

**Consultation publique de la Commission de régulation de
l'énergie n° 2023-09 relative à l'approvisionnement du tarif
réglementé de vente d'électricité pour l'année 2026 et au bon
fonctionnement du marché de gros**
**Contribution de la Fédération nationale des collectivités
concédantes et régies (FNCCR)**

Dans la perspective de la fin du dispositif de l'ARENH à l'horizon fin 2025 et alors que les arbitrages politiques sont en cours au niveau national concernant le mécanisme qui viendrait se substituer à ce dispositif afin de permettre une régulation des prix de l'électricité en faveur des consommateurs français, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a lancé une consultation qui se rapporte dans sa première partie aux conséquences de ces changements à venir concernant la méthode de calcul des tarifs réglementés de vente de l'électricité (TRVE)¹.

En premier lieu, la FNCCR tient à rappeler une nouvelle fois son profond attachement à un système de réglementation publique des prix de l'électricité, et ce malgré le fait que l'existence même des tarifs réglementés est remise en cause par le droit européen qui les considère toujours - également dans le cadre de la réforme envisagée en cours de discussion au niveau des instances de l'Union européenne - comme une entrave au bon fonctionnement du marché intérieur de l'électricité². De fait, l'électricité est un produit de première nécessité comprenant une dimension stratégique, qui justifie que la vente de ce produit organisée dans le cadre du service public local de fourniture demeure encadrée par les pouvoirs publics au niveau national (fixation des tarifs) et au niveau local par les collectivités organisatrices de la distribution et de la fourniture d'électricité au tarif réglementé de vente.

Ces caractéristiques spécifiques justifient selon nous que les évolutions structurelles de la méthode de calcul des tarifs ne soient pas uniquement visées d'un point de vue purement technique et opérationnel mais également à l'aune de considérations plus politiques. En effet, nous estimons que les principes qui prévalent quant au mode de fixation de ces tarifs définissent la nature même de ces derniers.

A cet égard, la FNCCR estime que les tarifs de ce service public essentiel devraient refléter la vérité des coûts des opérateurs en charge de cette mission et ainsi garantir une certaine stabilité aux usagers-consommateurs et ne pas être fixés de façon à ne poursuivre qu'un seul et unique objectif, à savoir une sorte de concurrence « artificielle ». Nous nous permettons ainsi de rappeler que nous considérons que cette construction tarifaire ne doit pas se faire au seul profit des fournisseurs d'électricité contre l'intérêt général et, en particulier, au détriment de la protection des intérêts des usagers-consommateurs et autres clients encore éligibles à ces tarifs et que les objectifs assignés à ces tarifs par le législateur en matière de cohésion sociale et de stabilité doivent prévaloir sur toutes autres considérations.

¹ La présente consultation a été lancée le 20 octobre avec une date de clôture fixée au 17 novembre et l'annonce d'un accord entre l'Etat et EDF concernant un mécanisme de régulation des prix qui viendrait se substituer à l'ARENH a été faite le 14 novembre, sans que l'on connaisse à ce stade le dispositif de redistribution aux consommateurs des éventuelles captations opérées par l'Etat sur les revenus d'EDF.

² Cf. article 5 de la directive Electricité de 2019.

Au vu de ces principes, la consultation de la CRE nous conduit à émettre plusieurs observations se rapportant, d'une part, au cadre des missions dévolues par le législateur au régulateur et au fait que sans attendre le résultat des arbitrages en cours concernant la régulation à venir des prix de l'électricité, la CRE retienne certaines hypothèses comme acquises, alors même que ces dernières ont été remises en cause sur la scène politique à la faveur de la récente crise énergétique qui a mis en exergue la forte volatilité des prix de l'électricité. Plus précisément, les divers mécanismes mis en place par la loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (dite loi « NOME ») forment un système, ainsi les interdépendances entre ces mécanismes font que la suppression de l'un peut entraîner des conséquences colossales sur d'autres, ce qui selon nous nécessite des arbitrages plus politiques que purement techniques. Enfin, la FNCCR souhaite rappeler le rôle majeur de l'économie circulaire énergétique locale, qui en dehors du marché permet de contribuer à l'indépendance énergétique nationale.

- **Les règles relatives au calcul des tarifs réglementés et au fonctionnement du marché de gros relèvent du domaine de la loi**

Selon la note technique qu'elle a publiée, la CRE organise la présente consultation en vue de proposer les TRVE pour l'année 2026. Néanmoins, au vu des questions posées, l'objet de cette consultation semble tendre d'avantage vers une réforme des dispositions encadrant le calcul de ces tarifs, voire des règles de fonctionnement du marché de gros. Il ne s'agit pas seulement pour le régulateur d'élaborer une proposition tarifaire sur le fondement de l'article L. 337-4 du Code de l'énergie.

Il existe donc un risque que la délibération que la CRE sera amenée à adopter à la suite de cette consultation définisse un nouveau cadre pour le calcul des tarifs réglementés et, plus largement le fonctionnement du marché, et ne se borne pas à préciser sa méthode de calcul desdits tarifs ainsi que son pouvoir de proposition en la matière l'y habilite.

Plus précisément, la CRE présuppose que la suppression du dispositif de l'ARENH ne remet aucunement en cause un autre mécanisme prévu par la loi NOME, à savoir le principe de contestabilité des tarifs et son corolaire la méthode par empilement des coûts, ces derniers permettant d'intégrer les TRVE dans le cadre d'un marché de l'électricité, suivant les règles fixées par le législateur européen.

Ainsi, en suivant cette logique, la CRE n'envisage d'autre option qu'un approvisionnement sur le marché des volumes d'électricité visés actuellement par le dispositif de l'ARENH, ce qui revient à envisager à l'horizon 2026 un calcul de la brique des coûts liés à l'énergie basé sur un approvisionnement intégral en électricité sur le marché de gros, alors que cette évolution suppose, ainsi que nous l'avons signalé précédemment, une évolution par la voie législative de l'article L.337-6 du Code de l'énergie qui détermine les différentes composantes de coûts à prendre en compte dans le calcul des TRVE. Ce dernier vise en effet encore à ce jour le « prix d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique ».

Cette hypothèse, à savoir un approvisionnement intégral sur le marché, ne fait par ailleurs aucunement l'objet d'un questionnement dans le cadre de la présente consultation, les questions ne portant que sur les modalités de mise œuvre de cette bascule : lissage « sur deux ans de l'approvisionnement des produits calendaires Base et Peak du TRVE 2026 » et modalités de pondération de ces produits sur les deux années de lissage. Or, ce postulat nous semble relever d'une décision qui ne relève pas des pouvoirs du régulateur mais bien du législateur.

Et la seule circonstance que, du fait d'un choix opéré par la CRE, le lissage sur deux ans de l'approvisionnement d'une partie des tarifs réglementés, il serait nécessaire, dès 2024, de se prononcer sur l'approvisionnement des volumes desdits tarifs pour l'année 2026 ne justifie pas, selon la FNCCR, d'anticiper ainsi sur des arbitrages politiques à venir au niveau national.

Dès lors, pour la FNCCR, répondre à certaines questions posées par la CRE pourrait revenir à cautionner implicitement certains postulats sous-jacents, qui lui paraissent contestables sur le fond. Outre le fait qu'il est loisible de questionner la pertinence de ces principes de base, non pas du seul point de vue de l'objectif consistant à favoriser la concurrence sur le marché (comme mentionné à la page 8 du texte de la consultation), mais aussi sous l'angle de leur efficacité quant à la protection réelle des consommateurs, les deux n'étant pas nécessairement unis par un lien automatique et indéfectible de cause à effet. La FNCCR tient également à rappeler la nécessité que ces principes structurants soient soumis à un véritable débat démocratique, ce qui suppose notamment que le Parlement ne soit pas invité à se prononcer uniquement sur les modalités techniques ou opérationnelles découlant de ces principes.

- Une méthode de calcul des TRVE basée sur un approvisionnement intégral sur le marché qui interpelle en l'absence d'arbitrage concernant la régulation des prix de l'électricité

Une méthode de calcul des TRVE basée sur un approvisionnement intégral sur le marché transformerait ces tarifs en une simple référence de prix, loin donc de l'objectif de stabilité déterminé par le législateur, auquel ils sont censés contribuer, dans la mesure où les arbitrages se rapportant à une régulation publique des prix de l'énergie n'ont pas encore été définitivement arrêtés. Cette évolution remettrait ainsi en cause le cœur de la mission du service public local de fourniture de l'électricité, organisée sous l'égide des autorités organisatrices de la distribution et de la fourniture d'électricité au TRVE (AODE), par EDF et les entreprises locales de distribution d'électricité (ELD). Elle pose également la question de son impact sur la construction du tarif de cession qui concerne les ELD pour la fourniture de leurs clients aux TRVE et la couverture de leurs pertes réseaux. Cette évolution nous paraît d'autant plus inquiétante qu'elle pourrait constituer un point de non-retour.

La CRE précise par ailleurs qu'avec cette modification de la méthode de calcul de la composante de l'approvisionnement en énergie, le prix à terme de l'électricité exercera à compter de 2026 une influence estimée à trois fois supérieure sur la part

énergie de la facture des consommateurs, ce qui pose de nombreuses interrogations - une fois encore - quant à l'objectif d'intérêt économique général de stabilité des prix assigné au TRVE, qui justifie selon le Conseil d'Etat leur maintien, et qui selon la CRE « constitue le principal vecteur de protection des consommateurs face à la volatilité des prix de gros »³.

Fort opportunément, et la FNCCR ne peut que s'en féliciter, la CRE retient dans le cadre de la présente consultation une période de lissage de deux ans pour le calcul de l'approvisionnement des produits calendaires Base et Peak pour l'intégralité des volumes du TRVE (hors forme de la courbe de charge). Toutefois, une période de deux ans sera-t-elle suffisante pour que les TRVE puissent garantir une stabilité aux consommateurs et autres clients bénéficiant de ces tarifs (et également aux consommateurs disposant d'offre de marché dans la mesure où les tarifs font office de prix directeurs pour ces offres) ? Si le législateur devait se prononcer en faveur de l'hypothèse retenue par la CRE quant à la bascule des volumes d'électricité aujourd'hui concernés par l'ARENH sur le marché, il pourrait être opportun pour la FNCCR d'envisager une période plus longue afin de réduire dans la mesure du possible l'exposition des consommateurs et autres clients encore éligibles à ces tarifs, dont les collectivités locales, aux variations du prix de marché de gros européen (une durée de deux ans devant donc être considérée selon nous comme une durée minimale à prendre en compte dans la méthode de calcul des TRVE).

- **L'importance de l'économie circulaire énergétique locale**

Bien que pour des raisons évoquées précédemment, elle n'entend pas répondre point par point aux questions de la présente consultation, la FNCCR souhaite apporter quelques éléments de réponse à la question 10 relative au développement de contrats de long terme assis sur des installations de production dans la mesure où ces nouvelles formes de commercialisation, d'ores et déjà prévues par la loi, peuvent en effet constituer une véritable réponse aux dysfonctionnements du marché.

De nombreux adhérents de la Fédération souhaitent pouvoir y recourir afin, tout à la fois, de bénéficier de prix stables décorrélés des fluctuations du marché et de développer les énergies renouvelables dans les territoires. Ces montages permettent en outre d'assurer l'indépendance énergétique du territoire, ce qui dans le contexte actuel constitue une véritable priorité.

Or, si la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (dite loi « APER ») du 10 mars 2023 a facilité le recours à ces montages par les acheteurs publics, des freins subsistent encore s'agissant de leur mise en œuvre opérationnelle compte tenu des contraintes de la commande publique (notamment s'agissant du choix des critères de sélection ou des conditions de la mise en

³ Cf. Délibération n° 2023-03 du 12 janvier 2023 portant communication sur la méthode de fixation des tarifs réglementés de vente d'électricité.

concurrence des producteurs participant à une opération d'autoconsommation collective).

La CRE relève dans sa note technique que ces « types de contrats, qui existent aujourd'hui entre EDF et certains industriels électro-intensifs, pourraient être amenés à se développer ». Mais c'est bien l'ensemble des consommateurs qui est concerné, notamment les acheteurs publics le plus souvent réunis au sein de groupements de commandes. Il n'est pas acceptable, au regard en particulier du principe de liberté contractuelle, qu'en pratique, seuls les industriels parviennent à conclure de tels montages qui présentent des avantages indéniables en cette période de crise de l'énergie. C'est même une obligation du droit de l'Union que de lever tout frein réglementaire au développement de ces contrats.

La FNCCR souhaite ainsi attirer l'attention de la CRE sur la nécessité, pour répondre à certains dysfonctionnements du marché, de faciliter le recours par les acheteurs publics aux nouvelles formes de commercialisation de l'électricité que sont l'autoconsommation et les contrats de vente directe (PPA).

Dans ce cadre, les AODE ont un rôle majeur à jouer et ce à un triple titre : elles organisent l'acheminement de l'électricité sur les réseaux dont elles sont propriétaires, elles développent des projets de production d'énergie renouvelable, notamment au travers de leur société d'économie mixte, et elles s'engagent dans des démarches de maîtrise de la demande d'énergie, en particulier en accompagnant leurs collectivités membres sur leurs opérations de rénovation énergétique. C'est la raison pour laquelle **la FNCCR considère que les AODE sont en charge d'un véritable service public local d'approvisionnement en électricité, dont la mise en œuvre contribue à la réalisation des objectifs de la politique énergétique nationale et à la garantie d'un équilibre entre l'offre et la demande dans les territoires.**