

N° 176
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 décembre 2022

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION,

*proposant au **Gouvernement de sortir le système électrique des mécanismes concurrentiels,***

PRÉSENTÉE

Par MM. Fabien GAY, Pierre LAURENT, Mmes Marie-Noëlle LIENEMANN, Cathy APOURCEAU-POLY, Éliane ASSASSI, MM. Jérémy BACCHI, Éric BOCQUET, Mmes Céline BRULIN, Laurence COHEN, Cécile CUKIERMAN, Michelle GRÉAUME, MM. Gérard LAHELLEC, Pierre OUZOULIAS, Pascal SAVOLDELLI et Mme Marie-Claude VARAILLAS,

Sénateurs et Sénatrices

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les prix de l'énergie connaissent une augmentation historique depuis l'automne 2021. Le prix du mégawattheure (MWh) atteint des niveaux sans précédents, avec une évolution de 40 euros en début d'année 2021 à 400 euros le mégawattheure en septembre 2022, dont un prix record de plus de 1000 euros/MWh atteint en août sur le marché à terme. Tout cela sans que les coûts de production ne soient impactés dans les mêmes proportions, provoquant une crise économique majeure dans notre pays et dans l'ensemble de l'union européenne, qui ne cesse de s'étendre.

Dans ce contexte, le gouvernement annonce une « *hausse contenue, raisonnable* » des prix du gaz et de l'électricité pour 2023. Comment peut-on qualifier la hausse des factures énergétiques de raisonnable et contenue alors que les dépenses, contraintes des ménages, ne cessent d'augmenter depuis l'ouverture à la concurrence du marché de l'énergie ?

Le rappel est nécessaire ; un usager qui dépensait 340 euros par an en 2012 en dépense aujourd'hui près de 600 à consommation égale. Les hausses de prix se font par ailleurs à intervalles de plus en plus réguliers, dans des proportions qui augmentent : pour ne prendre que la période comprise de 2019 à 2021, les TRVE ont augmenté de 15% en moyenne.

Si le bouclier fiscal a limité la flambée des factures, la nouvelle hausse de 15 % annoncée pour février 2023 n'aura en revanche rien de raisonnable pour l'essentiel des ménages français. Ses répercussions sur les 12 millions de personnes en situation de précarité énergétique et sur celles et ceux qui risquent de basculer dans la précarité sont particulièrement à craindre.

Dans le sillage de la crise énergétique s'annonce également une crise économique et sociale ; de plus en plus d'usines annoncent réduire leur production, voire l'interrompre ou encore menacent de quitter le territoire national. Cela ne concerne pas seulement les secteurs électro-intensifs comme la sidérurgie, la verrerie ou de la métallurgie, mais aussi des dizaines de milliers d'entreprises de toutes tailles.

La crise multidimensionnelle que nous traversons actuellement nous confirme que le marché européen ne fonctionne pas ou qu'il est devenu « fou », pour reprendre les termes du Ministre de l'Économie et des Finances tenus en septembre 2021, avant-même le déclenchement de la guerre. Ce qui est certain aujourd'hui, c'est qu'il ne repose sur aucune rationalité économique.

Sans minimiser les effets de la guerre en Ukraine, de l'impact de la sécheresse sur la production hydraulique et de la maintenance du parc nucléaire français, il n'est plus possible de nier les dysfonctionnements qui préexistaient au contexte actuel. Il est nécessaire de mesurer la part de responsabilité que portent également les choix économiques, industriels et politiques qui ont conduit aux fragilités d'aujourd'hui.

En France, la situation reflète les choix de plus vingt ans de politiques libérales qui ont méthodiquement déconstruit le service public de l'énergie ; la fin d'une gestion monopolistique d'EDF-GDF a considérablement affaibli toute perspective d'une planification industrielle pensée pour la sécurité et la souveraineté énergétique. Les sous-investissements chroniques dans la construction de nouveaux outils de production et dans la maintenance de l'existant sont en grande partie responsables de la situation que nous traversons aujourd'hui.

La vente d'Alstom à General Electrics a entériné cette perte de maîtrise industrielle. Surtout, l'intrusion sur le marché de « fournisseurs » alternatifs d'énergie – qui ne sont en réalité que des acheteurs et revendeurs –, favorisée par l'Accès Régulé à l'Énergie Nucléaire Historique (ARENH), a grandement affaibli EDF et enrichi ces acteurs privés qui n'ont, en contrepartie, rien investi dans le parc de production. Enfin, le manque d'investissement dans les savoir-faire, la formation d'une main-d'œuvre qualifiée et la recherche ont parachevé ce déclin de la puissance énergétique française.

Outre le démantèlement voire l'abandon de ces fleurons industriels, la remise en cause d'une politique tarifaire décidée par l'État et l'abandon des coûts de production comme éléments de base du calcul des prix de l'électricité, au profit d'un prix formé sur le marché dit concurrentiel explique l'impasse dans laquelle nous nous trouvons actuellement.

Les directives de libéralisation du marché de l'énergie avaient pour objectif affiché de diminuer le prix payé par les consommateurs. Or, les prix de gros ont explosé et sur les 10 dernières années, les Tarifs Réglementés de Vente d'Électricité (TRVE), (qui sont encore souscrits par près de 80% des ménages), ont été modifiés 16 fois dont 14 fois à la

hausse, représentant ainsi près de 50% d'augmentation sur cette même période.

Autre promesse de la concurrence ; l'introduction de nouveaux acteurs sur le marché devait favoriser l'innovation et améliorer la qualité du service rendu aux usagères et usagers. Pourtant, la multiplication des fournisseurs alternatifs n'a permis ni amélioration de la qualité de service, ni continuité de l'approvisionnement ou maillage territorial de proximité du réseau de commercialisation. La défection de la plupart d'entre eux dans la période de la crise prouve par ailleurs que leur modèle économique n'est ni viable ni pérenne dans un secteur aussi stratégique. Sans parler de leur technique de démarchage agressive voire frauduleuse.

Enfin, le mécanisme commun de fixation du prix de l'énergie devait apporter stabilité et solidité du marché européen construit sur cette base. Celui-ci repose sur un prix de gros commun à tous les États-membres, indépendamment de leurs coûts de production ou de la composition de leur mix énergétique. Que le pays ait investi dans le nucléaire, le renouvelable, ou qu'il soit encore dépendant des énergies fossiles n'y change rien ; les usagers et usagères européens paient le même prix. En effet, la fixation de ce prix repose sur les coûts marginaux de production, selon le principe de préséance économique ; la dernière centrale appelée – généralement celle dont les coûts de production variables sont les plus élevés – devient mécaniquement la référence du coût de l'énergie. En Europe, il s'agit fréquemment des centrales à gaz.

Ce mécanisme conduit à la situation que nous connaissons aujourd'hui ; alors que les coûts de production sont stables pour 80% des sources d'approvisionnement électrique du mix européen, l'envolée des cours du gaz – soit 20% du mix – se répercute sur le prix de l'ensemble de l'énergie électrique produite par le réseau. La France, dont la production électrique repose essentiellement sur les énergies nucléaire, hydraulique, photovoltaïque, solaire et éolienne (à plus de 92%) subit ainsi de plein fouet ce qui n'est autre qu'une construction artificielle de l'inflation, qui reflète davantage la financiarisation du secteur énergétique plutôt que sa réalité matérielle. Le contexte actuel en a offert la démonstration éclatante ; la nécessité de sortir de ce fonctionnement est aujourd'hui largement admise par nos voisins européens et n'est désormais plus contestée par la Commission Européenne.

L'Espagne et le Portugal ont d'ailleurs fait valoir ces arguments pour obtenir une dérogation aux règles du marché européen de l'énergie, qui leur permet de fixer eux-mêmes le prix de leur électricité. Cette dérogation se fonde sur la faiblesse de l'interconnexion entre les réseaux électriques

ibériques et le reste de l'Union Européenne. Si cette situation est propre à ces deux pays, sa logique n'en est pas moins intéressante ; ces deux pays se sont extraits du fonctionnement du marché européen pour fonder leur politique énergétique sur la réalité de leur mix national, essentiellement composé d'énergies renouvelables. Celles-ci sont considérées aujourd'hui comme des énergies au rendement « infra-marginal » et justifient, entre autre, que l'Espagne et le Portugal n'aient pas à subir l'envolée des prix issus des cours du gaz.

Or, en France, le mix électrique repose principalement sur le capacitaire en énergie nucléaire, qui entre elle aussi dans la catégorie des énergies au rendement infra-marginal. Cet argument doit être porté par la France sur la scène européenne pour demander l'octroi d'une dérogation similaire.

Il ne s'agirait là aucunement de remettre en cause l'interconnexion électrique européenne ; en l'état du mix énergétique français, celle-ci est de toute évidence nécessaire. Nous souhaitons conserver une solidarité européenne, indispensable pour éviter les black-out. Ce sont les mécanismes de fixation des prix qu'il faut aujourd'hui urgemment remettre en cause, pour faire cesser la mainmise des traders sur le cours de l'électricité. Seule la soustraction de l'électricité aux mécanismes concurrentiels le permettra.

Il s'agit d'un chantier vers lequel nous devons nous engager sur plusieurs années pour ne plus revivre de crises comme celle-ci. Face à l'urgence qui est déjà là, nous pouvons toutefois, d'ores et déjà, demander une dérogation temporaire au marché européen de l'énergie, à l'instar de nos voisins portugais et espagnols. Il s'agirait là d'une initiative politique que la France est en capacité de conduire dans l'immédiat.

L'état des négociations à échelle européenne montre bien qu'aucune autre alternative ne permet d'absorber le choc de la crise que nous vivons. En effet, les propositions émises par la Commission Européenne face à la crise sont loin de remettre en cause les règles fondamentales du marché européen qui sont pourtant la source du problème actuel. Le règlement européen du Conseil de l'Union Européenne du 14 septembre 2022, dit « d'intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie, persiste dans le déni et réaffirme que « la concurrence a exercé une pression à la baisse sur les prix et élargi le choix des consommateurs, une fois ceux-ci affranchis des monopoles existants ».

Ainsi, les mesures retenues, telles que la promotion de l'effacement, le renforcement de nos capacités de stockage en gaz en vue d'une

augmentation des importations de Gaz Naturel Liquéfié (GNL) américain ou la confiscation « des profits du nucléaire et du renouvelable », ne pourront pas enrayer l'échec de la libéralisation et la situation de pénurie dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui.

Le « plafonnement des recettes issues du marché pour les producteurs intra-marginaux », consiste, pour sa part, en un prélèvement sur les recettes des producteurs d'énergie renouvelable, hydroélectrique ou nucléaire, dont les coûts de production sont inférieurs à ceux des centrales à charbon et à gaz. Ce mécanisme achèvera de fragiliser EDF, dont près de la moitié de la production est déjà plafonnée à 42€/MWh (puis 49.5 euros) via le mécanisme de l'Accès Régulé à l'Énergie Nucléaire Historique (ARENH) qui oblige EDF à céder une partie de sa production nucléaire à ses concurrents. Dans ce scénario, EDF verra, en plus, le reste de sa production plafonné à 180 €/MWh.

Au regard de la composition du système électrique français, ce plafonnement des recettes à 180 euros laissera perdurer des rentes indues. En effet, moins d'un tiers des échanges de l'électricité se fait sur le marché « spot » ; les deux tiers restants s'inscrivent dans le cadre de contrats de gré à gré inférieurs à 180 euros, ou via l'ARENH (42 €/MWh). Par ailleurs, il est à noter qu'à échelle européenne, ce mécanisme subventionnera principalement les pays dont la production d'électricité est hautement dépendante des énergies fossiles, dans la mesure où le charbon et le gaz ne sont pas concernés par ce plafonnement.

Enfin, il existe déjà des mécanismes de solidarité en France ; il s'agit du complément de rémunération et des contrats d'achat d'énergie renouvelable. Via ce mécanisme, l'État soutient les opérateurs quand le prix du marché est inférieur au prix garanti ; inversement, les opérateurs doivent reverser des recettes à l'État lorsque le prix du marché dépasse le prix garanti. Dans le contexte actuel d'augmentation des prix du marché de gros, les recettes des énergies renouvelables pour l'État, estimées à près de 8 milliards d'euros en 2022 et 28 milliards d'euros en 2023, sont supposées contribuer au financement des mesures de protection des usagers.

Toutefois, cela ne sera le cas que si les producteurs d'énergie solaire et éolienne jouent le jeu plutôt que de profiter de la crise pour s'extraire de ce mécanisme contractuel. Ce scénario semble pourtant se profiler. Après avoir bénéficié pendant plus de quinze ans d'un mécanisme qui s'apparente à une aide d'État, les producteurs d'énergies renouvelables semblent d'ores et déjà tentés de quitter les contrats d'achats noués avec l'État. La perspective de cette rupture contractuelle dans une période de crise qui ne

leur est plus profitable est éminemment problématique. À ce stade, aucune mesure contraignante n'est prévue pour les en empêcher.

En somme, les grands axes développés par le gouvernement et par les instances européennes ne se concentrent que sur l'urgence et refusent d'admettre que la crise que nous vivons n'est pas une simple conjoncture. Les propositions du gouvernement restent ancrées dans le marché et ne visent qu'à en compenser les insuffisances, soit par des subventions publiques, soit par des subventions croisées soit, enfin, par des structures hybrides.

À cet égard, il est également indispensable de disposer d'une information claire sur les flux financiers relatifs au système électrique : puisque les factures des consommateurs augmentent infiniment plus que les coûts de production, à qui profitent réellement l'explosion des prix de l'électricité ?

Ainsi, la crise que nous traversons est le révélateur d'un système obsolète. Celui-ci n'a jamais fonctionné dans l'intérêt général ; il n'a pas rempli ses objectifs d'amélioration du service rendu aux consommateurs, pas plus qu'il n'a favorisé l'innovation technologique ou qu'il n'a fait baisser les prix. La dérégulation du secteur de l'énergie en Europe n'a profité qu'aux intérêts de quelques acteurs privés.

Il est temps d'apprendre des échecs d'un système qui marchandise l'énergie et la place au même rang que n'importe quel autre bien commercial. Ce sont tous ces échecs que recouvre aujourd'hui l'appel à la sobriété énergétique, qui n'est autre qu'une gestion en catastrophe de la pénurie. Celle-ci conduit à remettre en cause la continuité de certains services publics essentiels, comme en témoigne la fermeture d'équipements sportifs municipaux.

Cette réalité expose les collectivités territoriales à l'envolée de leurs factures d'énergie et les contraint à renoncer à des investissements - notamment en matière de transition énergétique -, à augmenter les impôts locaux ou à dégrader la qualité du service public. Ainsi, pour faire face à des factures qui explosent, les collectivités territoriales se voient aujourd'hui contraintes de baisser le chauffage dans les écoles, ce qui pose des questions de santé publique et de qualité de l'apprentissage. Certaines universités devront fermer alors-même que les étudiants ont déjà subi les conséquences délétères des confinements successifs liés à l'épidémie de COVID-19.

Des enseignements doivent être tirés de cette situation que nous vivons. Le marché et l'impératif de planification énergétique sont incompatibles ; vingt ans d'expérience l'ont prouvé.

La notion de marché européen de l'énergie ne peut fonctionner en raison de la diversité des parcs de production (le choix des parcs de production est et doit rester de la compétence des États membres), de contrats d'échanges différents et de réglementations diverses et variées. De même, les caractéristiques propres à l'électricité qui en font un monopole naturel inadapté au jeu de la concurrence (nécessité de planifier à toutes les échelles de temps pour garantir l'équilibre entre production et consommation, investissements lourds et de long terme etc...).

L'énergie doit relever d'une entreprise publique intégrée, d'un service public national au sens de Léon Duguit *« relève du service public toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale, et qu'elle est de nature telle qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernementale »*.

Le service public incarne la conception républicaine de l'égalité du lien social, de la cohésion du territoire, le développement de grands projets. Or, tous ces fondements ont été mis à mal par l'ouverture des marchés, la fin de la planification, la dérégulation et les privatisations. Nous proposons de prendre la mesure de l'urgence en sortant d'un système financiarisé pour y substituer une planification assise sur une maîtrise publique des filières de l'électricité et du gaz, de la production jusqu'à la distribution.

Pour ce faire, et sans remettre en cause la nécessité d'un système électrique européen interconnecté, il est impératif d'organiser une sortie du marché unique européen. Le système énergétique français doit être soustrait aux des règles de la concurrence dite libre et non faussée et correspondre au service public hérité des nationalisations de 1946. Le statut d'EDF doit, en conséquence, être clarifié et les projets de réforme de l'opérateur historique doivent être abandonnés.

Les tarifs réglementés de l'électricité ¹ doivent être maintenus et rétablis pour tous les ménages, les entreprises et les collectivités

¹Les TRV d'électricité restent autorisés mais sont assortis de conditions strictes et soumis à une réévaluation périodique, afin de juger de l'opportunité de leur maintien. Depuis le 1er janvier 2021, ils sont accessibles uniquement pour les consommateurs domestiques et les consommateurs non domestiques qui emploient moins de 10 personnes et dont le chiffre d'affaires, les recettes ou le total de bilan annuels n'excèdent pas 2 millions d'euros

territoriales. Ces tarifs doivent être décorrélés des prix du marché et retrouver ainsi leur objectif premier : permettre de restituer aux usagers le bénéfice de la compétitivité du parc nucléaire historique. Ils doivent donc être calculés sur les coûts de production d'EDF, ne plus dépendre des prix de l'électricité sur les marchés de gros et ne plus être contestables².

Quant au secteur de l'hydroélectricité, il doit être soustrait à la directive « Concessions » du 26 février 2014 qui en impose l'ouverture à la concurrence. Le réseau hydroélectrique français permet de disposer d'une énergie renouvelable pilotable, pouvant aisément être mobilisée en période de pointe. Il est un élément clé de la sécurité du système électrique, puisqu'il existe des synergies entre le nucléaire et l'hydroélectricité. La capacité de la France à planifier sa politique énergétique dépend donc nécessairement de cette source d'énergie qui compose 12% de son mix énergétique et doit, en conséquence, nous conduire à écarter toute libéralisation de ces outils industriels stratégiques.

Pour toutes ces raisons, et parce que chacune d'entre elles conditionne la réussite d'une planification énergétique souveraine et maîtrisée, nous proposons d'extraire le secteur énergétique français du contexte marchand dans lequel il se trouve aujourd'hui.

² Les TRVE qu'EDF propose à ses clients sont aujourd'hui déconnectés de ses coûts de production et sont à présent liés aux coûts d'approvisionnement de ses concurrents. Les TRVE deviennent ainsi en quelques sortes un prix fixé pour que la concurrence puisse être compétitive par rapport à ce même prix (on parle de « contestabilité des tarifs »).

Proposition de résolution proposant au Gouvernement de sortir le système électrique des mécanismes concurrentiels

- ① Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ② Vu le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946,
- ③ Vu le principe à valeur constitutionnelle de continuité du service public consacré par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979,
- ④ Vu le code de l'énergie, en particulier le titre I^{er} du livre I^{er} ;
- ⑤ Vu la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières ;
- ⑥ Vu la programmation pluriannuelle de l'énergie 2019-2023,
- ⑦ Vu le socle européen des droits sociaux approuvé par le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne le 17 novembre 2017,
- ⑧ Vu le protocole n° 26 sur les services d'intérêt général, annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ⑨ Vu l'article 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatif aux compétences de l'Union Européenne en matière d'énergie ;
- ⑩ Vu l'article 106 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatif aux aides accordées par les États ;
- ⑪ Vu la proposition de règlement du Conseil relatif à un instrument d'urgence en matière d'électricité et à une contribution de solidarité du secteur des combustibles fossiles ;
- ⑫ Considérant que l'échec de l'ouverture à la concurrence du marché de l'énergie en matière de coûts pour les usagers, de sécurité d'approvisionnement et d'indépendance énergétique n'est plus à démontrer ;
- ⑬ Considérant l'augmentation continue de la précarité énergétique qui touche désormais en France près de douze millions de personnes ;
- ⑭ Considérant que l'augmentation continue des prix de l'électricité a fragilisé notre tissu industriel ;

- ⑮ Considérant que les tarifs réglementés de vente de l'électricité, avec l'inclusion de composantes « marché » de plus en plus importantes, ne répondent pas à leurs objectifs premiers ;
- ⑯ Considérant que l'accès à l'énergie a été reconnu comme un service essentiel intégré à la proclamation interinstitutionnelle sur le socle européen des droits sociaux du 13 décembre 2017 ;
- ⑰ Propose au Gouvernement d'exclure explicitement les barrages hydrauliques de la directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession ;
- ⑱ Propose au Gouvernement d'exclure explicitement dans notre pays le secteur de l'énergie des mécanismes concurrentiels et de promouvoir une nouvelle conception du marché de l'énergie au service de l'intérêt général au niveau européen.