

LA LIBÉRALISATION DU SECTEUR DE L'ÉNERGIE EN FRANCE : QUEL BILAN ?

L'histoire du marché de l'énergie -électricité et gaz- des 30 dernières années en France est toute entière dictée par la libéralisation de ce secteur. La volonté d'ouvrir le marché a été imposée par l'Union européenne plus que par l'État français, qui l'a progressivement mise en œuvre suivant une trajectoire lente et plutôt chaotique. Pour répondre à l'exigence communautaire, les anciens monopoles publics mis en place après-guerre en France ont été cassés.

Après cette mutation, le bilan est très loin de ce que promettait cette vision libérale : les prix ont explosé et l'ouverture reste en trompe l'œil. Patrick Behm, expert référent sur la thématique « Transition énergétique citoyenne » au Labo de l'ESS nous livre son analyse.

LIBÉRALISATION DU SECTEUR DE L'ÉNERGIE : UNE EXIGENCE EUROPÉENNE MISE EN PLACE PROGRESSIVEMENT

De monopoles publics...

En France, au sortir de la seconde guerre mondiale, dans un pays à reconstruire, la loi du 8 avril 1946 décide de la **nationalisation de plus d'un millier d'entreprises du secteur de la production et de la distribution d'électricité et du gaz**. L'industrie du charbon suit le même chemin par la loi du 16 avril 1946.

Concernant l'électricité, les métiers de la production, du transport (lignes de haute-tension), de la distribution (lignes de basse-tension) et de la commercialisation deviennent concentrés en **monopole au sein d'un seul acteur public : Électricité de France (EDF). De même pour le gaz avec Gaz de France (GDF)**. Ces deux structures publiques jumelles (elles partagent des directions communes) sont créées sous la forme juridique d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC).

L'objectif était d'**assurer la sécurité et la péréquation**, c'est-à-dire l'égalité de tous en matière d'approvisionnement et de prix en électricité et en gaz : EDF et GDF commercialisent des offres de fourniture en suivant des **tarifs réglementés**, définis par décret et identiques pour tous.

... à des marchés dérégulés

Dans les années 1990, suivant la logique du traité de Rome du 25 mars 1957, l'Union européenne dresse l'étendard d'**un grand marché européen unique de l'électricité et du gaz**, affirmant le dogme selon lequel le jeu de la libre concurrence fera **baisser les prix de l'énergie**. Dans ce but, des directives européennes sont émises et les différents pays membres de l'Union sont priés de la retranscrire dans leurs législations.

Ainsi, une première directive portant sur l'ouverture du marché de l'électricité est adoptée en décembre 1996, suivie d'une autre sur l'ouverture du marché du gaz en juin 1998. Ces directives sonnent naturellement le glas de quarante années des monopoles publics d'EDF et de GDF.

L'ouverture se fait par étapes selon les types de consommateurs

La France est donc contrainte de mettre en œuvre ces directives. La possibilité de sortir de l'offre réglementée d'électricité pour basculer sur des « offres de marché » de fournisseurs alternatifs à EDF, avec des tarifs non contraints, se fait **par étapes**. Elle mettra plus d'une décennie à être généralisée.

Elle est d'abord accordée **aux entreprises et aux collectivités locales** mais en la limitant aux plus gros consommateurs (de plus de 100 GWh en février 1999, puis de plus de 16 GWh un an après, puis de plus de 7 GWh encore 3 ans après). Il faut attendre juillet 2004 pour que l'ensemble des consommateurs professionnels et collectivités locales deviennent éligibles et juillet 2007 pour que les **particuliers** rejoignent le mouvement.

L'ouverture du marché du gaz suit la même logique : d'abord réservée aux gros consommateurs professionnels (le seuil est fixé à 237 GWh en 2000, puis descendu à 83 GWh en 2003), elle est généralisée à l'ensemble des professionnels en juillet 2004 et aux particuliers en juillet 2007.

Dans cette période, un **organisme indépendant, la Commission de régulation de l'Énergie (CRE)**, est instauré dès 2000 afin de veiller au bon fonctionnement du nouveau marché de l'énergie. Un Médiateur national est nommé en 2006 pour arbitrer les litiges entre les consommateurs et les fournisseurs.

Dès 2001, la lenteur de la mise en œuvre des directives européennes dans le droit français, qui s'explique notamment pour des raisons politiques intérieures (l'opposition du PCF et de la CGT, très hostiles à la fin des monopoles de l'énergie), est vivement dénoncée par Bruxelles : **la France est vue comme le mauvais élève de l'Europe en matière d'ouverture des marchés d'énergie**.

Scission des métiers chez les monopoles publics

Même si elle est trop lente selon Bruxelles, l'ouverture du marché aux opérateurs alternatifs s'accompagne cependant par le **démantèlement des monopoles publics EDF et GDF**. Le statut de ces entreprises passe d'EPIC à celui de simple société anonyme (SA), et leur capital est ouvert.

Enfin, **les métiers de la distribution et du transport sont filialisés puis rendus juridiquement indépendants** : ainsi dès 2000 la branche EDF Transport, qui gère les lignes à haute tension, devient RTE et se sépare juridiquement d'EDF en 2004 ; en 2008, EDF Réseau Distribution, qui gère le réseau de basse tension, devient ERDF (rebaptisé Enedis en 2016) et GDF Réseau Distribution devient GRDF. En 2016, l'État français vend 49,9 % des parts qu'il détenait dans RTE. De son côté GDF fusionne avec Suez Énergie en 2008 pour devenir GDF Suez rebaptisée Engie en 2015.

Vers une disparition des tarifs réglementés

Dans la logique libérale de l'ouverture des marchés de l'énergie, les tarifs réglementés ont été dès le départ **dans le viseur de l'Union Européenne**.

En France, ceux du gaz ont pris fin en janvier 2016 pour les professionnels. Leur suppression complète pour tous les consommateurs, particuliers comme professionnels est achevée en juillet 2023.

La résistance de la France a été plus forte concernant la suppression des tarifs réglementés de l'électricité. Au départ, afin de mieux marquer la nouvelle orientation, on a voulu se contenter d'un principe de non-réversibilité : tout consommateur quittant le tarif réglementé pour une offre de marché ne devait plus pouvoir revenir en arrière. Ainsi, le volume de consommateurs au tarif réglementé devait naturellement se réduire peu à peu sans que sa suppression ne soit nécessaire. Mais l'idée a été contre-productive : elle a freiné les velléités de sortie des tarifs réglementés et, en conséquence, elle a ralenti la transition vers le marché libre. Du coup, la non-réversibilité a dû être rapidement abandonnée. La radicalité a fini par l'emporter, comme pour le gaz, en faisant disparaître les tarifs réglementés d'électricité pour le secteur du non-résidentiel : d'abord pour les puissances supérieures à 36 KVA en janvier 2016 - c'est la fin des fameux

tarifs jaunes et verts d'EDF ; enfin, en janvier 2021, l'ensemble des professionnels sont priés de rejoindre le marché libre.

Il faut cependant remarquer que **la fin des tarifs réglementés de l'électricité pour les particuliers n'est plus exigée par Bruxelles**. Ils subsistent donc en France, même s'il ne s'agit encore que d'un sursis. Un autre revirement a même eu lieu : depuis février 2025, les entreprises de moins de 10 salariés ont de nouveau accès à l'offre réglementée.

QUEL BILAN À L'OUVERTURE DES MARCHÉS ?

La valse des fournisseurs...

La logique industrielle de l'ouverture des marchés de l'énergie peut évidemment être questionnée. En premier lieu, la **lisibilité, qui était claire avant l'ouverture, s'est obscurcie par manque de pédagogie.** Longtemps, les enquêtes ont montré que beaucoup de consommateurs, y compris professionnels, ont peiné à comprendre la transition. Comment s'y retrouver quand, dès que les deux structures se sont éloignées : EDF propose à son tour une offre de gaz et GDF une offre d'électricité ? que ces opérateurs historiques proposent des offres de marché à côté des offres réglementées ? Beaucoup de consommateurs se sont retrouvés sur le marché libre sans l'avoir voulu, par défaut d'information ou du fait de pratiques commerciales douteuses de nouveaux fournisseurs avides de gagner des clients.

Par ailleurs, **le créneau sur lequel se positionnent les nouveaux fournisseurs s'est avéré particulièrement difficile.** Pour preuve, de nombreuses structures apparaissent et disparaissent du paysage, au gré des conjonctures mouvantes, démontrant par-là l'instabilité du nouveau système. Ainsi Cdiscount Energie, Green Yellow du groupe Casino et E.Leclerc Energie disparaissent rapidement après leur création, tout comme Bulb Energy après la faillite de la maison mère anglaise Simple Energy ou encore Hydroption, spécialisé sur le secteur professionnel. Poweo, créé en 2002, est absorbé par Direct Energie en 2016, structure elle-même rachetée par TotalEnergie en 2019, PlanèteOUI par Mint Energie, Plüm Energie par l'anglais Octopus Energy en 2022. Les difficultés d'approvisionnement font qu'en 2022, plusieurs fournisseurs qui ont pu se maintenir invitent même expressément leurs clients à les quitter (comme l'espagnol Iberdrola ou Mint Energie) !

...du fait d'une équation économique intenable...

La raison de l'instabilité est simple. La plupart des fournisseurs alternatifs n'ont pas le choix s'ils veulent être attractifs : ils proposent des offres indexées sur les tarifs réglementés et généralement inférieures. Malheureusement le marché de l'énergie sur lequel les fournisseurs s'approvisionnent est très volatile pour de nombreuses raisons (l'électricité est une énergie qu'on ne sait pas stocker en volume, le coût du gaz, à partir duquel la majorité de la production d'électricité se fait en Europe, est également fluctuant, le contexte géopolitique y étant déterminant) et la plupart du temps très supérieur au « prix comptable » du nucléaire qui profite à EDF pour son offre réglementée. **Prix de vente naturellement plafonnés et coûts d'approvisionnement en hausse de façon erratique,** l'équation n'est guère tenable dans la durée et les fournisseurs alternatifs se retrouvent souvent en perte.

Pour corriger le tir, et sauver les apparences quant au succès de l'ouverture du secteur de l'électricité, la loi NOME (Nouvelle Organisation du Marché de l'Énergie) propose un partage de cette « rente nucléaire » à partir de 2010 (et jusqu'en 2025) : les fournisseurs alternatifs peuvent acheter à EDF de l'énergie d'origine nucléaire à un prix fixé inférieur à celui du marché de l'électricité, plus proche du prix comptable accordé à EDF. C'est le mécanisme de l'**accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH)**.

...qui aboutit à une ouverture en trompe-l'œil dans un contexte haussier.

Au final, **la nécessité de l'ARENH pour sauver les opérateurs alternatifs démontre l'échec de l'ouverture.** Alors qu'auparavant EDF commercialisait directement l'électricité qu'elle produisait, l'ouverture du marché de l'énergie revient seulement à ajouter des intermédiaires sans réelle valeur ajoutée (les nouveaux fournisseurs) entre EDF et les consommateurs : EDF vend l'énergie aux fournisseurs qui la revend aux consommateurs.

La seule exception notable à ce schéma concerne le fournisseur Enercoop qui, dans un format coopératif, réunit des producteurs et des consommateurs, affichant des prix en cohérence avec ses coûts, sans calage sur les tarifs réglementés. Mais, même pour Enercoop, la décorrélation d'avec le marché de l'énergie n'étant pas techniquement entièrement possible, le recours à l'ARENH a dû être consenti, quoique provisoirement, de 2023 à 2025.

Concernant les prix, dont la baisse était annoncée par la seule vertu du dogme de la concurrence, **les professionnels en ont été les premières victimes.** L'ouverture a été initiée à un moment où le prix du baril était bas (environ 20\$ le baril) et, en conséquence, le prix du gaz, du charbon et donc de l'électricité étaient également bas. Dès 2008 cependant, il dépasse les 100\$ le baril, le prix du gaz s'envole avec lui et en conséquence celui de l'électricité, bien au-delà des tarifs réglementés. Les professionnels qui avaient sauté le pas du marché libre se sont retrouvés prisonniers d'offres présentant de forts surcoûts. Il a fallu bricoler en 2006 un mécanisme ad-hoc, le tarif réglementé transitoire d'ajustement au marché (Tartam) indexé sur le tarif réglementé (mais cependant supérieur de 10 % à 23 % selon les cas) pour rectifier partiellement le tir en attendant la sortie de la loi NOME. Ce mécanisme a attiré les foudres de la Commission européenne, qui, en juin 2007, a engagé une procédure contre la France pour non-respect des directives d'ouverture du marché de l'électricité.

Selon la Commission de Régulation de l'Énergie (CRE), **pour les 13 dernières années, le prix de l'électricité a augmenté d'environ 60%**¹. Certes, la hausse est imputable à beaucoup d'autres facteurs qu'à l'ouverture du marché, mais du moins celle-ci ne semble pas avoir infléchi la tendance.

Par ailleurs, **les parts de marché des fournisseurs alternatifs restent relativement modestes,** même après bientôt 3 décennies : selon la CRE, seulement 30 % des consommateurs ont quitté les opérateurs historiques pour l'électricité et 45 % pour le gaz à fin 2024².

Ajoutons à ce tableau déjà sombre un inconvénient inévitable dans un contexte de guerre commerciale dans un marché ouvert : **le démarchage abusif et les ventes forcées,** qui n'existaient naturellement pas avant l'ouverture, se sont développés : en 2024, le Médiateur de l'Énergie alerte sur le « caractère très répandu de pratiques [commerciales] douteuses voire frauduleuses »³

Enfin, **l'explosion des prix de l'électricité pose crûment une question concernant le choix stratégique de l'énergie électro-nucléaire en France** : les lourds investissements dans l'industrie de l'atome étaient dits justifiés par un prix de l'électricité moindre en France que dans les autres pays européens. Mais si, par le jeu de mise en place d'un marché unique européen de l'électricité, la France se retrouve au même niveau de prix des autres nations, la justification tombe. Ce paradoxe explique la position prudente qu'a toujours adoptée la France sur l'ouverture du marché, notamment sa volonté de préserver au mieux un tarif réglementé.

Au final, s'agissant de biens de première nécessité non substituables et dans un contexte historique inéluctable de raréfaction des ressources et donc de hausse des prix, **la libéralisation des marchés de l'énergie n'était-elle pas vouée à l'échec ?** Les exemples de crises en Californie (à la suite de la dérégulation du marché par l'Energy Policy Act de 1992) ou en Angleterre (avec la faillite de British Energy qui a été privatisé en 1996) n'auraient-ils pas dû nous mettre en garde ? C'est en tout cas l'alerte que François Soult, premier directeur financier de la CRE, avait lancé en 2003 dans son livre EDF, chronique d'un désastre inéluctable⁴.

Dans ce contexte de libéralisation mal contrôlée, la Labo de l'ESS est convaincu que l'économie sociale et solidaire (ESS) doit jouer un rôle actif dans l'orientation de la politique énergétique. **L'ESS est appelée à montrer la voie dans ce que les monopoles historiques n'ont pas voulu mettre en œuvre : une meilleure appropriation de la question de l'énergie par les citoyens.** On a cité l'exemple d'Enercoop, structure coopérative de fourniture d'électricité d'origine renouvelable, qui promeut le développement des énergies renouvelables, de même que la sobriété et l'efficacité énergétique, dans une démarche de transition énergétique globale. Dans le même ordre d'idée, le Labo de l'ESS cherche à valoriser l'énergie citoyenne, notamment sur les territoires à travers les communautés d'énergies renouvelables et les communautés énergétiques citoyennes⁵. Autant de projets qui contribuent à une transition écologique juste !

Le Labo de l'ESS
5, rue Las Cases - 75007 Paris
01 80 05 82 00
contact@lelabo-ess.org

SUIVEZ-NOUS !



lelabo-ess.org



@lelabo-ess.bsky.social



lelaboess



Le Labo de l'ESS