

MARCHE EUROPEEN DE L'ÉLECTRICITE

Réponse de la CRE à la consultation de la Commission européenne

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) souhaite apporter une contribution aux travaux européens sur le modèle du marché pour l'électricité. La CRE considère qu'une réforme éventuelle du fonctionnement du marché intérieur de l'électricité doit viser l'atteinte des trois grands objectifs suivants au moindre coût pour la collectivité :

- garantir la sécurité d'approvisionnement à un niveau adéquat ;
- permettre aux consommateurs de se protéger en cas de crise contre des hausses de prix reflétant les tensions extrêmes entre l'offre et la demande, mais éloignées des coûts complets du système électrique ;
- accélérer la transition énergétique, qui nécessite d'une part des investissements très importants dans la production décarbonée, les réseaux et les sources de flexibilité et d'autre part une grande capacité d'innovation pour préparer le futur système électrique décarboné.

La crise des prix de l'énergie a révélé que le modèle actuel n'a permis de répondre que partiellement à ces objectifs.

Le signal prix sur le marché de gros a permis un pilotage optimal du système à court et moyen termes et l'allocation efficace des moyens de production existants à l'échelle européenne, ainsi que le rééquilibrage de l'offre et de la demande. Cependant le système actuel, y compris en France, n'a pas suffisamment protégé les consommateurs contre une hausse très importante et durable des prix de l'électricité, générant des transferts financiers massifs. La crise repose également la question du financement des actifs de production bas-carbone, ainsi que des actifs de pointe et des moyens de flexibilité.

Les règlements adoptés en urgence par l'Union européenne ont permis de renforcer la sécurité d'approvisionnement et d'atténuer les hausses de facture pour les consommateurs. Toutefois, la crise a mis en évidence des faiblesses plus structurelles du marché intérieur de l'électricité et a généré une demande politique forte de révision de ses règles de fonctionnement.

L'approche de la CRE

La CRE souhaite avancer trois propositions dans le cadre des réflexions sur la réforme du modèle de marché :

- **préserver le fonctionnement actuel du marché de gros tout en le renforçant et le développant notamment sur ses échéances de plus long terme** : le marché doit continuer à assurer une utilisation optimale des moyens de production et de flexibilité à l'échelle européenne ;
- **sécuriser les investissements en s'appuyant sur une pluralité d'outils**, tout en laissant suffisamment de latitude aux États membres pour concevoir des modes de financement adaptés à des investissements vers un mix bas-carbone compétitif, et sur la façon dont le coût complet en sera transmis aux consommateurs ;
- **protéger les consommateurs**, grâce notamment à une obligation pour les fournisseurs de couverture minimale contre les prix élevés : la facture des consommateurs sera ainsi partiellement décorrélée des évolutions des prix des combustibles carbonés.

Des interventions publiques fortes seront nécessaires, que ce soit pour assurer la transition vers un mix électrique européen décarboné, ou pour protéger les consommateurs. La réforme devra laisser une large part au principe de subsidiarité sur les moyens mis en œuvre.

Par ailleurs, comme il est impossible d'anticiper pleinement les effets de nouvelles règles, la CRE plaide pour une approche pragmatique, avec des propositions reposant sur des principes économiques solides et de mise en œuvre aisée.

Enfin, la réforme doit être l'occasion de renforcer les missions des régulateurs de l'énergie en matière de surveillance des marchés de gros.

Préserver le fonctionnement du marché intérieur de l'électricité, tout en renforçant le marché de gros notamment sur ses échéances de plus long terme

a/ Conserver les points forts du marché intérieur de l'électricité

L'organisation actuelle a montré l'efficacité des marchés journaliers et infra-journaliers, qui permettent une mobilisation optimale des moyens d'approvisionnement. Même pendant la crise, ils ont permis d'exploiter au maximum les complémentarités des mix électriques nationaux, d'optimiser les plans de productions et d'assurer l'équilibre entre l'offre et la demande. De manière générale, le couplage des marchés permet d'utiliser de la façon la plus efficace l'ensemble des ressources disponibles à l'échelle européenne. Il apporte une valeur évidente à l'économie européenne et doit impérativement être préservé.

Au-delà du très court terme, les prix de gros, à des échéances de quelques mois à deux ans, ont joué un rôle majeur pour rééquilibrer l'offre et la demande et éviter toute rupture d'approvisionnement : baisse de la demande en gaz et en électricité, arrivée massive de GNL en Europe, gestion efficace des stocks hydrauliques, mobilisation des ressources de flexibilité et notamment de l'effacement, etc.

Ces acquis doivent être préservés quelle que soit la réforme du fonctionnement du système électrique européen. L'électricité joue un rôle majeur pour la prospérité de nos sociétés. Ce rôle est appelé à se renforcer dans le contexte de décarbonation, avec la sortie des énergies fossiles et l'électrification de certains process industriels et des mobilités. A ce titre, le système électrique doit continuer à être organisé selon des principes économiques sains, en particulier en suivant le principe de tarification au prix marginal, qui est le fonctionnement naturel de tout marché de commodités.

b/ Favoriser la liquidité du marché à terme

Le marché intérieur européen s'est développé principalement aux échéances de court terme. Le marché à terme est un complément naturel du marché de court terme : il remplit la fonction essentielle de couverture des acteurs : producteurs, fournisseurs, grands consommateurs, etc.

Depuis 18 mois, la forte progression des prix supportés par une grande partie des consommateurs européens remet en question la priorité donnée au seul marché de court terme. Dépourvus de couverture de long terme suffisante, les consommateurs ont été exposés à une hausse insoutenable des prix de l'électricité, que la plupart des États n'ont pas eu d'autre choix que de prendre en charge au moins partiellement. La crise soulève ainsi la question de la part de l'approvisionnement qui doit être couverte contre les prix élevés, de façon à décorréliser les factures de la hausse des prix des combustibles carbonés. La crise ne doit cependant pas nous faire renoncer à la modération de la consommation ni au développement des flexibilités.

Ainsi, la CRE considère nécessaire de prendre rapidement des mesures pour renforcer le marché à terme en :

- allouant des droits de long terme aux interconnexions sur plusieurs années, au lieu d'une année à l'avance aujourd'hui, et développer un marché secondaire de ces droits, afin de favoriser le développement d'un véritable marché de long terme européen ;
- renforçant la liquidité des marchés à terme, aujourd'hui faible au-delà d'un an dans la plupart des États membres, et inexistante au-delà de trois ans, en finançant temporairement le recours à des teneurs de marché sur les échéances longues, c'est-à-dire des acteurs systématiquement présents à la vente et à l'achat. Cela permettra aux acteurs de disposer d'une contrepartie adéquate à un coût supportable en termes de frais de transaction et de primes de risque ;
- soumettant les fournisseurs d'électricité et de gaz à des obligations prudentielles, consistant à couvrir en amont (sur le marché de gros ou avec de la production) les engagements pris en aval dans les contrats de fourniture. Il s'agit d'une pratique normale de bonne gestion, respectée par la majorité des fournisseurs, mais la crise a révélé des lacunes chez certains fournisseurs en l'absence d'obligation explicite.

Ces mesures permettront aux acteurs de s'échanger dans toute l'Europe de l'électricité pour livraison dans plusieurs années. Toutefois, l'horizon temporel des fournisseurs reste limité par leur risque volume individuel. Les échanges à des échéances pluriannuelles continueront donc probablement de ne représenter qu'une fraction des véritables besoins de couverture du système, qu'il s'agisse de protéger les consommateurs contre les périodes de crise ou de financer les nouveaux actifs bas-carbone.

Sécuriser les investissements en recourant à une pluralité d'outils donnant une meilleure visibilité à long terme

La décarbonation du mix énergétique européen nécessitera des investissements massifs dans les années à venir, en moyens de production bas-carbone, en infrastructures de réseau, en moyens de flexibilité. Certains États membres sont en outre confrontés à la perspective du déclassement progressif de leur parc actuel.

Sécuriser ces investissements est donc un enjeu essentiel à la réussite du « *green deal* » européen et à l'atteinte des objectifs ambitieux du « *fit for 55* ». Une intervention publique pour créer et faire se rencontrer une demande et une offre de long terme là où le marché ne le permet pas spontanément peut se justifier dès lors qu'elle répond aux objectifs de protection des consommateurs et de financement de la transition énergétique, sans porter atteinte à la concurrence ni à la bonne formation des prix.

La diversité des problèmes à résoudre et des types d'actifs en jeu plaide pour disposer d'une pluralité d'outils. Il s'agit de permettre aux investisseurs de sécuriser leurs revenus futurs contre le risque prix, sans pour autant les insensibiliser aux autres risques. Cela passe par plusieurs types de contrats adaptés aux moyens de production qui ne sont pas exposés aux prix de combustibles : les forwards de long terme, les contrats d'achat d'électricité à long terme (power purchase agreement, PPA) et les contrats pour différence (CFD).

Les forwards

Non seulement le marché à terme n'a pas été assez encouragé, mais il a même fait l'objet de restrictions explicites sur lesquelles il est impératif d'agir rapidement. Il convient de considérer les mesures favorisant la liquidité des contrats à terme à des échéances longues, supérieures à deux ans, pour permettre une meilleure couverture des approvisionnements à long terme et le financement des actifs bas-carbone dans le cadre d'un marché ouvert.

En effet, les actuels produits à terme sont adaptés à des couvertures à l'échéance de deux, voire trois ans. L'enjeu est de disposer d'une classe de produits à terme sur des horizons plus longs et qui soient fondés sur les coûts complets des unités de production appelée, à ces échéances, à être mises en service.

La CRE est favorable au développement d'une telle classe de produits de long terme.

Les PPA

Les PPA sont des contrats privés de gré à gré dont les modalités peuvent être variables selon la volonté des parties au contrat. L'électricité produite dans le cadre d'un PPA peut le cas échéant être arbitrée sur le marché de court terme à son coût d'opportunité. Les PPA eux-mêmes peuvent être valorisés et arbitrés au travers des marchés à terme. Les PPA peuvent soulever des questions liées à la transparence, à la standardisation et à la liquidité des contrats eux-mêmes.

La CRE est favorable au développement des PPA, notamment par la levée des restrictions visant les contrats bilatéraux de long terme entre producteurs bas carbone et consommateurs ou fournisseurs.

Les autres propositions de la CRE s'articulent avec le développement des PPA dans un cadre de marché ouvert :

- loin de les entraver, un marché de long terme liquide stimule le développement des PPA en laissant aux acteurs le soin de gérer leurs différents risques (risque prix, risque volume, risque profil) ;
- des intermédiaires existent déjà : les agrégateurs achètent de la production via des PPA, qui sont les contrats privilégiés par les producteurs, et à revendre l'énergie par des produits standards (futures et options par exemple) qui sont privilégiés par les fournisseurs et les consommateurs, supportant les risques associés contre rémunération ;
- les consommateurs industriels ne cherchent pas forcément à pouvoir profiter de baisses éventuelles de prix, mais principalement à sécuriser un volume d'électricité à un prix connu **compatible avec le maintien ou le développement de leur activité** : les PPA à prix fixe demeurent un outil privilégié pour eux.

Les CFD

Les CFD sont des dispositifs généralement organisés de manière centralisée par une entité publique, qui versent aux producteurs l'écart entre un prix fixe et un prix de gros. L'intégration dans les marchés des volumes produits au sein des CFD est un point d'attention majeur. L'électricité produite est généralement vendue en intégralité sur le marché dont le prix sert de référence. Les incitations à optimiser le volume, le profil et la flexibilité de la production sont difficiles à préserver, notamment s'agissant de la production pilotable.

Les CFD sont largement utilisés aujourd'hui dans l'Union européenne pour assurer le développement des technologies bas-carbone qui nécessitent un soutien public. En France, ils pourraient notamment être utilisés pour permettre le transfert aux consommateurs des coûts du parc nucléaire existant après la fin de l'ARENH fin 2025.

L'intervention des pouvoirs publics doit se faire en préservant une place des marchés de gros suffisante. Dans cette perspective, les dispositifs de long terme hors marché, comme les CFD, peuvent jouer un rôle, mais doivent porter sur une partie de la production (existante ou à développer) et non son intégralité. À ce titre, les propositions législatives devraient intégrer un principe de subsidiarité sur les modes de sécurisation des investissements accessibles aux États membres.

Protéger les consommateurs contre les prix élevés grâce à une obligation de couverture minimale

La question du transfert aux consommateurs de coûts stables, reflétant les coûts de la production bas-carbone, est essentielle.

Par leur nature concurrentielle et leur horizon de long terme, les PPA ont vocation à assurer le transfert aux consommateurs concernés des coûts de la production bas-carbone, sous réserve d'une concurrence suffisante entre producteurs. Toutefois, seuls les acteurs concernés (consommateurs industriels, fournisseurs et à travers eux leurs clients) en bénéficient. Les CFD n'assurent pas en eux-mêmes le transfert aux consommateurs, mais nécessitent une intervention, centralisée ou non, pour l'organiser.

La crise a montré une demande forte de protection de l'ensemble des consommateurs, mais le mode de protection contre les prix élevés peut être différencié selon les catégories de clients.

Certaines entreprises souhaitent décider elles-mêmes leur niveau de protection tout en disposant d'une visibilité accrue sur les prix. Elles pourront choisir de se couvrir ou non grâce à l'amélioration de la liquidité du marché à terme et au développement des PPA.

Afin d'apporter une protection aux ménages, aux collectivités et aux entreprises, et de dissocier l'évolution du prix de leurs factures de celle du prix des combustibles fossiles, la CRE propose de permettre aux États membres d'imposer une assurance contre les prix élevés. Cette obligation serait imposée aux fournisseurs, pour éviter de faire reposer la complexité de cette assurance sur les consommateurs. D'autres types de solutions existent pour protéger les consommateurs, mais n'ont pas été explorées par la CRE :

- les solutions de type fiscal, telle que la taxation des rentes infra-marginales mise en œuvre pendant la crise. De telles solutions nécessitent des aménagements pour garantir une bonne visibilité aux investisseurs ;
- l'accès direct des fournisseurs à la production des CFD. La contrepartie publique des CFD joue alors le rôle d'intermédiaire, mais aussi de garantie entre les producteurs et les fournisseurs.

L'obligation de couverture minimale contre les prix élevés présente l'avantage d'offrir une protection à la hausse au moment où elle s'exerce contre le paiement d'une prime d'assurance, tout en faisant profiter les consommateurs des périodes de prix bas. Sous réserve de son paramétrage fin, et d'être compatible avec les changements de fournisseur, l'obligation de couverture contre les prix élevés préserve la concurrence dans le marché de détail. Enfin, l'obligation de couverture permettra d'avoir un levier important pour le financement des investissements dans des capacités de production bas-carbone.

Le processus se décline en trois dimensions : (i) la détermination des obligations de couverture des fournisseurs, (ii) l'acquisition de couvertures de long terme, (iii) le financement des coûts fixes des moyens de production à technologies bas-carbone.

Chaque fournisseur doit démontrer qu'il détient au nom de ses clients un portefeuille de couverture permettant de garantir un « prix d'exercice » défini par les pouvoirs publics, sur une partie de l'énergie correspondant à sa part de marché actuelle, à des échéances de long terme. Le taux de couverture peut être différencié par catégorie (résidentiels, PME etc.) selon le niveau de protection souhaité. La trajectoire des taux de couverture décroît progressivement jusqu'à un horizon de long terme (par exemple 10 ans).

L'État-membre pilote les paramètres de l'obligation de couverture en ligne avec sa politique énergétique. L'obligation de couverture étant exprimée en termes de prix d'exercice et de volumes à certaines échéances, les fournisseurs peuvent la satisfaire en détenant des options d'achat standard. Un portefeuille de contrats fermes et d'actifs physiques peut également convenir dès lors qu'il possède les caractéristiques requises.

L'État-membre aurait la possibilité, au lancement du dispositif, d'acquérir et d'attribuer gratuitement des options aux fournisseurs sur la base des CFD ou des dispositifs comparables dont il dispose.

Les producteurs bas-carbone, dont les coûts variables restent en-deçà du niveau de prix fixé, peuvent naturellement proposer ce type d'assurance, en échange d'une prime payée *ex ante* qui contribue au financement de leurs investissements. En contrepartie, ces producteurs renoncent aux revenus exceptionnels en période de prix hauts.

Les options d'achat s'accompagnent d'un risque de contrepartie important, et tous les producteurs ne disposent pas forcément des ressources financières nécessaires. La mise en place de garanties publiques adossées aux productions bas-carbone résoudrait cette difficulté.

Chaque consommateur paie le coût de l'obligation de couverture qu'il emporte pour son fournisseur, selon des modalités négociées librement avec son fournisseur. Les fournisseurs ont ainsi un modèle économique sain qui réduit leur risque de faillite.

L'obligation de couverture minimale n'empêche pas les fournisseurs et leurs clients de conclure, s'ils le souhaitent :

- des contrats plus protecteurs, par exemple fixant le prix sur plusieurs années ; dans ce cas il convient que l'engagement soit symétrique entre producteur et consommateur ;
- des contrats prévoyant un prix minimum, permettant de réduire le coût de la couverture minimale ;
- des contrats valorisant la flexibilité de court terme de la consommation, l'obligation portant sur le volume de consommation attendue et non réalisée.

L'obligation de couverture minimale ne doit pas porter atteinte à la concurrence sur le marché de détail. Pour cela, il faut prévoir une portabilité simplifiée lors d'un changement de fournisseur. L'ancien fournisseur perçoit de la part du nouveau fournisseur la valeur de marché de l'obligation, qui peut être calculée à partir des données de marché pour chacune des grandes catégories de consommateurs. Elle peut le cas échéant être appliquée par lot en ce qui concerne les clients de bas de portefeuille.

Aménagements nécessaires du droit de l'UE

Le droit de la concurrence n'interdit pas les contrats de long terme, mais de tels contrats sont aujourd'hui souvent considérés comme portant atteinte au bon fonctionnement du marché et relevant des ententes anticoncurrentielles ou des abus de position dominante.

Certaines évolutions du droit européen pourraient venir utilement contribuer au développement d'un modèle fondé sur un marché ouvert couvrant les échéances de court, moyen et long terme :

- d'une façon générale, encourager la conclusion de contrats de long terme entre producteurs bas carbone et consommateurs ou fournisseurs ; la standardisation de certains de ces contrats les amènerait à constituer un compartiment liquide des marchés de long terme ;
- autoriser les États membres à mettre en place un système de garanties publiques afin de limiter le risque de contrepartie dans le cadre de contrats de long terme ;
- autoriser les États membres à imposer la signature de CFD pour des installations de production existantes, sous réserve du contrôle par le régulateur de la couverture des coûts complets de production ;
- imposer la mise à disposition de capacités d'interconnexion à des échéances longues, et l'organisation d'un marché secondaire de ces capacités, dans la perspective d'un véritable marché européen de l'énergie ;
- promouvoir activement la généralisation d'un système de tenue de marché des contrats à terme, et permettre aux États membres de sélectionner par appels d'offres des teneurs de marché rémunérés ;
- permettre explicitement aux États membres de mettre en œuvre une obligation de couverture portant sur les fournisseurs au nom de leurs clients, exprimée sous la forme de contrats de long terme fermes ou optionnels protégeant contre les prix élevés, dès lors que cette obligation est organisée de façon à ne pas porter atteinte à la concurrence du marché de détail ;
- permettre aux États membres, au lancement du dispositif, d'acquérir et d'attribuer gratuitement des options aux fournisseurs sur la base des CFD ou des dispositifs comparables dont ils disposent.