

Compte rendu

Commission d'enquête relative aux tarifs de l'électricité

– Audition, ouverte à la presse, de Mme Ségolène Royal,
ministre de l'écologie, du développement durable et de
l'énergie..... 2

Mardi
3 mars 2015
Séance de 18 heures 30

Compte rendu n° 35

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

**Présidence de
M. Hervé Gaymard,**
Président

M. le président Hervé Gaymard. Nous accueillons, au terme de notre cycle d'auditions, Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. En nous penchant sur la question des tarifs de l'électricité, nous avons fait le constat que l'ouverture à la concurrence n'a pas été clairement perçue par les consommateurs, d'abord parce qu'elle n'a pas un effet positif sur les factures – lesquelles ont d'ailleurs enregistré une hausse massive des taxes et des prélèvements –, ensuite parce que les annulations successives des arrêtés relatifs à certains tarifs réglementés ont contribué à rendre la situation plus confuse encore. Dans ce contexte, les fournisseurs alternatifs n'ont pu développer leurs activités ; surtout, ils ne présentent pas d'offres véritablement attractives, en tout cas pour le grand public, si bien qu'Électricité de France (EDF), l'opérateur historique, conserve une part de marché prépondérante. L'avenir économique de cette entreprise n'en est pas pour autant assuré : elle doit, en effet, faire face à des investissements très élevés, alors que le niveau actuel des tarifs ne paraît pas suffisant pour lui offrir des perspectives solides d'autofinancement, et son endettement risque d'atteindre des proportions inquiétantes, comme l'indiquait son président, Jean-Bernard Lévy, à notre commission d'enquête.

Dans ces conditions, on est en droit de se demander si la transition énergétique se concilie avec le mouvement d'ouverture du marché à la concurrence. En tout état de cause, la gouvernance du système électrique français appelle des réformes au titre desquelles EDF devra accomplir des efforts dans sa gestion, notamment à travers une meilleure maîtrise de ses coûts commerciaux et, sans doute, certaines révisions stratégiques.

Nous pourrions également évoquer les faiblesses de la politique européenne de l'énergie, qui, avec l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité, se sont révélées encore plus criantes.

Avant de vous laisser la parole, madame la ministre, je dois vous demander de vous plier aux exigences de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, qui dispose que toute personne auditionnée par une commission d'enquête est tenue de prêter serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

Mme Ségolène Royal prête serment.

Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Merci de votre invitation. J'arrive, pour ainsi dire, du Sénat, qui vient d'adopter le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, dont l'objet fait écho à celui de votre commission d'enquête. J'en salue l'initiative, car elle porte sur un sujet brûlant, qui concerne par définition tous les Français. Le prix de l'électricité est, en effet, au cœur de plusieurs enjeux essentiels : le pouvoir d'achat et la précarité énergétique, la compétitivité de nos entreprises, notamment les électro-intensives, le financement des investissements dans la transition énergétique et les emplois qu'ils génèrent, mais aussi l'évolution de notre mix énergétique. Si nous voulons que notre système énergétique nous fasse basculer dans une société bas-carbone, il faut que le signal prix incite à la baisse de la consommation des énergies fossiles, au profit d'un transfert vers les énergies décarbonées. Ces enjeux sont parfois contradictoires, puisqu'il faut à la fois tirer à la hausse le prix comparatif des énergies fossiles en donnant un prix au carbone tout en préservant le pouvoir d'achat des consommateurs – notamment des plus modestes qui se chauffent souvent au fioul –, et améliorer la compétitivité du prix de l'électricité tout en finançant d'importants investissements dans de nouveaux moyens de production d'énergie renouvelable.

Le prix de l'électricité n'est pas un objectif en soi : c'est un moyen au service d'un modèle énergétique. Il faut financer la transition en sachant que le modèle vers lequel on tend – un monde décarboné économe en ressources, qui supprime les gaspillages, préserve notre santé et améliore notre cadre de vie – bénéficiera à tous les citoyens. Le chemin pour atteindre ce nouveau modèle nécessite de trouver des équilibres entre les différents enjeux.

La tarification de l'électricité sert aussi à couvrir des coûts qui tiennent à la production de cette source d'énergie, à son acheminement et à la nécessité d'assurer en permanence un équilibre entre l'offre et la demande, car l'électricité ne se stocke pas. L'organisation du secteur électrique français est globalement efficace ; elle a permis à tous les Français, depuis la loi fondatrice de 1946, de bénéficier d'un accès à l'électricité fiable et relativement peu coûteux par comparaison avec les pays voisins.

Aujourd'hui, ma préoccupation est de trouver un équilibre entre la baisse des factures énergétiques des Français, de façon qu'ils puissent investir dans la performance énergétique de leur logement, par exemple, et l'augmentation des investissements pour la croissance verte et les emplois – investissements dans les économies d'énergie, la performance énergétique des bâtiments, les énergies renouvelables, l'économie circulaire. Il y a d'ailleurs un paradoxe à demander aux grands énergéticiens de s'engager dans la sobriété et la performance énergétiques, qui par définition diminuent leur chiffre d'affaires : intéresser les producteurs et les distributeurs à cette évolution passe donc par un nouveau modèle économique.

Pour ce faire, j'ai engagé cinq grands chantiers en veillant à leur cohérence. Le premier est de donner la priorité aux économies d'énergie dans tous les secteurs – le bâtiment, les transports, l'industrie et les services –, pour qui les économies d'énergie sont des économies sur les factures ; ce sont aussi des économies pour le pays dans son ensemble, au bénéfice de sa balance commerciale. Maîtriser la quantité d'énergie consommée est le moyen le plus efficace d'agir sur ces factures, au niveau individuel comme au niveau national.

Le deuxième chantier consiste à réformer les tarifs réglementés de l'électricité et à rénover la régulation des marchés, avec deux objectifs : la maîtrise des coûts et la sécurité énergétique, sujets au cœur de votre commission d'enquête.

L'objet du troisième chantier est de lutter contre la précarité énergétique et d'accompagner les plus modestes grâce au chèque énergie prévu dans le projet de loi relatif à la transition énergétique, au déploiement des compteurs individuels et intelligents et aux financements de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) pour la rénovation thermique.

Le quatrième chantier est de soutenir ceux de nos industriels qui sont soumis à la concurrence internationale, notamment les plus électro-intensifs, et le cinquième, de piloter le rythme de la transition énergétique en fixant un cap ambitieux, en donnant une impulsion et en fixant des clauses de revoyure tous les cinq ans afin d'adapter la trajectoire, s'il y a lieu, en fonction de la réalité économique, sociale et environnementale. J'ai fait le choix du pragmatisme. Ce pilotage, le Gouvernement le mettra en œuvre en étroite association avec le Parlement, par l'intermédiaire de la programmation pluriannuelle de l'énergie et grâce au nouveau comité de gestion de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) : François Brottes, président de la commission spéciale saisie du projet de loi relatif à la transition énergétique, aurait sans doute beaucoup à dire sur le sujet.

Quatre actions concrètes, engagées depuis mon arrivée dans ce ministère, intéressent directement votre commission d'enquête. La première est la réforme des tarifs de l'électricité. Lors de ma prise de fonction, en avril 2014, j'ai été confrontée à l'annonce de deux hausses successives de ce tarif, à hauteur de 5 %, lesquelles m'étaient présentées comme

inéductables. J'ai alors pris une mesure conservatoire de gel de la hausse en juillet, et accéléré la réforme de la méthode de calcul du tarif de l'électricité, d'où la publication d'un décret et d'un arrêté en octobre 2014. Il s'agissait, en effet, de répondre à la demande des consommateurs en matière de transparence et de maîtrise des augmentations. Depuis, les tarifs réglementés sont construits comme l'empilement du prix de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH), du complément d'approvisionnement au prix de marché, des coûts d'acheminement et de commercialisation, du prix de la capacité et d'une rémunération normale de l'activité de fourniture.

Cette réforme a conduit, pour les ménages, à une division par deux de la hausse des tarifs qui était initialement prévue en 2014, soit plus 2,5% par rapport à 2013. En réalité, la hausse est même plus faible, de 1,6 % – le reste, 0,9 %, tenant à un rattrapage sur 2012 et 2013 car les précédents tarifs, fixés selon l'ancienne méthodologie, n'avaient pas couvert les coûts d'EDF pour ces deux années. Pour les petits consommateurs professionnels, notamment les artisans, la réforme a permis une baisse du tarif de l'électricité de 0,7 % par rapport à 2013.

Cette réforme apporte deux améliorations majeures. La première est la transparence des tarifs, puisque la méthodologie est désormais connue et les principaux paramètres sont fixés après une analyse et un rapport public de la Commission de régulation de l'énergie, la CRE. La seconde est qu'elle incite EDF à maîtriser ses coûts tout en préservant les investissements liés à la sûreté nucléaire. La rémunération du nucléaire est, en effet, traitée par l'ARENH. Pour le reste, la rémunération se fait au prix de marché, alors que la couverture des coûts comptables prévalait dans l'ancienne méthode. Ainsi, EDF doit être aussi performante que ses concurrents pour maîtriser ses coûts de production et de commercialisation, et adapter son parc de production.

Cette pression sur les coûts ne doit pas se faire aux dépens de la sécurité d'approvisionnement. J'ai donc parallèlement signé, en janvier dernier, un arrêté qui met en œuvre le mécanisme de capacité. Ce dispositif oblige chaque fournisseur à apporter la preuve qu'il peut approvisionner tous ses clients lors des pointes de consommation ; il incite les fournisseurs à accompagner leurs clients pour mieux consommer en réduisant leur pointe de consommation, oblige les producteurs d'électricité à s'engager à l'avance sur la disponibilité et le fonctionnement de leurs centrales, et favorise le développement d'offres d'effacement de consommation efficaces et respectueuses de l'environnement. Un effacement de consommation consiste à réduire, sur une base volontaire, la consommation d'électricité d'un site par rapport à sa consommation normale. Lorsqu'il est activé au moment de la pointe de consommation, l'effacement permet donc un moindre recours aux centrales de pointe émettrices de CO₂. Le dispositif améliore aussi le pilotage du système électrique en garantissant, à un moindre coût, le respect du critère de sécurité d'approvisionnement fixé par l'État ; il contribue à une définition claire des responsabilités des acteurs – laquelle faisait défaut depuis l'ouverture des marchés – afin de garantir un bon niveau de sécurité d'approvisionnement ; il apporte enfin, dans les cas où les moyens d'effacement ou de production s'avèrent insuffisants au regard de la demande, une rémunération complémentaire pour mettre en service des capacités supplémentaires. Cette rémunération soutiendra le développement de l'offre d'effacement et évitera même, dans certains cas, la mise sous cocon d'installations existantes.

Le dispositif contribuera donc pleinement à la transition énergétique et au développement des énergies renouvelables en apportant une réponse structurelle à l'enjeu majeur que représente l'accroissement de l'intermittence de la production électrique en France et en Europe.

Je conclurai, s'agissant de la réforme des tarifs de l'électricité, par quelques mots sur l'ARENH, dont le niveau est actuellement fixé à 42 euros le mégawattheure. Un décret, élaboré en 2014 pour en préciser la méthode de calcul, est actuellement soumis pour validation à la Commission européenne. Les discussions avec la Direction générale de la concurrence avancent ; aussi, j'espère que ce décret pourra être signé d'ici la fin du mois de mars, pour une première mise en œuvre cet été.

Le dispositif de l'ARENH est important, car il permet à la fois de protéger le consommateur contre une montée des prix de marché de l'électricité, d'inciter EDF à réaliser les investissements nécessaires et de tenir nos engagements européens sur l'ouverture des marchés de l'électricité à la concurrence. L'augmentation du prix de l'ARENH s'explique par la reprise de l'effort d'investissements dans le parc de production depuis 2005-2006, investissements qui avaient atteint un niveau très bas au début des années 2000. Ils ont presque doublé entre 2012 et 2014. L'augmentation du prix de l'ARENH, nécessairement limitée, dépendra des investissements effectivement réalisés par EDF en fonction du plan stratégique que l'exploitant soumettra au conseil d'administration pour se conformer à la programmation pluriannuelle de l'énergie.

Deuxième action concrète : la lutte contre la précarité énergétique. En ce domaine il convient à la fois d'aider les ménages à moins consommer et de maintenir les prix à un niveau aussi bas que possible. Le premier pilier est la baisse de la consommation à travers la rénovation énergétique, notamment grâce au programme « Habiter mieux » de l'ANAH pour les ménages les plus modestes – les autres bénéficiant du crédit d'impôt pour la transition énergétique – et aux certificats d'économies d'énergie, dont j'ai renforcé l'ambition pour les prochaines années et qui obligent les fournisseurs à inciter leurs clients à réaliser des opérations d'économie d'énergie.

La baisse de la consommation passe aussi par une efficacité énergétique active – les dispositifs de gestion de la consommation bénéficiant du crédit d'impôt qui, en tant que tel, profite aussi aux ménages non imposables –, et par l'amélioration de la connaissance de la consommation grâce au compteur individuel obligatoire et au compteur intelligent. En ce domaine, le projet de loi prévoit deux dispositions : d'une part, les ménages en situation de précarité pourront, dès la mise en service des compteurs communicants *Linky* et *Gazpar*, bénéficier gratuitement d'un dispositif déporté d'affichage en temps réel qui leur permettra d'accéder directement à leurs données de consommation en euros ; d'autre part, dans les copropriétés où le chauffage est collectif, les syndicats auront l'obligation d'inscrire à l'ordre du jour de la prochaine assemblée générale un point sur l'installation de compteurs individuels – eux aussi bénéficiant du crédit d'impôt –, laquelle pourra être décidée à la majorité simple.

Le second pilier est la baisse du prix de l'énergie pour les plus précaires. Les dispositifs d'aide au paiement des factures, autrement dit les tarifs sociaux, ont déjà été élargis puisqu'ils concernent désormais plus de 2,7 millions de ménages, contre 600 000 au début de 2012. Pour aller plus loin, le projet de loi prévoit la mise en place d'un chèque énergie en lieu et place des tarifs sociaux : ce système, plus juste et plus simple, ne nécessitera pas de croisement de bases de données, dont la complexité explique que de nombreuses personnes éligibles aux tarifs sociaux n'en bénéficient pas. Quel que soit le moyen de chauffage – électricité, gaz, fioul ou bois –, les ménages éligibles pourront bénéficier de la même aide pour payer leur facture ou – c'est là la nouveauté – participer au financement de travaux d'économie d'énergie. Le chèque énergie entrera en vigueur en 2016 et sera attribué à 4 millions de ménages, contre les 2,7 millions aujourd'hui concernés par les tarifs sociaux.

La troisième action concrète vise à soutenir la compétitivité de nos entreprises soumises à la concurrence internationale, en particulier les plus électro-intensives, que ce soit pour gagner des parts de marché à l'export ou préserver, sur le territoire national, les parts de marché des produits concurrencés par les importations. Le maintien de ces activités économiques en France et en Europe est non seulement un enjeu économique et social essentiel au regard de la préservation d'emplois de qualité, mais aussi un enjeu environnemental majeur. En effet, si le prix de l'énergie est trop élevé, les sites électro-intensifs risquent de délocaliser leurs activités en dehors de l'Union européenne ou dans des pays européens, notamment l'Allemagne, dont la réglementation sur les émissions de CO₂ est moins contraignante, générant ainsi des « fuites de carbone ». Plusieurs amendements gouvernementaux au projet de loi relatif à la transition énergétique ont été adoptés au Sénat. Ces amendements tendent à instaurer des dispositifs de soutien aux activités électro-intensives. Ces mesures s'inspirent de travaux de députés dont je salue l'engagement, notamment François Brottes et Marie-Noëlle Battistel, membres de votre commission d'enquête, ainsi que Bernadette Laclais.

Dans ce même projet de loi, un nouvel article définit un statut pour les entreprises fortement consommatrices d'électricité dont l'activité principale est exposée à la concurrence internationale. Ce statut permettra de reconnaître les spécificités de ces consommateurs et d'en tenir compte, de manière proportionnée, dans leurs conditions d'approvisionnement en électricité. En contrepartie, les entreprises concernées devront s'engager à adopter les meilleures pratiques en termes d'efficacité énergétique, dans le cadre de plans de performance énergétique contrôlés par l'État. J'ai tenu à inscrire ce point, car je ne souhaitais pas donner un signal de gaspillage énergétique.

Plus concrètement, une série de mesures a été prise : la réduction des tarifs de transports de l'électricité pour les acteurs qui présentent un profil de consommation utile au système électrique, dans la limite d'un plafond fixé à 90 % pour les consommateurs les plus électro-intensifs ; le dispositif dit d'interruptibilité, qui est un service rendu par les industriels capables d'interrompre leur consommation d'électricité avec un préavis court, et qui contribue à la réduction du risque de défaillance du système électrique ; la possibilité de moduler les redevances des concessions hydroélectriques, pour inciter les concessionnaires à conclure des contrats d'approvisionnement de long terme avec les électro-intensifs, contrats qui permettront d'apporter la visibilité nécessaire aux investissements industriels ; des appels d'offres visant à développer les effacements de consommation : ces appels, qui pourront comporter des volets dédiés aux industriels, leur permettront de valoriser leur flexibilité en complément du marché de capacité ; enfin, l'étude de la mise en place de la compensation des coûts indirects du dioxyde de carbone en faveur des secteurs exposés à un risque significatif de fuite de carbone.

Ce dispositif complexe a demandé beaucoup de travail aux équipes du ministère en liaison étroite avec les parlementaires et les filières industrielles. Je suivrai attentivement l'application de la réforme pour en observer tant les effets positifs que ceux que nous n'aurions pas anticipés, afin de rectifier la mise en place d'un dispositif que je pense très performant.

Ces mesures viendront compléter celles qui sont d'ores et déjà en vigueur, comme les exonérations de taxes sur l'électricité (CSPE et TICFE) ou le dispositif de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique, qui permet de donner de la visibilité à long terme sur le prix de l'électricité en France. Toutes ces dispositions contribuent à rattraper notre déficit de compétitivité avec l'Allemagne, à maintenir des activités économiques à forte valeur ajoutée en France et en Europe et à éviter des délocalisations néfastes aux plans économique, social et environnemental.

La quatrième action vise à maîtriser l'évolution de la contribution au service public de l'énergie (CSPE), une question majeure qui a appelé l'attention de nombreux parlementaires. Comme chacun sait, la CSPE finance les charges du service public de l'électricité, c'est-à-dire le développement des énergies renouvelables à hauteur de 3,7 milliards d'euros en 2014, la péréquation tarifaire dans les outre-mer et en Corse pour 1,6 milliard d'euros en 2014, le soutien à la cogénération au gaz naturel à hauteur de 400 millions, les tarifs sociaux de l'électricité pour 370 millions, mais encore la moitié du budget du médiateur national de l'énergie ainsi que la prime pour les opérateurs d'effacement, prévue par la loi Brottes de 2013.

La CSPE représente, au 1^{er} janvier 2015, un prélèvement de 19,50 euros par mégawattheure sur la facture du consommateur – le montant est plafonné pour les plus gros consommateurs –, prélèvement qui s'ajoute aux tarifs régulés de l'électricité ou aux offres libres de marché. Il est indispensable d'en maîtriser la hausse et de se redonner des marges de manœuvre. À cette fin, il faut notamment faire baisser le coût unitaire des énergies renouvelables, ce qui passe par l'organisation d'appels d'offres, avec une concurrence sur le prix, et la révision régulière des tarifs pour tenir compte des baisses des coûts, en vue d'éviter toute bulle spéculative sur les énergies renouvelables. Il convient également de mettre la priorité sur le développement des filières d'énergies renouvelables les moins coûteuses et de piloter leurs volumes de développement. Le projet de loi donne les outils nécessaires, en mettant en place la programmation pluriannuelle de l'énergie et en améliorant les modalités d'appels d'offres.

Il convient, enfin, d'accélérer l'amélioration de l'efficacité énergétique dans les outre-mer. J'ai signé, l'été dernier, un décret qui permet de financer par la CSPE des actions de maîtrise de la demande d'énergie, à condition qu'elles contribuent à faire baisser la CPSE sur le long terme. J'ai également lancé, dans les outre-mer, les actions « îles durables », afin de rompre avec le sous-équipement des outre-mer en matière d'énergie positive et de provoquer un effet d'accélération, visant notamment l'énergie solaire. À cet effet, j'ai lancé un nouvel appel à projet pour les installations photovoltaïques de plus de 100 kilowatt crête (kWc). Est-il normal, arrivant à Fort-de-France ou à Pointe-à-Pitre, de ne pas voir un seul panneau photovoltaïque sur les bâtiments commerciaux ou industriels ? Les élus des outre-mer sont conscients du problème. La progression des outre-mer vers l'autonomie énergétique, grâce au photovoltaïque, à l'énergie marine et à la géothermie, se ressentira sur la part de la CSPE de 1,6 milliard qui finance la péréquation.

Une réflexion sur la refonte de la CSPE est également en cours. Une mission commune entre le ministère des finances, le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et le ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique est actuellement menée pour analyser la robustesse du cadre actuel de financement des missions de service public de l'électricité et préparer au mieux l'avenir en proposant une réforme de la CSPE. Cette réflexion porte notamment sur un éventuel élargissement de l'assiette de la CSPE aux autres formes d'énergie. Différentes options sont envisagées : le maintien du fonctionnement actuel, financé intégralement par les consommateurs d'électricité, sous la forme d'une taxe à finalité spécifique ; ou la bascule de tout ou partie de la CSPE, notamment la part ne finançant pas les ENR, vers la part État de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité alimentant le budget de l'État ; ou la bascule de tout ou partie de la CSPE vers une assiette élargie, intégrant, outre l'électricité, les énergies carbonées.

Derrière ces options, se pose la question de savoir si les politiques publiques, telles que le soutien aux ENR, les tarifs sociaux ou la péréquation, doivent être payées par les consommateurs d'électricité au travers de la CSPE ou par le budget de l'État. À l'heure actuelle, des sommes considérables ne font pas l'objet d'un débat et d'un vote au Parlement,

ce qui est contraire au principe selon lequel le Parlement débat des finances publiques et vote leur engagement : c'est pourquoi nous devons avoir ce débat au Parlement dans le cadre du projet de loi de finances – je m'y suis engagée devant l'Assemblée nationale et le Sénat lors de l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte. Les réflexions de votre commission d'enquête sur ce sujet pourront utilement éclairer ce débat. J'appelle votre attention sur les transferts financiers que ces différentes options peuvent engendrer entre les catégories de consommateurs : des solutions de montée en puissance progressive pourront être mises en œuvre dans une démarche de clarification liée au processus démocratique de l'adoption par le Parlement du budget de l'État.

Les conclusions de la mission ne sont, à ce jour, pas encore connues. La solution qui sera retenue devra concilier deux objectifs principaux : fournir un cadre stable et juridiquement solide permettant de poursuivre le financement des missions de service public de l'électricité, et analyser les conséquences de la réforme sur le budget de l'État et sur les industriels bénéficiant aujourd'hui d'exonérations. Le Sénat s'est déjà saisi du sujet au cours de l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique. Il a voté la limitation de la CSPE au financement des énergies renouvelables et la mise en œuvre d'un plafond révisé annuellement par le Parlement. Cette réforme est encore très partielle et devra être débattue plus en profondeur dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2016.

Cette réforme, au même titre que le comité de gestion de la CSPE, qui sera créé par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, contribuera à garantir la transparence du dispositif et à en améliorer sa gouvernance, en renforçant notamment le rôle du Parlement.

J'ai pour double souci d'assurer une meilleure maîtrise des tarifs de l'électricité et, surtout, d'accompagner la transition énergétique. Il convient maintenant d'insister au quotidien sur la maîtrise des coûts : EDF, comme toute autre entreprise, doit travailler à chercher des gains de productivité et à réduire ses coûts commerciaux – fonctionnement administratif, train de vie de l'entreprise, siège social. La mise en place d'une régulation incitative sur l'ARENH pourrait être envisagée.

Il convient également de préserver les capacités d'investissement dans le parc de production, non seulement pour constituer durablement le « noyau dur » de la production nucléaire – les 50 % pérennes de production nucléaire doivent être accompagnés des décisions sur le grand carénage –, mais également pour diversifier la production d'électricité en investissant dans les énergies renouvelables. Cette capacité d'investissement ne viendra pas uniquement de l'opérateur historique : elle se fera aussi grâce au développement des co-investissements dans les moyens de production d'électricité.

La maîtrise des prix de l'électricité passe aujourd'hui non seulement par les tarifs réglementés de vente mais également par la réussite des deux grands chantiers que j'ai évoqués : la réforme de la CSPE et la planification, dans le cadre de la programmation pluriannuelle de l'énergie, que le Parlement sera amené à adopter très prochainement. Il faut que, sans oublier l'investissement dans la mise au point des réacteurs de quatrième génération, la montée en puissance des énergies renouvelables accompagne la montée en puissance des économies d'énergie.

C'est le programme que je me suis fixé en 2015 : j'y associerai étroitement le Parlement. J'ai, en effet, bénéficié jusque dans la rédaction des textes réglementaires de la grande compétence qu'il a acquise dans le cadre de ses travaux législatifs.

Je souhaite, enfin, évoquer la dimension européenne et la construction, qui s'accélère, de l'Union de l'énergie, qui est l'occasion de nous doter d'une ambition et de

règles communes. C'est dans l'intérêt de la France de s'y impliquer, pour bénéficier des synergies avec les pays frontaliers et améliorer sa sécurité d'approvisionnement.

Nous serons amenés à réfléchir progressivement à une convergence des prix de marché avec nos partenaires européens. Comme je vous l'ai expliqué, tarification réglementée et prix de marchés peuvent parfaitement s'articuler. C'est le sens des réformes que j'ai évoquées. L'évolution européenne doit rester compatible avec le maintien de tarifs réglementés de vente pour les particuliers en France et de tarifs comparatifs performants. Je serai particulièrement vigilante à la préservation de ces mécanismes.

Mme Clotilde Valter, rapporteure. Vous avez expliqué que les tarifs recouvrent des préoccupations différentes : couvrir le coût des opérateurs, préserver le pouvoir d'achat, financer le dispositif relatif à la précarité énergétique, assurer la péréquation géographique ou soutenir les électro-intensifs, sans oublier l'arbitrage entre les différentes sources d'énergie.

Certains de ces éléments ont trait directement au coût de l'énergie ; d'autres résultent des choix de politique publique – vous les avez évoqués. Il conviendrait de distinguer avec plus de clarté ce qui relève du coût et doit être payé par l'utilisateur et ce qui relève de la solidarité. Il est paradoxal que le consommateur doive payer des taxes sur les taxes ou que le dispositif relatif à la précarité énergétique soit également financé par ceux qui en bénéficient : vous avez évoqué la réforme de la CSPE, ce qui rejoint nos préoccupations en la matière.

Les relations entre l'État et l'opérateur historique ont été une préoccupation constante de la commission d'enquête. N'est-on pas confronté à une confusion des rôles dans la mesure où l'État est à la fois actionnaire, tutelle, régulateur et porteur de politiques publiques ? Comment le vivez-vous en tant que ministre ? Quelles clarifications serait-il souhaitable de préconiser pour laisser l'opérateur historique prendre la mesure des enjeux et des défis qu'il doit affronter et auxquels il doit répondre ?

Enfin, le cadre européen nous semble dépassé, dans la mesure où il traduit insuffisamment l'ensemble des préoccupations de l'Union européenne. En effet, ce cadre est construit autour du seul principe de concurrence alors que l'Europe a des préoccupations d'une autre nature ou qui portent sur un champ plus large, englobant notamment la question du climat ou celle de la compétitivité de notre industrie. La France devrait montrer la voie en militant pour une politique européenne de l'énergie qui ne soit pas fondée uniquement sur le principe de concurrence mais fasse la synthèse de l'ensemble des préoccupations, dont celles que j'ai évoquées. Notre industrie est notamment menacée d'être délocalisée dans des zones géographiques qui, à la fois, bénéficient d'une énergie moins onéreuse et ne sont pas soumises à notre cadre juridique contraignant.

M. Denis Baupin. Ce qui m'a le plus frappé dans votre présentation, madame la ministre, c'est l'incroyable complexité créée par l'accumulation des dispositifs. Ces questions ne sont plus compréhensibles que par un nombre de personnes très restreint. Les opérateurs sont, en outre, appelés à changer de *business model*, pour une plus grande maîtrise de l'énergie. Par ailleurs, les *smart grids* vont se développer, ainsi que l'autoproduction et l'autoconsommation. Face à ces évolutions, le système européen incite peu aux investissements, car il fonctionne à partir de signaux à très court terme. Une remise à plat semble donc nécessaire. Le choix de la France de concilier une politique européenne de marché avec le maintien d'un système national très régulé peut-il résister longtemps ? La situation actuelle n'est pas sans rappeler la lutte entre les taxis et Uber. Une nouvelle technologie modifie significativement un système fonctionnant depuis longtemps ; on tente d'établir des règles palliant les inconvénients d'une ouverture, mais on sent bien que cela ne peut tenir très longtemps.

L'opérateur historique, dont l'État est l'actionnaire principal, doit faire des économies, et vous avez cité plusieurs champs à cet égard. Il en est un qui me paraît prioritaire : l'État ne doit-il pas faire des choix en matière stratégique ? Si EDF doit investir à la fois pour le grand carénage, la construction de réacteurs nucléaires en Grande-Bretagne, de nouveaux réacteurs en France – dans le cas où la question serait posée –, le développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique, celui des réseaux, cela ne fait-il pas trop ? L'objectif des 50 % de nucléaire en 2025 doit conduire à faire ces choix. Nous avons posé la question aux représentants de l'Agence des participations de l'État mais n'avons pas reçu de réponse. On ne peut pas additionner les 110 milliards du grand carénage – qui laissent entendre que l'ensemble des réacteurs nucléaires seront prolongés – avec la diversification, le passage à 50 % de la part du nucléaire, et le reste.

Enfin, dans le cadre de la réflexion sur la réforme de la CSPE, n'y aurait-il pas lieu de distinguer les coûts passés des coûts actuels, c'est-à-dire les coûts intervenus à une époque où les énergies renouvelables, en particulier le solaire, étaient très onéreuses, de ceux d'une période où ils ont fortement baissé ? Que tout soit mêlé dans une enveloppe contributive à la confusion sur la compétitivité respective des différents modes de production d'électricité.

M. François Brottes. Madame la ministre, merci pour l'hommage que vous venez de rendre au Parlement pour le travail de coproduction.

En réaction aux propos de Denis Baupin, je tiens à dire qu'il ne convient pas de réduire le sujet à la seule question du *mix* énergétique. Nous avons connu trois secousses successives. La première a été l'ouverture du marché. Alors que nous possédions un système fonctionnant bien, qui rapportait beaucoup et ne coûtait pas cher au consommateur, nous avons été obligés d'ouvrir le marché de manière hâtive, sans bonne régulation, avec à la clé des démantèlements et l'arrivée de nouveaux opérateurs comme autant de « coucous », ce qui a fragilisé le système.

La deuxième secousse a été, sous une majorité différente, le changement de statut d'EDF, que l'ouverture du marché ne nécessitait d'ailleurs pas. Ce choix a été fait en oubliant qu'il aurait fallu remettre à zéro les concessions électriques, et que les actifs des réseaux de distribution n'appartenaient pas à l'entreprise mais aux collectivités territoriales. Cela a considérablement perturbé l'entreprise. La scission avec GDF a ainsi conduit à doubler le dispositif commercial, alors que le système fonctionnait auparavant de manière optimale, avec des agents mixtes.

La troisième secousse, c'est la transition énergétique. Alors que nous ne sommes pas encore remis des deux précédentes secousses, nous vivons un nouveau moment difficile.

Je ne voudrais donc pas que l'on résume la situation tendue dans laquelle nous nous trouvons à la seule question de la composition du *mix* électrique. Ces trois secousses ont été très significatives, pour l'entreprise, ses agents et les consommateurs qui, au passage, en attendent encore le gain. Le rapport nous apprendra que le tarif est aujourd'hui composé à 65 % par ce qui est rendu en termes de service ; tout le reste sert à payer autre chose. On demande à ce tarif de répondre à toutes sortes d'enjeux étrangers à son objet, cela parce que l'État assume de multiples personnalités : État actionnaire qui demande des dividendes, toujours plus élevés d'année en année, État tutelle, parce qu'il est copropriétaire, État régulateur, État initiateur et animateur de la transition énergétique, État protecteur des consommateurs.

Notre travail arrive à un moment très utile. Il ne perturbe pas le texte sur la transition énergétique : il est conduit parallèlement, et il démontre que la loi ne doit pas tout faire et qu'il faut laisser au pouvoir réglementaire la capacité d'être réactif et de prendre des

initiatives. Avec la loi relative à la nouvelle organisation du marché de l'électricité (NOME), que je n'ai pas votée mais qui ne comportait pas que des sottises, on pensait que le dispositif de l'ARENH garantirait un prix toujours inférieur au prix de marché : aujourd'hui, il est supérieur ! Le législateur ne peut s'appuyer sur des prévisions solides dans un secteur en mouvement permanent ; l'avenir peut nous obliger à modifier très rapidement les dispositifs. Il faut donc que le pouvoir réglementaire conserve sa réactivité.

Mme Jeanine Dubié. Les activités notamment hyper-électro-intensives ont besoin d'une solution véritablement opérante avant la fin de l'année, ainsi que d'une lisibilité sur au moins quinze ans, afin de poursuivre leur activité sur notre territoire. Dans le projet de loi sur la transition énergétique, vous avez accepté le transport réduit, l'interruptibilité, l'effacement industriel. Ces mesures vont dans le bon sens mais sont-elles suffisantes pour atteindre les objectifs en termes de prix et donc de compétitivité ? Vous avez parlé de contrats à long terme. C'est une piste qu'ont évoquée les hyper-électro-intensifs, mais il semble, dans la mesure où nous avons un producteur dominant, que de tels contrats soient considérés comme une atteinte à la concurrence. L'hydraulique historique peut-il fournir une solution ?

Mme la ministre. Vous avez, madame la rapporteure, très bien résumé la problématique des tarifs, qui dépendent des choix de politique publique. Vous avez notamment souligné le paradoxe selon lequel, dans le système de la CSPE, ce qui relève de la solidarité est aussi payé par ceux qui en bénéficient. Vous avez ainsi souligné la nécessité de remettre ce mécanisme à plat, et il faut vraiment que les parlementaires s'en saisissent lors du débat sur le projet de loi de finances.

En ce qui concerne les relations avec l'opérateur historique, la loi de transition énergétique les clarifiera, notamment grâce à la programmation pluriannuelle de l'énergie, que déclinera le programme pluriannuel d'investissement d'EDF. Ce sera l'occasion pour l'opérateur de définir son plan stratégique, de dégager des priorités, et peut-être de définir des co-investissements. Je souhaite, d'ailleurs, des rapprochements entre EDF, Areva et le Commissariat à l'énergie atomique, afin d'avoir une filière nucléaire solide, de sortir des compétitions et rivalités. Avec la nouvelle gouvernance à la tête de ces trois opérateurs, l'occasion est venue de changer d'état d'esprit ; je fais confiance à ces nouvelles équipes pour parvenir à créer des synergies.

Nous sommes en train d'accélérer la prise de conscience quant à la nécessité d'une Europe de l'énergie. Cela ne va certes pas sans difficultés, tant les modèles des uns et des autres sont différents, et cela demande un important travail de convergence.

Denis Baupin a souligné à juste titre l'incroyable complexité du secteur, au point que cela pose un souci démocratique. Les citoyens, ainsi que leurs représentants, ont le droit de comprendre ce qui se passe. D'où l'idée de remise à plat et de simplification. C'est pourquoi j'ai souhaité vous apporter le plus de précisions possible, car je considère que mon rôle est aussi d'apporter de la transparence sur des mécanismes très techniques.

S'agissant des choix stratégiques, la loi de transition énergétique permettra, grâce à la programmation pluriannuelle de l'énergie et l'engagement de l'opérateur historique d'établir un plan stratégique cohérent avec celle-ci, de rationaliser ces choix.

Je remercie François Brottes de son intervention. Il est toujours bien au fait des tenants et aboutissants de ces sujets difficiles et en mutation. Nous vivons un moment stratégique pour faire les choix qui aideront la France à adopter un modèle énergétique performant tout en répondant aux enjeux que j'ai évoqués.

Madame Dubié, les analyses effectuées au cas par cas montrent que les mécanismes adoptés pour les électro-intensifs sont efficaces. Les contrats de long terme ne

sont pas des contrats de fourniture mais des contrats industriels, du même type que ceux passés avec Exceltium et acceptés par la Commission européenne. Ces contrats pourront être signés au moment du renouvellement des concessions mais aussi à plus court terme, à l'occasion d'avenants sur les concessions existantes si la situation se présente.

M. le président Hervé Gaymard. Merci, madame la ministre.



Membres présents ou excusés

Commission d'enquête relative aux tarifs de l'électricité

Réunion du mardi 3 mars 2015 à 18 h 30

Présents. - M. Denis Baupin, M. François Brottes, Mme Marie-Anne Chapdelaine, Mme Jeanine Dubié, M. Hervé Gaymard, M. Marc Goua, M. Jean Grellier, M. Alain Leboeuf, Mme Viviane Le Dissez, Mme Annick Le Loch, Mme Béatrice Santais, M. Michel Sordi, M. Lionel Tardy, M. Stéphane Travert, Mme Clotilde Valter

Excusés. - Mme Marie-Noëlle Battistel, M. David Habib, M. Boinali Said

Assistait également à la réunion. - Mme Sylviane Alaux