

Paris, le 15 septembre 2009

4301

Madame la Commissaire,

Le Gouvernement français a demandé à une commission, présidée par Paul Champsaur, de formuler des propositions d'organisation du marché de l'électricité conciliant la protection des consommateurs, le développement de la concurrence et le financement des investissements. Fin avril, cette commission, qui a auditionné vos services, a remis son rapport, que nous vous avons adressé.

Cette commission a considéré que la situation actuelle n'était ni économiquement satisfaisante à court terme ni soutenable à long terme. Elle a noté que la collectivité avait intérêt à ce qu'apparaisse le plus vite possible un espace économique suffisant pour permettre à EDF et à ses concurrents de développer l'innovation. Elle s'est de plus penchée sur les spécificités de la production d'électricité en France. Elle a notamment examiné les conséquences actuelles d'une politique entamée dans les années 1970, qui a consisté à développer un grand parc électronucléaire actuellement très compétitif, dont la gestion a été confiée, pour des raisons stratégiques et d'efficacité, à un seul opérateur dans un contexte de disparité des mix énergétiques européens. Elle a estimé que l'accès à cette production électrique de base, aux conditions économiques du parc nucléaire historique, était déterminant pour que les fournisseurs alternatifs puissent proposer aux clients finals des offres compétitives. C'est à partir de ces constats et de la préconisation qui en découle que le Gouvernement souhaite mettre en place une nouvelle organisation du marché de l'électricité.

Plus précisément, il s'agit de donner aux fournisseurs alternatifs un droit d'accès à la production électrique de base d'EDF (ci-après "accès régulé à la base"), aux conditions économiques du parc nucléaire historique, en fonction de leur portefeuille prévisionnel de clients en France, dans des conditions équivalentes à celles dont dispose EDF.

*Madame Neelie KROES
Commissaire Européen à la Concurrence
Commission Européenne
Rue de la Loi 200
B 1049 BRUXELLES*

Le régulateur – la Commission de régulation de l'énergie, qui devrait voir ses compétences renforcées en conséquence – serait chargé, périodiquement, de calculer le volume des droits d'accès à la base régulée à partir des prévisions de portefeuille des fournisseurs de façon claire, transparente et non discriminatoire, sans pour autant avoir à juger de la crédibilité de ces prévisions. Le dispositif sera en particulier ouvert à tout opérateur, en particulier européen, qui souhaite débiter une activité de fourniture de détail en France, sans a priori sur ses performances futures. Un tel mécanisme faciliterait la dynamique commerciale des fournisseurs, dans la mesure où la mise à disposition d'électricité de base pourrait anticiper sur le développement de leur portefeuille de clients.

Le régulateur aurait en outre pour mission de vérifier a posteriori la concordance entre les droits alloués et la réalité du portefeuille de clients finals en France. Si le régulateur venait à constater que les droits alloués pour une période donnée ont excédé le besoin de base du portefeuille de clients effectif du fournisseur au cours de cette même période, un complément de prix, correspondant à la différence entre le prix de gros régulé et le prix en vigueur sur le marché de gros en France, serait appliqué, tenant compte du coût de financement correspondant au règlement différé de cet écart de prix. La référence utilisée pourrait être, par exemple, les prix observés sur la bourse EPEX pour des produits correspondant à des livraisons d'électricité en France. Le complément de prix porterait bien entendu uniquement sur les volumes en excès des besoins de base du portefeuille de clients finals effectif. Le dispositif ne limiterait en aucune manière le potentiel d'exportation d'électricité, puisque les fournisseurs qui auront acquis des volumes d'électricité de base à prix régulé resteront libres de les revendre à des clients finals en France ou sur d'autres marchés.

Il me paraît essentiel de souligner le caractère incitatif et protecteur du système envisagé pour les nouveaux entrants, qui leur permet d'acquérir de façon anticipée l'électricité de base dont ils estiment avoir besoin. Ce système peut notamment permettre à des acteurs européens actuellement absents du marché français d'y démarrer une activité.

Pour éviter qu'un fournisseur n'utilise le système sans volonté réelle de développer un portefeuille de clients finals (et donc d'assumer les risques inhérents à une expansion commerciale), il semblerait utile de prévoir que le régulateur puisse dissuader, le cas échéant par des moyens financiers ou un ajustement des droits, des comportements tels que celui d'un fournisseur qui demanderait de façon récurrente des quantités d'électricité largement supérieures à celles nécessaires à l'approvisionnement de sa base de clientèle, et sans rapport manifeste avec la réalité du développement de son activité.

S'agissant d'une régulation asymétrique d'un acteur dominant, le dispositif d'accès à la base régulée aurait vocation à être proportionné à l'objectif de développement de la concurrence, c'est-à-dire à traiter uniquement l'avantage incomparable dont bénéficie l'opérateur dominant. Dans cette perspective, le dispositif doit être globalement plafonné. Le plafond ne devrait en principe pas limiter la concurrence qui sera de toute façon contrainte par le rythme habituel de développement de la concurrence sur des marchés récemment libéralisés. Si toutefois ce plafond devait être atteint ponctuellement, il serait distribué au pro rata des besoins exprimés par les fournisseurs, sans priorité à l'ancienneté.

Le niveau de ce plafond ne peut cependant être défini précisément à ce stade car il dépendra aussi du traitement des dispositifs déjà existants d'accès à la base : "Virtual Power Plant" (VPP), contrats historiques sur le parc nucléaire... Toutefois, le Gouvernement

souhaite d'ores et déjà s'engager sur un plafond d'au moins 100 TWh par an. Le plafond du dispositif ne pourrait descendre sous ce niveau que si et dans la mesure où la capacité totale du parc nucléaire historique était réduite en raison de la mise à l'arrêt définitif de certaines unités de production. Ce volume minimal permettrait d'alimenter des clients ayant une consommation régulière à hauteur de 120 TWh environ.

Il reste encore à préciser si les gestionnaires de réseaux pourraient bénéficier de ce dispositif, par le biais de leurs fournisseurs, pour l'achat de leurs pertes. Les conséquences d'une telle décision sur la liquidité du marché de gros doivent être évaluées. Si une telle décision était prise, le volume d'électricité en base de la demande des opérateurs de réseaux serait ajouté au plafond (ce qui est évalué à ce stade à une trentaine de TWh supplémentaires).

Enfin, ce dispositif serait assorti du maintien par EDF, en complément, d'un dispositif de type VPP conforme à l'engagement pris dans le cas EnBW/EDF.

Une clause de rendez-vous, détaillée ci-dessous, garantirait en tout état de cause l'adaptation à la hausse du niveau du plafond si celui-ci était atteint de manière répétée ou bien si la concurrence se développait de manière déséquilibrée entre les segments et conduisait à un niveau insuffisant de contestabilité notamment sur le marché de masse. L'analyse concurrentielle devra être complète. En effet, dans l'hypothèse, qu'il juge très improbable, où le plafond devrait être atteint, le Gouvernement estime que ce plafond devrait être relevé afin d'éviter que, dans une telle configuration, le dispositif fonctionne en mode dégradé et agisse comme un frein au développement de la concurrence et de l'innovation.

Le prix régulé d'accès à ces volumes de base traduirait les conditions économiques du parc nucléaire historique. Il serait défini par le régulateur de sorte à couvrir sur la période l'ensemble des coûts du parc nucléaire historique (notamment dépenses d'exploitation, charges de long terme, investissements de maintenance et éventuellement de prolongation de la durée de vie des centrales existant à ce jour), selon une méthode de coût courant économique. Cette méthode sera définie de la façon la plus précise possible lors de la phase de conception technique du dispositif et devra rester la plus stable possible tout au long de la période de fonctionnement de celui-ci. Une comptabilité spécifique sera mise en place afin que puisse être vérifiée régulièrement l'adéquation du prix régulé d'accès aux volumes de base et les coûts courants économiques du parc nucléaire historique. Le prix sera ajusté au fur et à mesure par le régulateur pour tenir compte des éventuels écarts constatés entre les coûts et les prix, l'objectif étant bien de faire coïncider les recettes reçues par EDF au titre de la facturation des quantités d'énergie cédées dans le cadre de l'accès régulé à la base avec les coûts effectivement supportés par l'opérateur pour la production par son parc nucléaire historique des mêmes quantités d'énergie. Avec un tel dispositif, un fournisseur alternatif disposerait d'un accès à la base dans des conditions équivalentes à celles de l'opérateur historique.

Les demandes des opérateurs alternatifs seront entièrement gérées par le régulateur. L'opérateur historique ne recevra que des commandes globales et ne connaîtra pas les demandes individuelles de ses concurrents.

Les concurrents de l'opérateur dominant disposeraient alors des moyens pour faire des offres compétitives par rapport à celles de l'opérateur dominant. Cela permettrait ainsi le développement d'une concurrence effective sur l'ensemble du marché de détail.

Les modalités techniques du dispositif seraient telles que celui-ci n'induirait pas de discrimination entre les différents segments de clientèle qui composent le marché de détail français. En particulier, la nature et la proportion relative des différents produits régulés vendus au travers du dispositif ainsi que la méthodologie permettant de déterminer la base électrique du portefeuille de clientèle d'un opérateur – en fonction de laquelle pourra être appliqué un complément de prix a posteriori – seraient telles qu'aucun type de profil de consommation particulier ne sera privilégié a priori. En effet, quelle que soit la composition de son portefeuille de clientèle, un fournisseur devrait avoir accès au travers du dispositif à une portion du profil de production du parc nucléaire historique équivalente à celle qu'utiliserait EDF pour servir ce même portefeuille.

Actuellement, il serait prématuré de figer de façon arbitraire ces modalités de mise en œuvre. Pour être optimisées, celles-ci nécessitent en effet une concertation approfondie avec les fournisseurs et les consommateurs. Néanmoins, conscient de leur importance et de leur impact possible sur la concurrence, le Gouvernement veillera à ce que la phase de conception technique du dispositif s'effectue en concertation avec les acteurs du marché et vos services.

La mise en place du mécanisme d'accès régulé à la production électrique de base permettrait de réformer profondément le système des tarifs réglementés en vigueur.

Pour les petits consommateurs, notamment au titre des SIEG, la France maintiendrait des tarifs réglementés, afin de protéger ces consommateurs qui ne disposent pas, à ce stade, d'une faculté exhaustive à tirer parti de la concurrence. La réversibilité totale entre les offres libres et les offres réglementées contribuerait à rendre plus dynamique la concurrence. Les tarifs réglementés seraient progressivement établis par addition du coût d'approvisionnement en base régulée tel que déterminé par le régulateur, du coût d'approvisionnement pour le reste de la consommation, évalué par référence aux prix de marchés, des coûts d'acheminement et des coûts commerciaux. L'objectif serait de parvenir à ce mode de calcul, propre à permettre aux concurrents d'EDF de proposer des offres en ligne avec les tarifs réglementés, d'ici 2015. Ces tarifs seraient calculés par le régulateur qui sera ainsi chargé d'assurer la cohérence entre le tarif d'accès régulé à la base et le tarif réglementé, de manière à garantir la pérennité de la contestabilité du marché.

Pour les grandes ou moyennes entreprises, le Gouvernement estime que le contexte particulier du marché français justifie une phase transitoire avant la disparition des tarifs réglementés.

La première étape de cette transition correspondrait à la suppression du TaRTAM dès l'année prochaine. La législation actuellement en vigueur prévoit qu'il doive s'éteindre au 1er juillet 2010. Cette date serait confirmée dans le texte législatif qui serait présenté au Parlement afin de mettre en place la nouvelle organisation du marché électrique. A cette échéance donc, la faculté pour les clients actuellement au marché libre ou au TaRTAM de disposer d'offres régulées serait éteinte.

La transition s'échelonnerait ensuite jusqu'en 2015. Au cours de cette transition, les tarifs réglementés pour les grandes et moyennes entreprises auraient vocation à être progressivement mis en cohérence avec le prix régulé d'accès à la base déterminé selon la méthode des coûts courants économiques. De plus, afin de faciliter le développement de la concurrence, une réversibilité totale entre les offres libres et réglementées serait offerte aux consommateurs n'ayant pas aujourd'hui fait jouer leur éligibilité.

Au-delà de 2015, la phase transitoire serait achevée, et les tarifs réglementés seraient supprimés. Autrement dit, il n'y aurait plus de disposition législative ou réglementaire contraignant un fournisseur d'électricité à livrer de l'électricité à une grande ou moyenne entreprise à un prix déterminé ou plafonné par la puissance publique.

Cette transition qui s'ouvrirait en 2010 pour s'achever en 2015 correspondrait à une phase de "phasing out" des tarifs réglementés et de convergence des niveaux de prix. Elle serait naturellement mise à profit par tous les acteurs pour adapter leurs outils techniques. Un tel délai est indispensable compte tenu des changements structurels qui ont vocation à intervenir dans l'organisation du marché et de la nécessité de maintenir un rythme d'évolution des prix soutenable par les consommateurs.

Les différentes étapes de mise en place d'un accès régulé à la base, de mise en cohérence progressive des tarifs réglementés avec le prix régulé d'accès à la base, puis de suppression des tarifs réglementés pour les entreprises grandes et moyennes seraient spécifiées dans la loi et les textes réglementaires qui introduiront prochainement la nouvelle organisation du marché de l'électricité, étant entendu en particulier que l'échéance de 2015 pour la suppression des tarifs réglementés pour les entreprises grandes et moyennes devra être spécifiée dans cette même loi.

Le fondement de la mise en œuvre d'une telle organisation de marché est le caractère déterminant de la compétitivité du parc nucléaire historique. Le dispositif devra donc être maintenu tant que le parc nucléaire historique détenu par EDF sera déterminant et discriminant, en volume et en prix, dans la production électrique de base. En revanche, le dispositif n'a pas vocation à s'éteindre prématurément s'il est déterminant pour la concurrence. A chaque rendez-vous prévu par la loi, une analyse concurrentielle rigoureuse des marchés pertinents permettant de mettre en évidence la nécessité de poursuivre ou non le dispositif d'accès régulé à la base et, le cas échéant, d'adapter le plafond, serait menée. En l'absence d'informations, à ce stade, sur la durée de vie réelle du parc nucléaire historique, qui dépendra essentiellement des décisions de l'Autorité de sûreté nucléaire, il est impossible de fixer dès à présent le terme de l'organisation du marché que le Gouvernement pourrait mettre en place. De façon générale et pour assurer, dans l'intérêt des acteurs, la meilleure prévisibilité au système, il semble essentiel de prévoir des clauses de rendez-vous dès la mise en place du dispositif.

La loi pourrait prévoir un premier point de rendez-vous en 2015, puis un nouveau tous les 5 ans, assortis d'échéances intermédiaires éventuelles en tant que de besoin. A chacun de ces rendez-vous, le Gouvernement remettrait un rapport au Parlement présentant l'état du dispositif et une analyse concurrentielle rigoureuse des marchés pertinents permettant notamment de définir :

- la durée pendant laquelle le dispositif sera amené à fonctionner ;*
- l'ajustement éventuel du plafond de base nucléaire historique régulée, pour garantir que celui-ci soit toujours suffisant au regard du développement de la concurrence, et dans le respect de la condition indiquée précédemment concernant le niveau minimum de 100 TWh par an.*

Les autres paramètres du système pourraient également être ajustés à chacun de ces rendez-vous, dans le respect des principes indiqués ci-dessus. Le Gouvernement s'efforcera de donner à ces occasions une visibilité de 10 ans sur le fonctionnement du dispositif, étant

entendu que la loi devrait initialement prévoir que le dispositif soit en place pour une durée minimale de 15 ans.

De la capacité des différents opérateurs à investir dans leurs propres moyens de production de base au cours de la période de fonctionnement du dispositif, dépendront de manière sensible le niveau de concurrence et de prix sur le marché français une fois que ce dispositif aura expiré. Le Gouvernement souhaite qu'au cours de la période de fonctionnement du dispositif, les opérateurs qui en ont la capacité technique et économique puissent investir dans des moyens de production de base y compris nucléaire, et puissent disposer dans ce cadre de conditions équitables et transparentes.

La stimulation de la concurrence sur le marché de détail par le dispositif en question devrait contribuer à attirer les investissements dans la production de base dans les années et décennies qui viennent, et renforcer ainsi la sécurité des approvisionnements de la France sur le long terme ainsi que l'existence pérenne d'un parc de production de base compétitif.

Le Gouvernement considère que lors de la phase de fonctionnement du dispositif, les opérateurs alternatifs devraient pouvoir satisfaire une partie de leur besoin en base électrique en concluant avec l'opérateur historique des contrats de gré à gré, éventuellement de long terme, intégrant une part de risque industriel. La part des volumes couverts par de tels contrats qui permettra d'alimenter, en base, des consommateurs finals (calculée selon les mêmes modalités que celles en vigueur pour le dispositif d'accès régulé à la base) serait alors déduite des droits d'accès au dispositif de l'opérateur en question. Seuls les droits d'accès effectivement octroyés (hors contrats de gré à gré) seraient pris en compte pour le respect du plafond global.

Convaincu qu'une telle réforme garantirait le développement d'une concurrence pleine et entière entre de multiples acteurs, au bénéfice des consommateurs, le Gouvernement envisage que des dispositions législatives reprenant l'ensemble des principes et engagements présentés ci-dessus soient présentées au Parlement avant la fin de l'année 2009.

Je vous remercie de bien vouloir me confirmer que l'engagement du Gouvernement à mettre en œuvre les principes exposés est de nature à mettre fin aux contentieux en cours au titre des aides d'Etat sur le TaRTAM et les tarifs réglementés, et de défaut de transposition de la directive 2003/54/CE sur la libéralisation des marchés de l'électricité.

Je vous prie d'agréer, Madame la Commissaire, l'expression de mes respectueux hommages.



François FILLON

Copie : M. Andris Piebalgs