Neelie Kroes

Membre de la Commission européenne

Andris Piebalgs

Membre de la Commission européenne

Bruxelles, 15 SEP. 2009
CAB 25 D (2009) 707

Monsieur François Fillon
Premier Ministre
Hôtel de Matignon
57, rue de Varenne
75700 Paris

Monsieur le Premier Ministre,

Nous vous remercions de nous avoir fait part des intentions du gouvernement concernant le nouveau cadre de régulation qu'il envisage pour le marché de l'électricité. Le gouvernement souhaite le développement de la concurrence sur le marché de détail de l'électricité au bénéfice des consommateurs; nous souscrivons sans réserve à cet objectif qui doit être encadré dans la nécessité de contribuer au développent d'un véritable marché européen de l'électricité. Davantage de concurrence favoriserait l'apparition d'offres innovantes, notamment en termes de mode de commercialisation ou de dispositifs de maîtrise de la demande.

Par ailleurs, plus de concurrence signifie plus d'incitation à l'efficacité pour les fournisseurs d'électricité, et une pression sur les prix. Enfin, nous sommes convaincus que l'essor de la concurrence sur le marché de détail sera de nature à attirer les investissements dans de nouvelles unités de production d'électricité compétitives, dont la France aura besoin dans les années à venir, renforçant ainsi la sécurité des approvisionnements énergétiques sur le long terme et au meilleur coût.

Comme vous le savez, la Commission européenne a ouvert en 2007 une procédure d'enquête approfondie fondée sur les règles relatives aux aides d'Etat au sujet des "tarifs réglementés de vente de l'électricité" et du TaRTAM applicables aux grandes et moyennes entreprises. Cette procédure ne concerne pas les tarifs applicables aux ménages. De façon plus générale, les tarifs réglementés dont bénéficient les entités qui ne sont pas des entreprises n'entrent pas dans le champ de la procédure. Celle-ci ne concerne pas non plus les tarifs offerts aux petits sites de consommation et aux petites entreprises en général. Cette procédure a été étendue au mois de mars dernier de façon à porter également sur les mesures d'extension du TaRTAM adoptées par la France en août dernier. La Commission a fait part en ces deux occasions de ses inquiétudes concernant ces tarifs réglementés déconnectés des prix de marché, qui procurent à certaines entreprises – et tout particulièrement aux grandes entreprises industrielles consommant des volumes très importants – une aide d'Etat qui lui semblait incompatible avec le marché commun européen.

./...

Les explications fournies par le gouvernement français ont mis en lumière la structure particulière du marché de l'électricité en France. Ce marché est caractérisé par l'existence d'un grand parc électro-nucléaire actuellement très compétitif, qui ne paraît pas être remplaçable de manière économiquement rationnelle dans un avenir proche, et dont la gestion a été dans le passé confiée à un seul opérateur. Il apparaît qu'en l'état actuel des coûts de production, non seulement l'existence du système des tarifs réglementés, mais aussi l'insuffisance de l'accès des concurrents d'EDF à des sources d'électricité aussi compétitives que le parc électro-nucléaire historique, et l'existence de contrats de long terme entre EDF et un certain nombre de clients constituent des obstacles au développement de la concurrence sur le marché de détail. Même si les tarifs réglementés étaient supprimés, les consommateurs français ne pourraient sans doute, en l'absence de dispositions spécifiques, bénéficier que dans une mesure limitée des bienfaits de la concurrence.

Cependant, la réglementation des prix de détail, telle qu'elle a été appliquée depuis l'ouverture du marché de l'électricité pour les entreprises et telle qu'il est prévu de l'appliquer dans les années qui viennent, ne saurait être acceptable qu'à titre de mesure transitoire, clairement limitée dans le temps, destinée à accompagner le passage d'un marché de l'électricité fermé à un marché concurrentiel, et pour autant que des mesures efficaces soient prises pour favoriser l'apparition d'un niveau de concurrence suffisant sur ce marché.

En effet, les entreprises grandes et moyennes ne sauraient bénéficier de manière illimitée de prix réglementés inférieurs aux prix de marché qui seraient susceptibles de constituer une aide d'Etat alors même qu'elles ont la possibilité de choisir leurs fournisseurs d'électricité et de faire jouer la concurrence en leur faveur. Par ailleurs, ces entreprises ont aussi la faculté de stimuler la concurrence sur le marché au bénéfice de l'ensemble des consommateurs, y compris les ménages et les petites entreprises. C'est la raison pour laquelle le non-renouvellement du TaRTAM au-delà de 2010 et la perspective d'une loi devant prochainement confirmer l'extinction progressive des "tarifs réglementés de vente de l'électricité" pour les grandes et moyennes entreprises (les actuels tarifs "verts" et "jaunes") d'ici 2015 sont extrêmement importants.

Il est fondamental que ces mesures soient appliquées à la lettre, sans quoi la France court le risque que la concurrence se développe insuffisamment sur le marché de détail de l'électricité, portant préjudice au développement d'offres innovantes et compétitives en faveur de tous les consommateurs, mais aussi, nous en sommes convaincus, à la réalisation des investissements nécessaires dans la production d'électricité. Par ailleurs, d'un point de vue européen, la non-application de ces mesures apparaîtrait comme un avantage indu en faveur de certaines entreprises implantées en France (notamment les grandes entreprises industrielles consommant des volumes importants) alors même que la plupart des entreprises européennes ne bénéficient pas de la protection de prix réglementés, mais doivent faire face à des conditions de marché. S'agissant des grandes et moyennes entreprises, la réglementation des prix de détail et l'ouverture des marchés ne peuvent coexister sur le long terme. C'est d'ailleurs ce que démontre clairement l'expérience du TaRTAM. De tels systèmes de réglementation des prix de détail applicables à de grandes entreprises consommatrices tendent à décourager les fournisseurs d'électricité d'entrer

sur le marché ou d'y accroître leurs activités, et par là-même, réduisent les possibilités de choix des consommateurs et les incitations à l'investissement et au développement d'offres innovantes.

Par ailleurs, nous considérons que le dispositif d'accès régulé à la base que vous vous proposez de mettre en place, suivant en cela les recommandations de la commission présidée par Monsieur Paul Champsaur, est, si l'on considère ses grands principes, de nature à fournir un levier de grande ampleur en faveur de la concurrence , propre à assurer un reflet des coûts du parc électro-nucléaire historique dans les prix de détail. Tous les principes et engagements mentionnés dans votre courrier, y compris la non-existence de restrictions à l'exportation de l'électricité concernée par le dispositif qui seraient incompatibles avec la libre circulation de marchandises sont cruciaux dans la mesure où ils peuvent garantir que ce mécanisme aura une amplitude suffisante pour permettre le développement d'une concurrence effective sur le marché avec la présence de plusieurs fournisseurs européens d'énergie qui achèteraient de l'électricité pour la fourniture et non pas pour l'auto-consommation , que ces différents fournisseurs d'électricité seront traités équitablement, que l'opérateur historique ne pourra pas exploiter le dispositif au profit de ses autres activités commerciales, et qu'aucun segment de clientèle ne sera privilégié a priori. Nous attachons une importance particulière à ce que les clauses de rendez-vous que vous proposez soient l'occasion de mener périodiquement une évaluation du dispositif d'accès régulé à la base et une analyse concurrentielle des marchés de nature à éclairer les décisions sur le niveau du plafond d'au moins 100 TWh pour satisfaire la demande des fournisseurs et, en général, l'adaptation et la durée du dispositif sans en remettre en cause les principes.

Au sujet de ce dernier point, nous sommes sensibles à l'objectif qui consiste à faire bénéficier de ce dispositif l'ensemble des utilisateurs d'électricité, en particulier les petits consommateurs, et notamment les ménages. Il convient en effet de veiller à ce que ni dans ses principes fondamentaux, ni dans ses modalités techniques, le dispositif ne tende à privilégier certains types de profil de consommation, par exemple ceux des grands sites industriels au détriment des entreprises ou des ménages qui consomment des volumes plus limités.

Nous sommes également sensibles au rôle important qui serait dévolu à une instance de régulation indépendante pour la gestion du dispositif.

Si les principes généraux de l'accès régulé à la base, détaillés dans votre courrier, nous apparaissent correspondre au droit communautaire, nous tenons par ailleurs à attirer votre attention sur l'importance des modalités techniques qui seront déclinées à partir de ces principes généraux. Il est en effet nécessaire d'éviter que ces modalités techniques, que vous proposez de définir ultérieurement avec les parties prenantes, s'écartent des principes généraux définis dans le courrier et contreviennent, de ce fait, par certains de leurs aspects, au droit communautaire et en particulier aux règles relatives à la concurrence et au fonctionnement du marché intérieur. Nous pourrions notamment citer à cet égard le respect des dispositions de l'article 29 du Traité CE.

Pour toutes ces raisons, nous sommes satisfaits que le gouvernement prenne l'engagement de définir les modalités techniques qui seront envisagées pour ce dispositif en concertation avec nos services. Ces modalités techniques seront en effet décisives à bien des égards.

Nous sommes par ailleurs sensibles à l'importance que le gouvernement français attache aux investissements futurs et à l'existence de conditions équitables et transparentes pour tous les opérateurs qui souhaitent investir dans leurs propres moyens de production de base y compris nucléaires, et en ont la capacité technique et économique.

A ce stade de la procédure "aides d'Etat" nous considérons que compte tenu de l'ensemble des principes et engagements que vous avez indiqués dans votre courrier, et une fois que sera adoptée une loi reprenant intégralement les principes que vous avez énoncés concernant le TaRTAM, les tarifs réglementés de vente de l'électricité et le dispositif d'accès régulé à la base, les conditions seraient réunies en principe pour proposer à la Commission une décision conditionnelle déclarant les tarifs visés par cette procédure compatibles avec le les règles aides d'état du Traité CE pour une période de temps limitée à 2010 pour le TaRTAM et à 2015 pour les autres tarifs aux grandes et moyennes entreprises, étant entendu que la réversibilité ne s'appliquera, jusqu'en 2015 qu'aux entreprises n'ayant pas à ce jour fait jouer leur éligibilité.

Egalement, nous prenons note de votre résolution que l'examen de la loi mentionnée ci-dessus soit engagé par le Parlement le plus tôt possible à l'automne 2009 en vue d'une adoption avant la fin de l'année 2009. Une fois la loi adoptée, la Commission sera en mesure de considérer la clôture de la procédure d'infraction en cours sur base de la directive 2003/54.

Toutefois, dans la mesure où d'importantes questions doivent être réglées lors de la phase de conception technique, nous devons préciser que, nonobstant les vues préliminaires exprimées dans la présente lettre, la Commission ne peut que se réserver le droit d'examiner la situation en détail dans le futur s'il apparaissait que les principes et engagements que vous avez énoncés ne se traduisaient pas intégralement dans les faits ou bien si des problèmes de conformité au droit communautaire apparaissaient dans la déclinaison des modalités. Elle devrait à notre sens l'indiquer clairement dans la décision à venir.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Premier Ministre, l'expression de notre haute considération.

Neelie Kroes

Andris Piebalgs