

Rapport de la commission sur l'organisation du marché de l'électricité présidée par Paul Champsaur

Observations de la FNCCR

Le rapport de la commission Champsaur préconise le maintien, à l'aval du système électrique, des tarifs réglementés de vente d'électricité pour les petits consommateurs (tarifs bleus, voire une partie des jaunes), tous les fournisseurs étant mis en mesure de proposer les offres aux tarifs réglementés, grâce à la mise en place à leur profit d'un mécanisme d'accès régulé à la production en base, un fournisseur (dit de dernier recours) étant tenu, lui, de proposer ces tarifs.

Si la FNCCR souscrit pleinement à l'objectif de conserver aux petits et moyens consommateurs d'électricité le bénéfice des tarifs réglementés de vente (1), elle regrette toutefois que la commission Champsaur n'ait pas abordé la question essentielle des engagements de service public à demander aux fournisseurs privés en contrepartie de la garantie de marge commerciale sur les tarifs réglementés qui leur serait accordée, et souhaite vivement que le législateur se penche, le moment venu, sur cette question, en prenant aussi en considération le cas particulier des zones non interconnectées (Corse et départements d'outre-mer) (2).

1) La FNCCR souscrit pleinement à l'objectif de conserver aux petits et moyens consommateurs d'électricité le bénéfice des tarifs réglementés de vente

La FNCCR estime que les modèles théoriques décrivant les effets positifs en termes d'intérêt général d'un marché concurrentiel ne sont pas susceptibles de s'appliquer à l'électricité sur un plan général, et encore moins dans le cas particulier qu'est le système électrique français, pour les raisons suivantes :

- la volatilité du prix d'équilibre est consubstantielle à la vente d'électricité sur un marché : une telle volatilité est politiquement insupportable, compte tenu du caractère stratégique, en termes d'équilibre économique et social, de l'approvisionnement en électricité d'un territoire ;
- la France a su se doter d'un parc électro-nucléaire extrêmement important et performant – moyennant un effort collectif d'investissement ainsi qu'une capacité politique à accepter sur son territoire des équipements sensibles récusés par d'autres États – qui crée un fossé structurel durable entre le coût moyen de production de l'électricité française et le prix d'équilibre d'un marché européen (ou des marchés européens) ouvert(s) à la concurrence. En effet, selon la DGEC, en ce qui concerne la production électrique de base, pour un coût de production EPR égal à 100, celui du cycle combiné gaz est de 135, et celui du charbon de 220, en tenant compte de la capture du CO₂. Dans ces conditions, l'écart entre les prix de marché et des conditions de production structurées par la production électro-nucléaire serait particulièrement élevé dans un système faisant une place significative à la concurrence, puisque le prix de marché se fixe au niveau du coût marginal de court terme, c'est-à-dire à celui de la production à partir de sources fossiles (hydrocarbures, charbon) qui ne peut qu'être la plupart du temps très supérieur au coût moyen de production du kWh électro-nucléaire. La rareté des capacités de production nucléaire au niveau européen ne peut évidemment qu'accentuer ce phénomène, mais la FNCCR doute que cette rareté puisse être résorbée dans un avenir proche. Les effets bénéfiques de la « main

invisible » du marché sont donc ici illusoire. Le seul résultat d'un marché libre de l'électricité nucléaire serait l'accumulation d'énormes rentes de situation, au profit des producteurs d'électricité nucléaire et au détriment des consommateurs résidentiels et des entreprises.

Dans ces conditions, au moment d'une crise financière et économique majeure, qui tout à la fois illustre les lacunes des dispositifs de régulation de marchés, et fragilise dramatiquement les entreprises et les particuliers, la FNCCR estime qu'il serait politiquement irresponsable de remettre en cause l'existence des tarifs réglementés de vente d'électricité, tout au moins en ce qui concerne les petits et moyens consommateurs, dont le pouvoir de marché est pratiquement nul face aux opérateurs.

De même, dans l'hypothèse (non traitée par le rapport Champsaur) d'une assimilation tacite des administrations publiques locales consommatrices d'électricité (collectivités locales et leurs groupements, leurs services annexes tels que caisses des écoles, hôpitaux, etc.) à des professionnels, la suppression des tarifs réglementés pour ces derniers emporterait l'obligation pour les administrations précitées d'engager une procédure de mise en concurrence sur la base des prix de marché pratiqués, sans garantie pour elles de pouvoir faire face aux risques de hausses inéluctables si ce n'est en augmentant, selon les cas, les impôts locaux applicables aux entreprises et aux ménages ou en comprimant d'autres dépenses au détriment des services qu'elles apportent. Il serait dans ces conditions opportun, dans un souci de cohésion sociale et de préservation des finances locales, de ne pas assimiler les administrations publiques locales à des industriels lorsqu'il est patent qu'elles n'interviennent nullement dans le secteur marchand et, par conséquent, de leur permettre de bénéficier des tarifs réglementés. A contrario, une situation différente pourrait être préconisée lorsqu'il s'agit d'activités que ces mêmes administrations exercent dans le cadre de services marchands.

2) La FNCCR regrette toutefois que la commission Champsaur n'ait pas abordé la question essentielle des engagements de service public à demander aux fournisseurs privés en contrepartie de la garantie de marge commerciale sur les tarifs réglementés qui leur serait accordée si les propositions de la commission étaient mises en oeuvre, et souhaite vivement que le législateur se penche, le moment venu, sur cette question, en prenant aussi en considération le cas particulier des zones non interconnectées (Corse et départements d'outre-mer)

Il est particulièrement regrettable que le rapport Champsaur ne mentionne pas le fait que, conformément au III de l'article 2 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000, « les autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité mentionnées au dernier alinéa du II du présent article sont les autorités organisatrices du service public de la fourniture d'électricité aux clients raccordés à un réseau de distribution qui bénéficient des tarifs réglementés de vente mentionnés au I de l'article 4 ou de la tarification spéciale " produit de première nécessité " ».

Il n'est pas davantage fait référence, dans le rapport Champsaur, à l'article 14 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, selon lequel, lors de la conclusion de nouveaux contrats de concession ou lors du renouvellement ou de la modification des contrats en cours, « les contrats de concession portant sur la fourniture d'électricité aux clients raccordés à un réseau de

distribution qui n'exercent pas les droits mentionnés à l'article 22 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 et sur la gestion du réseau public de distribution sont signés conjointement par :

- 1°) les autorités organisatrices de la fourniture et de la distribution d'électricité ;
- 2°) le gestionnaire du réseau de distribution, pour la partie relative à la gestion du réseau public de distribution ;
- 3°) Electricité de France ou le distributeur non nationalisé mentionné à l'article 23 de la loi N° 46-628 du 8 avril 1946, ou par sa filiale constituée en application de l'article 13 de la présente loi et du troisième alinéa du présent I, pour la partie relative à la fourniture d'électricité aux clients raccordés à un réseau de distribution qui n'exercent pas les droits mentionnés à l'article 22 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 précitée ».

Ces dispositions législatives ne sont pourtant nullement indifférentes du point de vue de la situation des fournisseurs historiques actuellement habilités à adosser leurs offres aux tarifs réglementés de vente à un accès spécifique à la ressource électrique en base, puisqu'elles ont pour effet de leur imposer, dans le cadre du service public local relevant des autorités organisatrices de la distribution et de la fourniture d'électricité, des obligations de service public dont le bon accomplissement est contrôlé par ces autorités.

Le consommateur bénéficie ainsi d'une double protection :

- d'abord au niveau du référentiel que constitue le cahier des charges ou le règlement de service (égalité de traitement, engagements de qualité dans des domaines tels que les délais de procédure pour la passation des contrats, les règles de facturation, l'information du consommateur...);
- ensuite, et peut-être surtout, au niveau du contrôle de proximité que l'autorité organisatrice du service public est en mesure d'exercer sur le respect de ses obligations par le concessionnaire (cf. ci-joint en annexe des extraits de rapports annuels de contrôle portant sur la fourniture d'électricité au tarif réglementé de vente).

Il est nécessaire notamment de prendre en considération le cas des entreprises locales d'électricité non nationalisées mentionnées à l'article 23 de la loi de 1946, qui certes bénéficient du tarif de cession prévu à l'article 4 de la loi n° 2000-108 du 10 février (et dont le régime juridique a été précisé par le décret n° 2005-63 du 27 janvier 2005), mais sont, en contrepartie, assujetties au respect de ces contrats de concession ou règlements de service de régies et au contrôle de proximité de leur autorité organisatrice ci-dessus mentionné.

Dans ces conditions, dès lors que, pour reprendre les termes du rapport Champsaur, « *la solution proposée consiste à permettre, dans la limite d'un plafond [calé sur le portefeuille de clients résidant en France] à tout fournisseur alimentant des consommateurs sur le territoire national d'obtenir une certaine quantité d'électricité de base, à un prix régulé reflétant la réalité des coûts complets du parc historique de production nucléaire français* », en permettant ainsi à ces fournisseurs de « *concurrencer l'opérateur historique sur tous les segments de clientèle* », la FNCCR considère qu'il est indispensable de soumettre les fournisseurs concernés également – dans le cadre de leurs offres adossées à cet accès privilégié à la ressource – aux exigences des services publics locaux d'électricité qui s'appliquent à l'opérateur historique (selon le cas, EDF ou entreprise locale non nationalisée) qu'ils vont pouvoir désormais venir concurrencer sur son territoire de compétence.

En effet, faute d'un tel dispositif, à rémunération régulée équivalente, les obligations et donc les charges financières des fournisseurs privés seraient plus faibles que celles des fournisseurs historiques : non seulement les conditions de la concurrence entre opérateurs publics et privés

en seraient faussées (au profit des seconds), mais l'égalité entre des consommateurs bénéficiant en réalité du même produit énergétique serait également rompue.

En pratique, cela implique donc la passation, par tout fournisseur désireux de bénéficier du tarif régulé de gros, d'un contrat de service public avec les collectivités organisatrices sur le territoire desquelles il souhaite commercialiser de l'électricité au tarif réglementé, et le contrôle par la collectivité organisatrice du respect de ce contrat par le fournisseur concerné (la décentralisation de cette compétence permettant un contrôle de proximité effectif).

La circonstance que, dans le cadre de l'article L 2224-31 du code général des collectivités territoriales, tel qu'il a été modifié par l'article 33 de la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie, les autorités organisatrices du service public local de l'électricité fassent actuellement l'objet d'un vaste processus de regroupement sur des périmètres géographiques médians (départementaux ou inter-départementaux), leur permettant d'améliorer leur expertise tout en demeurant proches du terrain, ne peut d'ailleurs que concourir très positivement à l'efficacité d'une régulation locale de l'offre d'électricité au tarif réglementé de vente dont la commission Champsaur prévoit de généraliser la possibilité à tous les fournisseurs.

En ce qui concerne les zones non interconnectées au réseau continental (Corse et départements d'outre-mer), la FNCCR rappelle que l'ensemble des usagers, professionnels et consommateurs y bénéficient actuellement des tarifs réglementés. Elle note qu'à aucun moment le rapport Champsaur n'évoque la situation de ces départements alors que les événements sociaux d'ampleur qu'ont connu récemment certains d'entre eux ont révélé l'attachement à la péréquation des tarifs de vente d'électricité au nom du principe de la continuité territoriale. Le tissu économique de ces territoires déjà fragile pourrait être mis à mal du fait de la disparition du tarif réglementé dont bénéficiait jusqu'à présent l'ensemble des entreprises présentes. La FNCCR considère qu'il est donc important d'intégrer dans la réflexion la situation particulière de ces départements, en préservant, là aussi, la mission de service public de fourniture exercé sous l'égide des collectivités organisatrices.

En résumé, la FNCCR :

- **considère qu'en se préoccupant de l'égalité des fournisseurs historiques et des fournisseurs privés au regard de la concurrence, uniquement du point de vue de l'égalité de leur rémunération, et sans prendre en considération les engagements de service public pesant sur les fournisseurs historiques, la commission Champsaur a fait une analyse incomplète et donc inexacte de la problématique à résoudre**
- **considère qu'à égalité de rémunération, il doit y avoir égalité d'engagements de service public**
- **propose en conséquence que la passation d'un contrat de service public avec la collectivité organisatrice du service public local de l'électricité soit le préalable obligatoire à la commercialisation au détail, sur le territoire de cette collectivité, d'électricité au tarif réglementé adossée au tarif régulé de gros.**

Annexes :

- Extrait du rapport de contrôle des services de distribution 2007 du Syndicat Énergies de l'Isère (partie concernant le service public de fourniture)
- Extrait du rapport de contrôle des services de distribution 2007 du Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (SIPPEREC) (partie concernant le service public de fourniture)