

Loi NOME : étape capitale dans la destruction du service public de l'énergie

Frédéric Rauch

La loi NOME illustre l'inefficacité d'une régulation marchande et concurrentielle du secteur de l'énergie. Parce que les choix énergétiques politiques, économiques et sociaux de la Nation qui ont prévalu depuis 1946 pour EDF ont été fondés sur une volonté de produire et de distribuer de manière pérenne une énergie électrique à bas coût et accessible à tous, la concurrence est aujourd'hui incapable de s'implanter en France. Les distributeurs privés d'énergie électrique ne sont pas compétitifs. Le gouvernement Sarkozy-Fillon, sur les recommandations et le contrôle de la Commission européenne, a donc pris la décision de créer artificiellement les conditions d'une concurrence en engageant la déstructuration du cœur du secteur : la production électronucléaire, quitte à en faire porter les conséquences sur les ménages et sur les entreprises, et au risque d'hypothéquer l'avenir de l'indépendance énergétique du pays. C'est l'objet de la loi NOME.

La loi NOME (1) (Nouvelle organisation du marché de l'énergie) est le dernier avatar d'un long processus de libéralisation des marchés nationaux de l'énergie en Europe et de mise en concurrence de leurs acteurs, inscrit dans les paquets de directives européennes de 1996-1998 et 2003 (2).

Une attaque contre le service public de l'énergie qui vient de loin...

Ces directives se sont traduites en France par différentes mesures législatives qui ont profondément atteint la structure et l'organisation du secteur de l'énergie électrique.

D'opérateur public, EDF est devenue société anonyme. Ce changement de statut (3) qui a dépouillé les citoyens d'une part importante de leur propriété collective (environ 30%), a aussi engendré une modification substantielle du cadre décisionnel de l'entreprise, de sa nature et de ses objectifs. De bien collectif assurant la satisfaction de l'intérêt général en matière d'énergie électrique, elle est devenue entreprise privée chargée d'une mission d'intérêt général. Elle doit désormais combiner cette mission avec un impératif de rentabilité annuel assurant à ses actionnaires un retour sur investissement compatible avec ceux du marché. Ce qui évidemment change tout.

En donnant aux consommateurs finaux d'électricité la possibilité de choisir leurs fournisseurs d'électricité, l'ouverture à la concurrence de la fourniture d'électricité depuis juillet 2007 a cherché à implanter sur le territoire national la légitimité des fournisseurs privés d'électricité (Powéo, DirectEnergie, GDF-Suez,...).

À l'instar de ce qui a été fait pour l'entrée dans le champs de la concurrence de la Poste et des télé-

communications, la création de la Commission de régulation de l'énergie a installé un gendarme national de la concurrence pour le secteur chargé de réguler le marché de l'électricité (et du gaz) et d'assurer l'accès des fournisseurs alternatifs d'électricité aux réseaux et aux transports d'électricité (et de gaz) dans le sens défini par les directives européennes.

Cette loi NOME n'est donc pas un coup de tonnerre dans un ciel énergétique serein.

... mais qui a toutes les peines à porter ses fruits en France

Pourtant, malgré l'ouverture en grand du marché énergétique français par le gouvernement, la mayonnaise concurrentielle n'a pas pris. 96% des usagers sont restés fidèles à EDF pour leur approvisionnement électrique. Même de nombreuses entreprises privées comme publiques (4), qui avaient opté pour les « fournisseurs alternatifs » dans le cadre de l'ouverture progressive à la concurrence du marché énergétique français, ont fait machine arrière pour rejoindre les tarifs réglementés de l'opérateur historique.

La raison en est simple. Les concurrents d'EDF ne sont pas compétitifs. Les tarifs pratiqués par l'opérateur historique sont inférieurs de 40% en moyenne au prix du marché de gros (5) qui sert de base à l'offre électrique de ses concurrents.

Il y a deux explications principales à cela. D'une part, les grands choix énergétiques de la France ont porté sur une électricité produite à partir de l'énergie nucléaire et hydroélectrique. À l'origine de pas moins de 90% de sa production électrique totale, ce parc nucléaire et hydroélectrique a permis et permet toujours à EDF d'échapper aux fluctuations des prix sur les marchés de l'énergie fos-

sile pour établir sa tarification globale du kilowattheure. D'autre part, assise sur l'ambition d'une énergie accessible à tous et sur le caractère public et collectif de l'entreprise, la politique tarifaire d'EDF qui a prévalu depuis 1946, a constamment reposé sur une volonté politique de calculer les tarifs de l'électricité sur l'évaluation des coûts de production, de transport et de distribution, investissements inclus, au plus près de leur valeur réelle. Par la façon dont ils ont structuré l'offre d'électricité en France, ces choix de développement et de tarification lui assurent aujourd'hui à la fois une indépendance de sa production électrique et un tarif public parmi les moins chers d'Europe (6).

Les marchands d'électricité, qui ne sont pas producteurs, et donc dans l'impossibilité de jouer sur le niveau de production, mais revendeurs, et donc tributaires des prix de marché variables au gré de la demande d'un bien qui ne se stocke pas, et qui, par ailleurs, recherchent un rendement financier à court terme de leurs actifs (actionnaires obligés!), ne peuvent donc structurellement pas s'imposer sur le marché électrique français.

Une loi pour forcer la mise en concurrence en France en affaiblissant l'opérateur historique

Constatant l'incapacité structurelle des concurrents d'EDF à pénétrer le marché français pourtant largement ouvert à la concurrence, le gouvernement Sarkozy-Fillon, épaulé par la Commission européenne, a décidé de lever d'un cran le niveau de l'attaque contre l'opérateur historique.

Prenant appui sur les recommandations du rapport Champsaur (7) d'avril 2009, qui jettent les bases essentielles de la loi NOME, le gouvernement a délibérément opté pour la remise en cause des conditions qui assurent aujourd'hui sa puissance à EDF : la maîtrise de sa capacité de production et de vente d'une électricité de base à bas prix.

Selon les termes principaux de cette loi NOME :

1. EDF devra pendant 15 ans céder à ses concurrents au moins 25% de la production de son électricité de base au prix du coût de revient de l'électricité nucléaire (à savoir inférieur au prix de marché). Ce prix sera de surcroît dorénavant défini par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ;
2. Pour stimuler la concurrence, les opérateurs qui en auront les moyens techniques et financiers pourront investir dans la production d'électricité de base, y compris en partenariat avec EDF. Cet engagement de long terme des opérateurs alternatifs pourra prendre la forme immédiate de partenariats avec l'opérateur historique en fonction de leurs besoins, sur des contrats de gré à gré visant à couvrir leurs besoins en base électrique en contrepartie d'investissements industriels ;

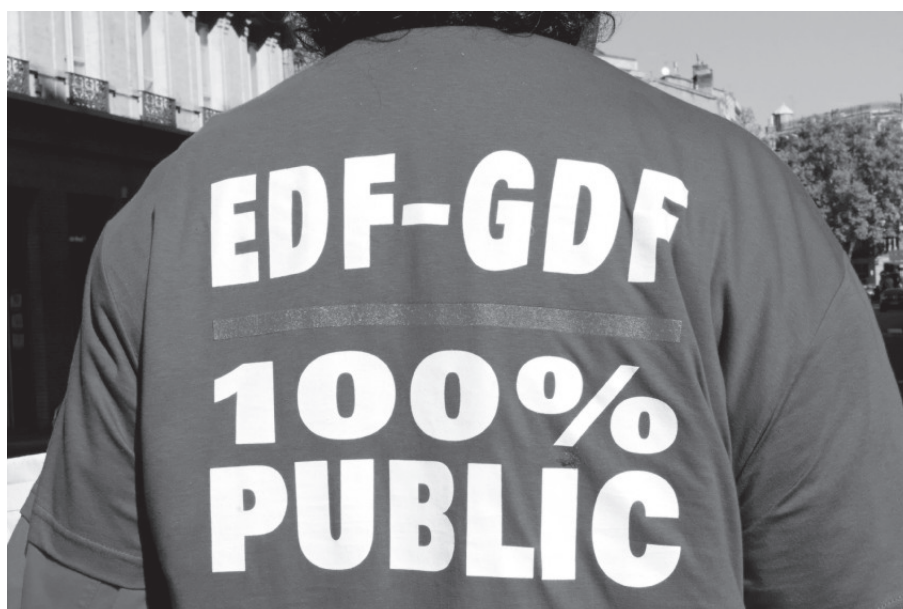
3. Avec le renforcement de sa mission d'organisatrice et de contrôleuse du marché concurrentiel de l'électricité en France, la CRE aura pour nouvelles missions de définir le niveau des tarifs réglementés à la place du gouvernement (transmission d'un avis motivé au ministère de tutelle) et de contrôler les prix de vente d'électricité pratiqués sur le marché ;

4. Les entreprises qui avaient opté à l'ouverture du marché pour les tarifs libres, et qui ensuite s'étaient ravisées et avaient souhaité bénéficier de nouveau des tarifs régulés (TaRTAM) ne le pourront plus à compter du 1^{er} juillet 2010. D'une manière générale, les tarifs réglementés pour les grandes et moyennes entreprises disparaîtront en 2015. Néanmoins ces dernières disposeront d'une phase de transition qui permettra progressivement un relèvement des tarifs vers les prix de marché.

À elles seules, ces dispositions législatives organisent la déstructuration du secteur de la production électrique française. Elles font de cette loi NOME, la loi énergétique française la plus importante depuis celle de 1946 qui a créé EDF et GDF.

D'ailleurs, même s'il n'en fait pas la réclame, le gouvernement ne s'en cache pas. Dans un courrier à la Commission européenne, F. Fillon lui-même pose les termes de l'enjeu : « il s'agit de donner aux fournisseurs alternatifs un droit d'accès à la production électrique de base d'EDF, aux conditions économiques du parc nucléaire, en fonction de leur portefeuille prévisionnel de clients en France, dans des conditions équivalentes à celles d'EDF ». Repris plus prosaïquement par P-F Chevret, Directeur général de la Direction Énergie Climat du Ministère Borloo : « si l'on veut que la concurrence se développe, il faut permettre aux fournisseurs alternatifs d'accéder à cette capacité de production nucléaire, qui est un bien de la Nation ».

En offrant aux opérateurs privés une rente de position tirée de la production électrique nucléaire d'EDF évaluée aujourd'hui à plus de 2 milliards d'euros par an et la possibilité d'investir avec l'opérateur historique sur la rénovation du parc nucléaire ou hydroélectrique, voire sur des projets de développement nucléaire, le



gouvernement ne fait pas autre chose que déstructurer le secteur de la production électrique en affaiblissant artificiellement l'opérateur historique, dont il est pourtant l'actionnaire principal, au profit d'opérateurs privés. Ces derniers bénéficieront sans coup férir, à la fois, d'une manne financière parmi les plus rentables d'Europe sans avoir jamais investi dans l'outil et d'un accès royal au parc de production électrique français. Tandis que dans ce transfert de recettes et de propriété, EDF sera le grand perdant. Ce qui ne manquera pas de peser sur sa politique tarifaire et ses capacités d'investissement de moyen et long terme.

Le processus imaginé par le gouvernement est donc bien une reconfiguration structurelle du secteur de la production électronucléaire dont la seule finalité demeure idéologique : installer la concurrence dans un secteur où elle ne se justifie pas économiquement.

Il va sans dire que cela aura d'énormes conséquences en matière de tarification de l'électricité. Même si le gouvernement et la commission européenne s'en défendent, la démarche ouvre officieusement la voie à la fin de fait des tarifs réglementés pour les particuliers. Pour deux raisons essentielles.

Tout d'abord, parce que ces tarifs régulés seront alors déterminés sur la base d'un coût global de production d'électricité de base supérieur à ce qu'il est aujourd'hui du fait de la perte de ressources d'EDF. Il faudra bien en effet que la SA EDF répercute ces pertes quelque part, qu'elle équilibre ses comptes, et parce qu'elle est dorénavant entreprise privée, qu'elle dégage un profit et rémunère ses actionnaires. Or compte tenu de la nature de la production et de l'outil, il n'y a pas 36 moyens de le faire : seront impactés ou bien les personnels d'EDF, ou bien les sous-traitants d'EDF, ou bien la qualité de service rendu par EDF, ou bien les tarifs d'EDF. Et comme ces tarifs sont parmi les plus bas d'Europe, il y a fort à parier qu'ils y contribueront pour une bonne part !

Ensuite, en ouvrant le droit d'investissement dans le parc de production électrique aux fournisseurs d'électricité, il est bien évident que ces opérateurs privés exigeront un droit de retour sur investissements. Il faudra alors bien le prendre quelque part. Et là aussi les possibilités sont connues : ou bien en augmentant le droit d'accès en volume à la base électrique, ce qui renforcera l'affaiblissement d'EDF, ou bien par une augmentation des tarifs proposés aux usagers (8), ou bien avec les deux ensemble. In fine, il y a là aussi fort à parier que les tarifs réglementés de l'ensemble des fournisseurs augmentent rapidement pour rejoindre les tarifs de marché !

D'ailleurs, tout semble être prévu dans la loi pour cette disparition, les prérogatives de la CRE sont renforcés à cet effet. Par les dispositions relatives aux nouvelles missions de la CRE, cette dernière sera, non seulement, la nouvelle maîtresse des prix réglementés en lieu et place du gouvernement, mais elle sera chargée, en plus, d'une part, de gérer les demandes des opérateurs privés d'accès à la base électrique, et d'autre part, d'élaborer une méthode de calcul permettant de calculer le rapport prix/coût de la production électrique qui ne les pénalise pas mais au contraire les enracine sur le marché. ■

1) La loi est actuellement discutée au Parlement. Elle est passée par l'Assemblée en 1^{re} lecture, et doit être discutée prochainement au Sénat (1^{re} lecture).

(2) Trois directives réalisent progressivement le marché unique de l'électricité et du gaz par l'ouverture de ces secteurs à la concurrence : 92/92/CE du 19 décembre 1996, 98/30/CE du 22 juin 1998 et 2003/54/CE du 26 juin 2003. Lors de l'adoption de la dernière en date (2003/54/CE sur la dérégulation du marché de l'électricité), Michel Barnier (UMP) et Pascal Lamy (PS) étaient Commissaires. Au Parlement, PPE, PSE (sauf Français) et Verts ont voté « pour » par 351 voix, 79 « contre » (GUE-GNL, socialistes français, extrême droite) et 114 « abstentions ». Elles ont été transposées par le Parlement français les 10 février 2000, 3 janvier 2003, 9 août 2004, 13 juillet 2005, 7 décembre 2006 et 21 janvier 2008.

(3) Bien que l'Etat soit toujours actionnaire majoritaire principal de la SA EDF à hauteur de 70 %, ce changement de statut marque la privatisation de l'opérateur historique et pourrait relever d'une pression européenne. Voté par la droite française en 2003, ce changement de statut n'est pourtant qu'une pure volonté du gouvernement Raffarin (dont Sarkozy était ministre de l'économie et défenseur du projet de loi au Parlement). Elle n'est en rien une volonté de l'Union européenne puisque selon l'article 345 du Traité de Lisbonne : « Les traités ne préjugent en rien le régime de la propriété dans les états membres », induisant qu'il n'existe pas de jurisprudence européenne ni de texte préalable qui aient pu l'imposer auparavant. EDF comme GDF auraient donc pu parfaitement, sans contrevenir aux textes européens, rester 100 % publics.

(4) C'est l'exemple de l'hôpital de Besançon. En 2004, le directeur de cet hôpital, démarché par ENDESA a quitté EDF et son tarif régulé. La première année, il constata avec plaisir une baisse de 10 % sur la facture d'électricité. Mais la deuxième année : + 70 % sur la facture ENDESA. Le directeur de l'hôpital demande alors son retour à EDF et au tarif régulé. Il s'entend alors proposer par EDF une offre inférieure à 10 % de celle d'ENDESA. Dès lors qu'il avait fait jouer la concurrence, il n'était pas possible de revenir au tarif régulé. Résultat pour l'hôpital : + 50 % sur la facture d'électricité en 2 ans dans ses dépenses budgétaires, qu'il a fallu compenser. Combien de suppressions induites de lits et des postes de personnels soignants ?

(5) 34 euros du MWH contre un prix de gros qui fluctue de 42 à 54 euros le MWH.

(6) Bénéficiant d'un avantage compétitif significatif lié à des décisions politiques volontaristes prises en 1946, la France a en 2009 un prix du kwh moins cher que ses partenaires européens (-25 % pour les ménages et -39 % pour les entreprises) et en particulier que les membres de la zone euro (respectivement -29 % et -41 %).

(7) Paul Champsaur, haut fonctionnaire, était en 2008 au moment de la commande du gouvernement, le Président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes (on sait ce qu'il en est de l'avenir concurrentiel de la Poste). Il est aujourd'hui Président de l'Autorité de la statistique publique, et, à ce titre, co-auteur avec Jean-Philippe Cotis du rapport remis à Nicolas Sarkozy à l'occasion de la dernière « conférence sur le déficit public » de l'Elysée qui préconise un « ajustement important et nécessaire des finances publiques » !

(8) Il faut bien mesurer l'impact de cette évolution possible sur les ménages. Dans une étude de 2009, l'UFC-Que choisir a mesuré le surcoût pour les ménages d'une tarification de l'électricité au prix de marché, cela représentera en moyenne une dépense annuelle supplémentaire de 1 222 euros pour un ménage de 4 personnes qui éclaire et chauffe son logement à l'électricité ! Ce qui donne un ordre de grandeur intéressant pour cette éventuelle augmentation des tarifs aux particuliers.