

La régulation post-Arenh du marché de l'électricité risque de ne pas atteindre ses objectifs, selon un rapport parlementaire

La mission d'information sur le prix de l'électricité, la compétitivité des entreprises et l'action de l'Etat, créée par la commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale en avril, a rendu ses conclusions au travers d'un rapport de 130 pages. Les travaux ont été menés par les rapporteurs Philippe BOLO (Maine-et-Loire, Dem) et Maxime LAISNEY (Seine-et-Marne, LFI-NFP), à la suite de 24 auditions de producteurs, fournisseurs, représentants d'entreprises et syndicats. L'objet de la mission était d'étudier les mécanismes de formation des prix de l'électricité et leur impact déterminant sur la compétitivité des entreprises.

Le rapport s'inscrit dans une période charnière, marquée d'une part par la crise des prix de l'énergie de 2022, et d'autre part par la fin de l'Accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh) au 31 décembre prochain. A cette date le mécanisme sera remplacé par un ensemble de dispositifs "post-Arenh" résultant d'un accord conclu entre l'Etat et EDF en novembre 2023. Une réforme qui vise à la fois à "donner des moyens à EDF pour financer ses investissements", à "mieux protéger le consommateur" et à "préserver la compétitivité de notre industrie". Pour autant, la conciliation de ces différents objectifs "s'annonce délicate", est-il observé.

Ainsi les conclusions de la mission mettent en lumière plusieurs défaillances structurelles du marché électrique. Si les entreprises auditionnées ont unanimement affirmé "leur besoin de stabilité et de visibilité", de même que la nécessité de disposer de prix abordables, les rapporteurs soulignent que le mécanisme actuel de fixation des prix sur le marché de gros, basé sur l'ordre de préséance économique, conduit à une décorrélation entre les prix et les coûts réels de production du parc électrique national. Par conséquent, les prix restent "tributaires des coûts de centrales fossiles, chères et polluantes". Une dépendance aux prix des énergies fossiles jugée "à rebours" des objectifs de la transition énergétique. De plus, le fait que "le prix final de l'électricité ne corresponde pas aux coûts de production de l'électricité française est problématique autant pour le producteur que pour le consommateur".

Bien que le prix moyen hors TVA de l'électricité payé par les entreprises françaises soit "plutôt compétitif" par rapport aux autres pays de l'UE, notamment vis-à-vis de pays voisins comme l'Allemagne ou l'Italie, il apparaît nettement moins avantageux si l'on effectue "une comparaison internationale, notamment vis-à-vis des Etats-Unis et de la Chine". La crise de 2022 a d'ailleurs laissé des séquelles durables, le prix moyen hors TVA de l'électricité pour les entreprises étant resté en 2024 "1,5 fois plus élevé qu'en 2021". Quant à l'ouverture à la concurrence sur le marché de détail, elle "n'a conduit qu'à la multiplication des intermédiaires possibles entre producteur et consommateur, sans plus-value, occasionnant à l'inverse autant de possibilités supplémentaires de dérives et de pratiques déloyales".

Un "parapluie percé"

Concernant le cadre post-Arenh, les rapporteurs expriment d'importantes réserves et regrettent que le Parlement n'ait pu débattre de cette réforme (sa traduction législative ayant été intégrée à la loi de finances pour 2025). Plus encore, ils estiment qu'elle présente "de sérieux risques de ne pas atteindre ses objectifs". Le Versement Nucléaire Universel (VNU), clé de voûte de la future architecture de régulation, est un dispositif jugé "complexe, peu lisible", qui expose fortement le consommateur aux prix de marché, pas plus qu'il ne protège EDF en l'absence de prix plancher (en cas d'effondrement des cours). Le dispositif tel que conçu "joue EDF contre les consommateurs", a résumé M. LAISNEY.

Rappelons que le VNU, qui cherche à combiner logique de marché et encadrement des prix, consiste à taxer une partie des revenus d'EDF générés par l'exploitation de son parc nucléaire historique (y compris l'EPR de Flamanville) au-dessus de certains seuils, puis à redistribuer ces recettes aux consommateurs finals sous forme de minoration sur leur facture d'électricité. Le montant exact reversé dépend de paramètres réglementaires complexes, incluant les coûts complets de production d'EDF, sa situation financière et les coûts du programme nucléaire futur (NNF).

Le niveau de protection offert par le VNU dépendra fortement de la fixation des seuils de taxation et d'écrêtement, lesquels sont déterminés en fonction des coûts complets de production d'EDF, de sa situation financière et des coûts du programme du nouveau nucléaire français. Or "ces derniers paramètres laissent "une grande marge de manœuvre au gouvernement", ce qui pourrait aux yeux des rapporteurs contribuer à éloigner le prix final des coûts de production du parc historique. Ces derniers mettent en garde contre le fait que, sans garantie explicite, le "parapluie" du VNU pourrait être "à la fois placé trop haut et troué de toutes parts".

Le développement des contrats de moyen et long terme est un autre axe majeur de l'accord Etat-EDF. L'opérateur propose notamment des contrats d'allocation de production nucléaire (CAPN de 10 à 15 ans pour les clients industriels électro-intensifs). Mais le rapport émet là aussi des doutes. Ces offres restent complexes et risquées aux yeux de différents acteurs interrogés lors des auditions, bien que les signatures se soient accélérées récemment (16 TWh/an de lettres d'intention fin juillet 2025). Parallèlement, les offres de moyen terme (ODMT, à 4 ou 5 ans) ont été largement commercialisées auprès des entreprises et collectivités (environ 12 000 offres vendues). Hélas l'horizon temporel proposé n'est pas toujours en phase avec la visibilité dont disposent certaines entreprises, et la liquidité des marchés sur ces échéances peine à se développer. Ce manque de cohérence est particulièrement marquant pour les TPE/PME qui, par manque d'expertise ou en raison de leur activité, n'ont pas la visibilité nécessaire pour s'engager sur des contrats aussi longs.

Afin de garantir un prix de l'électricité juste, stable et abordable, le rapport insiste sur la nécessité de "rapprocher les coûts de production et le prix final payé par le consommateur ". Pour ce faire, il demande d'abord d'examiner au Parlement un texte législatif sur les coûts et les prix de l'électricité pour remédier aux défauts du mécanisme VNU. Ensuite, ils appellent à étudier la mise en place d'un acheteur unique national, intégré aux échanges européens, une solution qui permettrait d'assurer la centralisation des besoins et la distribution équitable de l'électricité.

Baisse de la fiscalité

Il est par ailleurs recommandé de mandater la Cour des comptes pour analyser le chiffrage actualisé des coûts du programme du nouveau nucléaire français et sa traduction sur le prix de l'électricité, avant d'engager la décision finale d'investissement. Les députés exigent aussi du gouvernement

qu'il dépose dans les meilleurs délais un projet de loi de programmation sur l'énergie et le climat, en accélérant notamment le déploiement des énergies renouvelables. Sur le front de la fiscalité, la mission propose de rééquilibrer la fiscalité applicable à l'électricité par rapport à celle applicable au gaz en diminuant la première, afin d'envoyer des signaux clairs en faveur de l'électrification des usages. Autre proposition notable : la mise en place d'un taux de TVA réduit à 5,5 % sur les consommations d'électricité incompressibles des ménages.

S'agissant de la mise en œuvre du VNU, les rapporteurs soulignent l'importance de garantir un reversement équitable de ce revenu entre les différentes catégories de consommateurs, sans favoriser certains profils par rapport à d'autres, et de clarifier les modalités de compensation des fournisseurs afin de prévenir "tout effet d'aubaine". Le rapport formule également des propositions visant à renforcer la protection des consommateurs et l'efficacité du système, notamment en instaurant des obligations de couverture prudentielle pour les fournisseurs d'énergie et en encourageant l'efficacité énergétique, la sobriété et les flexibilités, y compris en définissant des "objectifs de sobriété chiffrés dans les documents de programmation énergétique".

A terme, MM. BOLO et LAISNEY préconisent d'expérimenter une tarification progressive de l'électricité, applicable à l'ensemble des catégories de consommateurs. Le second exprime même des positions plus radicales sur certains points, comme le rétablissement des TRVe pour tous, fondés sur une régulation unique appliquée à l'ensemble du parc décarboné, le rétablissement d'un monopole sur la production et la fourniture d'électricité, ainsi qu'un renoncement pur et simple à la construction de nouveaux réacteurs nucléaires au motif qu'ils seraient "trop cher", que 6 réacteurs est "trop peu", et qu'ils arriveraient de toute façon "trop tard".