

Environnement

L'EUROPE DE L'ÉLECTRICITÉ DOIT CHANGER DE BASE

Collectif d'experts « Energie et développement durable »

26/09/2014

L'Europe de l'énergie est un échec. Face à ce constat désormais partagé, que faire pour assurer l'objectif européen d'une énergie sûre, abordable et performante? Il faut organiser différemment la concurrence et le marché. C'est le sens des propositions du collectif d'experts de la Fondation.

Remettre l'Europe au service de stratégies énergétiques de long terme

L'Union Européenne tourne le dos à toutes les performances désirables, qu'elle a elle-même énoncées, pour un système énergétique. Ce constat d'échec, encore disputé il y a deux ans, est aujourd'hui sans appel.

Des prix compétitifs et une énergie abordable pour tous ? Le prix moyen de l'électricité a augmenté de 27% pour les ménages entre 2008 et 2013, 50 à 125 millions d'Européens sont aujourd'hui en situation de précarité énergétique et le développement de pratiques commerciales douteuses abîme la confiance des consommateurs. L'effondrement actuel des prix est une conséquence, certes de celui du pétrole sur le marché mondial, mais aussi de l'imperfection des règles de concurrence sur le marché européen qui, soit dit en passant, ne profite qu'inégalement aux consommateurs.

Un approvisionnement sûr ? Actuellement sur le marché européen de l'électricité, le prix ne couvre pas les frais d'exploitation de centrales pourtant nécessaires à la sécurité de son équilibre physique, tandis que la focalisation sur la concurrence et le court terme prive les investissements de sécurité économique.

La lutte contre le changement climatique ? Depuis 5 ans, la part du charbon dans la production européenne d'électricité n'a pas baissé (alors qu'elle a diminué de 10% aux Etats-Unis).

Le développement d'une industrie forte ? Malgré 20 milliards d'euros de subvention annuelle au photovoltaïque, la bataille industrielle contre l'Asie est perdue,

Vers une plus grande intégration des systèmes électriques ? Le « grand marché européen », postulé il y a quinze ans, a délivré moins de nouvelles interconnexions électriques qu'il ne s'en était construites dans les quinze années précédentes.

Le marché de l'énergie : une confiance excessive et idéologique dans le court terme

Le principal visage de l'Europe de l'énergie, c'est le choix fait il y a vingt ans d'une libéralisation construite pour donner un rôle clé aux marchés de court terme de l'électricité et du gaz.

L'idéal de la « concurrence libre et non faussée », qui révélerait les bons prix et alignerait les décisions des producteurs privés sur l'intérêt des consommateurs, tenant à distance une action publique présumée coupable, domine la politique énergétique européenne. Dans le Traité de Lisbonne, on lit (article 194) : « *la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie vise [...] à assurer le fonctionnement du marché de l'énergie.* »

Penchons-nous sur le marché de gros de court terme mis au cœur du système électrique. On sait que, à tout instant, la puissance produite doit être égale à la demande. Le plus économique est d'utiliser d'abord les moyens de production dont le coût variable est nul (comme la plupart des renouvelables) ou très faible (comme le nucléaire), puis d'empiler les autres par coût croissant de combustible. Le coût de la dernière centrale appelée fixe alors le prix de marché, qui sera le même pour tous les kWh produits. La théorie nous dit que, moyennant beaucoup de conditions, ce signal de prix permet les bonnes décisions d'investissement : toute centrale qui a sa place dans un parc de production optimal, ou tout investissement efficace pour réduire la consommation, verra ses coûts fixes de capital et d'exploitation exactement payés par la chronique des prix de marché.

La réalité est bien différente ... D'abord, l'investissement devient risqué, car il revient à parier sur les prix qui se formeront, heure après heure, pendant toute la durée de vie d'une centrale ; il en résulte des réticences à investir. Ensuite, des prix exceptionnellement élevés peuvent survenir de façon rare et aléatoire, lorsque des pics de consommation sont aggravés par l'absence de production éolienne ou solaire : peuvent-ils conduire, par une somme de décisions individuelles, à disposer d'une puissance totale suffisante pour éviter un risque socialement inacceptable de black-out ? Non.

Enfin, la focalisation sur le marché et le prix de court terme amplifie les cycles d'excès et de défaut d'offre et favorise les décisions les moins capitalistiques, même si ce ne sont pas les plus efficaces. Aucune coordination des investissements n'est prévue, ce qui est regrettable quand la durée de vie des actifs se compte en dizaines d'années.

La théorie et ses limites sont connues depuis longtemps. Pour cette raison, les gestionnaires de systèmes électriques ont historiquement dissocié l'utilisation du prix instantané, réservé aux décisions de court terme comme le choix des centrales à démarrer ou des réserves hydrauliques à turbiner, de celle du coût de long terme employé pour choisir les investissements et construire les tarifs. Or l'Europe électrique a brisé cette logique dans le but d'ouvrir le secteur à une concurrence maximale.

Elle impose l'accès au marché de court terme pour tous les consommateurs jusqu'aux ménages ; elle proscrie les contrats de long terme entre ceux-ci et les producteurs ; elle a même réclamé la disparition des tarifs réglementés (réalisée en France fin 2015 pour les PME et prévue en 2025 pour les particuliers).

Un tel choix est idéologique et daté : rappelons-nous le discours néolibéral des années 1980-1990. Rappelons-nous aussi le contexte énergétique de l'époque : depuis le contre-choc pétrolier de 1986, les monopoles historiques de l'énergie et les mines de charbon européennes étaient le symbole des entreprises durablement déficitaires, le pétrole coûtait 20 \$/bl, la question des émissions de carbone était discrète, les centrales à gaz, peu coûteuses en capital, semblaient la solution miracle pour produire l'électricité. On a ainsi pu penser que l'action publique n'avait plus de rôle utile, que la concurrence de court terme réduirait les coûts, et forger le mythe du « grand marché intégré » en guise d'Europe de l'énergie. Les Etats-Unis ont suivi une voie analogue, mais plus prudemment : par exemple, l'option d'ouvrir la concurrence jusqu'aux clients résidentiels a été laissée aux Etats fédérés.

L'actuel marché européen fait obstacle à des choix stratégiques

Sécurité collective de l'approvisionnement, accès de tous à un bien indispensable, environnement et développement durable, progrès technique et base industrielle, création d'emplois : l'énergie est le terrain d'enjeux majeurs d'une société. Dessiner le système énergétique de demain est un levier d'action sur l'avenir, une affaire qui concerne tous les citoyens, un lieu de choix politiques. Si certains changements souhaités et pertinents d'un point de vue socio-économique se heurtent à l'architecture de marché qu'on a choisie, alors c'est celle-ci qu'il faut remettre en cause, sous peine d'un conservatisme subi.

Le développement des énergies renouvelables est souhaitable s'il est mené à des coûts proches de la compétitivité et pour des prix implicites de CO² évités qui ne soient pas excessifs. Les bonnes questions sont relatives à son coût et son rythme, à la politique industrielle et de R&D associée, à l'efficacité des subventions, à la compétitivité à terme, à la prise en compte du caractère fatal de productions solaires ou éoliennes en quantité croissante. Car l'insertion de ces moyens de production perturbe le marché de court terme : l'intermittence du vent et du soleil vont rendre le prix très volatil et l'utilisation des centrales thermiques plus aléatoire. Dès lors, l'investissement dans une centrale thermique, en particulier de pointe, devient risqué et les financements vont devenir plus rares. Le prix de court terme ne mesure plus du tout le coût du système.

Ces phénomènes auraient pu être atténués avec un développement des énergies renouvelables mieux piloté, mais ils sont voués à s'amplifier avec la part croissante de celles-ci. Dès lors que des décisions autres que l'optimisation de court terme – et il en faut dans le domaine de l'énergie ! – doivent cohabiter avec le marché, il y aura des désordres. **Seuls des signaux de long terme quant à la valeur de toute forme de production, de stockage ou de pilotage de la demande peuvent restaurer la cohérence.**

Enfin, le choix du tout-marché, tout-concurrence n'est pas seulement daté : il est également obsolète.

Des propositions pour changer de logiciel et pour choisir notre Europe de l'énergie

Une refondation des bases du marché européen s'impose pour donner la priorité au long terme et à la mise en œuvre des politiques publiques. Il ne s'agit pas de supprimer le marché de court terme, qui permet de coordonner les décisions en temps réel, mais de réduire son rôle à cela et d'introduire d'autres instruments, plus stables, pour que les producteurs et les consommateurs d'électricité puissent investir sur une base ferme et pour que la concurrence s'exerce là où elle est utile, loin des métiers du trading ou de la construction d'offres commerciales qui défaussent les risques sur le consommateur. Nombre de récents travaux, d'origines diverses, partagent nos attentes et plaident pour cette hybridation; on peut citer des économistes comme Dominique Finon, David Newbery ou Dieter Helm, ou des cercles de réflexion politique comme Confrontations Europe.

Conserver un « marché de permis d'émissions » de CO₂ paraît incontournable pour un consensus politique européen, mais il convient de s'assurer qu'il produit un prix de carbone effectivement

directeur (voir chapitre suivant).

Pour assurer un développement des moyens de production électriques conforme à ses choix de mix énergétique et à la sécurité d'alimentation en électricité, **chaque Etat-membre doit pouvoir organiser des appels d'offres donnant lieu à des contrats de long terme** entre les concurrents vainqueurs et un acheteur central. Celui-ci pourrait être **le gestionnaire du réseau de transport**, car il **est le mieux à même d'analyser l'équilibre offre-demande à long terme et de garantir la cohérence entre investissements de production et investissements de réseau**. Cela supposera d'en revoir les missions, puisque son rôle actuel est avant tout de gérer l'équilibre offre-demande et de faciliter le fonctionnement du marché.

Nous proposons également que les contrats de vente d'électricité à long terme, à conditions prédéfinies, soient autorisés sans restriction (et que, en particulier, le maintien de tarifs réglementés pour les petits consommateurs relève du choix de chaque Etat). Les consommateurs ont en effet tout autant besoin de visibilité pour investir eux-mêmes, en particulier dans l'efficacité énergétique. Un acheteur central est en mesure d'offrir de tels contrats à des fournisseurs qui ne disposent pas de leurs propres moyens de production ; ce peut être en particulier le cas de collectivités territoriales désireuses de rassembler les leviers d'une politique de services énergétiques à leurs ressortissants.

Ainsi, tout détenteur d'une capacité de production disposera de trois voies, non exclusives, de commercialisation (outre les tarifs d'achat pour les très petites installations) : contrat de long terme gagné auprès de l'acheteur central, contrats de long terme avec des clients finals ou grossistes, et vente sur le marché de gros, cette dernière solution, risquée, devenant logiquement réservée à une tranche d'énergie marginale. C'est une réponse directe au besoin de visibilité quant aux recettes et aux dépenses ; elle réduit le risque, donc le coût du capital, donc les réticences à investir. En même temps, elle préserve les bons arbitrages de court terme dans l'emploi des centrales existantes.

Enfin les actions des Etats-membres et les coopérations entre Etats ou entreprises doivent bénéficier d'une vision beaucoup moins restrictive qu'aujourd'hui des ententes et des aides d'Etat, dès lors qu'elles ont pour objet le développement d'infrastructures de transport ou de stockage d'énergie, le savoir-faire et l'accroissement des forces d'exportation, ou encore la sécurisation d'approvisionnements en matières premières énergétiques. **Les conditions d'acceptabilité politique d'une telle réforme ont progressé : la voix de la France pourrait peser lourd.**

Tout d'abord, ce type de réforme n'a rien de théorique. Bien d'autres Etats que ceux de l'UE ont

choisi, dans les années 1990, d'organiser leur système électrique selon les mêmes principes libéraux ... et plusieurs en sont revenus en raison de défaillances du marché ou de l'obstacle qu'il mettait à des choix politiques. C'est le cas du Brésil et de la Californie, qui ont l'un et l'autre connu de sévères black-out après la libéralisation de leurs marchés électriques, et de l'Ontario. Plus près de nous, **le Royaume-Uni réforme son système électrique avec des contrats de long terme pour les investissements dans l'éolien et le nucléaire et avec un prix-plancher pour le carbone**. Cette réforme répond clairement aux enjeux de sécurité d'approvisionnement et de lutte contre le changement climatique (la production électrique est aujourd'hui majoritairement assurée par des centrales au charbon vieillissantes).

Les Etats-membres qui ont déjà beaucoup développé les EnR, Espagne et Allemagne en premier lieu vivent de plus en plus difficilement les désordres du système de prix et de recouvrement des coûts fixes qu'induit le marché de court terme ; ils ont entamé des réformes. La France a également pris la mesure de son exposition aux règles du jeu européennes quand il s'agit de continuer à faire bénéficier les ménages et les entreprises de la compétitivité de son système électrique ou de donner à ses grands industriels (EDF, Engie, Total, Alstom, Areva ...) la visibilité dont ils ont besoin pour leurs activités.

Malgré cette prise de conscience européenne de la faible compatibilité entre la primauté du marché de court terme et le développement d'EnR ou d'interconnexions, la Commission reste focalisée sur le credo d'une amélioration du marché de court terme qui répondrait à tous les problèmes et use largement du grief d'aide d'Etat pour imposer cette vision technocratique.. C'est une erreur ; nous avons montré qu'une **vraie réforme du marché européen de l'électricité est aujourd'hui indispensable pour donner à des objectifs 2030 les leviers politiques et économiques voulus, pour enfin lever l'obstacle mis par le « tout-marché » au besoin d'action publique**.

Dans l'architecture décrite ci-dessus, les gestionnaires de réseau de transport joueront un rôle clé : les coopérations européennes pourront s'appuyer plus facilement et plus fortement qu'aujourd'hui sur leurs compétences : coordination dans la durée des plans énergétiques de chaque Etat, conduite concertée d'appels d'offres pour développer et financer des interconnexions et des moyens de stockage tels les pompes hydrauliques, impulsion de la R&D dans les équipements de transport à haute tension ...

Pour tous ces acteurs, Etats-membres, Commission, Agences de régulation, gestionnaires de réseau, le défi est stimulant : il s'agit non seulement de retrouver les moyens de la maîtrise des factures pour les ménages et les entreprises, de l'optimisation économique dans la durée et de l'incitation aux investissements qui servent l'ambition collective, mais aussi de savoir enfin

concilier choix nationaux et intégration européenne dans l'énergie. En énonçant clairement son nouveau modèle et les outils de programmation pluriannuelle associés, la France peut montrer à ses partenaires qu'elle est prête.