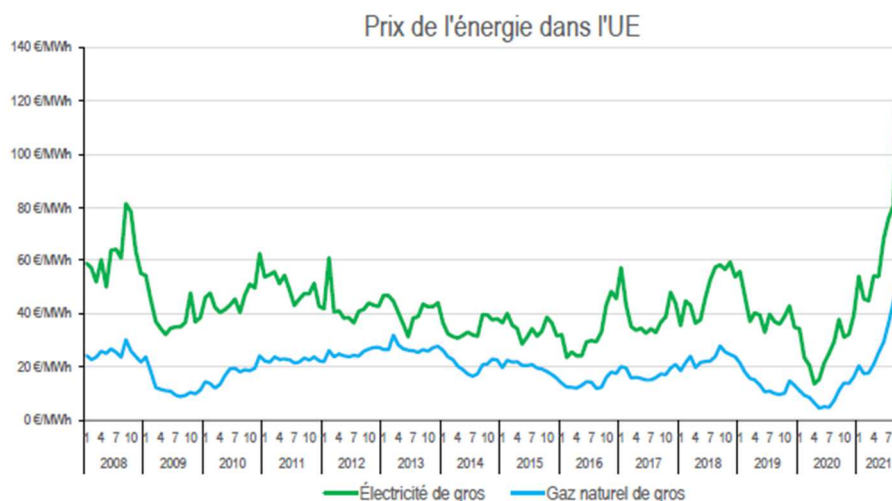




COMMUNICATION DU 7 DÉCEMBRE 2021

Mme Marie-Noëlle Battistel et M. Anthony Cellier, rapporteurs

## Prix de l'énergie



Source : Commission européenne

L'automne 2021 est marqué par la reprise de la croissance économique mais aussi par une hausse particulièrement importante des prix de l'énergie, après une tendance à la baisse de ces derniers en raison de l'épidémie de la covid-19. Toutes les énergies fossiles sont concernées :

– les prix de gros du gaz ont augmenté de **150 %** environ entre fin avril 2021 et fin octobre 2021, passant de **35 €/MWh** à **87 €/MWh**<sup>(1)</sup> ;

– le prix du diesel est passé de **1,31 €** fin janvier 2021 à **1,56 €** fin octobre 2021 et celui du sans-plomb 98 de **1,48 €** à **1,73 €** sur la même période<sup>(2)</sup>, soit une augmentation respective de **19 %** et de **17 %** environ ;

– l'Agence internationale de l'énergie (AIE) relève que les prix du charbon en octobre 2021 étaient **5 fois plus élevés** qu'un an auparavant.

Le prix de l'électricité sur les marchés de gros subit directement les conséquences de cette hausse, avec **un triplement des prix en un an** selon la CRE.

L'Union européenne (UE) et la France subissent de plein fouet cette hausse des prix de l'énergie, en particulier compte tenu de leur **importante dépendance aux énergies fossiles**. L'UE utilisait **70 %** d'énergies fossiles dans son *mix* énergétique en 2019. Elle dépend par ailleurs à **61 %** de ses importations en énergie : ce taux de dépendance s'élève à **97 %** pour le pétrole, à

(1) Données de la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

(2) Données issues du ministère de la transition écologique et solidaire : <https://www.ecologie.gouv.fr/prix-des-produits-petroliers>

90 % pour le gaz et à 44 % pour le charbon <sup>(1)</sup>. La France importe quant à elle 99 % de son gaz naturel.

Ces données, révélatrices de la forte dépendance de l'Europe aux énergies fossiles, rappelle combien il est primordial d'accélérer l'effort de transition énergétique afin d'atteindre la neutralité climatique en 2050. Le rapport de prospective stratégique 2021 de la Commission européenne indique que l'atteinte d'un tel objectif permettrait de réduire la dépendance énergétique de l'UE de 60 % à 15 %.

Vos rapporteurs ont souhaité faire un état des lieux sur les causes et les conséquences de la flambée des prix de l'énergie. Ils ont également souhaité mener une réflexion sur les solutions conjoncturelles apportées ainsi que sur les réformes structurelles à mettre en œuvre pour diminuer le risque de subir à nouveau un tel scénario. Ils ont, pour ce faire, mené des auditions auprès des différentes parties prenantes au débat : économistes, fournisseurs, industriels, associations de consommateurs, régulateur, etc.

Alors que des échéances cruciales en matière de politique énergétique s'annoncent – adoption de la première loi quinquennale de programmation de la politique énergétique avant le 1<sup>er</sup> juillet 2023, devenir des concessions hydroélectriques, extinction de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) en 2025 – il est essentiel d'ouvrir le débat et d'apporter des suggestions à approfondir.

Les présents développements porteront essentiellement sur la hausse des prix du gaz et de l'électricité.

## LES CONSTATS : CAUSES ET CONSÉQUENCES DE LA HAUSSE DES PRIX DE L'ÉNERGIE

### I. Les causes de la hausse des prix de l'énergie

#### A – Des causes multiples à la hausse des prix du gaz

Il n'existe pas une explication unique à la hausse des prix du gaz. Celle-ci résulterait davantage, selon les termes employés dans une note sur le sujet publiée par le Centre énergie de l'institut Jacques Delors, d'une « *tempête parfaite* », consistant en une « *accumulation d'événements disparates, dont aucun ne présente en soi un problème majeur, mais dont la concomitance crée un risque systémique* » <sup>(2)</sup>. L'AIE a par ailleurs rappelé qu'une telle hausse des prix n'est pas à mettre sur le compte de la transition énergétique <sup>(3)</sup>.

- **Une hausse de la demande**

La reprise économique liée à l'amélioration de la situation épidémique accroît les besoins en énergie. Bien que cette hausse de la demande se constate aussi en Europe, le marché asiatique joue un rôle déterminant. **La demande asiatique de gaz naturel liquéfié (GNL) est très importante** et capte une grande partie de l'offre des navires méthaniers en achetant leur cargaison à prix fort. Le gouvernement chinois a de plus mené une politique de sécurisation de ses approvisionnements énergétiques, ce qui a également tiré la demande vers le haut <sup>(4)</sup>.

Un hiver froid en 2020-2021 dans l'hémisphère nord, tout comme la nécessité d'assurer le remplissage des stocks de gaz à l'approche de l'hiver 2021-2022, ont également conduit à un regain de demande.

- **Une baisse des capacités d'offre**

Parallèlement à cette hausse de la demande, plusieurs facteurs conduisent à une certaine tension sur l'offre de gaz naturel.

Diverses **opérations de maintenance sur les infrastructures gazières**, qui avaient été reportées en raison de la crise sanitaire, ont été réalisées ces derniers mois, notamment en mer du Nord. Certains **incidents** sont également

(1) Données de la Commission européenne pour l'année 2019.

(2) « Flambée des prix de l'énergie en Europe : comment surmonter cette crise des énergies fossiles ? », Phuc-Vinh Nguyen et Thomas Pellerin-Carlin, Institut Jacques Delors, octobre 2021.

(3) <https://www.iea.org/news/statement-on-recent-developments-in-natural-gas-and-electricity-markets>

(4) <https://www.iris-france.org/162328-insecurite-energetique-les-dessous-dune-crise-mondiale/>

intervenues sur les infrastructures : un incendie sur un site de production russe a par exemple conduit à réduire l’approvisionnement délivré par le gazoduc Yamal, qui relie la Russie à l’Europe de l’Ouest.

Concernant la fourniture de gaz à l’UE par la Russie, les contrats de livraison ont bien été respectés. **La Commission européenne relève cependant que, « bien qu’elle ait exécuté ses contrats à long terme avec ses homologues européens, Gazprom n’a offert que peu ou pas de capacités supplémentaires pour alléger la pression sur le marché gazier de l’UE »**<sup>(1)</sup>, certains dénonçant une stratégie politique visant à accélérer la mise en service du gazoduc Nord Stream 2. Il est en tout cas incontestable que les débats autour de la mise en service de ce gazoduc impactent les prix du gaz : lors de l’annonce par l’Allemagne de la suspension de la procédure de certification nécessaire à la mise en service de Nord Stream 2, le 16 novembre 2021, le prix du gaz a augmenté de près de 14 % en une journée.

## **B – Les prix de l’électricité, largement dépendants de la hausse des prix du gaz**

- **Une grande dépendance aux prix du gaz**

Le prix de l’électricité sur le marché de gros est largement dépendant du prix du gaz. En effet, **la fixation du prix de gros de l’électricité se fait en fonction du coût marginal de production de la dernière centrale appelée pour satisfaire la demande.** Sont d’abord appelés les moyens de production à coût marginal faible à modéré, comme la production issue de sources renouvelables (solaire, éolien, hydraulique au fil de l’eau), jusqu’à ceux disposant des coûts marginaux les plus élevés, soit les centrales fonctionnant à l’énergie fossile et notamment les centrales à gaz.

En raison de la forte demande en électricité, l’équilibre sur le marché de l’électricité se fait donc plus fréquemment grâce aux centrales à gaz, renchérissant ainsi les prix.

- **Les effets contrastés du système EU-ETS**

Le système d’échange de quotas d’émission de l’UE (EU-ETS ou SEQUE) a pour objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre en fixant un prix au carbone et en imposant des

quotas aux émetteurs de CO<sub>2</sub>. **Le prix de la tonne de CO<sub>2</sub> a atteint 62 € en octobre 2021**, contre 30 € environ en début d’année 2021. Cette hausse s’explique pour partie par la **hausse de la demande de quotas en raison de la reprise économique.**

La hausse des prix du gaz a de plus entraîné une demande accrue de charbon, ce qui se traduit par une nouvelle augmentation de la demande de quotas d’émission.

Pour autant, il convient de relativiser les conséquences de la hausse des prix du carbone sur la hausse des prix de l’électricité. La Commission européenne estime que **« l’effet de la hausse du prix du gaz sur le prix de l’électricité est neuf fois plus important que l’effet de la hausse du prix du carbone »**.

- **Des énergies renouvelables (ENR) mises à mal par les conditions météorologiques**

Les capacités de production d’électricité à partir de sources renouvelables ont été amoindries par des conditions climatiques peu propices. La **faible pluviométrie** a amoindri les capacités hydroélectriques et un **vent faible** a réduit la production d’énergie éolienne. Des pays tels que le Royaume-Uni en ont particulièrement subi les conséquences, l’énergie éolienne occupant une part significative dans leur *mix* énergétique (25 % environ en 2019).

## **C – Les prix du charbon et du pétrole également tributaires de tensions sur les marchés**

La demande globalement importante en énergie et notamment en gaz a conduit à un **regain d’attractivité pour le charbon.** Mais des tensions sur l’offre de charbon ont également été constatées, notamment en raison de la fermeture de certaines mines en Chine.

**Les prix du pétrole ont également été impactés par une hausse de la demande, tandis que les capacités d’offre sont restées insuffisantes.** Les pays de l’OPEP+ ont refusé de relever les quotas de production, alors que, parallèlement, les capacités de production américaines ont été affaiblies en raison de l’ouragan Ida et de la faillite de producteurs de pétrole non conventionnels américains en 2020.

---

(1) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social

européen et au Comité des régions, COM (2021) 660 final, 13 octobre 2021.

Le président des États-Unis a annoncé fin novembre 2021 puiser dans les réserves stratégiques de pétrole du pays pour soulager la pression sur la hausse des prix.

Le niveau des prix du pétrole a retrouvé le niveau atteint en 2018 mais demeurerait cependant « *nettement inférieur au niveau de prix moyen de la période 2011 à 2014* », selon une étude sur la hausse des prix de l'énergie publiée par l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI) <sup>(1)</sup>.

**Cette première analyse des causes de la montée des prix de l'énergie illustre sans ambages la nécessité pour l'UE de sortir de sa dépendance aux énergies fossiles et de développer ses capacités de production d'énergie décarbonée. Cela contribuera à limiter sa dépendance aux énergies importées de l'étranger et, plus généralement, aux énergies fossiles.**

**Recommandation n° 1 : réduire la dépendance de l'Union européenne aux énergies fossiles en accélérant le développement de la production d'énergie décarbonée**

## **II. Les conséquences de la hausse des prix de l'énergie**

### **A – Pour les consommateurs particuliers**

Les consommateurs les plus touchés par la hausse des prix du gaz et de l'électricité sont les ménages les plus précaires, dont les dépenses en énergie représentent proportionnellement une part plus importante de leur budget.

- **Conséquences sur les contrats de fourniture de gaz**

La conséquence de la hausse des prix du gaz sur les consommateurs particuliers est différente selon le type d'offre souscrite :

– les clients disposant d'une **offre aux tarifs réglementés de vente du gaz (TRVG) ou indexée sur ceux-ci connaissent une hausse de leur facture**. Les TRVG sont en effet indexés sur les coûts d'approvisionnement en gaz d'Engie. Selon les données fournies par la CRE, **les TRVG ont augmenté de 12,6 % TTC au 1<sup>er</sup> octobre 2021** et ont subi une hausse de 31,9 % hors taxes depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Pour un client moyen

« B1 » des TRV dans les analyses de marché effectuées par la CRE, c'est-à-dire en usage du gaz chauffage et avec une consommation annuelle de 14 000 kWh <sup>(2)</sup>, la facture de gaz est passée de **977 € à 1 482 €** entre janvier et octobre 2021, **soit une hausse de 52 % environ**. Il convient de rappeler que les TRVG seront intégralement supprimés à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2023 ;

– **les clients disposant d'une offre à prix fixe**, soit plus de la moitié des consommateurs résidentiels. Dans ce cas, le prix du kWh est fixé pour une ou plusieurs années et les clients ne sont donc pas immédiatement impactés par la hausse des prix.

- **Conséquences sur les contrats de fourniture d'électricité**

De la même manière, les conséquences de la hausse des prix de gros de l'électricité sur le consommateur dépendent du type de contrat. Pour rappel, **le coût d'approvisionnement en électricité représente un tiers du coût de la facture finale environ**, les deux autres tiers étant constitués de la fiscalité et des coûts d'acheminement.

Environ **66 %** de la clientèle résidentielle dispose d'une offre aux tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVE), dont les prix sont réévalués 2 fois par an. Les TRVE ont augmenté de **2,1 % TTC** en 2021 selon la CRE, soit une hausse voisine de l'inflation. **Les répercussions des hausses de prix de l'automne 2021 auraient normalement conduit à une hausse des TRVE de 14 % TTC lors de la prochaine réévaluation de ces tarifs au 1<sup>er</sup> février 2022 ;**

Pour les clients qui ne disposent pas d'une offre TRVE ou indexées sur les TRVE, les conséquences sont plus difficiles à estimer. Il est néanmoins ressorti des auditions que les offres à prix fixe tendaient, à l'heure actuelle, à être plus protectrices, alors que les offres à tarification dynamique pouvaient mettre des consommateurs peu avertis dans des situations financières délicates.

### **B – Pour les entreprises**

Au même titre que les particuliers, les entreprises peuvent directement subir les

(1) « Hausse des prix des énergies. Quelles évolutions ? Quelles explications ? Et quelles conséquences pour les consommateurs et les politiques de transition écologique ? », *Andreas Rüdinger, IDDRI, octobre 2021.*

(2) *Les clients B1 représentent 1 900 000 clients selon la CRE, sur les 2,77 millions de consommateurs bénéficiant encore d'une offre aux TRVG chez Engie au 31 août 2021.*

conséquences de la hausse des prix de l'électricité et du gaz sur leur facture énergétique.

Pour certaines activités, comme la production d'ammoniac servant à fabriquer des engrais azotés, le gaz est un intrant déterminant de la production. **Les coûts de l'énergie représentent 71 % des coûts de la production d'engrais, 40 % de ceux de la production d'aluminium primaire ou encore 31 % de ceux de la production de zinc** <sup>(1)</sup>. Certains producteurs d'engrais européens, tels que Yara ou BASF, ont dû arrêter une partie de leur production.

Les entreprises électro-intensives sont donc particulièrement touchées par les conséquences de la hausse des prix de l'énergie, **ce qui peut faire craindre des reports de décisions d'investissement, en particulier dans la décarbonation de ces industries.**

### C – Pour les fournisseurs d'énergie

Le médiateur national de l'énergie a relevé récemment deux conséquences significatives de la hausse des prix de l'énergie sur l'offre de fourniture :

– premièrement, tant pour le gaz que pour l'électricité, **une baisse de près de moitié du nombre d'offres à prix de marché référencées sur son comparateur d'offres en ligne**, en soulignant que « *la plupart des fournisseurs ont considérablement augmenté leurs grilles de prix et/ou revu les modalités d'évolution des prix pour les indexer sur les marchés de gros* » ;

– deuxièmement, **une baisse du nombre de fournisseurs actifs** : « *au 8 novembre 2021, seuls 23 fournisseurs d'électricité et 12 fournisseurs de gaz continuent à accepter de nouveaux clients* », contre une quarantaine auparavant.

**Certains fournisseurs sont aujourd'hui en très grande difficulté.** Hydroption, qui fournit notamment la ville de Paris et l'armée, est en liquidation judiciaire et n'a plus autorisation d'exercer son activité de fournisseur. E.Leclerc Énergies a mis fin aux contrats de ses clients et a renoncé à la mise en place d'une offre à tarification dynamique. Le médiateur national de l'énergie a fait part à vos rapporteurs de nombreux clients en grande difficulté à la suite de la fin de l'activité de ce fournisseur au 31 octobre 2021, dénonçant un manque d'accompagnement de la clientèle par celui-ci.

Les difficultés rencontrées actuellement par certains fournisseurs ne résident cependant pas uniquement dans la hausse des prix de l'énergie mais également dans leur équilibre financier. **Ceux d'entre eux qui proposent à leur clientèle des contrats à prix fixe doivent disposer d'un système de couverture suffisant pour se prémunir contre les risques de variation des prix sur les marchés.** Vos rapporteurs appellent à des contraintes plus strictes à ce sujet, en assurant à la fois un système de couverture suffisant et un contrôle de celui-ci.

**Recommandation n° 2 : étudier le renforcement des obligations relatives à la couverture des risques liés à la variation des prix de l'énergie pour les fournisseurs proposant des offres à prix fixe**

Le médiateur national de l'énergie a enfin alerté vos rapporteurs sur les pratiques de fournisseurs qui tentent de revenir sur certains types d'offres à prix fixe, en se fondant sur les dispositions de l'article L. 224-10 du code de la consommation, qui autorise des modifications contractuelles pour le fournisseur moyennant un préavis d'un mois. Le médiateur national de l'énergie déplore de telles pratiques, ce à quoi vos rapporteurs souscrivent. Une réflexion sur l'opportunité de modifier les dispositions de cet article du code de la consommation serait bienvenue.

**Recommandation n° 3 : mener une réflexion sur l'opportunité de modifier l'article L. 224-10 du code de la consommation**

### D – Les producteurs d'énergie et l'État, « gagnants » de la hausse des prix ?

La hausse des prix des énergies fossiles peut bénéficier aux producteurs de telles énergies.

Les producteurs d'énergie renouvelable qui disposent de dispositifs de soutien à la production avec des tarifs d'achats fixés à l'avance ne tirent pas avantage de la hausse des prix de l'énergie. En revanche, les producteurs français d'électricité décarbonée d'origine nucléaire et hydraulique peuvent vendre leur production à prix avantageux.

La France peut ainsi continuer à tirer profit de ses **exportations d'électricité** : elle est le premier pays européen exportateur d'électricité, avec en moyenne 60 à 100 TWh exportés par an <sup>(2)</sup>. Par

(1) Données : Commission européenne.

(2) Données : CRE.

ailleurs, si EDF peut bénéficier de la hausse des prix de l'électricité en tant que producteur d'électricité décarbonée, cela pourrait permettre à l'entreprise de réaliser les investissements auxquels elle doit faire face.

L'État bénéficie également de la hausse des prix de l'énergie pour plusieurs raisons :

- les **recettes fiscales** assises sur le gaz et l'électricité sont mécaniquement augmentées et notamment celles issues de la TVA ;
- **l'État actionnaire d'EDF** peut percevoir des dividendes accrus ;
- **l'effort de soutien public aux ENR est moins important**, la différence à compenser avec les tarifs du marché étant réduite ;
- enfin, l'État bénéficie des **recettes issues des enchères du SEQE**.

Ces gains issus de la hausse des prix abondent le budget de l'État et permettent donc indirectement d'assurer le financement des mesures conjoncturelles mises en place face à la hausse des prix de l'énergie. **Ils doivent également constituer un levier de financement structurel, pour permettre de financer le « mur d'investissements » attendu en matière de transition écologique.** On peut noter que les seuls besoins d'investissement dans les réseaux électriques s'élèvent à 100 milliards d'euros sur 15 ans.

Par ailleurs, **une réflexion sur le lien entre fiscalité et énergie apparaît nécessaire** : les énergies sont le support d'une fiscalité particulièrement importante, sans que les revenus issus de celle-ci bénéficient directement aux investissements dans la transition énergétique.

**Recommandation n° 4 : les « gains » de la hausse des prix doivent être mis à profit pour financer la transition énergétique sur le long terme, qui bénéficiera à tous. Cela implique notamment une réflexion sur le lien entre la fiscalité assise sur l'énergie et le financement de la politique énergétique nationale**

## **E – La France est mieux protégée de la hausse des prix de l'énergie que d'autres pays**

Malgré de réelles conséquences négatives pour les consommateurs, la France peut se prévaloir de plusieurs atouts qui la protègent,

d'avantage que d'autres pays européens, de la montée des prix de l'énergie.

En premier lieu, **la production nucléaire française et le mécanisme de l'ARENH permettent aux fournisseurs d'électricité de bénéficier de 100 TWh d'électricité nucléaire au coût d'achat avantageux (42 €/MWh)**. Cela atténue l'exposition de ces fournisseurs aux prix de gros et cela se répercute sur la facture des consommateurs.

De plus, **la réforme du système de stockage de gaz naturel** en France, intervenue en 2018 <sup>(1)</sup>, permet de ne pas craindre de ruptures d'approvisionnement à l'approche de l'hiver. **Les réservoirs français sont remplis à près de 95 %, contre 74 % en moyenne dans l'UE.** Cette réforme du système de stockage a d'ailleurs été jugée conforme à la réglementation européenne sur les aides d'État en juin 2021.

**La Commission européenne envisage de réformer la réglementation européenne relative à la sécurité d'approvisionnement en gaz afin de garantir de meilleures capacités de stockage sur le continent.** Vos rapporteurs souhaitent que le modèle français, qui fait aujourd'hui ses preuves, puisse être source d'inspiration lors de cette réforme.

**Recommandation n° 5 : accélérer la réforme du stockage du gaz au niveau européen, en valorisant les atouts du modèle français**

(1) Loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploration des hydrocarbures et portant

diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement.

## QUELLES SOLUTIONS ? RÉPONSES CONJONCTURELLES ET PISTES DE RÉFLEXION POUR DES RÉFORMES STRUCTURELLES

### I. Les réponses conjoncturelles à la hausse des prix de l'énergie

En réponse à la hausse des prix de l'énergie, **il convient de ne pas précipiter la mise en place de réformes structurelles**, au risque de déstabiliser l'ensemble du système, mais de répondre à la crise au travers de solutions conjoncturelles. Ce point a été souligné par plusieurs acteurs lors des auditions.

Les différents acteurs auditionnés par vos rapporteurs ont majoritairement salué les réponses conjoncturelles mises en place par le Gouvernement français.

#### A – Les mesures mises en place en France

De nombreuses mesures de soutien ont été intégrées au projet de loi de finances (PLF) pour 2022, en cours de discussion au Parlement.

- **Le chèque énergie**

Le chèque énergie, attribué sous conditions de ressources, permet d'aider les ménages à payer leurs factures d'électricité et de gaz. Bénéficiant à 5,8 millions de foyers environ en 2021, **il devrait bénéficier à 6,2 millions de foyers en 2022**, selon une estimation du ministère de la transition écologique et solidaire. Son montant moyen est de 150 € et peut être compris entre 48 € et 277 €.

**Ce chèque énergie sera abondé de 100 euros supplémentaires pour les ménages qui en sont déjà bénéficiaires**, sans aucune démarche nécessaire de leur part, au mois de décembre 2021. **Vos rapporteurs saluent cette augmentation, qui permet de cibler le soutien aux ménages les plus en difficulté.**

Le Parlement a par ailleurs définitivement adopté, à l'article 13 de la loi de finances rectificative pour 2021, le versement d'une « **indemnité inflation** » de 100 € aux personnes dont le revenu est inférieur à 2 000 € mensuels net.

- **Le « bouclier tarifaire » sur les prix du gaz**

Les « boucliers tarifaires » mis en place par le Gouvernement ont pour objectif de contenir l'augmentation des TRV du gaz et de l'électricité pendant une certaine durée.

**En ce qui concerne le gaz, les TRVG ont été gelés à leur niveau d'octobre 2021, jusqu'au 30 juin 2022** <sup>(1)</sup>. Il est prévu que la date de fin du gel puisse être modifiée, en restant comprise entre le 30 avril 2022 et le 31 décembre 2022.

Ce gel des TRVG conduit à un manque à gagner pour les fournisseurs de gaz aux TRVG ou indexés sur ces tarifs. Le rattrapage s'effectuera progressivement dès lors que les prix de gros diminueront à nouveau. En complément, d'autres mécanismes de soutien ont également été votés :

– la possibilité pour l'État de moduler le montant de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) <sup>(2)</sup>, en cas de nouvelle hausse des coûts d'approvisionnement pour les fournisseurs par rapport au niveau d'octobre 2021. **La CRE a recommandé d'abaisser temporairement la TICGN dès le 1<sup>er</sup> janvier 2022** <sup>(3)</sup> ;

– l'article 42 *octies* précise les conditions de rattrapage du manque à gagner par les fournisseurs à l'issue de la période de blocage des prix. Le rattrapage mis en place ne pourra pas conduire à des TRVG supérieurs à ceux d'octobre 2021 à l'issue de la période de blocage, et ce jusqu'à l'extinction de ces tarifs réglementés au 30 juin 2023. À cette date, si le rattrapage s'est avéré insuffisant, il pourra y avoir une compensation des pertes réellement constatées par le budget de l'État. Les fournisseurs de moins de 300 000 clients bénéficient par ailleurs d'une avance sur cette compensation.

Il est prévu une publication mensuelle, durant la période de blocage des prix, des TRVG tels qu'ils auraient résulté de l'absence de bouclier tarifaire. Cette publication sera assurée par la CRE. Il peut déjà être souligné que les clients disposant d'une offre TRVG ou indexée sur les TRVG auraient normalement dû subir une nouvelle hausse de 19,5 % TTC de ces tarifs au 1<sup>er</sup> novembre 2021. **Vos rapporteurs saluent ce dispositif de transparence qui permettra à**

(1) Article 42 *octies* du PLF pour 2022.

(2) Article 8 quinquies du PLF pour 2022.

(3) Délibération n° 2021-316 du 14 octobre 2021.

chacun de juger de l'efficacité des mesures mises en œuvre.

Vos rapporteurs souhaitent par ailleurs que la compensation éventuellement versée aux fournisseurs après le 1<sup>er</sup> juillet 2023 corresponde strictement aux pertes liées au gel des TRVG. En réponse à leurs interrogations, la CRE a indiqué à vos rapporteurs qu'elle « a accès à l'ensemble des documents nécessaires à l'exercice de ses missions et sera en mesure de détecter et prévenir tout éventuel effet d'aubaine ».

#### **Recommandation n° 6 :**

– assurer un suivi transparent sur les conséquences du « bouclier tarifaire » sur les prix du gaz, tant pour les fournisseurs que pour les consommateurs ;

– prévenir tout effet d'aubaine des fournisseurs grâce au dispositif de compensation prévu après l'extinction des TRVG.

- **Le « bouclier tarifaire » sur les prix de l'électricité**

Compte tenu de la réévaluation bisannuelle des TRVE, les conséquences de la hausse des prix de l'énergie sur ces tarifs ne seront perceptibles qu'au 1<sup>er</sup> février 2022. C'est à ce moment qu'interviendra le bouclier tarifaire. **L'article 8 quinquies du PLF pour 2022 instaure en ce sens une baisse de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) afin de contenir la hausse des TRVE à 4 % des tarifs pratiqués au 31 décembre 2021.** Cette baisse s'appliquera jusqu'à la réévaluation des tarifs réglementés intervenant le 1<sup>er</sup> février 2023. La baisse de la TICFE bénéficiera à tous les consommateurs, résidentiels ou non, mais sans provoquer les mêmes effets selon que les contrats soient à prix fixe ou bien des contrats TRVE ou indexés sur les TRVE.

- **Avance des coûts de compensation du SEQE pour les entreprises électro-intensives**

L'article 42 *nonies* du PLF pour 2022 introduit **une avance sur les coûts de**

**compensation du SEQE pour les entreprises éligibles.**

Certaines entreprises, comme les entreprises électro-intensives, peuvent être particulièrement affectées par un renchérissement du prix du carbone *via* la répercussion du SEQE sur les prix de l'électricité. Cela crée un différentiel de compétitivité préjudiciable vis-à-vis d'autres entreprises situées hors de l'UE et qui ne sont pas soumises au SEQE.

Pour pallier de telles conséquences, l'article L. 122-8 du code de l'énergie prévoit un mécanisme de compensation financière par l'État qui bénéficie aux entreprises « *exposées à un risque significatif de fuite de carbone en raison de la répercussion des coûts du système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre sur les prix de l'électricité* »<sup>(1)</sup>.

L'article 42 *nonies* du PLF prévoit qu'**une avance de 150 millions d'euros sur cette compensation sera versée en 2022 au titre de cette même année**, soit environ un quart du montant de la compensation totale. Le soutien qui sera versé en 2023 au titre de l'année 2022 sera minoré du montant de cette avance. Il est prévu qu'un tel mécanisme d'avance s'applique ensuite chaque année.

#### **B – Les mesures mises en place dans les autres pays**

Dans une communication du 13 octobre 2021 sur la lutte contre la hausse du prix de l'énergie, **la Commission européenne donne aux États membres une « boîte à outils »** en rappelant les mesures qui peuvent être mises en œuvre pour pallier cette hausse. Parmi les solutions mentionnées figurent la baisse de la fiscalité ou l'affectation des recettes du SEQE à des dispositifs de soutien. Il est appelé à privilégier les aides réversibles, ciblées sur les ménages les plus vulnérables et qui ne vont pas à l'encontre des efforts en faveur de la transition énergétique.

Quelles sont les mesures conjoncturelles de soutien mises en place dans les autres États membres de l'UE ?

Certains pays, tels que la Grèce ou le Portugal, prévoient des dispositifs de subventions assis sur les recettes issues du SEQE.

(1) La liste des secteurs d'activité éligibles à la compensation est définie par la communication 2020/C 317/04 de la

Commission européenne sur les lignes directrices concernant certaines aides d'État dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2021.



D'autres pays ont préféré baisser la fiscalité sur l'énergie. Par exemple, l'Espagne a réduit le taux de la TVA sur l'électricité de 21 % à 10 %. L'Allemagne a baissé de 43 % la redevance sur les énergies renouvelables (EEG).

Il existe également des dispositifs proches du chèque énergie, comme en Italie ou en Belgique.

Enfin, l'Espagne prévoit que les producteurs d'énergie doivent reverser 90 % des profits « extraordinaires » liés à la hausse des prix du gaz.

## **II. Les priorités d'action pour agir structurellement sur les prix de l'énergie**

En sus des dispositifs applicables sur le court terme, la Commission européenne a également rappelé, dans sa communication du 13 octobre 2021, les principes qui doivent guider les mesures de moyen terme à mettre en place : « *l'utilisation plus efficiente de l'énergie dans l'UE, la diminution de la dépendance à l'égard des combustibles fossiles et le renforcement de la résilience face aux flambées des prix de l'énergie, tout en fournissant de l'énergie abordable et propre aux consommateurs finals* ».

Il est naturellement délicat d'effectuer des prévisions sur l'évolution des prix du gaz et de l'électricité sur le temps long. Néanmoins, il ne fait aucun doute que la demande d'électricité sera amenée à croître. Le rapport *Futurs énergétiques 2050* publié par RTE estime à 35 % les besoins supplémentaires en électricité d'ici 2050, notamment pour réduire notre dépendance aux énergies fossiles. Il est par ailleurs primordial de ne pas renoncer aux ambitions de décarbonation du *mix* énergétique fixées par la stratégie nationale bas-carbone (SNBC).

### **A – Les leviers structurels liés à l'offre**

- **Capacités de stockage**

Outre la pertinence de faire évoluer le système de stockage du gaz au niveau européen comme cela a été mentionné précédemment, **il est nécessaire de développer l'ensemble des capacités de stockage d'énergie**. Cela permettra de faire face plus aisément à la volatilité des prix. Le développement des énergies renouvelables intermittentes doit particulièrement y inciter.

Plusieurs pistes méritent d'être évoquées. RTE mentionne en particulier le stockage par batteries et le stockage hydraulique grâce aux stations de transfert d'énergie par pompage (STEP).

L'hydrogène offre également des perspectives de stockage.

Concernant le stockage hydraulique, vos rapporteurs souhaitent rappeler que l'article 43 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, dite loi « énergie-climat », permet précisément de développer le suréquipement des installations hydrauliques sous concession.

**Recommandation n° 7 : développer les capacités de stockage de l'énergie grâce aux batteries et au suréquipement des installations hydrauliques**

- **Contrats de long terme**

Les stipulations des contrats sur les marchés sont déterminantes pour préserver le consommateur final des fluctuations de prix.

**Sur le marché de détail, les contrats de long terme pourraient constituer une opportunité intéressante** afin d'apporter davantage de stabilité des prix. Un groupe de travail sur ce sujet a d'ailleurs été annoncé par le Gouvernement à la mi-octobre 2021, auquel participe l'UNIDEN, représentant des entreprises électro-intensives. L'UE souhaite également encourager les contrats à long terme pour l'électricité produite à partir de sources renouvelables. Pour les petites et moyennes entreprises, un mécanisme d'agrégation de la demande pourrait être instauré afin d'atteindre une taille stratégique pour conclure de tels contrats.

**Recommandation n° 8 : développer les contrats de long terme pour les entreprises**

- **Diversification de la production d'électricité**

**Quel que soit le scénario considéré parmi ceux proposés dans le rapport *Futurs énergétiques 2050* publié par RTE, la nécessité de développer les énergies décarbonées s'impose dans tous les cas**. Plus le pays disposera de telles capacités de production et moins le recours aux énergies fossiles sera nécessaire. Cela a une conséquence directe sur les prix. En particulier, compte tenu du système du coût marginal de production précédemment décrit pour la formation des prix sur le marché de l'électricité, plus la disponibilité des ENR est importante, moins le recours aux centrales à gaz sera nécessaire.

Il s'agit donc de disposer d'un *mix* énergétique décarboné et reposant sur la complémentarité des modes de production, permettant d'assurer un bon pilotage de l'offre. Les récents investissements annoncés en faveur de la production d'hydrogène décarboné et du nucléaire sont autant de signaux positifs. **Le vote de la loi quinquennale sur le climat d'ici le 1<sup>er</sup> juillet 2023 devra également être l'occasion de donner des orientations déterminantes en la matière.**

**Recommandation n° 9 : diversifier la production d'électricité en investissant massivement dans les énergies décarbonées et en fixant des objectifs ambitieux en la matière dans la future loi quinquennale sur l'énergie**

- **ARENH**

Le mécanisme de l'ARENH, qui permet d'amortir les variations de prix sur les marchés de gros de l'électricité et de fournir une électricité décarbonée à un coût intéressant, doit prendre fin en 2025. En raison de la complexité de la réforme d'un tel mécanisme et des négociations difficiles avec la Commission européenne à ce sujet, **il est urgent d'engager une réflexion transpartisane et impliquant tous les acteurs concernés.**

Vos rapporteurs souhaitent rappeler que, dans tous les cas, le relèvement du plafond de l'ARENH ne pourra se faire sans une revalorisation de son prix. Celui-ci doit être véritablement représentatif des coûts supportés par EDF pour la production d'électricité par ses centrales nucléaires historiques.

**Recommandation n° 10 : engager sans tarder une réflexion sur l'ARENH avec toutes les parties prenantes**

## **B – Les leviers structurels liés à la demande**

- **Flexibilité de la demande**

L'équilibrage de l'offre et de la demande sur les réseaux peut être facilité par l'amélioration de la flexibilité de la demande.

Celle-ci repose essentiellement sur l'effacement de consommation, qui est définie à l'article L. 271-1 du code de l'énergie comme « *l'action visant à baisser temporairement, sur sollicitation ponctuelle envoyée à un ou plusieurs consommateurs finals par un opérateur d'effacement ou un fournisseur d'électricité, le niveau de soutirage effectif*

*d'électricité sur les réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité d'un ou de plusieurs sites de consommation, par rapport à un programme prévisionnel de consommation ou à une consommation estimée* ». L'effacement de consommation est aujourd'hui principalement le fait d'industriels, cette capacité d'effacement étant naturellement rémunérée.

Il est encore possible d'améliorer le soutien à l'effacement, en proposant par exemple davantage d'appels d'offres en la matière. Une réflexion des pouvoirs publics et des acteurs concernés est par ailleurs en cours sur la simplification du mécanisme de capacité.

**Recommandation n° 11 : améliorer la flexibilité de la demande grâce à une meilleure mobilisation des capacités d'effacement de consommation**

- **Performance énergétique des bâtiments**

La performance énergétique d'un bâtiment est déterminante pour modérer le prix de la facture d'énergie associée, ce qui nécessite là encore un soutien ambitieux. Plusieurs dispositions de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets abondent en ce sens :

– l'article 151 prévoit que la nouvelle loi quinquennale sur l'énergie fixe les objectifs de rénovation énergétique dans le secteur du bâtiment et précise que l'atteinte de cet objectif repose sur « *une incitation financière accrue aux rénovations énergétiques performantes et globales* » ;

– l'article 164 améliore le service public de la performance énergétique de l'habitat, avec la création d'opérateurs agréés assurant un suivi complet de la rénovation ;

– l'article 169 prévoit que les prêts avance mutation puissent être garantis par le fonds de garantie pour la rénovation énergétique. **Ces prêts permettent aux ménages les plus fragiles de financer des travaux améliorant la performance énergétique du logement, en ne remboursant le capital dû qu'au moment de la mutation du bien.** Cela devrait permettre de relancer ce type de prêts, les banques étant jusqu'ici réticentes à les accorder faute de garanties.

Vos rapporteurs souhaitent que ces nouveaux dispositifs puissent rapidement être opérationnels et encouragent donc la publication rapide des décrets d'application nécessaires.

Les dispositifs de soutien au financement de la rénovation énergétique déjà existants, comme MaPrimeRénov et l'éco-PTZ, prolongé et revalorisé dans le PLF pour 2022, doivent naturellement être pleinement utilisés. Vos rapporteurs rappellent qu'ils avaient déjà proposé, à l'occasion d'un précédent groupe de travail <sup>(1)</sup>, **la création d'un système de banque de dernier recours pour l'octroi d'un éco-PTZ**. Ils souhaitent réitérer une telle recommandation.

**Recommandation n° 12 : accélérer la rénovation énergétique des bâtiments :**

– en mobilisant tous les mécanismes de soutien à disposition ;

– en accordant une attention particulière à la relance du prêt avance mutation, ce qui passe en premier lieu par la publication des textes réglementaires d'application ;

– en créant un système de banque de dernier recours permettant de délivrer un éco-PTZ après deux demandes infructueuses.

- **Soutien aux foyers les plus précaires**

La hausse des prix de l'énergie sera toujours plus préjudiciable aux foyers les plus précaires. Vos rapporteurs saluent donc l'annonce d'EDF du 12 novembre 2021, indiquant que le fournisseur met fin aux coupures d'alimentation en électricité pour les particuliers en cas d'impayés. En effet, la seule obligation existant à ce jour en la matière est de ne pas procéder à de telles coupures durant la trêve hivernale. EDF remplace ces coupures par une limitation de puissance à 1 kVA, ce qui permet de maintenir les usages essentiels. Vos rapporteurs saluent la mise en place d'une telle mesure, également appelée de ses vœux par le médiateur national de l'énergie lors de son audition, et incitent d'autres fournisseurs d'électricité à s'engager dans la même voie.

**Recommandation n° 13 : généraliser le remplacement des coupures d'alimentation en électricité en cas d'impayés par une limitation de puissance**

La hausse actuelle des prix de l'énergie a également révélé les risques de défaillance de certains fournisseurs. Les articles 63 et 64 de la loi énergie-climat prévoient, dans la perspective de la fin des TRVG et de la limitation des TRVE, la mise en place de fournisseurs de secours. Ils ont vocation à se substituer à un fournisseur défaillant.

Compte tenu de la situation actuelle, un fournisseur de secours en électricité a été désigné provisoirement par arrêté <sup>(2)</sup>. Vos rapporteurs souhaitent que la désignation pérenne d'un fournisseur de secours, tant pour le gaz que pour l'électricité, puisse intervenir dans les meilleurs délais, en mettant en place les appels à candidatures nécessaires.

**Recommandation n° 14 : initier dans les meilleurs délais les appels à candidatures nécessaires à la désignation pérenne de fournisseurs de secours en gaz et en électricité**

(1) Rapport d'information sur les propositions du groupe de travail sur l'énergie concernant la reprise et le plan de relance après l'épidémie de covid-19, n° 3170, 1<sup>er</sup> juillet 2020.

(2) Arrêté du 3 novembre 2021 portant nomination à titre transitoire d'un fournisseur de secours en électricité et arrêté

du 5 novembre 2021 portant nomination à titre transitoire d'un fournisseur de secours en électricité sur les zones de dessertes des entreprises locales de distribution

## PERSONNES AUDITIONNÉES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES

### Personnes auditionnées (ordre chronologique)

#### Institut Jacques Delors :

M. Thomas Pellerin-Carlin, directeur du Centre énergie, et M. Phuc-Vinh Nguyen, chercheur en politique française et européenne de l'énergie

#### Union des industries utilisatrices d'énergie (Uniden) \* :

M. Nicolas de Warren, président, M. Jean-Philippe Perrot, vice-président de la commission climat et efficacité énergétique et délégué Europe et M. Fabrice Alexandre, conseil

#### Table ronde consommateurs :

- **Consommation logement cadre de vie (CLCV) \* :** M. François Carlier, délégué général
- **UFC Que choisir :** M. Antoine Autier, responsable des études et du lobby
- **Médiateur national de l'énergie :** M. Olivier Challan Belval, médiateur national de l'énergie, Mme Frédérique Fériaud, directrice générale, et M. Pierre-Laurent Holleville, chargé de mission

#### Table ronde entreprises du secteur de l'électricité et du gaz :

- **Association française du gaz (Afgaz) \* :** M. Thierry Chapuis, délégué général, Mme Laurence Confort, directrice stratégie et M. Max-Erwann Gastineau, responsable affaires publiques
- **Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (Anode) \* :** Mme Naïma Idir, présidente et Mme Hélène Pierre, vice-présidente
- **Union française de l'électricité (UFE) \* :** M. Christophe Leiningger, délégué général, et M. Rudy Cluzel, responsable des relations institutionnelles France
- **EDF \* :** M. Patrice Bruel, directeur des régulations
- **Engie \* :** M. Hervé Matthieu Ricour, Directeur Général B2C France

#### Commission de régulation de l'énergie (CRE) :

M. Jean-François Carencio, président, M. Dominique Jamme, directeur général, Mme Olivia Fritzinger, directrice de la communication et des relations institutionnelles (DCRI), M. Aodren Munoz et M. Romain Charvet, chargés de mission à la DCRI

### Contributions écrites reçues

Association française indépendante de l'électricité et du gaz (AFIEG) \*

Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC)

Confédération générale du travail (CGT)

Confédération générale du travail Force ouvrière (FO)

Conseil national des associations familiales laïques (AFL) \*

Epex Spot

Groupement des industries hyper électro-intensives (HEI)

M. Nicolas Goldberg, senior manager énergie et environnement chez Columbus Consulting

M. Andreas Rüdinger, économiste à l'IDDRI

\* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.

## PRINCIPALES PRÉCONISATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

**Recommandation n° 1 :** réduire la dépendance de l'Union européenne aux énergies fossiles en accélérant le développement de la production d'énergie décarbonée

**Recommandation n° 2 :** Recommandation n° 2 : étudier le renforcement des obligations relatives à la couverture des risques liés à la variation des prix de l'énergie pour les fournisseurs proposant des offres à prix fixe

**Recommandation n° 3 :** mener une réflexion sur l'opportunité de modifier l'article L. 224 10 du code de la consommation

**Recommandation n° 4 :** les « gains » de la hausse des prix doivent être mis à profit pour financer la transition énergétique sur le long terme, qui bénéficiera à tous. Cela implique notamment une réflexion sur le lien entre la fiscalité assise sur l'énergie et le financement de la politique énergétique nationale

**Recommandation n° 5 :** accélérer la réforme du stockage du gaz au niveau européen, en valorisant les atouts du modèle français

**Recommandation n° 6 :**

– assurer un suivi transparent sur les conséquences du « bouclier tarifaire » sur les prix du gaz, tant pour les fournisseurs que pour les consommateurs ;

– prévenir tout effet d'aubaine des fournisseurs grâce au dispositif de compensation prévu après l'extinction des TRVG.

**Recommandation n° 7 :** développer les capacités de stockage de l'énergie grâce aux batteries et au suréquipement des installations hydrauliques

**Recommandation n° 8 :** développer les contrats de long terme pour les entreprises

**Recommandation n° 9 :** diversifier la production d'électricité en investissant massivement dans les énergies décarbonées et en fixant des objectifs ambitieux en la matière dans la future loi quinquennale sur l'énergie

**Recommandation n° 10 :** engager sans tarder une réflexion sur l'ARENH avec toutes les parties prenantes

**Recommandation n° 11 :** améliorer la flexibilité de la demande grâce à une meilleure mobilisation des capacités d'effacement de consommation

**Recommandation n° 12 :** accélérer la rénovation énergétique des bâtiments :

– en mobilisant tous les mécanismes de soutien à disposition ;

– en accordant une attention particulière à la relance du prêt avance mutation, ce qui passe en premier lieu par la publication des textes réglementaires d'application ;

– en créant un système de banque de dernier recours permettant de délivrer un éco-PTZ après deux demandes infructueuses.

**Recommandation n° 13 :** généraliser le remplacement des coupures d'alimentation en électricité en cas d'impayés par une limitation de puissance

**Recommandation n° 14 :** initier dans les meilleurs délais les appels à candidatures nécessaires à la désignation pérenne de fournisseurs de secours en gaz et en électricité.