

Note sur les conclusions de la Commission CHAMPSAUR

Jacques PERCEBOIS, mai 2009

Nota : cette note n'engage que Jacques PERCEBOIS, membre de la Commission

La Commission de Bruxelles a engagé 2 procédures contre la France, l'une pour non transposition intégrale des directives, l'autre pour aide d'Etat. Les tarifs réglementés pour le secteur industriel (comme d'ailleurs pour le secteur domestique) sont considérés comme subventionnés par la Commission de Bruxelles et cela constitue une aide d'Etat puisque EDF est une entreprise publique. Ces tarifs ne reflètent pas les prix de marché et cela conduit selon elle à fausser la concurrence, notamment dans le domaine industriel. La Commission de Bruxelles demande donc l'abolition des tarifs réglementés et le remplacement par des prix de marché (prix librement négociés entre opérateurs). Le problème tient au fait qu'en France plus de 90% de l'électricité produite est d'origine nucléaire et hydraulique et que de ce fait son coût est largement indépendant du prix des combustibles fossiles (pétrole, gaz ou charbon). Comment dès lors faire bénéficier le consommateur français de cet avantage tout en respectant les directives européennes ? Deux solutions sont a priori exclues : le maintien en l'état du système actuel de tarifs réglementés « en aval », d'une part, la libéralisation totale de tous les prix qui reviendrait à aligner les prix français de l'électricité sur les prix du marché européen, y compris en base, pour tous les clients, d'autre part.

1. Les enjeux

Les concurrents d'EDF ne peuvent pas rivaliser avec EDF, du moins en base et en semi-base, car ils ne peuvent pas aujourd'hui produire de l'électricité en France à un coût proche du nucléaire historique (qui est en grande partie amorti). Ils peuvent soit construire des centrales thermiques classiques soit se « sourcer » sur le marché libre. En période de pointe la concurrence existe (les prix sont d'ailleurs parfois insuffisamment incitatifs pour conduire les opérateurs à investir en moyens de pointe) mais elle est très difficile en base du fait de l'avantage comparatif dont bénéficie EDF.

Investir à grande échelle dans du nucléaire du type PWR ne se justifie pas en France aujourd'hui (seuls deux EPR sont programmés mais ils ne seront pas opérationnels avant plusieurs années et leur coût est estimé à 55 euros par MWh, un niveau nettement supérieur aux tarifs réglementés industriels et au TARTAM, de l'ordre de 30 ou 40 euros le MWh selon les cas ; il s'agit de prix hors coûts liés aux péages de transport et distribution et hors taxes). Le prix payé par le consommateur français n'a aucune raison d'être aujourd'hui aligné sur le coût de l'EPR car l'EPR ne constitue pas l'équipement marginal du parc français ; ce sera le cas lorsque le renouvellement du parc se fera à grande échelle en France.

Si on veut éviter de voir demain une directive imposer un seuil à la part de marché de l'opérateur historique sur son marché national (ce qui a été fait en Italie et ce qui conduirait à démanteler EDF) il faut que la concurrence puisse s'exercer c'est à dire que les concurrents d'EDF puissent "jouer à armes égales"...EDF gagne des parts de marché en Europe mais ses concurrents sont bloqués en France...

Du fait des interconnexions européennes et du refus de certains pays de construire plus de nucléaire (qui est le moyen de production le plus compétitif) le nucléaire français bénéficie d'une "rente de rareté" qui correspond à la différence entre le prix du marché européen et le coût complet de ce nucléaire historique. Sur le marché européen le prix de l'électricité est aligné sur le coût marginal c'est-à-dire le coût de production de la dernière centrale appelée et la centrale marginale est le plus souvent une centrale qui fonctionne au charbon ou au gaz naturel. Le nucléaire français est très rarement la centrale marginale. Il le serait souvent (50% du temps) si la France vivait en autarcie mais du fait des interconnexions européennes, qui sont loin d'être saturées, il ne l'est que durant 20% du temps en moyenne. Du coup le prix du marché européen qui détermine le prix des contrats signés par les consommateurs qui ont fait jouer l'éligibilité est sensiblement supérieur au prix réglementé français qui reste aligné sur le coût de production du mix « nucléaire-hydraulique ». Les concurrents d'EDF qui s'approvisionnent sur le marché ne peuvent donc pas gagner de parts de marché en France (on parle d'un « effet de ciseaux »).....

En conséquence il faut permettre aux concurrents d'EDF d'accéder à ce nucléaire historique qui doit être considéré plus ou moins comme une "essential facility" (il a été construit dans un contexte où EDF avait le monopole). Comme il n'est pas question d'obliger EDF à rétrocéder une partie de ses centrales nucléaires et que le mécanisme des VPP n'a pas donné de résultats probants (le prix des enchères a été aligné sur le prix du marché, voire au-dessus) la seule solution est de fixer un « tarif réglementé objectif » d'accès à ce nucléaire..

2. Les solutions possibles

Deux solutions sont en réalité possibles pour rétablir une saine compétition selon la Commission CHAMPSAUR, qui suggère néanmoins d'opter plutôt pour la seconde :

a) **taxer le nucléaire historique** (ce qui revient à élever le coût d'EDF en tant que fournisseur pour le situer au niveau de celui de ses concurrents les plus compétitifs) et utiliser la "rente nucléaire" ainsi récupérée 1) soit pour financer des infrastructures, par exemple la modernisation et l'enfouissement des réseaux de distribution d'électricité, 2) soit pour la redistribuer au consommateur final français par le biais d'une sorte de CSPE négative (on redonne au consommateur ce qu'il a payé dans le passé, en partie du moins); mais on se méfie un peu de l'Etat, qui risque de ne pas affecter cette rente à ces usages et de la verser dans le pot commun (dans un contexte de fort déficit budgétaire le risque est élevé)

b) **permettre aux concurrents d'EDF d'accéder au nucléaire historique** (on abaisse cette fois leur coût moyen de « sourcing ») sur la base d'un prix régulé qui serait fixé par une commission indépendante (la CRE probablement).. Le prix régulé d'accès à ce nucléaire historique doit correspondre au coût économique du nucléaire (et non pas refléter les seuls coûts comptables) ce qui signifie qu'il doit tenir compte de l'inflation, des coûts de prolongement de la durée de vie des centrales (coûts dits de jouvence) et des frais actuels d'exploitation... A terme ce coût économique doit rejoindre en tendance le coût en développement du nucléaire c'est à dire le coût de production du nouveau nucléaire (l'EPR). Mais attention: l'accès à ce nucléaire historique est limité dans le temps et dans l'espace:

- **dans le temps** dans la mesure où le coût en développement du nucléaire sera demain celui de l'EPR qui servira alors de référence au prix du marché si la parc est optimal ; il faut donc prévoir une période transitoire en attendant le redémarrage à grande échelle des investissements dans le nucléaire ;

- **dans l'espace** dans la mesure où les concurrents d'EDF n'auront accès à ce nucléaire historique que dans la limite de leur portefeuille de clients en France (portefeuille actuel et prévisible); pas question de donner un droit d'accès illimité et d'ouvrir cette possibilité aux concurrents sur les autres marchés européens. Ce système ne vaut que pour les clients français déjà détenus ou à venir des "entrants" sur le marché français.... Dans la mesure où tous les opérateurs auront le même coût de départ (grâce au tarif réglementé de sourcing "en amont") la concurrence pourra jouer et alors "que le meilleur gagne !". La concurrence portera pour l'essentiel sur la marge du fournisseur (les coûts d'accès aux réseaux étant les mêmes pour tous).Il y a donc disparition des tarifs réglementés « en aval » pour les clients industriels (y compris le TARTAM) mais existence d'un tarif réglementé « amont » pour les concurrents d'EDF. Au final EDF ne devrait perdre que 10 à 15% de part de marché dans les prochaines années avec un tel système. Mais il faut regarder les parts de marché récupérées par EDF dans le reste de l'Europe.

La Commission CHAMPSAUR propose en outre de maintenir des tarifs réglementés pour les clients domestiques et les petits industriels (à définir) sous réserve que ces tarifs reflètent bien les coûts. Ces clients n'ont en effet pas les mêmes possibilités de faire jouer la concurrence. Un tel système existe dans d'autres pays européens et on peut considérer que des tarifs réglementés pour le secteur domestique et les PME, au nom du service public, sont « euro-compatibles ». A noter que les concurrents d'EDF en France pourront dès lors proposer, eux aussi, des tarifs réglementés aux particuliers, à condition que ces tarifs réglementés « en aval » soient bien calés sur les coûts économiques....

3). Les difficultés de mise en œuvre

-C'est au régulateur de fixer ces "tarifs réglementés en amont" et ce ne sera pas simple....Il faut notamment définir les "coûts économiques" qui sont supérieurs aux seuls coûts comptables...

-Dans la mesure où l'accès au nucléaire historique est limité aux concurrents d'EDF présents en France la Commission de Bruxelles peut y voir une "clause de destination" laquelle est contraire au droit européen (discrimination).

-Il importe de tenir compte du portefeuille actuel mais aussi prévisible de clients que détiennent les concurrents d'EDF ; le système doit être dynamique mais il faut s'assurer que les entrants ne surestiment pas leur part de marché ; les coûts de contrôle risquent donc d'être élevés.

- Certains industriels voudraient pouvoir avoir accès directement au « prix réglementé amont » ; ce n'est pas possible car ce prix est réservé aux fournisseurs d'électricité et à eux seuls.

-La période transitoire de ce système peut être longue (il faut attendre le redémarrage à grande échelle du nucléaire en France pour que le « prix réglementé amont » soit calé sur le coût de production du kWh issu de l'EPR et cela peut prendre 10 ans...); Bruxelles peut considérer cette période transitoire comme excessive...

Il appartient au Gouvernement de suivre ou non ces propositions, au Parlement de se prononcer et à Bruxelles de dire si ce système est acceptable.... A suivre.