



Paris, le 15 décembre 2023

**CONSULTATION PUBLIQUE DU MTE SUR LE PROJET DE DISPOSITIF DE PROTECTION DES
CONSOMMATEURS D'ELECTRICITE A PARTIR DU 1^{ER} JANVIER 2026**

1. Il n'est pas inutile de rappeler que le Gouvernement, constatant que l'objectif d'offrir une énergie sûre et compétitive au consommateur européen n'a pas été pleinement atteint par l'ouverture à la concurrence des marchés européens de l'électricité, avait demandé au mois d'octobre 2008 à une commission indépendante présidée par M. Paul Champsaur, de formuler des propositions sur l'organisation du marché électrique conciliant :
 - La protection des consommateurs,
 - Le développement de la concurrence,
 - Le financement des investissements nécessaires à la production d'électricité et au développement des réseaux,
 - Et l'incitation aux économies d'énergie.

Dans son rapport d'avril 2009, la commission Champsaur envisageait deux solutions, après avoir écarté celles d'une déréglementation totale du marché de l'électricité, d'un acheteur unique ou d'un découpage d'EDF en plusieurs entités.

La première solution consistait dans une libération des prix, couplée avec un mécanisme de taxation et de réallocation des bénéfices du parc de production en base. La suppression des tarifs réglementés, au moins pour les plus gros consommateurs, devait se traduire par un alignement du prix du marché sur les coûts des moyens de production thermique, donc par une hausse de la facture électrique du client final et par une forte augmentation des bénéfices d'EDF sur le périmètre de ses actifs de production en base. La mise en place d'une taxe devait alors permettre de capter ces bénéfices pour les redistribuer aux clients finals, via un rabais sur la facture électrique proportionnel à la part d'énergie en base nécessaire pour répondre aux besoins de chaque consommateur. Le dispositif devait fonctionner alors comme une Contribution au Service Public de l'Électricité (CSPE) négative.

La deuxième solution, effectivement retenue est celle de l'accès régulé à l'électricité de base. Elle consistait à permettre, dans la limite d'un plafond global, à tout fournisseur alimentant des consommateurs sur le territoire national d'obtenir une certaine quantité d'électricité de base, à un prix régulé reflétant la réalité des coûts complets du parc de production nucléaire historique. La

quantité d'électricité à laquelle chaque fournisseur pouvait avoir droit était proportionnée à son portefeuille prévisionnel de clients résidant en France. Pour ne pas générer d'effet d'aubaine, les conditions d'accès devaient être ajustées ex-post en fonction du portefeuille effectif de clients, un complément de prix étant dû par le fournisseur à EDF en cas d'écart. Pour permettre à EDF de maintenir son parc nucléaire en état, le prix de l'accès régulé devait couvrir l'ensemble des coûts de production : exploitation, maintenance, prolongement de la durée de vie, démantèlement des centrales et gestion des déchets radioactifs.

Les modalités envisagées et faisant l'objet de la consultation correspondent à la première solution mise en avant par la Commission Champsaur avec une captation des revenus d'EDF au-delà d'un certain seuil et une redistribution aux clients finals.

L'UPRIGAZ souscrit au souhait des pouvoirs publics d'une part d'assurer la solvabilité d'EDF, et d'autre part de garantir aux consommateurs une modération et une stabilité des prix. En revanche, l'UPRIGAZ appelle l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité de garantir aux fournisseurs alternatifs la répliquabilité des offres d'EDF pour tous les segments de marché, et pas uniquement pour les offres TRVe. Cette répliquabilité est une condition essentielle au maintien d'une concurrence sur le marché de la fourniture d'électricité. Le rapport Champsaur indiquait très justement « *Sur le marché de la fourniture d'électricité, la concurrence encourage la proposition d'offres commerciales innovantes. En l'absence de perspectives à moyen terme (sur l'accès à cout compétitif à la production nucléaire de base)... les opérateurs alternatifs pourraient ainsi remettre en cause le développement d'offres innovantes (en terme de mode de commercialisation ou de dispositifs de maîtrise de la demande par exemple) et les investissements prévus dans des moyens de production. Pour que puisse se développer une réelle concurrence avec l'apparition de nouvelles offres innovantes dans leur structure et compétitives en termes de prix, il est nécessaire d'instituer des mécanismes qui placent tous les fournisseurs dans des conditions comparables, bien que nécessairement différentes* ». Cette appréciation de la Commission Champsaur est d'autant plus d'actualité que l'on parle de sobriété et que les compteurs Linky sont désormais largement déployés.

Il est opportun de rappeler que l'ARENH a donné des perspectives de moyen-terme, qui ont été utilisées par les fournisseurs alternatifs pour développer de nouveaux moyens de production. La majorité des capacités de production électrique de base, en l'occurrence renouvelable, ont été développées par les fournisseurs alternatifs. A ce titre, il est crucial que le mécanisme post-Arenh ne vienne pas entraver le développement de la production de renouvelables et particulièrement lorsque celui-ci repose sur des financements privés de type renouvelable PPA. Or, le dernier résultat de l'appel d'offres CRE semble bien loin du seuil de 78 €/MWh à la vente partagé par le gouvernement.

2. S'agissant de la **protection des consommateurs** :

- La détermination d'un prix moyen à 70€/MWh (valeur 2022) repose sur des calculs qui manquent totalement de transparence et qui aboutissent pour les 270 TWh (100 TWh de ventes d'EDF aux fournisseurs alternatifs et 170 TWh pour la fourniture aux clients d'EDF jusqu'alors vendus 42€/MWh à un surcoût de 7,5 G€ à la charge des consommateurs. **Les factures d'électricité vont donc augmenter sensiblement.**

- Le système de redistribution envisagé (ex-post) crée un manque de visibilité et des risques d'incompréhension par les clients. Malgré son apparente simplicité, ce système de réglementation s'avère très complexe à mettre en œuvre. Le rapport Champsaur dénonçait déjà « *le caractère inadapté d'un dispositif fondé sur une compensation ex-post* ». L'UPRIGAZ privilégie une redistribution ex ante avec un réajustement a posteriori **le plus marginal possible. Le système tel que proposé promet de mal protéger les consommateurs en cas de crise des prix couplée aux autres marchés européens ou déclenchée par une baisse du productible nucléaire, avec une revue à la baisse de montant à redistribuer (impact de la sous-production et du rachat de positions sur les marchés à prix élevés).**
- En revanche, l'UPRIGAZ souscrit aux mesures de protection des consommateurs limitant les risques de défaillances des fournisseurs **comme un meilleur encadrement des stratégies prudentielles.**

3. S'agissant du fonctionnement du marché de gros :

- L'UPRIGAZ ne peut que souscrire à une approche qui privilégie le marché. Encore faut-il que les règles de fonctionnement de ce marché soient claires, transparentes et non discriminatoires et qu'une autorité indépendante définisse ou approuve les règles d'intervention sur ce marché et en contrôle l'exercice.
- L'UPRIGAZ souscrit à ce qu'EDF puisse placer sur le marché des produits à maturité supérieure ou égale à 5 ans, ce qui contribuera à augmenter la liquidité du marché jusqu'alors assez limitée. Encore faut-il que l'autorité de régulation définisse des règles précises d'intervention sur ces marchés : enchères, volume des blocs, fréquence des enchères, teneur de marchés,... dans l'optique de se prémunir de toute manipulation des prix de la part du seul fournisseur et apporter aux autres acteurs de marché la transparence et la confiance nécessaire à la conduite prudente et raisonnée de son activité.
- Si la CRE se voyait confier la mission de réguler ce marché de gros particulier, il faudrait probablement lui donner les moyens indispensables pour exercer cette mission, éventuellement en liaison avec l'Autorité des marchés Financiers. Le regard de l'ADLC sera également important *a posteriori*.
- Les offres d'EDF sur le marché de gros ne sauraient se limiter aux seuls produits *baseload* mais doivent également concerner tous les produits de marché permettant aux fournisseurs de répondre aux attentes des clients, en particulier les produits assurant de la flexibilité et de la saisonnalité.
- L'UPRIGAZ est attentive à ce que le maximum d'acteurs puisse intervenir sur le marché de gros. Si cette réforme post-ARENH devait conduire à une réduction du nombre de fournisseurs sur le marché et/ou à une contraction des volumes proposés au marché du fait d'un recours massif aux PPA ou aux Contrats d'Accès à la Production Nucléaire (CAPN), il en résulterait une réduction de la profondeur et de la liquidité du marché **préjudiciable** à son fonctionnement. **Il est donc essentiel de s'assurer que**

cette réforme proposée oblige EDF à mettre des capacités sur les marchés de gros à moyen-long terme.

- L'UPRIGAZ souligne également la difficulté de mesurer l'impact de ce dispositif en termes de liquidité au regard du manque d'information présente dans cette consultation (i.e. première question), cette dernière étant dépourvue des fondamentaux pouvant le permettre (nombre de participants ayant les moyens d'y accéder, nombre de transactions, prix, volumes, modalités de mise sur le marché...). Il revient donc bien aux autorités de l'évaluer, sur la base des différents scénarios de marché, au travers d'une étude d'impact.

4. S'agissant des conditions de concurrence :

- L'UPRIGAZ déplore que le développement de la concurrence ne figure pas parmi les objectifs assignés au projet de réforme. La lettre de mission adressée en octobre 2008 à M. Champsaur par les ministres de l'Ecologie et de l'Economie, M. Borloo et Mme Lagarde précisait : « *Il est désormais indispensable de clarifier et de stabiliser les règles applicables au marché électrique de façon à concilier la protection des consommateurs, le **développement de la concurrence**, le financement des investissements nécessaires à la production d'électricité et au développement des réseaux et à l'incitation aux économies d'énergie* ». Le schéma proposé à la consultation fait craindre à l'UPRIGAZ que non seulement la concurrence ne puisse se développer, mais que certains fournisseurs aujourd'hui actifs sur le marché soient conduits à en sortir.
- Une première interrogation a trait aux **4** types de produits proposés :
 - Les contrats d'Accès à la Production Nucléaire (CAPN) dont il semble qu'ils soient réservés aux consommateurs électro-intensifs. Mais ce point reste à préciser,
 - Les PPA qui seraient ouverts à la fois à des gros consommateurs et à des fournisseurs,
 - Les produits proposés sur le marché de gros et qui seraient le solde disponible après satisfaction des CAPN et des PPA,
 - Concernant les TRVE, on peut s'interroger sur la pertinence de leur maintien dès lors que le dispositif prévoit en moyenne un cap à 70 €/MWh par le biais d'un système redistributif de la facture au bénéfice de l'ensemble des clients.

Sur les deux premiers compartiments (CAPN et PPA), EDF **pourrait se trouver être le seul fournisseur disposant de tels produits, contribuant à verrouiller le marché sur les produits de LT**, ce que les autorités de concurrence pourraient contester.

Par ailleurs, EDF disposerait naturellement d'un avantage concurrentiel sur le segment du gros BtoB qu'il viendrait « cannibaliser ».

- L'UPRIGAZ s'interroge sur les conséquences pour les fournisseurs alternatifs de l'intégration au sein de la Direction Optimisation Amont Aval Trading des activités de trading et de fourniture à des gros consommateurs. Il devrait être mis fin à cette intégration qui est de nature à poser un problème sur le fonctionnement du marché de gros et si l'on veut parvenir à une égalité de concurrence entre les

activités de fournisseurs d'EDF (sachant que le Groupe EDF dispose de plusieurs filiales de commercialisation) et les activités des fournisseurs alternatifs. **L'ensemble des volumes commercialisés par EDF doit donc passer par le marché de gros et ses plateformes.**

- La note de consultation n'apporte pas de garantie de répliquabilité des offres d'EDF, sur tous les segments de marché, par les fournisseurs alternatifs. Se pose notamment la question de savoir si les filiales de commercialisation d'EDF peuvent conclure des PPA ou disposer de CAPN. Dans ce cas, leur « sourcing » peut facilement leur conférer des avantages concurrentiels, notamment si ce « sourcing » comporte également des produits de flexibilité.
- La note de consultation n'apporte pas de réponse à une interrogation fondamentale : comment distinguer dans les revenus d'EDF, les transactions correspondant à des ventes d'électricité nucléaire des transactions portant sur d'autres moyens de production ? Comment **s'assurer de la visibilité** des revenus provenant **tant** des PPA **que** des marchés ?

En conclusion, l'absence de séparation juridique entre les entités de production et de négoce d'EDF, l'absence d'étude d'impact accompagnant cette consultation, l'absence de toute référence aux règles européennes de concurrence et l'absence de garantie sur le respect d'une concurrence saine et loyale entre EDF et les autres commercialisateurs sont autant de questions qui auraient mérité d'être traitées pour mieux éclairer les questions posées dans la consultation.