



La sécurité énergétique et la réforme du marché de l'électricité

Mmes Pascale Boyer et Nathalie Oziol, rapporteuses d'information

L'Union européenne est confrontée à de nombreux défis dans le domaine de l'énergie. Le premier objectif est le verdissement du mix énergétique, de manière à atteindre l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050 fixé par le Pacte Vert. Le second objectif tient à la nécessaire réduction de la dépendance vis-à-vis des importations, notamment par la diversification des approvisionnement. Le troisième objectif est la protection des consommateurs professionnels et non professionnels vis-à-vis de la volatilité des prix du marché de court terme.

I – Les tensions sur l'approvisionnement ont provoqué l'emballement des prix sur le marché de l'électricité à partir du printemps 2021, appelant des évolutions rapides de la politique énergétique de l'Union

La politique européenne de l'énergie a eu des effets considérables et contrastés sur le modèle français depuis sa création. Si le réseau interconnecté de l'Union favorise la sécurité énergétique des Etats membres par des échanges quotidiens de gaz et d'électricité, le marché européen de l'électricité a modifié en profondeur le modèle énergétique français, avec l'ouverture à la concurrence de la production et de la fourniture d'électricité, qui a conduit à l'instauration de l'accès réglementé à l'électricité nucléaire historique (ARENH).

Le marché européen de l'énergie a connu une première série de tensions dès la sortie de la crise sanitaire, avec une reprise économique plus forte qu'anticipée. Entre décembre 2020 et décembre 2021, le prix à l'importation de l'énergie dans la zone euro a ainsi augmenté de 115%. La situation énergétique de l'Union est devenue critique en 2022, avec la guerre en Ukraine. En 2022, les livraisons de gaz russe ont diminué de 55% par rapport à leur niveau de 2021, alors même que la Russie représentait 45% des importations de gaz, 27% des importations de pétrole et 46% des importations de charbon dans l'Union européenne.

La conséquence a été une hausse record des prix de l'énergie. Le prix de gros de l'électricité est passé d'un seuil inférieur à 150€/MWh en août 2021, à un niveau oscillant entre 400€ et 800€/MWh en août 2022. Le prix du gaz a également fortement augmenté, de 29€/MWh au mois de juin 2021 à 300€/MWh en août 2022, avant de progressivement diminuer à partir de la fin du mois de septembre 2022.

Les capacités de production d'électricité françaises ont été en outre soumises à des problèmes conjoncturels de corrosion sous contrainte du parc nucléaire, et de faiblesse de production hydroélectrique.



L'adoption des textes du paquet « Fit for 55 » et des mesures d'urgence pour faire face à la crise à l'automne 2022 permettent de jeter les fondements d'une nouvelle « Europe de l'énergie », sans pour autant résoudre la question des prix de l'électricité. A la suite de la « loi européenne sur le climat » qui fixe l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050, le paquet « Fit for 55 » contribue en effet à adapter l'Union européenne au nouveau contexte énergétique. Plusieurs textes, en cours de négociation ou définitivement adoptés, promeuvent en effet des objectifs de verdissement du mix énergétique européen ainsi que la maîtrise des capacités de production sur le sol européen. Par exemple, la directive sur les énergies renouvelables fixe ainsi un objectif de 42,5% d'énergies renouvelables dans la consommation totale d'énergie de l'Union d'ici 2030, tandis que la directive relative à l'efficacité énergétique prévoit une réduction de la consommation finale d'énergie de 11,7% pour la même échéance. Avec le déclenchement de la crise énergétique en 2022, l'Union européenne a adopté le plan RePowerEU, pour accélérer le rythme des réformes structurelles portées par le Pacte Vert pour l'Europe. Ce plan prévoit quatre séries de mesures : la diversification de l'approvisionnement en gaz ; l'approvisionnement énergétique à un coût abordable par la création d'un mécanisme d'achats groupés de gaz ; la réduction de l'utilisation des combustibles fossiles ; la promotion des énergies renouvelables.

Au-delà de ces dispositifs structurels, l'Union européenne a également adopté des mesures d'urgence pour faire face à la crise de 2022. Certaines concernent directement la sécurité d'approvisionnement, avec une obligation de remplir les stocks de gaz, et des objectifs de réduction de la consommation d'énergie durant l'hiver 2022-2023. D'autres mesures d'urgence concernent les prix comme le plafonnement des recettes issues du marché de l'électricité à 180 euros par MWh ou l'établissement d'un mécanisme de correction du marché pour limiter les épisodes de prix excessifs du gaz dans l'Union, avec un plafonnement à 180 euros par MWh. L'évaluation de l'efficacité de ces mesures n'est toutefois pas encore pleinement communiquée par la Commission européenne.

La Commission a également présenté une réforme structurelle du marché de l'électricité. La principale mesure consiste à développer les contrats de long terme, pour protéger les consommateurs professionnels et non professionnels de la volatilité et des hausses soudaines des prix. La Commission souhaite ainsi développer des contrats dits « PPA » privés de long terme de gré à gré concernant les énergies renouvelables, et des contrats pour la différence, qui fixent un prix plancher et un prix plafond garantis par l'Etat entre le producteur et le consommateur. Par exemple, si le prix plafond fixé par le contrat est de 70 euros par MWh et que le prix journalier de marché est de 100 euros, les producteurs doivent reverser 30 euros à l'Etat pour chaque MWh produit pendant cette heure. À l'inverse, lorsque le prix journalier est moins élevé que le prix plancher fixé par le contrat, l'Etat reverse la différence au producteur.



II- QUELLES REFORMES MENER SUR LE MARCHÉ DE L'ÉNERGIE POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS D'INDEPENDANCE, DE DECARBONATION ET DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS ?

Deux questions principales se posent pour atteindre le triple objectif de décarbonation du mix, d'acquisition d'une autonomie stratégique européenne en matière énergétique, et de protection des consommateurs face à la hausse des prix sur le marché en cas de crise. La première question concerne la composition du mix énergétique à moyen et long terme. La seconde concerne la méthode de définition des prix de l'électricité. Sur ces deux questions, vos rapporteuses ont une vision différente, proposant ainsi deux trajectoires pour le futur des politiques de l'énergie françaises et européennes.

Concernant la composition du mix énergétique, les deux rapporteuses s'accordent sur la nécessité d'un déploiement important d'énergies renouvelables, et sur l'importance de diversifier les partenariats stratégiques pour l'importation d'énergies fossiles. La prise en compte des risques de dépendance géostratégique à des régimes autoritaires dans le cadre de ces partenariats apparaît comme essentielle : le protocole d'accord signé par l'Union européenne avec l'Azerbaïdjan à l'été 2022 pour la fourniture de gaz est ainsi incompatible avec l'objectif de souveraineté énergétique du continent. Vos rapporteuses appellent à un arrêt total des importations du gaz en provenance d'Azerbaïdjan dans l'Union européenne.

Mme Pascale Boyer plaide pour un renforcement de la place du nucléaire dans la stratégie énergétique européenne, alors que l'atome est le grand absent du paquet « Fit for 55 » en l'absence de texte dédié. Le nucléaire est en effet la garantie de disposer d'une énergie pilotable, bon marché et décarbonée. La France dispose par ailleurs d'une expertise en la matière mondialement reconnue, et d'un parc important, qui doit s'agrandir à l'horizon 2035 avec la construction de 6 nouveaux réacteurs. Madame Pascale Boyer insiste également sur le rôle du gaz et du biogaz dans la période de transition. Les investissements dans les réseaux de gaz peuvent par ailleurs se révéler particulièrement utiles dans la mesure où l'hydrogène, source d'énergie à promouvoir en particulier dans le secteur des mobilités, pourrait y circuler.

Mme Nathalie Oziol défend une composition différente du mix énergétique français et européen, fondé sur un développement ambitieux et important des énergies renouvelables. Le mix électrique de l'Union doit ainsi se concentrer sur un investissement massif dans les énergies renouvelables, notamment l'éolien *on shore* et *off shore*. Tout en reconnaissant l'utilité passée du nucléaire pour les consommateurs et l'industrie en France, l'installation de nouvelles centrales nucléaires paraît inadéquate en 2023, alors que la question des déchets nucléaires n'est toujours pas pleinement réglée et que les enjeux de gestion de l'eau dans les circuits de refroidissement des réacteurs se font de plus en plus prégnants. Le mix électrique européen doit ainsi converger vers du 100% renouvelable, avec un investissement massif dans le stockage et dans l'hydrogène vert pour compenser l'intermittence et permettre un pilotage du système.



Vos rapporteuses sont également en désaccord sur la méthode de définition des prix de l'électricité, qui fait actuellement l'objet d'une réforme au sein des institutions européennes.

Mme Pascale Boyer apporte son soutien politique à la proposition de règlement de la Commission, qui est un moyen de protéger les consommateurs face aux hausses de prix, tout en préservant les capacités d'investissement des producteurs d'électricité. Le marché européen a fonctionné correctement jusqu'à présent dans la mesure où il a assuré une allocation optimale des ressources durant la crise : la volatilité des prix de court terme, qui a emmené les tarifs à des niveaux inédits depuis deux ans, doit toutefois être canalisée. La promotion de contrats de long terme doit ainsi permettre de protéger les consommateurs des variations brutales des prix sur le marché *spot*. Mme Boyer tient néanmoins à se positionner sur les débats en cours au Conseil, concernant le périmètre des contrats pour la différence : ces contrats ne doivent évidemment concerner que les moyens de production décarbonés, mais doivent inclure les installations existantes qui ont fait l'objet d'investissements permettant d'accroître leur capacité de production. Un compromis excluant les installations existantes des contrats pour la différence serait incompréhensible à l'heure où le nucléaire est un des moyens privilégiés pour atteindre la neutralité carbone et acquérir une autonomie stratégique.

Mme Nathalie Oziol estime que la meilleure solution pour rapprocher le prix payé par les consommateurs des coûts de production est une sortie du marché européen de l'électricité. La question de la sortie du marché doit être décorrélée de la question des interconnexions : il est faux d'affirmer que le marché a permis à la France de garantir sa sécurité d'approvisionnement. Même en dehors du marché européen de l'électricité, la France pourra continuer d'échanger avec les autres États européens : l'exemple du Royaume-Uni est à ce titre édifiant, puisque la France continue d'échanger de l'électricité avec ce pays malgré le Brexit. La sortie du marché n'est qu'une question de méthode de fixation des prix, et non une question de sécurité d'approvisionnement : du côté des consommateurs, la sortie du marché permettrait un retour des tarifs réglementés de vente pour l'ensemble des consommateurs professionnels et non professionnels. Du côté des producteurs, la sortie du marché permettrait de revenir sur trente ans de libéralisation, avec un opérateur public unique, EDF, qui détiendrait tous les moyens de production et d'exploitation.

Si la réforme du marché de l'électricité existant n'est qu'une solution de second rang pour Madame Oziol, vos rapporteuses s'accordent toutefois sur plusieurs points relatifs aux débats en cours au sein des institutions européennes, notamment concernant les contrats pour la différence. La redistribution des recettes issues de ces contrats doit ainsi être laissée à l'appréciation des États membres et le règlement ne doit pas être prescriptif en la matière. De même, vos rapporteuses relèvent l'importance pour les États membres de pouvoir déclencher eux-mêmes un régime de crise, durant laquelle il sera possible de proposer des prix réglementés aux ménages et aux PME. La crise peut en effet intervenir dans un État membre, sans concerner toute l'Union, et les autorités nationales sont les plus à même d'analyser un contexte de tensions sur les prix.