



ASSOCIATION
négaWatt

Réforme du marché européen de l'électricité

Contribution de l'Association négaWatt

Février 2023



Résumé

Annoncée dès septembre dernier par la Commission Européenne, la **réforme du marché de l'électricité** a été présentée mardi **14 mars**, après une phase de **consultation publique** à laquelle a contribué l'**Association négaWatt** et reprise ici dans ses grandes lignes.

Si cette réforme vise notamment à **stabiliser les prix** et assurer l'**approvisionnement en électricité** dans l'Union à l'heure d'une **crise** majeure, elle ne doit pas perdre de vue les **objectifs globaux** des politiques énergétiques : **neutralité carbone, paix et sécurité, justice sociale**.

Depuis 2018, l'**Association négaWatt** travaille, avec un réseau d'une vingtaine de partenaires européens, à un **scénario de transition énergétique juste et ambitieuse pour l'Europe (CLEVER)**. Dans ce modèle, malgré des hausses de niveaux de production et de consommation d'électricité plus faibles que la plupart des scénarios, un fort développement des **capacités renouvelables**, combiné à des besoins accrus d'**interdépendance** rendent nécessaire l'existence d'un **marché électrique intégré et équilibré**.

Dans une telle perspective, favoriser les **contrats de long terme** peut permettre de **stabiliser les prix pour les consommateurs tout en assurant les investissements** ; cependant, pour atteindre ces objectifs, leur développement doit respecter quelques conditions, limiter les **risques de défaut** des différents acteurs et clarifier sur qui ils pèsent. Deux systèmes de contrats sont traités et leur compatibilité doit être assurée :

- Les **PPAs** (Power Purchase Agreement) sont plutôt destinés aux gros consommateurs mais pourraient être développés pour les **consommateurs intermédiaires voire les petits consommateurs** via leurs fournisseurs ou les communautés énergétiques. Pour cela, il est nécessaire de définir des règles claires afin d'atténuer et de **répartir les risques** qui pèsent sur l'acheteur et le producteur. De plus, des modifications des règles de la commande publique doivent permettre aux autorités locales d'accéder à ces contrats avec les producteurs locaux.
- Les **CfDs** (Contracts for Difference) font porter le risque sur les pouvoirs publics ; cette « aide » au déploiement de capacités doit uniquement bénéficier aux **énergies renouvelables (EnR)**. Pour protéger de la volatilité des marchés de court-terme, le mécanisme de compensation ne doit pas être indexé sur le prix spot mais sur les ventes réelles, ni être financé directement par la facture d'électricité des consommateurs.

Enfin, d'autres mécanismes doivent accompagner les contrats de long terme afin d'assurer la **protection des consommateurs**, comme les dispositifs de **partage local d'énergie** ou des **règles adaptées pour les fournisseurs**. Définir des dispositifs ciblés pour les **consommateurs vulnérables** est également indispensable pour l'atteinte des objectifs de la réforme.

Introduction

Les **crises d’approvisionnement et de prix de l’énergie** que traverse l’Union Européenne depuis l’automne 2021 et leurs **conséquences économiques et sociales** ont amené de multiples **interventions d’urgence**, tant au niveau des Etats membres que communautaire.

Aujourd’hui, une **réforme des textes encadrant le marché intérieur de l’électricité** est envisagée. Elle a fait l’objet d’une **consultation publique** qui s’est achevée le 13 février et à laquelle l’Association négaWatt a contribué. La proposition de réforme a ensuite été publiée officiellement le **14 mars 2023** par la Commission Européenne.

Dans ce contexte, l’Association négaWatt tient à rappeler que le marché européen de l’électricité s’inscrit dans une **politique plus large**, avec des objectifs inspirés des **Objectifs de Développement durable** tels que définis par l’ONU, notamment :

- Neutralité carbone
- Paix et sécurité
- Justice sociale

L’**organisation du marché** de l’électricité doit donc participer de l’atteinte des **objectifs globaux** mais ne saurait y suffire. Elle ne doit pas entraver la transition ni **renforcer les inégalités** entre consommateurs.

Dans sa contribution au débat sur la réforme du marché européen de l’électricité, dont les grandes lignes sont résumées dans ce document, l’Association négaWatt propose de **clarifier les enjeux et besoins des différents acteurs**, avant de revenir sur les **principales dispositions envisagées** par la Commission Européenne.

Il est en effet regrettable que le débat qui s’ouvre se concentre sur des **outils**, sans traiter de la question fondamentale des **objectifs** poursuivis. Toute réforme structurelle devrait faire l’objet d’une analyse approfondie : **objectifs, moyens et étude d’impact**.

Contexte

Le débat actuel sur la réforme du marché de l'électricité s'inscrit dans une perspective d'**électrification massive des usages**, aujourd'hui basés sur les **énergies fossiles** : mobilité, chauffage, production industrielle. Il est cependant important de rappeler que le **niveau de consommation électrique** est le premier paramètre déterminant à la fois de la capacité à atteindre la **neutralité carbone**, le **100% renouvelable**, mais également du niveau de **facture des consommateurs**.

L'Association négaWatt est impliquée, depuis plusieurs années, dans divers projets et réseaux européens. En particulier, un **scénario européen de transition énergétique (CLEVER 2¹)**, élaboré avec 24 partenaires de 20 pays européens (18 membres de l'UE, le Royaume-Uni et la Suisse), sera publié d'ici l'été 2023. Élaborée de manière ascendante, dans une démarche de co-construction partant de **scénarios nationaux** agrégés ensuite en une **vision Européenne**, la trajectoire décrite contient en son cœur des hypothèses de **réduction de la demande**.

Premiers résultats CLEVER à date:

1. Gaz à effet de serre (GES) : **neutralité carbone en 2045**, -90% d'émissions nettes en 2040, -65% min en 2030 /1990 ;
2. Energies renouvelables (EnR) : **100% du mix électrique en 2045**, 95% en 2040, 73% en 2030.
3. Souveraineté: réduction des **importations** de 9 000 TWh en 2015 (11 000 TWh avec l'uranium) à **120 TWh en 2050**.

Dans le scénario CLEVER, la **neutralité carbone** est donc atteinte avant la moitié du siècle, avec une **convergence européenne des niveaux d'émissions par habitant** (principe d'équité).

Le niveau de **consommation d'énergie** global est, lui, réduit de plus de **50%** en 2050 par rapport à 2020 (45% dans le bâtiment, 70% dans les transports, 37% dans l'industrie).

La **consommation finale d'électricité** augmente en moyenne seulement de **25%** en 2050 par rapport à 2020 avec l'électrification des usages et de grandes différences selon les pays et leur niveau initial de consommation, grâce à une mobilisation du potentiel de **sobriété**.

Quant à la **production totale d'électricité**, elle augmente de **75%** en 2050 par rapport à 2015, soit une croissance beaucoup moins forte que dans de nombreux scénarios (de 100 à 150% pour 1.5LIFE et 1.5TECH²).

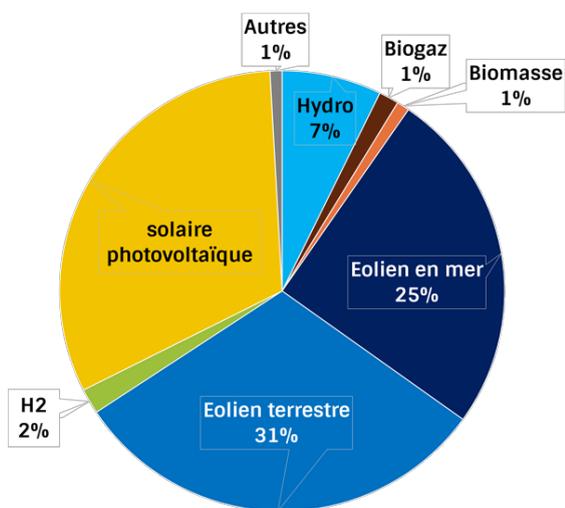
Dans cette contribution, l'Association négaWatt propose d'appliquer son approche habituelle: partir des besoins des différents acteurs pour concilier des objectifs parfois contradictoires.

¹ www.clever-energy-scenario.eu

² 1.5TECH et 1.5LIFE sont les deux scénarios tirés de la stratégie long terme de la Commission Européenne "[Une planète propre pour tous](#)" qui atteignent l'objectif de zéro émission nette. Le premier est fondé principalement sur des solutions technologiques, le second sur un changement dans les choix des consommateurs et une économie circulaire.

CLEVER : enjeux pour le secteur électrique dans une Europe 100% renouvelable

Le **mix électrique** en 2050 dans le scénario CLEVER repose sur trois filières principales (**éolien, solaire, hydraulique**), complétées par des filières peu mobilisées en volume mais essentielles pour l'**équilibre** du système (**H2, biogaz**).

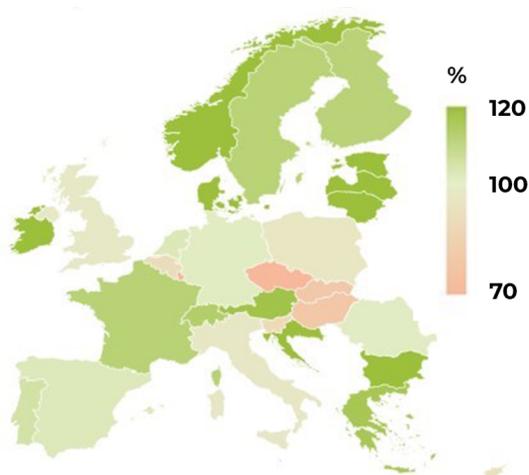


Autres : Déchets, géothermie profonde, énergie marine

Mix électrique en 2050
Source: CLEVER

La **solidarité** et les **interconnexions** y sont indispensables pour mutualiser les ressources.

A titre d'exemple, la France sera en mesure d'exporter environ 50 TWh d'électricité vers ses voisins en 2050.



Taux de couverture de la production nationale d'électricité en 2050 (%).

Source: CLEVER

Enjeux

Vu du consommateur

- **Besoins** : Satisfaire ses besoins d'électricité au prix le plus juste et accessible. Pour la plupart d'entre eux, la simplicité de la démarche, la transparence des offres et la stabilité des prix sont essentielles. La facture résulte à la fois du volume consommé et du prix.
- **Contraintes** : Variables selon les catégories de consommateurs. La consommation est plus ou moins flexible : un industriel a des capacités différentes d'un ménage. Les acheteurs publics ne peuvent pas souscrire de contrats de fourniture supérieurs à 3 ans, ni de PPAs.
- **Rôle attendu** : Réduire ses consommations par la sobriété et l'efficacité, participer à la production d'énergies renouvelables et à la flexibilité de la consommation selon ses capacités.

Vu du producteur

- **Besoins** : Vendre sa production avec la meilleure rentabilité possible des capitaux investis.
- **Contraintes** : Le financement des investissements dépend du niveau de risque considéré par les financeurs (technologique, commercial...).
- **Rôle attendu** : Investir dans des capacités compatibles avec les objectifs climatiques. Produire une électricité compétitive et fiable.

Vu du fournisseur

- **Besoins** : Développer ses ventes, couvrir ses risques et dégager une rentabilité.
- **Contraintes** : Équilibrer achats et ventes au plus proche. Les fournisseurs auprès des consommateurs domestiques n'ont aucune garantie sur la durée des contrats.
- **Rôle attendu** : Satisfaire les besoins de ses clients au prix le plus juste et développer des offres facilitant l'atteinte des objectifs (offres vertes, flexibilité). Absorber tout ou partie de la volatilité des marchés de gros par la sécurisation de son portefeuille.

Vu des gestionnaires de réseau

- **Besoins** : Rentabiliser les investissements et couvrir les coûts. Mobiliser des capacités (production, effacement) pour assurer l'équilibrage en temps réel.
- **Contraintes** : Règles de séparation des métiers. Fortes attentes des pouvoirs publics et acteurs de marché.
- **Rôle attendu** : Assurer l'équilibre du réseau, et donc la sécurité d'approvisionnement de court terme. Établir la vision prospective des besoins du système électrique. Développer les infrastructures et outils nécessaires au bon fonctionnement du système et du marché.

Vu des pouvoirs publics

- **Besoins** : Application des politiques énergétiques et climatiques, sécurité d’approvisionnement, compétitivité économique et protection des consommateurs vulnérables (ménages et entreprises).
- **Contraintes** : Réactivité, équilibre des finances publiques, pression des consommateurs.
- **Rôle attendu** : Fixer les objectifs et réguler les modalités de fonctionnement des marchés de gros et de détail. Protéger les acteurs économiques et les ménages.

Synthèse des enjeux :

- L’atteinte des **objectifs climatiques** en matière d’électricité ne repose pas sur le seul marché.
- Son organisation doit à la fois offrir des **conditions économiques prévisibles et soutenables** et ne pas décourager la **maîtrise des consommations** et la **flexibilité**. Ces deux objectifs peuvent être contradictoires.
- Le bon fonctionnement des marchés nécessite de concilier des **intérêts divergents** et de prendre en compte les **contraintes des différents acteurs**.
- Les interventions des **pouvoirs publics** doivent renforcer la **confiance** et la **stabilité**, et non le contraire.

Avis sur les principales dispositions envisagées

Objectif de la réforme : rendre les factures d'électricité indépendantes des marchés à court terme et sécuriser les investissements

Afin de réduire l'exposition des consommateurs à la **volatilité des prix sur le marché de gros**, la Commission Européenne interroge sur divers outils et dispositions destinées à orienter les acteurs vers des **contrats de long terme**.

A titre liminaire, il convient de rappeler que pour que **la structure des coûts de production soit reflétée dans les prix pour les consommateurs**, il ne suffit pas que les contrats soient de long terme mais également **qu'ils ne soient pas eux-mêmes indexés sur des prix de court terme**.

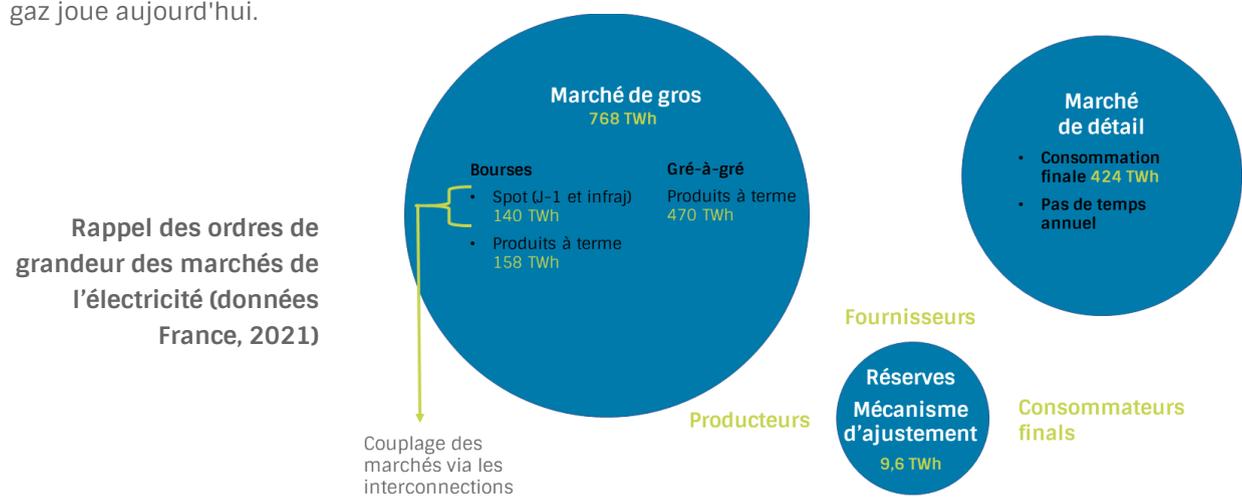
Par ailleurs, les acteurs du marché se tourneront naturellement vers des **contrats de long terme** si ceux-ci **réduisent leurs risques** et si le **cadre réglementaire** dans lequel ils évoluent est **stable**. L'atténuation de la volatilité doit être réciproque. Si un fournisseur signe des contrats à long terme maintenant, on ne peut pas lui demander de répercuter les futures baisses de prix sur les consommateurs.

Prix marginal et rôle du marché spot

Beaucoup d'encre a coulé sur le **rôle du prix marginal dans l'établissement des prix en Europe** ("merit order"). Le problème principal est cependant la **structure de la production européenne d'électricité** aujourd'hui, que les marchés à court terme ne font que refléter. Le **prix spot** est une combinaison de facteurs. Le **prix marginal** est un paramètre clé, mais le **niveau d'adéquation entre l'offre et la demande** est également central.

Si le **marché spot** est indispensable pour l'**optimisation des échanges d'équilibrage** du système physique, il ne représente cependant qu'une **partie minime des échanges**. Son impact sur les prix des échanges à terme est donc un problème distinct.

Dans un système **100% EnR**, avec un volume plus important de **contrats à long terme**, les acteurs du marché s'adaptent en développant les outils dont ils ont besoin. Les **prix marginaux des capacités utiles à l'équilibrage du système** (production, stockage ou effacement) pourraient jouer le rôle que le gaz joue aujourd'hui.



Deux types de contrats à long-terme complémentaires

Les Power purchase agreements ou PPAs

La directive 2018/2001 définit le "**contrat d'achat d'électricité renouvelable**" (PPA) comme « un contrat par lequel une personne physique ou morale accepte d'acheter de l'électricité renouvelable **directement auprès d'un producteur d'électricité**". Ils appartiennent à la catégorie des contrats dit de **gré à gré**.

Cependant, les parties prenantes font généralement référence à des **contrats directs à long terme entre un producteur et un consommateur**. Dans cette acceptation, les PPAs peuvent être adéquats pour les gros consommateurs capables de faire face à leur complexité inhérente et de négocier avec le producteur et le responsable d'équilibre impliqué.

Ils semblent **moins intéressants pour les petits consommateurs** pour lesquels les **fournisseurs** sont censés gérer la **complexité de la sécurisation d'un portefeuille d'approvisionnement** et la responsabilité d'**équilibre**. Un fournisseur peut jouer - et joue déjà pour certains - de facto le rôle d'**agrégateur de contrats d'approvisionnement à long terme** pour couvrir les besoins de ses clients.

L'**atténuation des risques** est le **principal obstacle à la conclusion de PPAs** pour les **nouvelles capacités** aujourd'hui : couvrir le défaut de l'acheteur envers le producteur et vice versa afin de garantir le financement du projet.

Sans propositions sur cet aspect essentiel, la volonté de développement des PPAs ne suffira pas. Par exemple, la question de la **compatibilité entre les PPAs et les dispositifs de soutien nationaux** doit être traitée : le consommateur doit pouvoir bénéficier des **garanties d'origine**, et les contrats pour différence doivent tenir compte de l'existence d'un PPA.

Par ailleurs, une **exigence légale** envers les fournisseurs suppose que les **conditions de faisabilité** soient remplies. Si seuls les acteurs importants y ont accès (notamment du fait qu'ils soient les seuls à pouvoir couvrir les risques induits), cela pourrait être préjudiciable.

Par ailleurs, les **autorités locales**, et plus généralement les **acheteurs publics**, ne peuvent pas signer de contrats de plus de 4 ans en raison des **règles de la commande publique**³, ni choisir un **producteur local** (par exemple un parc solaire ou éolien dans leur région). Il s'agit d'un **obstacle majeur aux PPAs** mais aussi à la construction de **communautés énergétiques** fortes.

Les contrats pour différence ou CFDs

L'objectif principal est de **garantir le financement des investissements des producteurs** dans les capacités nécessaires aux **politiques climatiques et énergétiques** en partageant (voire en transférant pour certains mécanismes) le **risque** prix vers les **autorités publiques** (généralement les États membres) ou les **consommateurs** par le biais d'une **taxe** ou d'une **contribution** sur leur facture. **Les CFDs à double sens ne suffisent pas à atténuer l'impact des marchés à court terme sur le prix de l'électricité pour les consommateurs finaux**.

Pour avoir un réel impact sur les tarifs de détail, certaines conditions doivent être remplies :

- ✓ **Le mécanisme ne doit pas être basé sur les prix spot mais sur les ventes réelles** (avec une incitation à les maximiser) : si la compensation est calculée comme la différence entre le prix spot et un revenu de référence, le producteur n'a pas d'autre choix que de reproduire ces conditions dans le contrat avec le consommateur/fournisseur pour éviter la faillite lorsque les prix sont significativement plus élevés que le prix de référence.

³ La loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables propose une amélioration sur ce point pour la France dans son article 86.

- ✓ **Les CfDs ne doivent pas empêcher le producteur de signer un contrat à long terme avec un consommateur ou un fournisseur** : le prix fixe et la garantie d'origine sont des atouts essentiels dans cette perspective.
- ✓ **Le système CfD ne doit pas être financé directement par la facture d'électricité des consommateurs.**

Un autre point est d'une importance capitale : **qui supporte le risque ?**

Les **dispositifs de soutien** étaient jusqu'à présent consacrés au développement de **nouvelles capacités** dans des **technologies émergentes ou considérées comme non compétitives**, avec un volume plutôt limité. Ils ont été historiquement critiqués comme présentant un **risque pour les finances publiques**.

La récente crise des prix a vu un renversement complet de la situation, les producteurs contribuant au budget public (grâce aux CfDs ou à la contribution sur la rente infra-marginale). Il serait problématique de regarder cette situation et de parier sur un prix moyen élevé sur les marchés pour les prochaines décennies ou une volatilité limitée. En cas de **prix bas** - comme ces dernières années autour de 40 €/MWh - ou d'une **volatilité importante** d'une année à l'autre, la **contrepartie publique** (qu'il s'agisse d'un EM, d'un fonds dédié...) supporterait un **risque élevé**. Le risque est bien sûr proportionnel au volume de production couvert et aux prix de référence.

Il faut se rappeler qu'il y a 5 ans, les sujets clés étaient les **prix négatifs** et le "missing money" et que, dans un système avec une part élevée de production à faible prix marginal, les **prix** seraient probablement assez **bas** avec une **volatilité à court terme**.

Seules les technologies nécessaires dans un scénario 100% EnR, comme CLEVER, devraient faire l'objet d'une forme quelconque de soutien public. Les autres technologies devraient en être écartées :

- Les **combustibles fossiles** pour des raisons **climatiques** évidentes.
- Le **nucléaire**, car il serait très dommageable de mettre en péril le financement public d'une **technologie non émergente**, historiquement **fortement subventionnée** et **non compétitive**, dont les **coûts** sont très élevés et qui est de toute façon **soutenue par l'État**.

Le principal **risque** de l'application à grande échelle des CfDs est de mettre en danger les **finances publiques** tout en **décourageant les contrats directs à long terme** : si le risque est principalement supporté par les autorités publiques, les stratégies de couverture perdront intrinsèquement de leur attrait.

Enfin, l'idée d'imposer des CfDs est étonnante : soit le producteur en a besoin et le demande, soit il ne le demande pas. Dans le cas contraire, il s'agit clairement d'une **tentative d'atteinte à ses droits**. Si une autorité publique considère que certains acteurs bénéficient de **bénéfices exceptionnels excessifs**, le problème devrait être abordé par la **fiscalité**.

Rôle et protection des consommateurs

Partage d'énergie

Les dispositifs de **partage d'énergie (autoconsommation collective** en France) pourraient utilement être définis au **niveau européen** pour faciliter le développement de nouvelles installations de production dans des **conditions moins concurrentielles à l'échelle locale**.

L'**utilisation des réseaux** devrait cependant être prise en compte de manière appropriée et proportionnée. Il s'agit d'une question de **solidarité** et d'**équité** : les personnes ou les entreprises qui n'ont pas les moyens d'investir dans des capacités de production ne devraient pas payer le réseau pour les autres.

Offres et contrats

Les **fournisseurs** ont tendance à proposer des produits qu'ils jugent **attrayants pour les consommateurs** et **abordables** pour eux. Des **contrats à prix fixe** existent (ou étaient proposés avant la crise). Pour avoir des contrats à prix fixe de plus long terme, les consommateurs devront **partager une partie du risque avec le fournisseur** par un tarif potentiellement plus élevé lorsque le marché est bas et une restriction de leur liberté de changement.

Très souvent, les **droits des consommateurs** ne sont **pas pleinement appliqués** en raison d'un manque d'information et de capacité de contrôle plus que de lacunes juridiques.

Obligations prudentielles des fournisseurs

Les obligations prudentielles des fournisseurs sont aujourd'hui partiellement couvertes par les **provisions financières** nécessaires pour entrer sur le marché, notamment l'**équilibre**. L'**agrément des fournisseurs** pourrait être renforcé mais ne doit pas devenir une **barrière à l'entrée** pour les coopératives, les collectivités ou les projets innovants. Là encore, renforcer les obligations réglementaires n'est pas utile si personne ne peut contrôler.

Réglementation des prix de détail et aide aux consommateurs vulnérables

Il est très difficile de définir ce qu'est un **besoin énergétique essentiel**, car il ne dépend pas uniquement du consommateur dans de nombreux cas (chauffage électrique pour les locataires par exemple). La **réglementation des prix** ou tout type d'intervention devrait être **équitable** et donc basée sur le **niveau de vulnérabilité** et pas seulement sur la consommation. **Par ailleurs, les seuls outils réellement efficaces à long terme sont les politiques de réduction des consommations.**

Pour éviter que des consommateurs ne se retrouvent sans fournisseur et donc sans accès à l'électricité, des **règles communes** sont absolument nécessaires et devraient couvrir la **manière dont les fournisseurs de dernier recours sont sélectionnés** ainsi que l'**encadrement** de ces offres pour éviter les abus.