

Idéologie communautaire vs. réalisme national ? L'épineux problème des tarifs d'électricité

Ivoa Alavoine - diplômée de l'Institut d'Etudes politiques de Paris, de l'Institut des Hautes Etudes Internationales et de l'Université Panthéon-Sorbonne (Histoire et Droit), a travaillé dans l'industrie électrique et travaille maintenant dans un cabinet d'avocats. Elle est maîtresse de conférences à Sciences-Po Paris (droit public).

Thomas Veyrenc - Ingénieur Supélec, MSc *University College London*, et diplômé de l'Institut d'Etudes politiques de Paris, travaille dans l'industrie électrique. Il est maître de conférences à Sciences-Po Paris (économie).

Résumé

Nouvelle pierre à l'édifice des désaccords entre la France et la Commission européenne, le dossier des tarifs réglementés d'électricité cristallise un antagonisme déjà ancien sur la libéralisation des services publics. Attaqué par la Commission, l'ancien système des tarifs, outil de régulation du monopole censément obsolète à l'heure de l'ouverture des marchés, semble pourtant avoir trouvé une justification renouvelée en permettant aux consommateurs français de se protéger contre l'augmentation des prix de l'électricité à l'échelle européenne. Confusément assimilé à la notion de service public alors qu'il constitue un outil de politique industrielle, défendu vigoureusement par les parlementaires français en dépit des exigences constitutionnelles et communautaires, le système tarifaire permet pour l'heure aux consommateurs de capter une rente nucléaire qui, sans cela, (re)tomberait dans le patrimoine de l'opérateur historique. Aussi, il est permis de douter que la seule évocation de l'idéal européen ou des mérites supposés de la concurrence suffise à convaincre la France d'abandonner d'elle-même un système qui l'a si bien servie, en lui assurant des prix très compétitifs. Dès lors, l'éventuelle suppression à terme des tarifs pourrait être le fruit d'une décision de justice, politiquement explosive.

Alors que la France, qui exercera au second semestre la présidence de l'Union européenne, a placé le dossier énergétique au rang de ses priorités, un conflit important l'oppose à la Commission européenne sur la question des tarifs réglementés nationaux de fourniture d'électricité. Outil de politique industrielle autant que mécanisme de partage de la rente nucléaire au profit des consommateurs nationaux, le système des tarifs cristallise l'ambivalence de la position française par rapport à l'ouverture des marchés, et la difficulté de la Commission à convaincre du bien-fondé de la libéralisation un pays dont le modèle antérieur, bien que monopolistique, était perçu comme très performant. Malgré l'ouverture du marché, les tarifs réglementés, tardivement assimilés à un « *service public à la française* » et défendus selon cette ligne n'en finissent pas d'être prolongés, alors que la Commission les juge contraires au droit communautaire et préjudiciables à la construction du marché unique, et en demande de ce fait la suppression... Ce qui inspirait à Marcel Boiteux¹, dans un article sur les ambiguïtés de la libéralisation du secteur de l'électricité en France¹, ce savoureux paradoxe : « *avec la suppression des tarifs régulés que demande Bruxelles, il ne s'agit donc plus, comme on pouvait le croire initialement, d'ouvrir la concurrence pour faire baisser les prix, mais d'élever les prix pour permettre la concurrence* ».

1. Les tarifs réglementés cristallisent l'opposition entre légitimités politiques communautaire et nationale

1.1. Des positions manifestement divergentes et incompatibles de la France et de l'Union européenne sur la régulation des prix de l'électricité

La décision de la Commission européenne de poursuivre la France sur la question des tarifs réglementés est intervenue dans un contexte particulier. En France, depuis plusieurs années déjà, tarifs et prix cohabitaient étrangement dans un marché hybride, du fait de la décision des pouvoirs publics français de maintenir les tarifs réglementés en parallèle à l'ouverture des marchés prescrite par les directives sectorielles votées en 1996 et 2003. Cohabitation sereine dans un premier temps, dans la mesure où les prix de marché s'étaient rapidement établis, dès l'ouverture du marché pour les grands consommateurs en 2000, à un niveau sensiblement inférieur à celui des tarifs. Dans ce contexte, ces derniers pouvaient être interprétés comme une rémanence obsolète du monopole et l'empreinte d'un attachement légèrement suranné et typiquement français à l'intervention étatique, voué à se diluer progressivement dans les vertus du marché. Or, au moment où la Commission européenne décide de poursuivre la France, ces perspectives ont été radicalement modifiées : la hausse des prix de marché, généralisée à l'échelle européenne, a été tellement forte que les tarifs réglementés, qui n'ont pas varié, sont réapparus compétitifs, et ce dans une telle mesure que le législateur français a, dans l'urgence, voté plusieurs lois dont la constitutionnalité a été parfois discutée pour permettre à ceux qui avaient opté pour le marché de revenir au tarif, option jusqu'alors interdite.

L'impossible situation des fournisseurs et les procédures intentées par la Commission

L'ouverture des marchés a fait émerger deux échelons pertinents pour la fixation des prix de l'électricité : le *marché de gros*, sur lequel vendent les producteurs et s'approvisionnent les fournisseurs, et le *marché de détail*, sur lequel les consommateurs sont libres de choisir le fournisseur de leur choix. L'organisation concurrentielle mise en place à la faveur des directives sectorielles consiste à favoriser la formation de prix résultant de la libre rencontre de l'offre et de la demande, sans intervention publique, prix dont les variations se transmettent des marchés de gros aux offres des fournisseurs sur le marché de détail. Le système tarifaire n'obéit pas à la même logique : l'opérateur historique, Electricité de France, est obligé de fournir les consommateurs finaux qui n'ont pas explicitement opté pour le marché, à un tarif dit réglementé, dont le ministre en charge de l'énergie fixe le niveau. On voit se dessiner ce qui constitue le nœud gordien de la question des tarifs : pour

¹ Boiteux M. (2007), « Les ambiguïtés de la concurrence », in *Futuribles*, n°331, pp. 5-16

être en mesure de faire basculer les clients du système réglementé au marché, les fournisseurs doivent être capables de concurrencer effectivement le tarif. Tout dépend donc des niveaux relatifs des prix de marché et du tarif réglementé, dans une compétition inédite non pas entre fournisseurs, mais bien entre deux systèmes de régulation économique.

La coexistence de ces deux systèmes a fait une première victime : les « fournisseurs purs » qui, ne disposant pas de capacités propres de production, doivent s'approvisionner sur le marché de gros à des prix très élevés, du fait de l'augmentation très sensible des prix de l'énergie (les quotas de CO₂ renchérisent les coûts de production fossile, tensions sur les marchés gazier et pétrolier, etc.). Or, ces fournisseurs se trouvent ensuite sur le marché de détail en concurrence avec l'opérateur historique, lequel est tenu de vendre au tarif réglementé. Il en résulte pour ces fournisseurs purs un effet de ciseau intenable à terme, et donc susceptible d'étouffer la concurrence sur le marché. L'opérateur historique dispose d'un parc électronucléaire dont la production marginale est de faible coût, ce qui rend économiquement viable, même si peu rentable, la fourniture d'une électricité bon marché à la clientèle : il est donc le seul à pouvoir supporter le niveau des tarifs imposés par l'État.

Identifié dans l'enquête sectorielle menée par la Direction générale de la Concurrence de la Commission européenne², ce mécanisme a incité l'exécutif communautaire à mettre en œuvre plusieurs procédures à l'encontre des tarifs réglementés. Dans l'une comme l'autre de ces procédures, la Commission européenne demande à la France de supprimer son système de régulation tarifaire, faute de justification adéquate et compatible avec les principes des traités communautaires et du droit dérivé.

La phase précontentieuse d'un recours en manquement contre la République française pour défaut de transposition des dispositions de la Directive 2003/54/CE :

La première procédure a pris la forme d'un avis motivé adressé à la République française au titre de l'article 226 du Traité instituant la Communauté européenne³ (TCE). Au vu des éléments du dossier dont la presse s'est fait l'écho, on peut légitimement penser que la Commission européenne reproche à la France le niveau des prix, qui empêcherait *de facto* l'entrée sur le marché de concurrents potentiels, et irait à l'encontre de l'objectif promu par la directive électricité (2003/54/CE) de créer un grand marché européen et concurrentiel. L'article 3 de cette Directive permet aux États membres d'instituer des obligations de service public, y compris tarifaires. Cette mise en place nécessite toutefois le respect d'un certain nombre de dispositions, notamment procédurales, pour permettre, entre autres, le contrôle de la Commission européenne sur ces obligations qui ne semblent pas avoir été respectées, en l'espèce, par la République française.

² Mais également par le Conseil de la Concurrence dans le cas Direct Energie c/ EDF (voir décision n°07-MC-04 du 28 juin 2007 relative à une demande de mesures conservatoires de la société Direct Energie)
<http://www.conseil-concurrence.fr/pdf/avis/07mc04.pdf>

³ Procédure d'infraction engagée par la Commission contre la France sur la base de l'article 226 du Traité : communiqué de presse de la Commission européenne du 4 avril 2006
<http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/430&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=fr>

L'ouverture d'une procédure formelle d'examen des tarifs réglementés au titre du contrôle des aides d'État :

Dans la seconde procédure (ouverture d'une procédure formelle d'examen au titre de l'article 88-2 du traité instituant la Communauté européenne sur les aides d'État⁴), le raisonnement de la Commission concerne à la fois les tarifs historiques et les tarifs de retour (ex : TaRTAM) applicables aux clients industriels. Pour conclure que les tarifs pour les grands industriels et les PME⁵ sont presque toujours inférieurs aux prix de marché : « *Il semble y avoir avantage, à tout le moins en moyenne, pour les catégories de clients bénéficiant* » de ces tarifs. Les tarifs historiques correspondraient aux critères des aides d'État illégales⁶. L'impact sur les échanges est présumé « *puisque la plupart des activités économiques font l'objet d'échange entre États membres* ». Un tel mécanisme de prix n'est pas prévu par le traité, et ne correspond pas aux dérogations par lui permises. Enfin, ils n'ont pas fait l'objet d'une notification en bonne et due forme à la Commission.

La résistance de la France et les lois sur le prolongement des tarifs réglementés

Nonobstant ces deux procédures, le législateur français a, par trois lois adoptées depuis 2006, réaffirmé avec force la nécessité de maintenir une régulation tarifaire.

Votée le 7 décembre 2006, la « loi relative au secteur de l'énergie » (dont l'objet principal était d'organiser la fusion Suez-Gaz de France) est symboliquement importante, car elle crée, suite à un amendement d'origine parlementaire, un *nouveau* tarif administré, le Tarif Réglementé Transitoire d'Ajustement du Marché (TaRTAM), et permet aux consommateurs ayant exercé leur éligibilité (i.e. basculé du système tarifaire au marché) de revenir à un système de prix administrés à un tarif légèrement supérieur au tarif réglementé initial. Dans ce système où coexistent dorénavant plusieurs tarifs réglementés (les uns « historiques », les autres « de retour »), EDF n'est plus le seul opérateur à proposer des tarifs réglementés à ses clients, lesquels conservent leur fournisseur actuel quand ils réclament le retour au TaRTAM. Afin d'éviter l'effet de ciseau qui en résulterait, ces fournisseurs sont néanmoins compensés par l'aide de fonds financés par EDF et Suez, et par la Contribution au Service Public de l'Électricité. Pour la Commission européenne, ce mécanisme de financement des tarifs de retour par compensation est constitutif de l'utilisation de ressources d'État⁷.

Le vote de cette loi, qui instituait, en plus du TaRTAM, la possibilité de retour au tarif régulé pour les consommateurs résidentiels qui emménageaient dans un nouvel appartement, n'a pas pour autant fait disparaître les tarifs de l'agenda du Parlement. En effet, le Conseil constitutionnel, saisi, avait d'office censuré cette dernière disposition⁸, au motif qu'elle « *méconnaissait l'obligation constitutionnelle de transposition des directives* »⁹. La censure du Conseil constitutionnel aboutissait à une situation inverse de celle souhaitée par les députés et les sénateurs : quand l'occupant d'un site décidait de basculer du tarif au marché, ce choix était définitif et engageait les occupants ultérieurs du site. Il en résultait

⁴ Procédure de contrôle des aides d'Etat ouverte par la Commission contre la France (C 17/07) en application de l'article 88 §2 du Traité CE : texte de la lettre du 13 juin 2007

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2007/c_164/c_16420070718fr00090019.pdf

⁵ On parle respectivement de tarifs verts et jaunes.

⁶ Le raisonnement de la Commission est le suivant : les tarifs ont été imposés par la loi, acte imputable à l'État ; l'utilisation des ressources d'EDF, entreprise publique (son capital étant majoritairement détenu par une collectivité publique, l'État), est également imputable à l'État : EDF distribuant 95% du volume total d'énergie concerné par les tarifs régulés, il s'agit bien de ressources publiques. Quant aux Distributeurs Non Nationalisés, ils sont pour l'essentiel des Sociétés d'Économie Mixte, des Établissements Publics Industriels et Commerciaux, ou des Sociétés Anonymes au capital majoritairement public

⁷ Les contributions d'EDF et Suez et d'une partie de la CSPE sont imposées par la loi, leur revenu est versé à un organisme d'État (la Caisse des Dépôts et Consignations), et doit être utilisé au bénéfice de certaines entreprises (les fournisseurs qui offrent le TaRTAM).

⁸ Décision n°2006-543 DC du Conseil constitutionnel sur la loi n°2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie

⁹ Le TaRTAM, quant à lui, n'était pas visé par la décision (pas même une réserve d'interprétation).

un « effet-cliquet » libéral dont l'effet prévisible aurait été la progressive généralisation du système de marché à l'échelle du territoire, au détriment du système tarifaire. C'est à cette « *injustice choquante* » (selon les termes des rapports parlementaires¹⁰) que les parlementaires français ont souhaité remédier, en imposant la réversibilité du choix, interprétant du même coup la « *justice* », comme la possibilité pour les consommateurs nationaux de choisir entre le marché et le système administré.

Il s'en suivit différentes tentatives du Parlement pour autoriser les clients résidentiels (ou « consommateurs finaux ») à choisir les tarifs libres lors de l'emménagement dans un nouveau logement (neuf ou ancien), et de la sorte ne pas être liés par les choix tarifaires hasardeux des occupants antérieurs. Un premier jalon fut posé en mars 2007 avec la loi DALO¹¹, et l'édifice fut achevé par la promulgation, le 21 janvier 2008, d'une loi n°2008-66 (d'initiative parlementaire), adoptée le 14 janvier, relative aux tarifs réglementés d'électricité et de gaz naturel. Passée étonnamment inaperçue, cette loi permet de réinsérer, dans l'ordre juridique français, ce que la loi relative au secteur de l'énergie avait tenté de faire, encourageant la censure du juge constitutionnel. Signe du consensus politique autour de la question des tarifs, elle n'a pas fait l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel, dont l'issue ne faisait pas de doute.

Les deux logiques, communautaire et nationale, sont donc frontalement antagonistes : la Commission demande la suppression d'un système que le Parlement français affirme et confirme expressément : l'expression de la volonté générale aura permis qu'existent dans l'ordre juridique des textes ouvertement non compatibles avec des textes de rang normatif supérieur – les dispositions communautaires, que la France a ratifiées et adoptées sans réserve – et les principes dégagés par le juge constitutionnel (et notamment l'obligation constitutionnelle de transposition des directives). On rencontre là les limites du contrôle de constitutionnalité français¹². Ce faisant, la France semble surtout jouer la montre. En effet, les sceptiques sont si peu nombreux que les députés ont adopté une loi inconstitutionnelle en toute méconnaissance des dispositions communautaires (telles qu'interprétées par la Commission) ; tout le monde sait que les délais des éventuels recours contentieux permettront de repousser la question à demain, si possible pour le prochain gouvernement.

1.2. Il reviendra très certainement aux juges communautaire et nationaux de trancher, dans la nuance, cette délicate opposition.

Il n'en reste pas moins que tant la Cour de Justice des Communautés européennes (au terme des deux procédures précontentieuses initiées par la Commission européenne, ou dans l'hypothèse d'une question préjudicielle qui pourrait lui être posée par le juge français) que le Conseil d'État (à l'occasion de recours contre les actes administratifs d'application des dispositions législatives permettant ce système tarifaire) auront à se prononcer sur la question de fond jusqu'ici soigneusement éludée : la légitimité des tarifs régulés.

Dans la logique communautaire permise par le droit originel ou dérivé, l'existence d'une mission d'intérêt économique général permet qu'il soit dérogé aux obligations du droit de la concurrence, mais à condition que ces entraves soient nécessaires à l'exercice de cette mission, et restent proportionnées. Ainsi, comme le note d'ailleurs la Commission européenne dans la procédure de contrôle des aides, la dernière possibilité qu'offrait le droit communautaire pour justifier un tel mécanisme tarifaire correspond à celle du Service d'Intérêt Économique Général, prévu à l'article 86-2 du TCE. Si le système tarifaire pouvait

¹⁰ Rapport n°486 fait au nom de la Commission des Affaires Économiques, de l'Environnement et du Territoire sur la Proposition de Loi, adoptée par le Sénat, relative aux tarifs réglementés d'électricité et de gaz naturel, par M. Jean-Claude Lenoir.

¹¹ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (loi DALO)

¹² Il faut cependant relever que le Conseil constitutionnel, compte tenu des délais resserrés dans lesquels il doit se prononcer, n'a pu poser à la CJCE la question préjudicielle qui aurait pu éclairer les dispositions idoines de la seconde directive Électricité (2003/54/CE).

être reconnu comme finançant des obligations de service public, il pourrait alors se départir de la qualification d'aide d'État illégale. Or, en l'espèce, la Commission écrit que « *l'obligation n'est pas limitée dans le temps ou à des circonstances particulières* ». Dès lors, « *la Commission ne peut conclure que [les mesures] n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour l'accomplissement de l'éventuelle mission de service public confiée aux entreprises d'électricité, et pour ne pas affecter les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun dans un système où le jeu de la concurrence devrait en principe entraîner la fixation de prix compétitifs [...]* »¹³.

Pour l'heure, la régulation tarifaire ne correspond ainsi aucunement à la qualification expresse d'obligation de service public. Les obligations de service public reconnues par la loi française sont : l'obligation d'achat d'électricité produite à partir d'énergies renouvelables qui pèse sur EDF ; le système de péréquation tarifaire permettant de fixer le prix uniformément sur l'ensemble du territoire de la République ; et enfin un tarif social et un droit au maintien d'accès au réseau (pour un temps limité) pour les personnes à faible revenu. Ainsi l'explicite Martine Lombard¹⁴ : « *Dans ce tableau, il n'y a pas de place pour la garantie donnée aux consommateurs français, par les lois de 2006 et 2007, de payer l'électricité à bas prix à travers les tarifs « réglementés ».* L'explication est simple : *il ne s'agit pas d'une charge de service public* ». Il convient alors de qualifier la régulation tarifaire par ce qu'elle est : un modèle économique français de régulation de l'industrie électrique, sortant du cadre communautaire et du paradigme concurrentiel.

Un tel système encourt par conséquent un fort risque d'invalidation contentieuse. Ce ne serait d'ailleurs pas une première : la France a été condamnée à de nombreuses reprises pour défaut ou mauvaise transposition des directives communautaires, sans que cela n'ébranle la légitimité de la construction communautaire ou l'adhésion de la France à cette construction. Ce ne serait pas non plus la première fois qu'il incomberait au(x) juge(s) de trancher une opposition entre ces deux légitimités politiques, usant avec tact de la « balance des intérêts ». Mais il est permis de penser que ce dossier est particulièrement sensible, et qu'une résolution par le juge de ce qui apparaît comme une opposition frontale entre les conceptions communautaire et nationale serait mal comprise par une grande partie de l'opinion publique française. À la différence de la plupart des autres dossiers à propos desquels la France a été condamnée pour défaut de transposition ou illégalité des aides publiques, les représentants de la volonté générale et nationale expriment ouvertement et clairement leur divergence. Ceci s'explique par le fait que l'attachement consensuel des Français au modèle électrique national n'a pas disparu avec la construction d'un marché communautaire intégré.

2. À la source de cet affrontement, l'attachement français à un système des tarifs reconstruit comme une protection contre l'harmonisation communautaire

Cet attachement manifesté pour le système des tarifs réglementés par les parlementaires français interpelle, et il importe d'en saisir les véritables raisons. Après tout, la libéralisation des industries électriques consiste – c'est comme cela que la Commission européenne la justifie – à suivre la voie ouverte par la libéralisation du secteur des télécommunications dans les années 1990, dont les bénéfices en termes de baisse des prix et de diversification des services apparaissent peu contestables (y compris en France). Or c'est bien pour suivre le même programme (substituer le marché à la planification comme mode de coordination des entreprises concernées¹⁵) qu'il conviendrait de remiser le système des tarifs, obsolète, pour le remplacer par un prix concurrentiel.

¹³ Voir note 4

¹⁴ Martine Lombard, *L'État schizo*, JC Lattès, octobre 2007

¹⁵ En réalité, l'objectif est double : substituer le marché à la planification comme mode de régulation des investissements, et faire converger les prix (à la baisse) à l'échelle européenne en étendant à l'électricité les bénéfices de la réalisation du marché unique, facteur d'accroissement de la pression concurrentielle et de bon fonctionnement des marchés.

L'importance du refus français à cet égard tient à ce qu'il n'est pas motivé uniquement par des considérations culturelles. Au contraire, c'est bien parce que le système des tarifs permet à l'industrie (surtout) et aux particuliers (un peu) de bénéficier d'électricité à des coûts très compétitifs par rapport à la moyenne européenne qu'il fait l'objet d'une adhésion nationale, manifestée par la résolution quasi unanime des parlementaires à voter des lois, faisant fi des doutes sur leur constitutionnalité et leur conformité aux directives européennes.

La préférence française pour les tarifs réglementés témoigne en réalité de la croyance en la plus grande efficacité du modèle antérieur, qui se prolonge par un positionnement en faveur d'un juste partage de la rente nucléaire. Efficacité et justice se retrouvent alors à la source du refus français, aux motivations essentiellement économiques, au-delà du débat juridique sur la qualification qu'il convient d'accorder à cette pratique au regard du droit communautaire.

2.1. Les tarifs comme système de régulation plus efficace

Si c'est bien au nom de la plus grande efficacité de la régulation tarifaire vis-à-vis de l'organisation concurrentielle que le législateur français a consolidé le système tarifaire dans l'ordre juridique national, il importe de noter que les tarifs réglementés n'ont en rien été conçus pour se superposer à un système concurrentiel, mais bien pour réguler un monopole verticalement intégré. Jusqu'à la fin des années 1990 et la première directive électricité (96/92/CE), le secteur électrique (comme le secteur gazier) était en effet organisé dans la plupart des États membres sous la forme de monopoles intégrés¹⁶.

Afin de réguler ces derniers, le contrôle direct du prix final par les pouvoirs publics suffisait : les tarifs auxquels le monopole EDF devait fournir de l'électricité étaient directement fixés par les Pouvoirs publics, pour couvrir les coûts supportés. L'organisation concurrentielle mise en place sous l'égide de l'Union européenne rompt volontairement avec cette logique : le contrôle tarifaire n'a plus de raison d'être, il revient aux fournisseurs de faire des offres aux consommateurs et aux dynamiques du marché de faire converger les prix vers l'optimum social. Aussi la mise en œuvre de cette nouvelle régulation concurrentielle aurait-elle dû en toute logique s'accompagner d'une disparition de tarifs réglementés conçus pour réguler un monopole qui n'existe plus ; du moins de tels tarifs auraient-ils pu être reconfigurés afin de servir de garde-fous transitoires permettant de prévenir chez l'ancien monopole, *de facto* dominant lors des premiers temps de l'ouverture des marchés, toute tentation d'abuser de son pouvoir de marché en augmentant ses prix face à une concurrence balbutiante. En prolongeant les tarifs réglementés, le législateur français a explicitement refusé cette logique d'effacement progressif, au profit d'une affirmation assumée de la supériorité (présentée certes comme provisoire) du système des tarifs.

Le niveau des tarifs réglementés n'a en effet pas fondamentalement varié depuis les années 1980, période au cours de laquelle le parc électrique français a pris sa configuration actuelle (achèvement du programme d'équipement en centrales électronucléaires) et où les grands arbitrages sur les catégories de prix furent rendus. Construits par rapport aux *coûts*

¹⁶ Cette organisation consistait en une intégration horizontale (absence de concurrence sur une zone donnée), mais également verticale : une même entreprise réalisait l'ensemble des prestations de la chaîne électrique, depuis la production d'énergie jusqu'à son transport et sa livraison au client final. L'intégration horizontale se justifiait, économiquement, par l'existence alors généralement admise de rendements d'échelle croissants, faisant de la production et du transport d'électricité un monopole naturel ; l'intégration verticale trouvait quant à elle sa raison d'être dans la théorie des coûts de transaction, la complémentarité des différents segments de la chaîne étant si élevée qu'il était jugé plus productif de les exercer simultanément que séparément. Ce diagnostic a été fondamentalement révisé dans les années 1980, ouvrant la voie à la libéralisation des industries électriques. Seuls le transport et la distribution apparaissent aujourd'hui comme des monopoles naturels, justifiant que des opérateurs en situation de monopole en aient la charge.

marginiaux à long terme du parc, les tarifs réglementés permettent de traduire¹⁷ en prix compétitifs pour le consommateur final les avantages associés à la prépondérance du nucléaire dans le parc électrique français¹⁸, conformément à la logique même ayant servi de fondement au lancement du programme électronucléaire français par Pierre Messmer en 1974 (et validée depuis avec une remarquable constance par tous les gouvernements successifs). La construction des prix sur les marchés obéit à une logique différente : les prix, qui se forment heure par heure par confrontation de l'offre et de la demande, sont supposés refléter le *coût marginal de court terme* des unités en service, c'est-à-dire le coût de l'unité en service la plus chère (les offres étant classées par ordre de préséance économique, le prix horaire est formé par le coût de fonctionnement de l'unité la plus chère appelée à une heure donnée). C'est donc l'unité marginale qui fait le prix ; or, c'est précisément le coût de fonctionnement de ces unités marginales qui a beaucoup augmenté (gaz, charbon, pétrole).

Surtout, c'est désormais largement à l'échelle européenne que se déroule la confrontation de l'offre et de la demande qui détermine le prix de marché. On ne peut certes toujours pas parler de « prix européen », du fait du caractère limité des capacités d'interconnexion entre États membres, mais tant l'augmentation des capacités de transit d'électricité que l'avancée dans la voie d'un couplage plus étroit des bourses de l'électricité européennes¹⁹ assurent déjà une très forte corrélation entre certains prix européens, notamment entre les prix allemand et français. À titre d'exemple, une diminution de la production éolienne en Allemagne peut aboutir à une hausse des prix français, et réciproquement, une baisse des températures en France impliquant une augmentation de la consommation des ménages (du fait du très fort taux d'équipement de foyers français en chauffage électrique) peut faire augmenter les prix en Allemagne. Ainsi, le mécanisme concurrentiel de fixation des prix aboutit à fixer un prix horaire en France très voisin du prix allemand. Conséquence directe : malgré l'investissement nucléaire réalisé depuis des années par la France, le prix de gros français est l'expression de fondamentaux économiques européens et non nationaux, ce qui explique qu'il ait, depuis 2003, très fortement augmenté. Or, dans le même temps, les coûts du parc français demeuraient relativement stables, les tarifs reflétant cette stabilité. Apparaît alors une nouvelle interprétation, économiquement plus fondée, de l'effet du système tarifaire : tant qu'ils existent, les tarifs offrent à leurs bénéficiaires une protection *contre* une harmonisation des prix à l'échelle européenne qui s'effectuerait à leur détriment. Il s'agit donc d'un système de repli, défensif certes, mais possédant une logique économique propre et offrant à ses bénéficiaires une protection efficace. Depuis 2005-2006, les prix de gros européens et français (i.e. reflétant uniquement le prix de la production d'électricité) sont régulièrement supérieurs au niveau des tarifs offerts aux grands industriels, alors que ces tarifs sont pourtant intégrés (c'est-à-dire qu'ils comprennent, en plus de la composante « prix de gros », une composante régulée « transport et distribution » pour l'utilisation des réseaux publics d'électricité). Ainsi, alors que le MWh sur les marchés de gros se négocie actuellement aux alentours de 65 € sur le marché à terme français²⁰, le tarif « vert A » intégré est toujours de 52,4 €/MWh (correspondant à une part « fourniture » de seulement 34,6 €/MWh²¹). Il s'agit tout simplement d'une différence du simple au double !

2.2. Les tarifs comme système de régulation plus juste

¹⁷ Une traduction effective dans l'ensemble, mais sélective : la CRE a ainsi noté à plusieurs reprises que la structure actuelle des tarifs réglementés faisait apparaître des subventions croisées entre les différentes catégories d'utilisateurs (favorisant les grands consommateurs), traduisant ainsi l'arbitrage politique pris dans les années 1980. Notamment, la CRE a souligné lors des dernières hausses des tarifs en 2006 et 2007 que les tarifs verts et jaunes pour les industriels ne couvraient pas les coûts supportés par EDF.

¹⁸ Le nucléaire apparaît, aujourd'hui comme hier, comme l'énergie de loin la plus compétitive avec l'hydraulique

¹⁹ Les bourses française, belge, et néerlandaise sont déjà couplées, et le projet d'étendre ce dispositif à l'Allemagne d'ici 2009 a fait l'objet d'un accord politique, validé par la signature d'un *Mémorandum of Understanding* par les représentants des cinq pays (ministres, autorités de régulation, gestionnaires de réseaux de transport, bourses d'électricité et plate-forme des participants au marché) le 6 juin 2007.

²⁰ Prix constatés en mars 2008 sur *Powernext Futures* pour l'année Y+1

²¹ Source : avis du 9 août 2007 de la CRE (<http://www.admi.net/jo/20070815/DEVE0763181V.html>)

La suppression de cette garantie, qui pourrait résulter des procédures intentées à l'encontre des tarifs, aurait ainsi des impacts très importants. Craignant que les Français ne se sentent spoliés des dividendes d'un investissement qu'ils estiment avoir consenti par l'impôt (ce qui apparaît historiquement faux), et dont ils supportent quasi exclusivement le risque du fait de la localisation des centrales nucléaires sur le sol français (ce qui est vrai), le Parlement français ne disposerait, en outre, d'aucun autre motif que l'idéal européen à offrir aux citoyens pour les convaincre de renoncer à un très efficace paratonnerre contre le renchérissement des coûts de l'énergie.

Il serait en effet très paradoxal de voir l'introduction de la concurrence aboutir à un renchérissement du prix d'un bien de première nécessité. Ce paradoxe serait tel qu'il risquerait d'affaiblir l'adhésion des Français à la construction européenne dans une période déjà marquée par des incompréhensions réciproques.

D'autant plus que la suppression des tarifs réglementés aurait une autre conséquence : en favorisant la convergence des prix à l'échelle européenne, ou tout du moins entre la France et l'Allemagne, l'ouverture des marchés a paradoxalement placé EDF dans la situation de bénéficiaire d'une rente de rareté que lui procure la propriété du parc électronucléaire, largement amorti et aux coûts de fonctionnement faibles. Que l'ancien monopole soit le grand vainqueur de la libéralisation en France est assez savoureux... et bon pour les finances publiques. En effet, en cas de suppression des tarifs, la « rente nucléaire », accaparée par EDF, serait largement reversée à l'État, son actionnaire principal mais pas unique (deux privatisations partielles en 2005 et 2007 ayant fait descendre sa part à 85 %).

Reste à savoir si cette « rente nucléaire » sera transitoire, ou bien durable. En effet, celle-ci est constituée des revenus que tire EDF de l'outil industriel construit du temps du monopole, et dont les bénéfices sont redistribués aux consommateurs grâce aux tarifs. En outre, elle représente bien, au sens de la théorie économique, une véritable rente de rareté²², structurelle²³. Une rente transitoire pourrait être vertueuse si elle était susceptible d'engendrer un cycle d'investissement dans l'esprit même de la libéralisation, qui est de promouvoir un mécanisme décentralisé d'investissements fondé sur l'évaluation, par le marché, de la rareté des capacités disponibles à travers un signal de prix dont l'appréciation générerait en retour des incitations à investir pour les producteurs. Autrement dit, la « rente nucléaire » pourrait être transitoire si elle incitait les acteurs du marché à investir dans des capacités à faible coût (de base) comme le nucléaire, de la même façon que de nombreux investissements en centrales à gaz ont été enregistrés suite à la récente hausse des prix. Mais il est probable que ce mécanisme vertueux ne s'enclenchera pas dans le cas du nucléaire, qui ne peut être considéré comme une technologie standard, dont l'implantation serait politiquement et socialement neutre. La perception du risque nucléaire par la population entraîne, au contraire, soit des programmes de sortie du nucléaire, comme en Allemagne, soit des moratoires, comme en Belgique. Et si cette méfiance n'est pas aussi affirmée en France, il est probable que seuls

²² Voir l'analyse développée par D. Finon et J.-M. Glachant dans « *La hausse inéluctable des prix de l'électricité en France : faut-il corriger les effets du marché continental européen ?* » (working paper GRJM, 2007) : les centrales nucléaires constituent actuellement l'unité marginale (donc celle qui « fait le prix ») à peu près 1000 heures par an, contre 5000 heures si la France fonctionnait en « vase clos » électrique. Aussi, pendant 4000 heures, le coût marginal du parc s'établit nettement au dessus de celui des centrales nucléaires française (35 €/MWh pour le coût complet, 15 €/MWh pour le coût marginal de fonctionnement). Il en résulte que, pendant toutes ces heures où le nucléaire n'est pas marginal alors qu'il l'aurait été si la France avait été en autarcie électrique, le consommateur français n'en perçoit nullement les avantages (ou, plus exactement, ce sont tous les consommateurs européens qui en tirent solidairement profit)... tandis que le producteur historique, lui, en tire un revenu supplémentaire. La rente nucléaire, autrefois accaparée par les consommateurs du fait de modes de fixation du prix très proches du coût réel du nucléaire, se trouve donc mécaniquement captée par EDF, qui vend au prix de marché européen une énergie à bas coût. Sur le même sujet, voir également D. Spector, *Faut-il désespérer du marché ?*, CEPREMAP, 2007

²³ Le caractère structurel de la « rente nucléaire » découle du fait qu'elle ne découle sans doute pas d'une manipulation délibérée des prix par les opérateurs existants, mais bien comme nous l'avons montré des modalités de fixation des prix en vigueur sur le marché libéralisé à l'échelle européenne. La conclusion des procédures d'enquête lancées par la Direction générale de la Commission européenne dans le prolongement de son enquête sectorielle ne devrait pas fondamentalement altérer ce jugement.

des opérateurs publics, agissant sous contrôle de l'État, y soient susceptibles de réunir les garanties suffisantes pour pouvoir prétendre à la construction de telles centrales. Ainsi, les possibilités de construction de futures centrales nucléaires apparaissent-elles limitées en Europe, invalidant la thèse selon laquelle il serait possible de reproduire à l'échelle européenne le mix énergétique qui a garanti aux Français des prix extrêmement compétitifs... sauf à concentrer en France la quasi-totalité des capacités électronucléaires européennes, option socialement inacceptable. Force est de reconnaître, en conséquence, que la rente nucléaire, fruit de la différence entre le faible coût des centrales nucléaires opérées par EDF et le coût marginal du parc européen, est donc destinée à être durable... ce qui n'offre aucun terme prévisible à l'inextricable situation actuelle sur les tarifs réglementés.

Conclusion

On doit analyser le dilemme des tarifs comme opposant deux légitimités, deux modèles économiques ayant leur logique propre. La logique des tarifs est celle du modèle intégré français : un investissement technico-économique lourd et ambitieux, assumé par l'État, servant à dégager une rente nucléaire mise au service de la compétitivité de l'industrie nationale par la garantie de tarifs bas, et à assurer l'indépendance énergétique du pays. Et la logique du marché, qui est celle de la concurrence prônée par la Commission, dont les mérites sont ceux du marché commun. La première logique constitue une politique industrielle, et découle d'arbitrages politiques : la structure des tarifs est celle de la seconde moitié des années 1980, quand la priorité fut donnée à l'industrie dans une logique de sauvegarde de l'emploi face à la montée du chômage (ce qui explique que ce sont les industries dites électro-intensives qui aient le plus à perdre). La seconde logique revient à appliquer à l'électricité les bienfaits du libre échange et de la concurrence.

Sans juger de la supériorité de l'un ou l'autre de ces modèles, il convient de remarquer que la transition de l'une à l'autre ne peut que générer des gagnants et des perdants, comme en ont entraîné systématiquement les précédentes ouvertures à la concurrence. Le pari, à long terme, est que les bénéfices diffus qu'en retire la société l'emporteront sur les « désagréments momentanés » causés à une catégorie de la population.

Dans le cas électrique, les « désagréments momentanés » pourraient entraîner des ruptures politiques plus profondes, puisqu'ils seront partagés par l'ensemble des bénéficiaires des tarifs, c'est-à-dire tous. L'incompréhension, pour le citoyen consommateur français, ne serait pas illégitime : comment avaler la pilule d'une hausse des prix au moment où on lui ôte, par petites tranches, la propriété de son champion national, EDF ? Comment espérer du citoyen français qu'il adhère à la construction d'une Europe qui l'oblige à payer plus cher sa facture d'électricité ? En particulier, il semble difficile, pour un exécutif ayant fait de la défense du pouvoir d'achat son thème de prédilection, de la défense de l'industrie son cheval de bataille, et de la renonciation aux « capitulations sociales » son leitmotiv, d'abandonner en rase campagne des tarifs réglementés permettant aux consommateurs français de toucher les bénéfices sonnants et trébuchants de l'investissement nucléaire. La confusion autour de la notion du service public, auquel pourtant ne se rattache pas la régulation des tarifs, pourrait ainsi perdurer, au mépris de la méthode communautaire, qui consiste à « penser/classer » de façon systématique ce qui ressort du service public afin d'en contrôler la nécessité, la proportionnalité, au regard du fonctionnement « normal » du marché, c'est-à-dire le fonctionnement concurrentiel.

Enfin, une autre justification vient déjà se substituer aux causes réelles démontrées ci-dessus : favoriser les économies d'énergie. En restant protégé de la hausse du prix des matières premières, en continuant de consommer l'électricité comme si cette dernière était une ressource infinie, le consommateur français fait fi des incantations destinées à réduire la consommation énergétique et augmenter son efficacité, et indirectement diminuer le

rejet de gaz à effet de serre²⁴. Le meilleur moyen de l'y contraindre, c'est de faire pression sur sa facture à la faveur d'une élasticité-prix (re)trouvée : l'efficacité énergétique constituerait ainsi une justification politiquement et socialement acceptable de l'augmentation des prix. Nul doute dès lors qu'on la verra émerger.

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

La Fondation Robert Schuman, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.

²⁴ Certes la production nucléaire est la moins émettrice. Mais le raisonnement est plus large : influencer les comportements de consommation est le meilleur moyen de se protéger à terme, la construction de centrales nucléaires étant mal acceptée socialement.