

Audition sénatoriale Commission Prix de l'électricité – 02/04/2024

Propos introductifs - Anne Debrégeas

Audition en présence des rapporteurs de la commission, Franck Montaugé et Vincent Delahaye

Préambule

Merci de me recevoir. Il me semble important que vous entendiez la parole de quelqu'un qui **vient de l'optimisation du système électrique** et qui connaît bien les contraintes physiques de ce système. Pour moi comme pour la plupart de ceux qui travaillaient sur le système électrique, l'ouverture à la concurrence du système électrique nous a sidéré, nous **apparaissant dès le départ comme une aberration technico-économique**. C'est la principale raison qui m'a amené au syndicalisme. En effet, l'électricité est la même pour tous, elle n'est pas dirigeable d'un producteur vers un consommateur, les producteurs doivent agir de manière extrêmement coordonnées et complémentaires pour maintenir l'équilibre du réseau. De plus, les investissements lourds en font un système très capitalistique. **Quel pouvait être l'apport de la concurrence et pourquoi abîmer un système qui fonctionnait bien ?**

Nous avons la certitude que la concurrence ne pouvait qu'ajouter des complexités inutiles, rendre le système plus fragile, moins contrôlable, moins efficace, plus coûteux, plus injuste.

Nous avons le sentiment que ceux qui étaient à la manœuvre connaissaient mal les contraintes de ce système, qu'ils pilotaient à vue l'un des systèmes industriels les plus complexes qui soit, et que nous allions vers des crises. Certains ont d'ailleurs reconnu publiquement cette méconnaissance comme l'économiste J. Percebois, dans une interview au Monde du 09/09/2022 : « *Nous avons fait l'erreur d'oublier que l'énergie n'est pas un bien comme un autre [...]. C'est un service public. Nous n'avons pas tenu compte des contraintes de réseaux et du fait que, par sa nature physique, l'électricité ne se stockait pas* ». Aveux incroyables pour qui travaille sur le fonctionnement du système électrique.

20 ans plus tard, cette certitude demeure et **le pilotage à vue se poursuit. Des mécanismes toujours plus complexes sont proposés sans évaluation ni même description précise.** Les crises et dysfonctionnements se sont enchaînés, au gré des hausses et des baisses du prix du gaz : quand les prix s'envolent, les consommateurs trinquent. Quand ils s'effondrent, les producteurs ne recouvrent pas leurs coûts. La dernière crise est de loin la plus grave, mais c'est loin d'être la première. Quand elle est arrivée, on sortait à peine de l'épisode d'Hercule, projet né d'une situation que le gouvernement et de très nombreux observateurs jugeaient intenable. « *Le statu quo n'est pas une option* » disait la ministre B. Pompili.

Je dénonçais déjà dans les médias, avec d'autres¹, des prix décorrélés des coûts, des factures qui avaient augmenté de 60% hors inflation depuis 2007, date de l'ouverture aux particuliers.

¹ Voir par exemple une tribune collective de juin signée par la CLCV, des économistes, des spécialistes de l'énergie, des responsables politiques et associatifs. Et l'ensemble des interventions et analyses sur <https://www.sudenergie.org/dossier-service-public-energie/>

Les pratiques commerciales frauduleuses ou simplement agressives des fournisseurs sont apparues dès le départ pour ne jamais disparaître, malgré les contrôles. Les consommateurs ne comprenaient pas ce qu'ils choisissaient.

Les superprofits sont arrivés vite, eux aussi. Ainsi la CNR, premier concurrent créé face à EDF en lui cédant l'exploitation des barrages sur le Rhône, a dégagé sur la période 2003-2020 (donc avant la flambée des prix) une rémunération moyenne des capitaux engagés de 24%, comme le relève la Cour des comptes² qui jugeaient que « *« l'efficacité des barrages du Rhône ne bénéficie plus aux consommateurs à travers des tarifs reflétant les coûts de production. »*

Dès le début de la dernière crise, j'ai continué à dénoncer publiquement des prix largement supérieurs aux coûts, la « fuite » d'argent public aujourd'hui évaluée à plus de 42,5 Md € pour la seule année 2023 par la Cour des comptes. J'ai également dénoncé dès le début le mensonge largement répété consistant à dire que sortir des marchés nous déconnecterait de nos voisins et menacerait notre sécurité d'approvisionnement.

La concurrence et le marché sont complètement artificiels lorsqu'on parle de l'exploitation du système électrique. Le Merit Order, qui définit la quantité produite – et vendue par chaque centrale dépend essentiellement de ses caractéristiques techniques, pas de la performance du producteur. Confier ces centrales à des producteurs privés revient à organiser une délégation de service public sur une activité non concurrentielle, de même nature que celle des autoroutes par exemple.

La seule concurrence – loin d'être libre et non faussée - concerne une activité artificielle, créée pour l'occasion : la **fourniture**. C'est une activité purement commerciale et financière qui n'a aucune utilité, quoi que disent les fournisseurs. A la différence des détaillants, ils ne mettent pas le produit à disposition de leurs clients. Ils ne touchent pas à l'électricité, ne la choisissent pas, ne la stockent pas, ne l'acheminent pas vers le client, n'ont pas de prise sur sa qualité. Le représentant de l'AFIEG met en avant une gamme d'offres permettant de couvrir plus ou moins le risque de volatilité des prix selon le profil de client : mais c'est un risque qu'ils ont eux-mêmes créé et qui n'existe pas dans un système public. Quant à l'accompagnement à la flexibilité de l'offre et à l'effacement, la présence d'une multitude d'acteurs rend son pilotage bien plus complexe et moins performant. Et les consommateurs répètent qu'ils ne voient aucun service particulier.

Le prix de marché, ultra-volatil, ne correspond pas aux coûts, ce qui pose des problèmes insolubles. La **libéralisation des marchés est d'ailleurs basée sur une théorie** selon laquelle les coûts complets moyens de production seraient égaux, en moyenne sur plusieurs décennies, aux coûts marginaux. Cette théorie repose sur des hypothèses tellement éloignées de la réalité qu'elle est **totalemt inapplicable, depuis toujours**. Là encore, constater que certains économistes et penseurs de la libéralisation y ont cru est assez sidérant et devrait invalider leur parole.

Les associations de consommateurs ne cessent de répéter qu'ils n'ont pas demandés à pouvoir « choisir » leur électricité. Tous **demandent plus ou moins explicitement un retour à**

² Rapport du 22/02/222 – [« La Compagnie nationale du Rhône, productrice d'électricité »](#)

un tarif réglementé, stable et simple. La suppression des tarifs réglementés de vente pour les grandes entreprises et leur adossement au prix de marché pour les plus petits s'est fait contre la volonté et l'intérêt des consommateurs, pour « faire de la place à la concurrence ».

La promesse initiale de baisse des prix s'est révélée non tenue. D'autres promesses devraient être questionnées : veut-on un prix européen unique ou un prix qui reflète les coûts nationaux ? Veut-on choisir son fournisseur et avoir des offres « libres » ou garantir un prix équitable pour tous et le recouvrement des investissements ?

Le système électrique est devenu une véritable usine à gaz, avec **d'innombrables intermédiaires** (fournisseurs, courtiers, traders, agrégateurs, responsables d'équilibre, etc.) **une financiarisation à outrance qui ne sert à rien physiquement mais ajoute des coûts de la complexité et de la fragilité.**

Les innombrables entorses au marché (TRV, ARENH, Marché de capacité, CFD et autres) **n'ont pas suffi à éviter la crise majeure.** Et après trois ans de crise majeure, les intenses débats et réflexions sur la manière de mieux réguler ce marché n'ont abouti à rien, ou presque. La situation me semble même pire qu'avant.

Les limites et dangers de la réforme européenne

La réforme européenne échoue à garantir des prix stables, lisibles et équitables pour tous les consommateurs ainsi qu'un financement efficace de la transition énergétique.

La **référence aux prix de marché** subsiste. Elle **ne propose que d'en limiter l'effet** par des mécanismes largement insuffisants (contrats de long terme, « amélioration » des marchés à terme, produits financiers, etc.) et par ailleurs complexes et très peu décrits.

Les **consommateurs**, qui ne cessent de réclamer des tarifs stables et simples, continueront à être confrontés à une multitude d'offres et de mécanismes complexes : offres à prix fixes, dynamiques, PPA, mécanismes d'effacement, partage d'énergie, etc. Les tarifs réglementés de vente restants sont appelés à disparaître.

Les **producteurs** restent exposés à un risque plus ou moins important selon qu'ils vendent leur production sur les marchés, via des contrats long terme privés ou publics. Ce risque se répercutera dans les coûts de production, les possibilités de superprofits perdure, le financement global du parc de production n'est pas garanti.

La réforme **approfondit la privatisation** du secteur électrique en faisant des contrats privés, les **PPA**, un axe incontournable et prioritaire des investissements de production. Les contrats publics (CFD) ne sont tolérés que pour certains investissements ³ et à condition de réserver une place aux PPA. Cela revient à **réserver certaines centrales à certains consommateurs, nationaux ou extranationaux**, ceux qui auront le mieux négocié, au détriment des autres.

Le projet de réforme renforce encore la **complexité et la fragilité** de cette organisation déjà incontrôlable et réduit les marges de manœuvre des gestionnaires de réseau. L'appel à plus de régulation n'empêchera pas les nombreuses dérives et comportements opportunistes, constatés depuis des années, de se poursuivre. Les **intermédiaires financiers** qui se sont multipliés (fournisseurs, traders, courtiers, agrégateurs, etc.) continueront à prospérer.

³ Nucléaire nouveau et rénové / prolongé (en remplacement de l'ARENH), solaire, éolien, géothermie, hydraulique au fil de l'eau

Malgré la complexité des mécanismes et le peu de détail, cette réforme n'a pas fait l'objet d'**étude d'impact**. Elle propose donc de **continuer à jouer les apprentis-sorciers** sur un secteur particulièrement sensible, comme depuis 20 ans. Rappelons que les penseurs du marché de l'électricité n'avaient pas anticipé les superprofits incontrôlés, la « missing money » (manque de financement des moyens de pointe, pourtant bien connu), le fait que les prix puissent passer sous le niveau de l'ARENH, qu'ils puissent passer au-dessus des CFD renouvelables (laissant aux producteurs la possibilité de rompre les contrats), qu'il faille gérer les services systèmes, que les fournisseurs puissent arbitrer l'ARENH ou les TRV, etc, etc. Peut-on encore continuer ainsi ?

En cas de nouvelle flambée ou effondrement des cours du gaz, les mêmes effets se reproduiront, peut-être même amplifiés. Car aujourd'hui, les 2/3 des ventes du nucléaire sont plafonnées à 42 €/MWh, directement ou indirectement, via l'ARENH et la production solaire et éolienne est sous contrat public à prix garanti. Malgré cela, la crise a éclaté. Quelle part sera régulée demain ? Quelle restera exposée aux prix de marché ? Probablement plus qu'aujourd'hui.

Par ailleurs, les **objectifs restent contradictoires**, entre la France qui affirme que les coûts du nucléaire doivent bénéficier aux consommateurs français l'Allemagne qui conditionne son accord L'Allemagne conditionne donc l'autorisation des CFD pour le nucléaire au fait que ses industriels puissent y accéder dans les mêmes conditions que les industriels Français, soutenus par l'Union européenne.

Proposition de sortie de la concurrence (voir proposition pour plus de détail)

J'en viens à ma proposition, détaillée dans un document que je vous disponible [ici](#). Elle est, à ma connaissance, **la seule à permettre de garantir un système électrique efficace et contrôlable, avec des prix reflétant les coûts de production nationaux**, conformément aux promesses du Président Macron. **Elle aurait permis d'éviter la dernière crise comme les précédentes. Cette proposition rationnelle, inattaquée d'un point de vue technico-économique, n'a rien de radical.**

Elle devrait au moins faire l'objet de débats et si elle apparaîtrait comme la meilleure option pour l'intérêt général – ce dont je suis convaincue – elle doit être soutenue par la France dans les négociations avec l'Union européenne. **Elle ne remet en cause ni le développement des interconnexions ni l'organisation des échanges avec nos voisins.** Elle n'exige donc qu'une dérogation des pays qui le souhaitent pour protéger un service public essentiel dans l'intérêt des citoyens, conformément aux principes européens. Et comme le rappelait la juriste Alix Perrin lors de la table ronde consacrée à l'énergie hydraulique, il y a des interstices dans le Droit européen comme dans tout Droit, notamment la possibilité d'invoquer des raisons impérieuses d'intérêt général pour justifier des régimes dérogatoires aux directives. Cela se négocie, l'histoire de l'UE, particulièrement dans le domaine de l'électricité ces dernières années, regorge de dérogations. Et en cas d'échec des négociations se poserait la question de la hiérarchie des objectifs : sauvegarder un service public essentiel ou appliquer des directives qui n'offrent pas de solution viable.

Des tarifs réglementés pour tous

La **seule façon** de garantir à la fois un prix stable, prévisible et équitable aux usagers et un financement des lourds investissements dans le système électrique français consiste à **mutualiser l'ensemble des coûts très hétérogènes des différentes centrales et à les répartir équitablement entre les usagers en fonction de leur consommation.** Cela passe

nécessairement par un tarif réglementé pour tous les usagers et par la suppression des fournisseurs alternatifs.

Une propriété publique des grands moyens de production

Celle-ci permet de garantir la souveraineté sur des installations stratégiques et essentielles, ainsi qu'un niveau d'exigence très élevé en termes de sûreté.

En minimisant les risques financiers⁴, elle fait chuter les coûts de financement⁵ qui représentent environ la moitié des coûts de production. Elle évite également les marges très importantes des producteurs et intermédiaires, documentées récemment par la Cour des comptes⁶.

Elle n'a pas d'impact sur l'innovation puisque **la construction des centrales peut continuer à relever soit du public, soit du privé en concurrence via des appels d'offre, comme actuellement.** Mais la propriété et l'exploitation publiques de ces centrales permet à la collectivité (usagers et contribuables) de payer le coût complet de production de l'électricité, ni plus ni moins. Le constructeur n'est ni propriétaire, ni exploitant, comme dans bien des domaines.

Elle **n'entraînerait pas de dépenses publiques importantes pour reprendre le contrôle et la propriété publiques des grandes infrastructures** car aujourd'hui, EDF 100% publique, en détient encore l'essentiel. L'enjeu majeur concerne les futurs investissements, qui seront moins coûteux pour la collectivité s'ils sont publics, dégageant des moyens financiers nécessaires à la transition énergétique

Un exploitant public unique intégré au système électrique européen

L'exploitation des centrales doit être confiée à un opérateur public en lien étroit avec les opérateurs de réseau, RTE et Enedis, comme l'était EDF avant l'ouverture des marchés. C'est la condition d'une coordination optimale des centrales (il est faux d'affirmer que le marché Court Terme fonctionne très bien. Pour des raisons mathématiques, documentées, il dégrade le fonctionnement du parc par rapport à un optimiseur centralisé. On peut simplement dire que ces effets négatifs sont de deuxième ordre par rapport aux autres effets pervers du marché). Le système électrique serait ainsi plus fiable et moins coûteux qu'actuellement.

Cet exploitant serait responsable de la facturation des usagers selon les tarifs réglementés déterminés par la délibération publique ainsi que du fonctionnement des centrales françaises, donc de leur maintenance et des programmes de production.

Le système électrique français resterait intégré aux mécanismes d'échange européens, actuellement organisés par le marché. Celui-ci ne serait utilisé que pour déterminer les prix et les volumes des imports-exports d'électricité, faute de meilleur accord avec nos voisins. Un exploitant public européen serait encore plus efficace, mais cette solution d'exploitant public national intégré au système électrique européen est accessible plus rapidement car elle

⁴ Dans un système public, les risques financiers sont très faibles notamment parce qu'ils sont mutualisés et que les revenus sont garantis par les tarifs réglementés. Même avec des garanties d'Etat, les risques des investisseurs privés restent supérieurs et leurs exigences de rentabilité plus importantes.

⁵ Ou coût du capital : moyenne pondérée du taux d'intérêt bancaire et du taux de rentabilité exigé par les actionnaires pour leur apport en fonds propres

⁶ Dans son [rapport](#) de mars 2024, la Cour des comptes estimait ces marges à au moins 42.5 Md€ pour 2023.

n'exige pas de remise en cause du fonctionnement global de ce système ni des choix des autres pays.