de marché, sans définir les modalités de calcul ni le poids respectif de ces deux composantes. »

le maintien d'une concurrence tarifaire effective sur le marché de détail dans l'hypothèse d'une atteinte de ce volume maximal. ».

133. Néanmoins, en réponse au motif soulevé par la CLCV quant au non-respect de l'objectif d'intérêt général de stabilité des prix validé en 2018, le Conseil d'État a précisé que « *si 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 l'atteinte de cet objectif ne constitue pas une condition de la légalité des décisions (...)* ».
134. Le Conseil d'État n'a pas eu l'occasion de se prononcer depuis lors sur le bien-fondé de cet objectif de stabilité des prix au regard du droit de l'Union et, spécialement, des dispositions de la directive n° 2019/944 précitée.
135. L'Autorité ne peut que constater que 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 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 (voir tableau § 29).

4. UNE OFFRE DE SÉCURITÉ ET DE RÉFÉRENCE ASSURANT AUX CONSOMMATEURS UN JUSTE RETOUR SUR L'INVESTISSEMENT DANS LE PARC NUCLÉAIRE

136. Malgré les interrogations formulées ci-avant concernant le respect de l'objectif de stabilité des prix, les TRV poursuivent encore un rôle de protection du consommateur : ils constituent une offre simple et relativement sûre pour les consommateurs aux TRV. De plus, pour l'ensemble des consommateurs, ils exercent à la fois un rôle d'offre de référence, qui facilite leur orientation sur le marché et un rôle de stabilisateur général des prix, tout en assurant un retour, pour tous les consommateurs, des investissements publics dans le parc nucléaire historique.
137. Tout d'abord, le consommateur a l'assurance de pouvoir souscrire une offre simple qui ne nécessite aucune connaissance du marché, ni même d'accès à Internet. De plus, l'offre au TRV limite le degré d'exposition au marché, d'autant que la méthode de calcul choisie par la CRE pour réviser le TRV permet un lissage sur deux ans.
138. Néanmoins, c'est paradoxalement le consommateur qui souscrit à une offre de marché qui est susceptible de tirer le plus grand bénéfice de cette réglementation, comme le montre le graphique ci-dessous (voir paragraphe 143). En effet, comme précédemment relevé, dans leur écrasante majorité, les fournisseurs (y compris EDF pour ses offres de marché) indiquent sur leurs offres le rabais consenti par rapport au TRV.
139. Les TRV jouent ainsi un rôle de référentiel : ils 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), qui, comme le note la CRE, « privilégient les fournisseurs apportant une réelle clarté sur les factures d'énergies, ce qui les conduit à professionnaliser leurs pratiques d'achat, via, notamment, le rassemblement derrière des groupements d'achats ou encore le recours à des sociétés d'expertise ou de conseil »⁵².

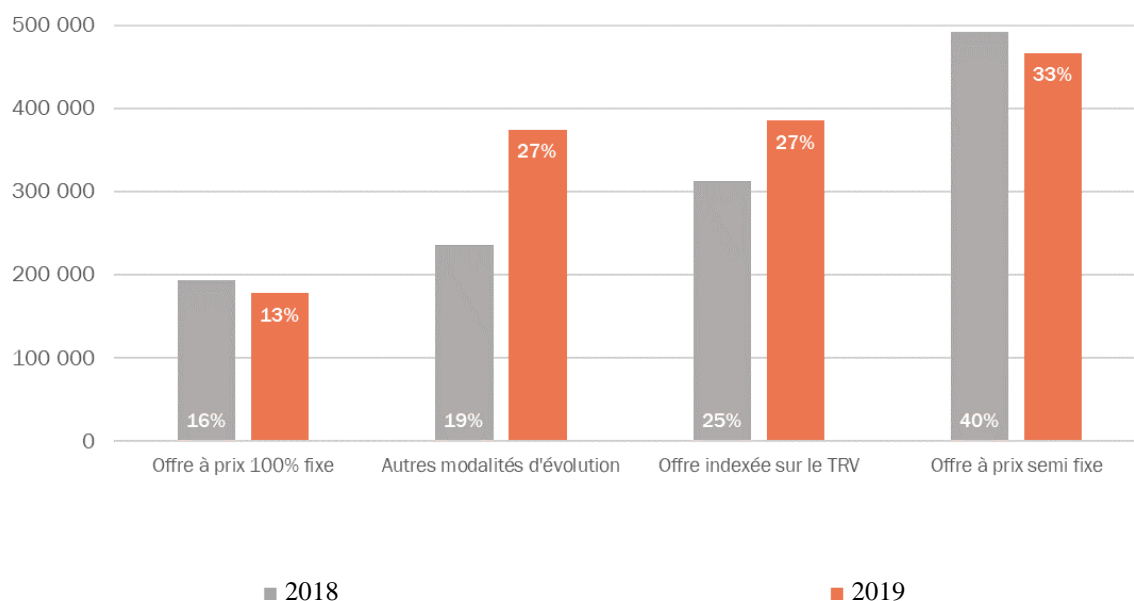
140. A cet égard, on relèvera la crainte des associations de consommateurs, qui, en cas de suppression des TRV, redoutent une « jungle tarifaire » préjudiciable aux consommateurs les moins informés, notamment à ceux qui auraient davantage de difficultés à recourir aux comparateurs d'offre et à les analyser.
141. La CRE, elle-même, a souligné le caractère trompeur de certains comparateurs en ligne⁵³ et l'existence d'un marché de plus en plus complexe, fondé sur une multitude d'offres⁵⁴ (offres couplées avec d'autres services, offres fixes, semi-fixes, offres variables, formule prenant en compte les heures creuses mais également super creuses, apparition des offres à tarification dynamique).
142. Le graphique ci-dessous montre la part des offres variables indexées sur les TRV et son évolution de 2018 à 2019, révélant l'appétence des consommateurs pour les offres indexées sur les TRV, qui semblent donc jouer le rôle de repère pédagogique pour le consommateur qui souhaite accéder aux offres de marché :

⁵² CRE, Rapport sur le fonctionnement des marchés de détail 2018-2019.

⁵³ CRE, 23 novembre 2020, dossier de presse relatif au Rapport sur le fonctionnement des marchés de détail 2018-2019.

⁵⁴ Le Président de la CRE et le chef du département des marchés constatent, dans un entretien accordé au journal Le Monde⁵⁴, l'existence d'un marché de plus en plus complexe : « les nouvelles offres auxquelles souscrivent les clients ne leur sont pas nécessairement bénéfiques (...) Certains fournisseurs d'électricité proposent ainsi des factures calculées sur la saisonnalité, ou couplées avec d'autres services. Les formules sont souvent plus complexes, et comparer les prix devient compliqué (...). Cet accroissement de la concurrence se fait paradoxalement dans un marché de plus en plus compliqué pour les consommateurs. Ceux qui gagnent le font parce qu'ils proposent des choses plus originales, ce qui renforce la complexité ».

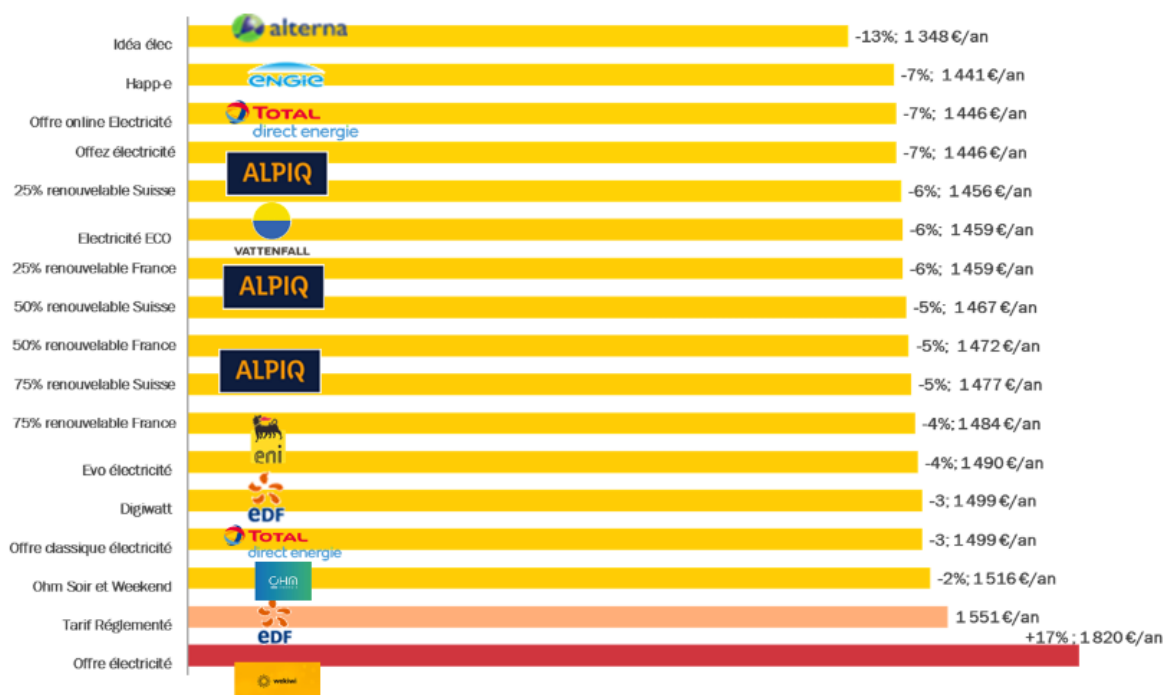
Portefeuille des quatre principaux fournisseurs d'électricité, sur le segment des petits professionnels, par type d'offres souscrites au 31 décembre 2019, en nombre de sites.



Source : Fournisseurs - Analyse : CRE

143. En outre, pour tous les consommateurs, qu'ils soient aux TRV ou en offre de marché, les TRV jouent un rôle de modération du marché, puisque les offres de marché se positionnent, dans leur grande majorité, en dessous du TRV. En effet, le mode même de construction des TRV et leur méthode de calcul, conçue pour assurer une concurrence tarifaire effective, conduisent, en pratique, à ce qu'ils jouent le rôle de prix plafond du marché, les offres de marché indexées sur les TRV se situant en moyenne à TRV -5%, l'offre la plus compétitive se positionnant à TRV-13%. Néanmoins, la CRE, dans son rapport sur les TRV de 2021, note que l'écart entre les tarifs réglementés et les offres de marché indexées sur les TRV tend à se réduire : « *Les offres de marché à prix variable ont fortement augmenté en 2019 et 2020. Au 30 septembre 2020, 66 % d'entre elles sont inférieures au TRV, soit une diminution par rapport aux années précédentes (70 % au 31 décembre 2019 et 86 % au 31 décembre 2018). Les gains annuels sur la facture électricité TTC restent inférieurs à 5 % pour la moitié de ces offres. Les meilleures offres représentent un gain sur la facture TTC de plus de 12 %.* » Le tableau ci-dessous offre un exemple concernant les offres heures pleines (HP) / heures creuses (HC).

Comparaison des offres en électricité à prix variable pour un client type HP/HC



■ Offres moins chères que le TRV ■ Offres au même niveau que le TRV ■ Offres plus chères que le TRV

Source: Comparateur d'offres énergie-info et CRE, Observatoire des marchés de détail premier trimestre 2021

144. Au-delà d'assurer une modération tarifaire et de servir de repère, les TRV assurent pour l'ensemble des consommateurs un retour sur les investissements dans le parc nucléaire historique français, auxquels ils ont consenti en tant que contribuables.

145. Néanmoins, la question reste posée de la nécessité d'une réglementation tarifaire pour atteindre des objectifs similaires :

- en ce qui concerne l'accès à une offre simple, il pourrait être prévu une obligation pour tout fournisseur de proposer une offre avec une grille tarifaire standardisée et sans obligation de souscription en ligne, permettant en outre une comparaison aisée entre fournisseurs ;
- en ce qui concerne la lisibilité d'offres parfois complexes, le comparateur d'offres du Médiateur national de l'énergie proposant des offres, selon un profil de consommation précédemment défini, devrait faire l'objet d'une mention obligatoire pour toute offre et d'une large publicité par les pouvoirs publics ;
- en ce qui concerne l'objectif de limiter la hausse des prix et de permettre à tous les consommateurs de bénéficier de la compétitivité du parc nucléaire historique (en évitant une marge trop importante par rapport au coût de fourniture, notamment en ce qui concerne l'énergie nucléaire acquise via l'ARENH), la production par le Gouvernement d'un indice moyen des prix pourrait jouer un rôle

similaire au TRV, même si cet indice, calculé à partir de prix de marchés, ne reflèterait qu'une moyenne du marché, à la différence du rôle de prix plafond du TRV, de sorte qu'il conviendrait d'introduire également des mesures de surveillance des marges des fournisseurs.

146. Par conséquent, des mesures de réglementation non tarifaires pourraient jouer un rôle important de protection du consommateur en substitution des TRV, sans néanmoins apporter une totale équivalence en ce qui concerne le plafonnement des prix, puisque ces mesures alternatives reposeraient sur le libre jeu du marché et donc sur son intensité concurrentielle.

B. L'IMPACT DES TRV SUR LE MARCHÉ DE DÉTAIL

147. Les TRV ne constituent pas une réglementation générale des prix, mais coexistent avec des offres de marché.
148. En premier lieu, tous les opérateurs, y compris ceux qui ont l'obligation de proposer les TRV, ont la faculté de proposer, et proposent d'ailleurs, des offres de marché. Dans les faits, ils proposent des offres qui, dans leur grande majorité, sont inférieures aux TRV.
149. En second lieu, si les fournisseurs alternatifs ne peuvent proposer les TRV, ils peuvent proposer une offre tarifaire identique ou inférieure aux TRV (jugés contestables par le Conseil d'État⁵⁵) et s'en prévaloir, en indiquant, comme cela est devenu l'usage, le rabais consenti par rapport aux TRV.
150. Par ailleurs, les fournisseurs alternatifs n'apparaissent pas demandeurs de se voir imposer l'obligation de service public de proposer des TRV, qui est d'ailleurs indissociable d'autres obligations supportées par les fournisseurs historiques.
151. Enfin, le consommateur dispose de la liberté de choisir ou non de recourir aux TRV. Sa liberté est d'autant plus grande qu'il peut revenir à tout moment, sans frais, sur son choix, conformément au principe de réversibilité précédemment décrit.
152. Les TRV ne constituent donc en rien un prix imposé puisque le consommateur a la possibilité de recourir aux offres de marché, même si certains consommateurs peuvent être considérés captifs de fait.

⁵⁵ Conseil d'État, 18 mai 2018, Société Engie et ANODE, précité : « les fournisseurs alternatifs sont libres de proposer les prix de leur choix et peuvent en conséquence proposer à leurs clients des tarifs alignés sur les tarifs réglementés de vente dont la méthodologie de calcul garantit par ailleurs leur contestabilité. ».

1. UNE CERTAINE DYNAMIQUE CONCURRENTIELLE

Le tableau ci-dessous réalisé à partir des données de la CRE⁵⁶ montre qu'en trois ans, de 2017 au 1^{er} trimestre 2021, la part de marché des fournisseurs alternatifs sur le segment des clients résidentiels a augmenté de 11 points pour atteindre 29% ; de même, sur le segment des petits sites non résidentiels, leur part de marché a augmenté de 14 points pour atteindre 33%.

Evolution des parts de marché en nombre de sites⁵⁷

Clients résidentiels	2012	2014	2015	2016	2017	2020	1 ^{er} trimestre 2021
Alternatifs	7%	10%	12%	14%	18 %	28 %	29%
Historiques (offres de marché)	0%	0%	0%	0%	0 %	3 %	4%
TRV	93%	90%	88%	86%	82 %	69 %	67%

Petits sites non résidentiels	2012	2014	2015	2016	2017	2020	1 ^{er} trimestre 2021
Alternatifs	7%	10%	12%	17%	19%	27%	33%
Historiques (offres de marché)	7%	5%	5%	7%	8%	16%	33%
TRV	86%	85%	83%	76%	73%	57%	34%

Source CRE, Observatoires des 4^{ème} trimestres 2012, 2014, 2015, 2016, 2017, 2020 et observatoire du 1^{er} trimestre 2021

153. Les dernières données de la CRE au 31 mars 2021⁵⁸ pour **les clients résidentiels** montrent que « *le développement des offres de marché d'électricité a atteint un record au cours du premier trimestre de 2021, avec 505 000 clients résidentiels supplémentaires en offre de marché entre le 31 décembre 2020 et le 31 mars 2021 (contre 357 000 clients supplémentaires en offre de marché au quatrième trimestre 2020)* ». Ces données révèlent également « *un fort développement des offres de marché des fournisseurs historiques.* » : « *les fournisseurs alternatifs ont gagné 303 000 sites au total durant le premier trimestre 2021*

⁵⁶ CRE, Rapport 2018-2019 sur le fonctionnement des marchés de détail ; Observatoire trimestriel de surveillance des marchés pour le 4^{ème} trimestre de 2020 et Délibération de la CRE du 18 mars 2021.

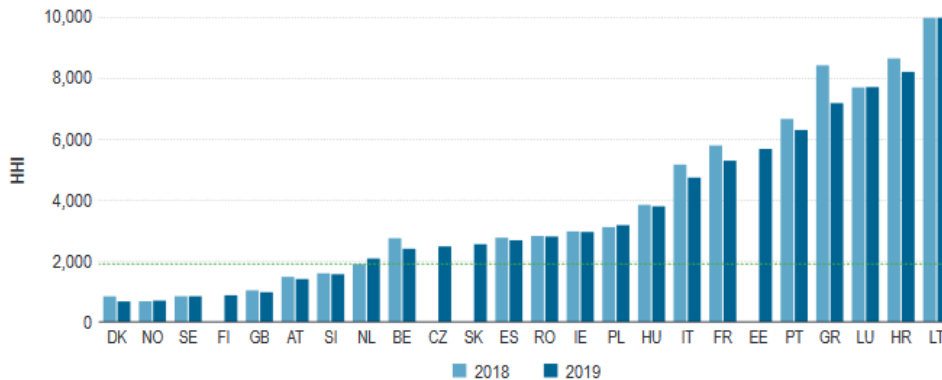
⁵⁷ CRE, les Observatoire des quatrièmes trimestres pour chacune des 7 années considérées.

⁵⁸ CRE, Observatoire du 1^{er} trimestre 2021.

(contre 304 000 au quatrième trimestre 2020). De leur côté, les fournisseurs historiques ont gagné 202 000 nouveaux clients (contre 53 000 au trimestre précédent). ».

154. Sur le segment des **clients professionnels (tous sites confondus)**, au 31 mars 2021, le pic constaté par la CRE⁵⁹ concernant le développement des offres de marché est le résultat de l'échéance de fin des TRV au 1^{er} janvier 2021 pour les consommateurs non éligibles qui bénéficiaient encore des TRV au 31 décembre 2020 : « *Au cours du premier trimestre 2021, les fournisseurs alternatifs ont gagné 306 000 sites. Les fournisseurs historiques ont gagné 347 000 sites supplémentaires dans leur portefeuille, auxquels s'ajoutent + 460 000 sites en offres « par défaut ». Il s'agit de sites bénéficiant des TRVE au 31 décembre 2020 qui ont été basculés automatiquement dans cette offre, en application de l'article 64 de la loi relative à l'énergie et au climat et qui n'ont pas souscrit d'offres de marché entre le 1er janvier et le 31 mars 2021* ».
155. Entre 2017 et le premier trimestre 2021, le nombre d'acteurs animant la concurrence sur le segment résidentiel et sur le segment des petits sites non résidentiels a cru fortement, avec respectivement 13 et 21 fournisseurs d'électricité actifs supplémentaires⁶⁰.
156. Si le marché de l'électricité en France reste concentré (voir constatations § 94), les données recueillies par la CRE traduisent ainsi l'existence d'une dynamique concurrentielle, qu'il s'agisse des sites résidentiels ou des petits sites non résidentiels. En outre, l'évolution de l'indice HHI montre une baisse du degré de concentration, même appréhendée sur une courte période (2018/2019).

HHI pour le marché résidentiel à partir des points de comptage de l'électricité⁶¹



Source: CEER

157. Enfin, le taux de switch, comme précédemment évoqué dans les constatations, qui est dans la moyenne européenne, constitue un indicateur pertinent de l'intensité concurrentielle. Son

⁵⁹ Idem.

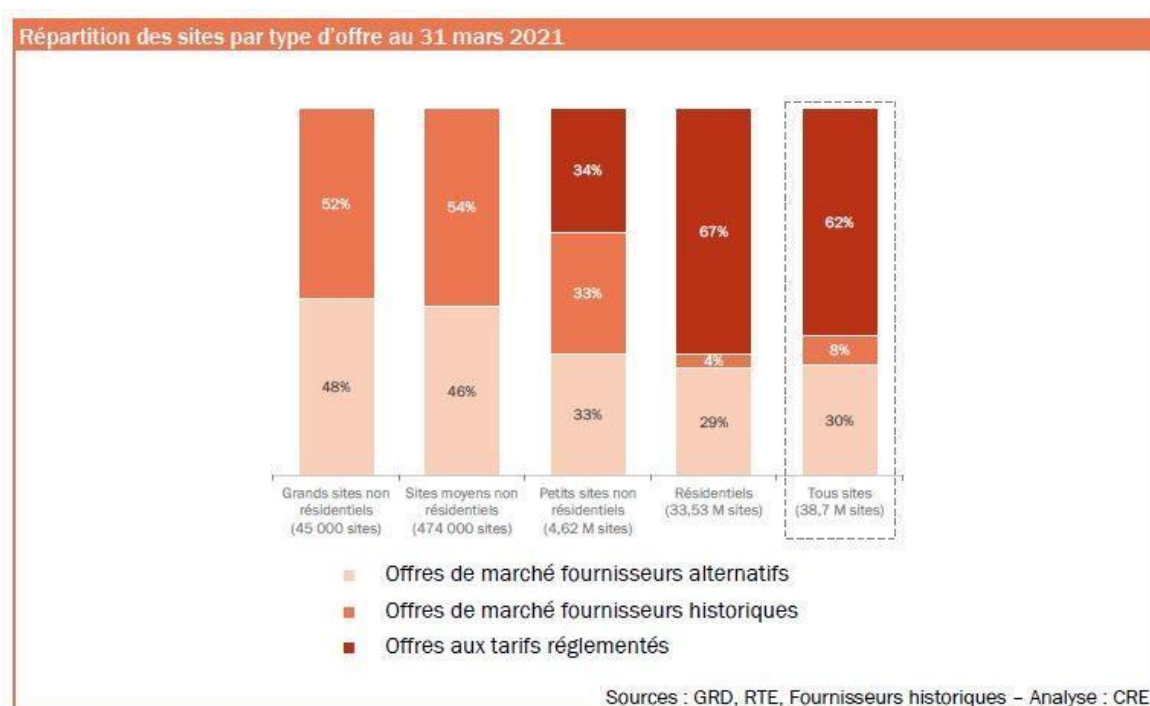
⁶⁰ CRE, Observatoire du 4eme trimestre 2017 et Observatoire du 1^{er} trimestre 2021.

⁶¹ Le CEER précise que les données n'ont pas été transmises par l'Allemagne qui n'utilise pas cet indicateur.

évolution récente témoigne d'une hausse régulière : 11,9 % en 2019 contre 9,8 % en 2018 et 8,1 % en 2017)⁶².

158. Il existe donc un véritable dynamisme concurrentiel, qui ne doit toutefois pas masquer la situation spécifique des territoires sur lesquels sont présents les ELD, comme l'a constaté la CRE : « Sur le territoire des ELD, la concurrence est au 31 décembre 2019 quasi-inexistante sur le segment résidentiel. Les raisons invoquées sont le manque d'harmonisation des systèmes d'information des différents gestionnaires de réseau et l'image de marque forte des fournisseurs historiques sur leur zone de desserte locale. Il en résulte que les consommateurs résidentiels ou petits professionnels résidant dans une zone de desserte d'une ELD ne bénéficient pas d'un véritable choix d'offres de fourniture. Cela limite, en pratique, leur droit garanti par la loi de choisir un fournisseur, y compris sur le territoire des plus grosses ELD comme Electricité de Strasbourg (450 000 clients résidentiels en électricité) (...) ».
159. Par ailleurs, les données de part de marché concernant les consommateurs non éligibles au TRV (environ 53% pour EDF), par rapport à ceux qui restent éligibles (environ 67% pour EDF), conduisent à relativiser l'impact des TRV sur l'évolution de la part de marché d'EDF : il n'existe, en effet qu'une différence d'environ 14 points entre ces deux catégories, comme le montre le graphique ci-dessous⁶³.

Répartition des sites par type d'offre au 31 mars 2021



⁶² CRE, Rapport sur le fonctionnement des marchés de détail 2018-2019.

⁶³ CRE, Observatoire du 1^{er} trimestre 2020.

Les moyennes et grandes entreprises sont vraisemblablement les consommateurs les plus à même de faire jouer la concurrence et les moins enclins à basculer automatiquement d'une offre au TRV vers une offre de marché d'EDF sur le simple fondement de la notoriété ou de l'absence d'appétence pour le changement. Dès lors, il est probable qu'une suppression des TRV ne signifierait pas nécessairement la fin de la position prépondérante d'EDF.

2. UNE PARTIE DES CONSOMMATEURS CAPTIFS DE FAIT

160. De nombreuses critiques ont été formulées par les fournisseurs alternatifs sur la faiblesse de la communication du Gouvernement auprès des consommateurs sur les possibilités de recours à la concurrence.
161. L'article 19 de 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 prévoit une information régulière du consommateur resté aux TRV de l'existence d'offre de marchés, ainsi que de l'existence du site du Médiateur national de l'énergie proposant un comparateur d'offres.
162. Nonobstant les critiques évoquées ci-avant, il semble qu'une grande majorité de consommateurs soient au courant de leurs droits et de l'existence des TRV. En effet, selon le baromètre « Energie info » de 2020⁶⁴, *« l'ouverture du marché est connue de l'ensemble des ménages français. 89 % des personnes en charge des factures d'énergie savent qu'il est possible de changer de fournisseur d'électricité et/ou de gaz. Les autres ne savent pas, ne veulent pas (satisfaits de leur fournisseur actuel) ou ne peuvent pas (copropriétaires, pas de concurrence sur une zone gérée par une entreprise locale...). Les Français sont de plus en plus nombreux à avoir entendu parler des tarifs réglementés de vente. Le taux monte cette année à 80 % chez les internautes (contre 72 % l'année dernière pour la même cible, soit 8 pts de plus). »*.
163. L'importance de la part des clients aux TRV, alors même que les tarifs sont plus élevés que ceux du marché, ne peut donc pas s'expliquer à titre principal par la méconnaissance de l'offre qu'ils ont souscrite, ni par l'existence d'offres de marché. Plusieurs hypothèses peuvent donc être émises :
 - l'absence d'envie de changer d'offre, car pour un certain nombre de ménages le gain peut sembler faible comparé au temps à y consacrer. Il s'agit là d'un biais de « statu quo » assez classique en matière de comportement des consommateurs. Néanmoins ce phénomène d'inertie n'est pas forcément spécifique aux TRV et est également susceptible de se produire en cas de souscription d'une offre de marché (lorsqu'elle est devenue moins compétitive que lors de sa souscription) ;

⁶⁴ Baromètre « énergie info du Médiateur national de l'énergie 2020, <https://www.energie-mediateur.fr/wp-content/uploads/2020/10/2020-synthese-redigee-barometre-energie-info.pdf>

- l'aversion au risque des consommateurs, qui conçoivent le TRV comme une assurance contre les fluctuations du marché et sont disposés à payer une « prime » de sécurité ;
- la complexité des différentes offres proposées et le manque de connaissances pour faire un choix éclairé ;
- les démarchages agressifs et le caractère peu transparent de certaines offres ;
- la croyance d'une plus grande protection par les TRV car il s'agit d'une offre du service public.

164. En ce qui concerne cette dernière hypothèse, le fait que le consommateur disposant d'une offre aux TRV ne se rende pas compte qu'un dispositif institutionnel censé le protéger est devenu en réalité un prix plafond du marché afin de permettre une concurrence effective devrait constituer une réelle préoccupation pour les pouvoirs publics.

3. UNE STRUCTURATION DES PRIX EN RÉFÉRENCE AUX TRV

165. Les TRV ont structuré la concurrence autour d'un tarif avec un rabais par rapport au TRV. Ainsi, les petits fournisseurs alternatifs estiment difficile de dégager des marges pour se développer, innover ou investir dans les capacités de production, notamment en ce qui concerne le secteur des énergies renouvelables, tandis que l'Association Française Indépendante de l'Electricité et du Gaz (ci-après « AFIEG »)⁶⁵ estime que le niveau des tarifs constitue une barrière pour les nouveaux entrants.
166. Comme précédemment évoqué, l'ANODE, mais également l'AFIEG, qui souhaitent en priorité la disparition des TRV, demandent néanmoins, en cas de maintien, que certaines briques de coûts (complément de fourniture et coûts de commercialisation) reflètent davantage les coûts des fournisseurs alternatifs et notamment des nouveaux entrants.
167. Les représentants des fournisseurs alternatifs s'appuient également sur les dispositions de la directive n° 2019/944 précitée qui précisent que les TRV doivent être « établis à un prix supérieur aux coûts, à un niveau permettant une concurrence tarifaire effective ».
168. Néanmoins, comme précédemment mentionné, en l'absence de toute définition de la notion de concurrence tarifaire effective, l'Autorité n'est pas en mesure d'apprécier si cet objectif a été ou non atteint, même si elle constate une concurrence tarifaire de fait, puisque les TRV constituent, en pratique, un prix plafond du marché.
169. Par ailleurs, les TRV incluent une brique « rémunération normale de l'activité de fourniture ». À cet égard, le Conseil d'État dans la décision du 6 novembre 2019, Société Engie, précitée⁶⁶, a relevé qu'« il ressort de la délibération de la Commission de régulation de l'énergie que le niveau de rémunération retenu inclut, outre les coûts de couverture des

⁶⁵ Contribution de l'AFIEG transmise aux services d'instruction dans le cadre de ce rapport.

⁶⁶ Conseil d'État, 6 novembre 2019, Société Engie.

risques mentionnés aux points 15 et 16, une marge de 3,5 %, d'un niveau supérieur à la marge commerciale des fournisseurs d'énergie européens comparables ressortant de l'étude réalisée par la Commission de régulation de l'énergie pour l'élaboration des propositions tarifaires relatives à l'année 2016. Si la société Engie soutient que cette marge est insuffisante pour assurer une rémunération normale des capitaux investis, elle n'apporte aucun élément précis permettant de remettre en cause le bien-fondé du taux retenu par la Commission de régulation de l'énergie. ».

170. Lors de la consultation menée par les services d'instruction, il est apparu que l'une des principales raisons de l'opposition des fournisseurs alternatifs au maintien des TRV concerne leur caractère trop bas : leur prix ne reflèterait pas les coûts des fournisseurs alternatifs et freinerait l'appétence du consommateur pour des offres plus innovantes mais plus chères. De telles assertions laissent supposer que la suppression des TRV conduirait à une augmentation des prix. Que cela soit souhaitable ou non, cette possibilité n'est pas à exclure, à ce stade de l'évolution du marché, en raison de l'importance de la part de marché d'EDF. Néanmoins, il est constaté que les fournisseurs alternatifs disposent presque d'un tiers du marché.
171. En ce qui concerne les difficultés de pénétration du marché pour les nouveaux entrants, on observe que le marché évolue vers un fonctionnement oligopolistique, tout en laissant subsister des opportunités de niches (offres vertes et offres innovantes).
172. Le droit de la concurrence est neutre quant à la structure de marché qui doit prédominer, dès lors que le ou les opérateurs dominants n'abusent pas de leur position dominante. Si l'Autorité n'a, de ce fait, pas à formuler une appréciation sur la structure du marché, elle souligne néanmoins qu'une évolution vers une concentration du marché entre grands groupes intégrés n'est pas en soi problématique, dans un secteur qui souffre d'un sous-investissement notable dans les capacités de production, alors même que la programmation pluriannuelle de l'énergie prévoit « *de ramener la part du nucléaire au sein du mix électrique à 50 % à l'horizon 2035, contre environ 71 % actuellement* ». ⁶⁷ Ainsi, par exemple, l'émergence de concurrents verticalement intégrés pourrait favoriser les investissements grâce à des capacités financières plus importantes, tout en laissant une place à des fournisseurs de plus petite taille, pouvant se démarquer par l'éthique (offres vertes transparentes), l'innovation ou la qualité de service.

C. LES CATÉGORIES DE CONSOMMATEURS POUR LESQUELS UNE RÉGLEMENTATION DES PRIX EST NÉCESSAIRE

173. La concurrence ne garantit pas des prix bas, mais des prix de marché qui reflètent l'évolution de l'offre et de la demande.

⁶⁷ Programmation Pluriannuelle l'énergie 2020, https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/PPE_2020_en%204%20pages.pdf

174. Par conséquent, dans le cas d'un bien de première nécessité, dont le prix est exposé à la volatilité du marché et dont l'offre est complexe à déchiffrer en l'état actuel du marché, se pose à la fois la question de la protection du consommateur vulnérable sur le plan financier et des petits consommateurs (consommateurs résidentiels, petits professionnels ou petites collectivités) qui ne disposeraient pas de toutes les capacités pour tirer avantage du marché et pour qui une offre mal adaptée (comportant par exemple des risques importants d'exposition au marché) pourrait peser de façon importante sur la gestion et la prévisibilité de leur budget.

1. LES CONSOMMATEURS RÉSIDENTIELS SANS DISTINCTION DE RESSOURCES ET LES PETITS PROFESSIONNELS

175. En ce qui concerne les consommateurs qui n'appartiennent pas à la catégorie des publics à faibles revenus⁶⁸, une offre réglementée, qui garantit une exposition limitée au marché (30 % et un lissage des prix d'approvisionnement du marché sur deux ans), ainsi qu'un prix garanti à long terme pour 70 % de la part de fourniture, qui correspond à un retour pour le contribuable des capitaux publics investis dans le parc nucléaire historique, paraît acceptable au regard des distorsions proportionnées qu'elle introduit sur le marché.

176. Néanmoins, si cette réglementation paraît acceptable au regard des bénéfices pour les consommateurs (spécifiquement pour les consommateurs qui, paradoxalement, font le choix du marché) et des distorsions limitées qu'elle introduit sur le marché, elle ne fait pas la preuve :

- de son absolue nécessité au regard de la possibilité de recourir à des mesures alternatives non tarifaires, comme précédemment exposées ;
- de son caractère proportionné, car elle vise un public très large où tous les petits consommateurs d'électricité sont inclus, sans distinction de revenu et/ou de vulnérabilité, même s'il est évident que ce dernier critère est difficile à objectiver.

177. Par conséquent, la réglementation pose non seulement difficulté du point de vue de sa nécessité mais également de sa proportionnalité. Si les TRV n'étaient pas conçus comme un prix plafond du marché afin de poursuivre un objectif de concurrence effective, il aurait pu être envisagé de mieux cibler la population éligible. On peut songer, par exemple, à celle disposant de revenus trop élevés pour bénéficier du chèque énergie, mais disposant de revenus modestes impliquant une visibilité importante sur la part du budget consacrée aux dépenses d'électricité.

178. Même si l'Autorité s'interroge sur le respect, par la réglementation, des critères de nécessité et de proportionnalité, essentiels au regard du droit européen (voir constatations §5 à §20),

⁶⁸ Il n'est pas de la compétence de l'Autorité de se prononcer en matière de politique sociale concernant le niveau d'éligibilité permettant d'appartenir à de telles catégories.

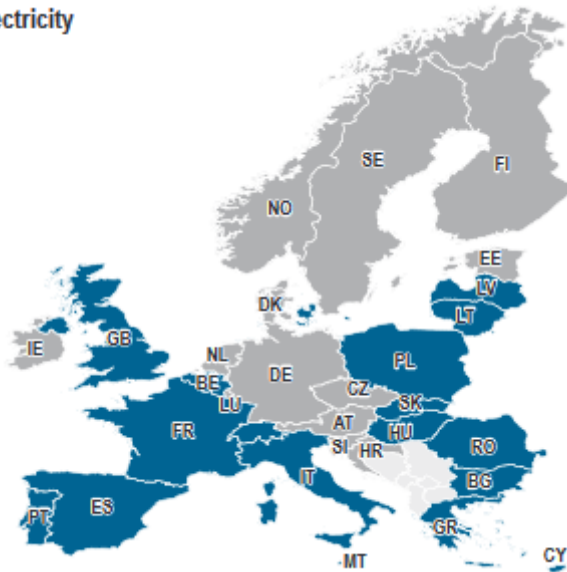
elle n'est cependant pas juge de la légalité ; il ne lui appartient donc pas de se prononcer sur la compatibilité des TRV au regard de la directive n° 2019/944 précitée.

179. Néanmoins, au regard du durcissement des critères, du caractère « *transitoire* »⁶⁹ des réglementations tarifaires qui ne concernent pas exclusivement les « *clients résidentiels vulnérables ou en situation de précarité énergétique* », et de l'annonce de la possibilité pour la Commission européenne de proposer à partir de 2025 la suppression des réglementations tarifaires à caractère général, il n'est pas exclu que le Gouvernement puisse être conduit à devoir envisager la fin des TRV et à réfléchir à des mesures non tarifaires alternatives pour protéger les consommateurs vulnérables.
180. A cet égard, une comparaison avec les autres États de l'Union européenne montre que si de nombreux États disposent encore d'une réglementation des prix pour les consommateurs résidentiels :
- il existe une hétérogénéité des situations nationales, avec une ligne de fracture entre les pays du nord de l'Europe (hors Royaume-Uni), d'un côté, et les pays du sud et de l'est, de l'autre, que ce soit sur le segment des clients résidentiels (première figure) ou sur le segment des clients non résidentiels (seconde figure) ;
 - la France reste l'un des rares pays à disposer d'une réglementation des prix de l'électricité pour les entreprises.

⁶⁹ Article 5 de la directive n° 2019/944 : « *Dans le 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 conformément au paragraphe 1, les États membres peuvent mettre en œuvre des interventions publiques dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité aux clients résidentiels et aux microentrepreneurs qui ne bénéficient pas d'interventions publiques en vertu du paragraphe 3 [clients résidentiels vulnérables ou en situation de précarité énergétique]* ».

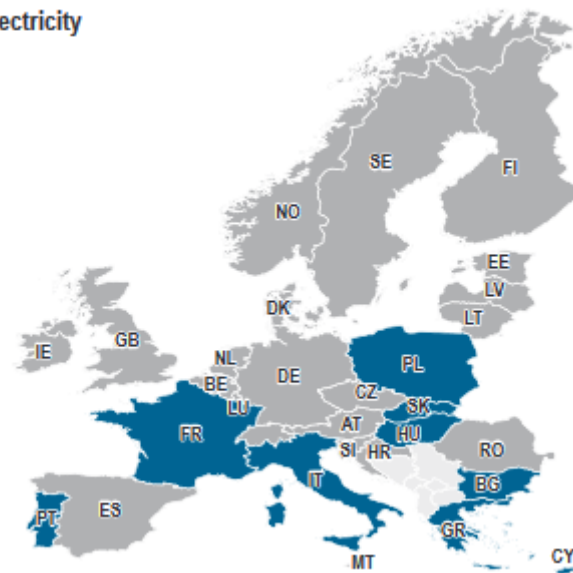
Pas européens mettant en œuvre une intervention publique sur les prix pour le segment résidentiel

Electricity



Pays européens mettant en œuvre une intervention publique sur les prix pour le segment non résidentiel

Electricity



Source : ACER/CEER⁷⁰, *Annual report on monitoring the internal energy retail markets and consumer protection in 2019*, (données : CEER database 2019).

⁷⁰ The European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER) and the Council of European Energy Regulators (CEER).

181. Si l'Autorité n'est en aucune mesure de prédire l'évolution des prix dans un marché complexe comme celui de l'électricité en cas de disparition des TRV, elle constate une dynamique concurrentielle qui pourrait plaider en faveur d'une plus grande confiance dans les mécanismes de marché associés à des réglementations non tarifaires pour assurer la protection et la bonne information des consommateurs.
182. En cas de maintien des TRV par le Gouvernement, une campagne de communication serait souhaitable. L'enjeu est de mieux informer le consommateur du rôle réel que jouent les TRV aujourd'hui et de l'existence d'offres de marché moins chères indexées sur les TRV. Cette information viendrait en complément de la simple information trimestrielle, instaurée par l'article 19 de l'ordonnance du 3 mars 2021 précitée, qui prévoit que les fournisseurs historiques « *informent au moins tous les trois mois leurs clients ayant conclu un contrat aux tarifs réglementés de vente d'électricité de l'existence des offres de marché* ». En effet, le sondage du Médiateur national de l'énergie précédemment mentionné montre qu'une majorité de consommateurs fait la différence entre TRV et offres de marché. En revanche, le caractère de prix plafond du marché que jouent les TRV, encore plus patent depuis la prise en compte de l'écrêtement de l'ARENH dans la méthode de calcul du coût des TRV, n'a, jusqu'à présent, pas fait l'objet de clarifications ni de débats publics quant à son acceptabilité.
183. Une totale transparence auprès du consommateur sur ce sujet engendrerait vraisemblablement un exode massif des TRV vers les offres de marchés, ce qui semble précisément l'objectif recherché par la directive au regard du critère de « concurrence tarifaire effective ». Cette conséquence ne prive pas forcément de tout intérêt les TRV, qui pourraient continuer à fournir un repère utile pour le consommateur et jouer un rôle de modérateur des prix.

2. LES CLIENTS RÉSIDENTIELS À FAIBLES RESSOURCES

184. Les TRV ne sont pas conçus comme une réglementation à visée sociale. Ces tarifs reflètent non seulement les coûts auxquels s'ajoute une marge, mais prennent également en compte les coûts des concurrents en ce qui concerne le poste énergie. Même si les coûts pris en compte étaient exclusivement ceux d'EDF, rien ne garantirait en outre qu'ils soient constamment les plus bas du marché.
185. Une aide à la personne, à l'image du chèque énergie, constitue un dispositif qui n'introduit pas de distorsion de concurrence sur le marché, mais qui a l'inconvénient de ne pas garantir de reste à charge pour le bénéficiaire. Néanmoins, tant que les TRV sont maintenus, une offre au TRV ou une offre indexée sur les TRV lui garantit un reste à charge moins exposé à la volatilité du marché et permet en outre aux pouvoirs publics de pouvoir calibrer le montant du chèque énergie en référence au TRV.
186. L'Autorité n'est évidemment pas compétente pour se prononcer sur le niveau d'aide à octroyer par type de bénéficiaire, d'autant que le chèque énergie ne couvre pas uniquement les dépenses d'électricité mais également les dépenses de gaz naturel.

187. En cas de disparition des TRV, la question reste posée du retour à une réglementation des prix pour cette catégorie de la population, sur le modèle de l'ancien tarif de première nécessité, afin de pallier l'existence d'un reste à charge, qui ne pourra plus être évalué en référence aux TRV. Par ailleurs, il est possible que la population visée par le chèque énergie soit celle qui risque d'éprouver le plus de difficulté à tirer avantage de la concurrence.
188. Ainsi, si le droit de l'Union devait contraindre le Gouvernement à supprimer les TRV, le retour à un tarif de première nécessité pourrait représenter un compromis acceptable, même si, sur le plan strictement concurrentiel, une aide à la personne entraîne moins de distorsion qu'un tarif spécifique, qui implique que l'État compense les fournisseurs et que la compensation soit d'autant plus importante que le fournisseur est moins efficace ou qu'elle ne couvre pas les coûts de tous les fournisseurs.
189. Ce type de réglementation concernant les « *clients résidentiels vulnérables ou en situation de précarité énergétique* » fait l'objet de critères moins nombreux et moins contraignants dans la directive n° 2019/944⁷¹, même s'il doit également être « *limité[e] dans le temps* ».

CONCLUSION

190. Le marché français de l'électricité s'est structuré autour des TRV, qui sont devenus l'offre de référence pour les clients qui souhaitent passer en offre de marché, conduisant les fournisseurs à proposer des offres de marché à un prix égal ou inférieur. Selon les fournisseurs alternatifs, cet état de fait rend difficile le développement de l'innovation ou de l'investissement dans les moyens de production, même si rien n'indique avec certitude que le consommateur, en l'absence des TRV, choisirait de payer plus cher, pour un même bien, des offres plus innovantes (pilotage de la consommation, par exemple) ou que les TRV soient le véritable frein à l'investissement dans les capacités de production du secteur français de l'énergie.

⁷¹ Article 4, paragraphe 3 : « *Par dérogation aux paragraphes 1 et 2, les États membres peuvent recourir à des interventions publiques dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité aux clients résidentiels vulnérables ou en situation de précarité énergétique. Ces interventions publiques sont soumises aux conditions énoncées aux paragraphes 4 et 5. Les interventions publiques dans la fixation des prix pour la fourniture d'électricité :*

- a) poursuivent un objectif d'intérêt économique général et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif d'intérêt économique général ;*
- b) sont clairement définies, transparentes, non discriminatoires et vérifiables ;*
- c) garantissent aux entreprises d'électricité de l'Union un égal accès aux clients ;*
- d) sont limitées dans le temps et proportionnées en ce qui concerne leurs bénéficiaires ;*
- e) n'entraînent pas de coûts supplémentaires pour les acteurs du marché d'une manière discriminatoire. ».*

191. Par ailleurs, le fait que les TRV soient uniquement proposés par les opérateurs historiques et notamment par l'opérateur dominant, EDF, contribue vraisemblablement, pour une part qu'il est difficile de déterminer, à maintenir un effet de notoriété et d'attraction. Cependant, on ne peut exclure que la position historique d'EDF soit susceptible de perdurer même si les TRV venaient à être supprimés. Par ailleurs, il est notoire que les fournisseurs alternatifs ne souhaitent pas se voir imposer une telle obligation de service public.
192. L'Autorité constate qu'il existe une véritable dynamique concurrentielle sur le marché de l'électricité, à travers la part croissante des offres de marchés portées par les fournisseurs alternatifs dont le nombre croît régulièrement, ainsi qu'à travers la possibilité pour le consommateur de choisir entre des offres variées, bien que devenues plus complexes.
193. Ainsi, au regard, notamment du caractère (i) de première nécessité du bien, (ii) de la faible marge d'innovation associée à sa revente, ainsi que (iii) de la part importante de la production nucléaire assurée sous forme de monopole et financée par des fonds ou des capitaux publics, cette réglementation des prix, qui, tout en n'empêchant pas les offres de marché de coexister et de se développer :
- semble favoriser la modération tarifaire en intégrant (fictivement) dans le prix 70 % d'ARENH, permettant ainsi à tous les consommateurs de bénéficier d'un juste retour sur les investissements dans la production nucléaire, en lissant les fluctuations du marché et en plafonnant la marge ;
 - aide les consommateurs à s'orienter sur un marché complexe à déchiffrer ;
 - leur garantit des offres simples avec une exposition limitée à la volatilité du marché de gros et donc une relative visibilité dans la gestion mensuelle de leur budget.
194. En revanche, l'Autorité ne peut que souligner la part importante des clients restés aux TRV, alors que ces offres sont aujourd'hui parmi les plus chères du marché, même si le différentiel entre les TRV et les offres de marché reste faible. La problématique n'est pas que les offres de marché puissent concurrencer les TRV, mais que, par construction, les TRV constituent un prix plafond du marché, alors même qu'une grande partie des consommateurs s'estime davantage protégée par l'offre du service public, supposée poursuivre un objectif de cohésion sociale. Aujourd'hui, les TRV protègent paradoxalement davantage les consommateurs qui ont fait le choix du marché (offres indexées sur les TRV) que les consommateurs qui sont restés aux TRV.
195. Cet état de fait risque d'induire les consommateurs en erreur, alors qu'(i) aucun débat public n'a véritablement eu lieu sur l'évolution des TRV vers un prix plafond, (ii) que la loi leur assigne toujours une fonction de cohésion sociale et (iii) que les textes issus de la loi NOME laissent une grande latitude d'interprétation, non seulement quant aux nouveaux objectifs que devraient poursuivre les TRV mais également quant à la méthode d'établissement du tarif.
196. Dans ces conditions, il serait souhaitable, notamment à la suite des augmentations des tarifs liées à l'écrêtement des demandes d'ARENH et alors que les TRV n'ont pas vocation à pallier les insuffisances de ce dispositif, de clarifier les objectifs poursuivis par les TRV.
197. L'Autorité est, par ailleurs, conduite à s'interroger sur le concept de concurrence effective que devraient garantir les TRV, alors que ce concept, qui n'est défini ni dans la loi ni même

dans la directive n° 2019/944, apparaît difficilement compatible avec les objectifs originellement assignés au TRV, c'est-à-dire la protection des consommateurs aux TRV.

198. Au regard de ce qui précède, l'Autorité émet les recommandations suivantes :

- Si le Gouvernement devait conserver les TRV, l'Autorité souligne la nécessité d'en clarifier les objectifs dans la mesure où l'objectif de cohésion sociale, tout comme celui de stabilité des prix, paraissent difficilement conciliables avec un objectif de concurrence tarifaire effective.
- Si, après avoir mené cette réflexion, le Gouvernement devait entériner la pratique des TRV comme un prix plafond, l'Autorité insiste sur le bien-fondé d'une communication transparente et volontariste auprès des consommateurs. L'enjeu est qu'ils soient informés que les TRV ne sont pas conçus pour conduire à l'offre la plus compétitive et qu'ils soient invités à comparer l'ensemble des offres concurrentes indexées sur les TRV, dont l'objectif principal est d'abord d'assurer une modération des prix de marché et de constituer une offre de référence permettant de faire des choix éclairés sur le marché.
- Si le Gouvernement devait décider de supprimer progressivement les TRV ou devait y être contraint par le droit de l'Union, l'Autorité recommande une réflexion très en amont sur les mesures législatives et réglementaires qu'il conviendrait de mettre en place afin de protéger les consommateurs les plus fragiles ou les moins informés. A cet égard, la mise en place de l'obligation pour tout fournisseur de proposer une offre simple standardisée pourrait constituer un outil pertinent. De même, afin de protéger les ménages à faibles ressources, le retour à un tarif de première nécessité pourrait représenter un compromis acceptable.

Quel que soit le choix du Gouvernement, l'Autorité insiste sur l'importance que la question des TRV ne soit plus cantonnée à un débat d'experts et invite à un débat public éclairé sur le sujet.