

Le régime de l'électricité en France
Présentation du rapport de la commission présidée par Paul Champsaur
daté d'avril 2009

Le gouvernement a créé une commission présidée par Paul Champsaur pour faire des propositions d'organisation du marché électrique conciliant la protection des consommateurs, le développement de la concurrence, le financement des investissements nécessaires et l'incitation aux économies d'énergie. La commission a remis son rapport en avril 2009. Il est concis et très facilement compréhensible. Il est également plein de bon sens, ce qui n'interdit pas de formuler quelques remarques.

Le texte qui suit présente des extraits de ce rapport accompagnés de commentaires reportés in fine.

Au début du rapport : rappel des enjeux du marché de l'électricité en France

Les investissements nécessaires à la sécurité d'approvisionnement en électricité (investissements de capacité, de transport et d'entretien) doivent pouvoir être financés par les ressources dégagées par les marchés de l'électricité. Pour respecter les orientations décidées en France concernant les émissions de gaz carbonique, il est nécessaire d'envoyer des signaux économiques justes, qui intègrent le prix du CO₂ et qui incitent à la maîtrise de l'énergie, en particulier pendant les périodes de pointe de consommation quand l'électricité est la plus chère à produire et la plus émettrice de CO₂. Enfin, il est légitime que le consommateur Français bénéficie de la compétitivité des capacités de production d'électricité françaises. C'est nécessaire si l'on veut que les Français continuent d'accepter sur le territoire français un parc nucléaire qui a été un succès au plan économique et dans la lutte contre le changement climatique. Vouloir faire de la France un « château d'eau » nucléaire qui livrerait de l'électricité nucléaire aux autres pays européens qui refusent des centrales sur leur territoire ne serait pas accepté par les Français.

La compétitivité du parc de production français résulte non seulement du choix de la technologie nucléaire mais aussi d'une organisation efficace, notamment par l'unicité de l'exploitant et la standardisation d'un parc construit sur une courte période. Sur les autres marchés européens, le prix de revient de l'électricité est très supérieur. En conséquence, lorsque le prix de vente est fixé par le marché au niveau européen, le consommateur français ne bénéficie pas du fait que le coût de production en France est plus bas que dans les autres pays. C'est pourquoi il demeure en France une réglementation sur le prix de l'électricité.

Comme le gouvernement a pris au cours des dernières années une série de mesures réglementant les prix, la situation aujourd'hui est plutôt compliquée et le tarif final n'oriente pas toujours la demande d'électricité de façon efficace. Les industriels demandent que la situation juridique soit stable dans le temps. Par ailleurs, les tarifs étant ce qu'ils sont, il est très difficile et même impossible à un fournisseur d'électricité indépendant d'acheter à EDF de l'électricité pour la vendre à un particulier ou à un industriel. C'est regrettable car on peut penser que la concurrence entre fournisseurs d'électricité stimulerait l'innovation pour utiliser plus efficacement l'électricité¹.

La fourniture d'électricité, notamment aux petits consommateurs, peut être qualifiée de service d'intérêt général ; à ce titre, il est légitime de déroger aux règles de la concurrence dans la mesure où cela est nécessaire pour accomplir la mission de service public.

Un marché concurrentiel pourra dans de bonnes conditions livrer l'électricité pendant les périodes de pointe, car les possibilités de production sont nombreuses et ne demandent pas de gros investissements. Par contre, le marché concurrentiel ne permettra pas de financer des équipements nécessaires pour répondre à l'extrême pointe de demande, car ces équipements ne fonctionnent que quelques heures dans l'année et de façon tout à fait aléatoire. La meilleure façon de résoudre cette difficulté est de supprimer l'extrême pointe en favorisant l'effacement de la demande pendant ces périodes.

Pour la production de base, la situation est très différente d'un pays européen à l'autre. Comme certains pays refusent l'option nucléaire, les règles d'un marché concurrentiel ne sont pas respectées. Par ailleurs, là où la production nucléaire est possible, l'apparition d'un nouvel opérateur prendrait beaucoup de temps. Une régulation spécifique sur le marché de la production de base est donc nécessaire afin de garantir le développement effectif de la concurrence sur le marché de la fourniture, c'est-à-dire la vente au consommateur finalⁱⁱ.

Les conséquences de l'histoire et les considérations propres au nucléaire légitiment une intervention du régulateur pour l'accès à l'électricité de base aux conditions économiques du parc nucléaire historique d'EDF. Les autres moyens de production de base (hydraulique et nouveau nucléaire) sont, en revanche, sur la voie d'un développement concurrentiel. Pourtant, certains membres de la commission soulignent leur attachement à ce que toute la production d'électricité en base entre dans le champ de la régulation.ⁱⁱⁱ

A l'aval, les industriels ont les moyens de faire jouer la concurrence entre fournisseurs d'électricité. Ce n'est pas le cas des petits consommateurs (consommateurs domestiques et petites entreprises), qui réagissent moins aux variations de prix et ne connaissent pas bien leur consommation. Dès lors, il apparaît nécessaire de maintenir pour cette catégorie de clients des prix de détail réglementés. Pour que les consommateurs puissent bénéficier de prix réglementés, ils doivent être libres d'aller et venir d'une offre dont le prix est réglementé à une offre dont le prix est libre.

Dans le tarif réglementé, les prix pendant les périodes de pointe de consommation devraient être suffisamment élevés pour dissuader la demande.

Quelles solutions proposées par la commission ?

Plusieurs hypothèses ont été écartées

La commission a écarté l'hypothèse d'un retour vers un marché de l'électricité totalement réglementé.

Elle a également écarté l'organisation du marché dite « l'acheteur unique » après découpage d'EDF en plusieurs entités, solution au demeurant jamais mise en œuvre pour un opérateur nucléaire ; en effet, cette organisation conduit à séparer les activités de fourniture des activités de production et remet donc en cause le modèle d'opérateur intégré entre l'amont (production) et l'aval (commercialisation). Or, l'électricité ne se stockant pas, l'opérateur intégré est plus

efficace : d'une part il sait mieux ajuster son parc de production à la demande, d'autre part il a un grand intérêt à inciter ses clients à maîtriser leur demande de pointe^{iv}.

Si les prix sont fixés par le marché, ils seront supérieurs aux coûts de production de l'électricité nucléaire car la structure de la production nucléaire ne permet pas à la concurrence de jouer librement. Une solution pourrait être de créer une taxe égale à la différence entre le prix de marché et le coût de production nucléaire, et reverser le produit de cette taxe aux consommateurs d'électricité nucléaire sous la forme d'un rabais sur la facture de l'électricité. Cette solution n'a pas été retenue par la Commission.

La solution proposée par la Commission

La solution proposée consiste à permettre à tout fournisseur alimentant des consommateurs sur le territoire national d'obtenir une certaine quantité d'électricité de base, dans la limite d'un plafond et à un prix régulé reflétant la réalité des coûts complets du parc historique de production nucléaire français, incluant les coûts de maintenance, de démantèlement et de gestion des déchets. La quantité à laquelle chaque fournisseur aurait droit serait proportionnée à son portefeuille de clients résidant en France : c'est un critère objectif, transparent et non discriminatoire.

Un tel choix n'est pas incompatible avec la création d'un marché européen de l'électricité car il n'est pas contesté aujourd'hui que l'électricité consommée par deux entreprises semblables, l'une installée en France, l'autre dans un autre Etat-membre de l'Union européenne, puisse être facturée à des prix différents.

Ce choix est également cohérent avec le fait que la France n'a pas vocation à devenir le « château d'eau nucléaire » de l'Europe.

Le rapport donne quelques indications sur la façon dont serait déterminée la quantité d'électricité de base attribuée à chaque fournisseur à un prix régulé. Ces modalités seraient conçues notamment pour ne pas décourager l'émergence d'une concurrence entre opérateurs intégrés et pour ne pas donner un avantage compétitif à EDF par rapport aux fournisseurs d'électricité qui lui achèteraient l'électricité de base. Les prix régulés devraient permettre à EDF de maintenir son parc en état et de couvrir l'ensemble des coûts de production^v.

De l'avis de la majorité de la commission, la régulation ne devrait porter que sur l'accès à la production de base aux conditions économiques du parc historique. Certains membres ont rappelé leur attachement à ce que tout opérateur nucléaire soit public.

Le modèle industriel d'EDF, intégré entre l'amont (production) et l'aval (commercialisation) est sécurisant pour la robustesse du système électrique et pour l'équilibre entre l'offre et la demande. Les autres opérateurs européens s'y rallient de plus en plus. Les commercialisateurs « purs » (c'est-à-dire sans moyens de production) existent mais ne peuvent pas être une solution soutenable.

Les tarifs applicables aux petits consommateurs seraient construits en ajoutant au prix reflétant les coûts de production en base aux conditions économiques du parc historique, le prix de marché pour le reste de l'approvisionnement, les coûts d'acheminement et les coûts de commercialisation^{vi}.

La cohérence entre le prix d'accès à la production de base et le tarif réglementé de vente aux petits consommateurs permettrait aux fournisseurs de proposer des offres alternatives compétitives et innovantes et à la concurrence de se développer. La concurrence jouerait ainsi sur la qualité du service et de l'offre commerciale plus que sur les prix

Selon la proposition de la commission la part de la composante de l'électricité de base aux conditions économiques du parc historique dans le tarif réglementé diminuera à long terme, pour disparaître avec la fin progressive du parc historique, le nouveau nucléaire n'étant pas régulé^{vii}.

La levée de toute régulation resterait de toute façon conditionnée à une hypothèse forte : l'harmonisation des politiques énergétiques des différents Etats membres de façon à assurer une réelle liberté d'implantation des producteurs nucléaires^{viii}.

La commission recommande que la régulation à mettre en place se fonde sur des coûts économiques et non pas sur des coûts comptables, qu'elle donne un signal stable et lissé dans le temps, calcule les tarifs par addition de coûts et soit assurée, pour l'accès à la production et pour la tarification aux petits consommateurs, par un même régulateur et un même processus institutionnel.

Il faudrait revoir les grilles tarifaires de façon que tous les consommateurs paient le même tarif pour un même profil de consommation.

La commission recommande la solution d'accès régulé plutôt qu'un tarif libre assorti d'une taxe

Dans leur grande majorité, les personnes entendues par la commission ont marqué leur préférence pour l'accès régulé à la production.

La taxe dépendrait directement du prix sur le marché ; comme ce prix est volatile, les consommateurs risqueraient de ne pas avoir confiance. Par ailleurs, le dispositif d'accès régulé fait appel à des moyens et des institutions spécifiques à l'énergie, ce qui devrait le rendre plus stable qu'un dispositif qui serait exposé à des enjeux plus larges (fiscalité, budget de l'Etat).

Toutes les notes sont d'Henri Prévot :

ⁱ Voici comment la concurrence sur la fourniture pourrait introduire des offres nouvelles et plus efficaces : il serait par exemple souvent possible de combiner l'électricité (un produit qui ne se stocke pas) et le fioul ou le carburant liquide (des produits qui se stockent très bien) ou encore l'électricité et d'autres formes de chaleur ; par ailleurs, le chauffage par accumulation pourrait être encouragé. L'électricité serait ainsi coupée pendant les périodes de pointe.

ⁱⁱ Le rapport dit que la production nucléaire est « de base ». Certes, mais cela ne doit pas cacher que, si le parc est optimal (a fortiori si l'on tient compte de la lutte contre les émissions de CO₂), aucun autre moyen de production que les barrages de rivière et le nucléaire ne fonctionneront plus de 1500 heures par an. En France, avec un parc adapté à la demande, le nucléaire est un

moyen de production de base *et de semi-base*. Il serait donc préférable de remplacer dans le rapport « électricité de base » par « électricité de barrage de rivière et nucléaire ».

iii Il semble possible de relever une contradiction dans le rapport. Il justifie la réglementation du prix de l'électricité nucléaire produite par les centrales existantes par le fait que l'investissement est très lourd et qu'il demande beaucoup de temps. Il rappelle également que l'unicité de l'exploitant présente objectivement de grands avantages. Mais dans le rapport ces arguments ne s'appliquent qu'à l'ancien nucléaire. Or cela est vrai du « nouveau nucléaire » tout autant que de l'ancien. Cela pourrait expliquer la position de « certains membres de la commission ».

iv On peut concevoir plusieurs modes de fonctionnement d'un « acheteur unique » ; la commission se réfère à un modèle où l'acheteur unique ne décide pas lui-même les investissements de production à réaliser et où la concurrence entre les producteurs s'exerce à chaque instant. On peut concevoir un autre modèle où l'acheteur unique décide les investissements, fait appel à la concurrence pour créer des capacités de production puis utilise ces capacités à sa guise sans faire appel à la concurrence..

v On pourrait préférer que le prix couvre non pas le coût de maintien en l'état mais le coût de développement, c'est-à-dire qu'il permette de financer les prochains réacteurs.

vi Cela risque de ne pas permettre à EDF de financer son développement.

vii Cet alinéa, qui n'a guère d'incidence sur les dix ou vingt années à venir, n'est-il pas là seulement pour donner des gages aux tenants systématiques de la concurrence ?

viii On peut ajouter que la concurrence sera réellement efficace si le nombre de producteurs d'électricité nucléaire est au moins égal à dix. En dessous de ce nombre, le comportement spontané d'un oligopole ménage à chaque producteur une rente importante aux dépens du consommateur, ce qu'il est facile de démontrer et d'observer. D'ailleurs on observe la formation d'un oligopole à l'échelle européenne.