

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission d'enquête relative aux tarifs de l'électricité

– Audition, ouverte à la presse, de Mme Céline Gauer, directrice de la direction « Marchés et cas 1 : énergie et environnement » à la direction générale de la concurrence de la Commission européenne ..... 2

Mercredi  
26 novembre 2014  
Séance de 17 heures

Compte rendu n° 18

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

**Présidence**  
**de M. Alain Leboeuf,**  
*Vice-Président*



**M. Alain Leboeuf, président.** Madame la directrice, nous vous remercions d'avoir répondu à notre invitation. La semaine dernière, nous avons auditionné une de vos collègues, Mme Anne Houtman, de la direction générale de l'énergie. Il nous reste néanmoins des questions auxquelles des réponses nous paraissent devoir être données.

Par exemple, nous avons besoin de précisions concernant la notion de « déficit tarifaire » qui, selon la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission, correspondrait, même pour la France, à une situation structurelle : il subsisterait durablement des écarts entre les coûts réels et certaines tarifications destinées à une partie de la clientèle.

Ce point nous amène aussi à vous interroger sur les conditions de sortie des tarifs réglementés, dont les échéances sont désormais connues. Assiste-t-on au même phénomène que pour le marché du gaz ? Dans ce domaine, il semble que certains grands consommateurs, comme des collectivités locales ou d'autres gros acheteurs publics, ont pris les devants avec des appels d'offres débouchant d'ores et déjà sur des contrats de long terme assortis de garanties de prix sur la base de tarifs parfois revus à la baisse ?

Mais notre inquiétude porte plutôt sur les petits consommateurs professionnels : les PME, les commerçants et les artisans. Il nous a été dit par exemple que la disparition des tarifications « jaune » et « verte » leur ferait subir de fortes hausses du prix de l'électricité et qu'ils pourraient même avoir du mal à trouver un fournisseur.

S'agissant des industries électro-intensives – près de six cents établissements en France –, nous ne vous cacherons pas que les perspectives que semble tracer la Commission européenne ne nous paraissent pas en rapport avec les défis de compétitivité qu'elles doivent relever face à des pays tiers. Sur ce point, il existe également de fortes disparités au sein même de l'Europe : un pays comme l'Allemagne privilégie délibérément, voire abusivement, la grande industrie par des exemptions massives de taxes sur l'électricité. Qu'en est-il exactement et où en sont les contentieux sur ce sujet ?

S'agissant enfin du dispositif français de l'ARENH (accès régulé à l'électricité nucléaire historique), où en est-on au regard du droit européen ? Madame Houtman a laissé entendre que l'ARENH avait, en quelque sorte, été conforté, mais sous certaines conditions, dont notamment un changement de méthodologie. Cela semble être le cas, même si elle nous a indiqué que cette nouvelle méthodologie a été soumise à la Commission avec retard, au cours de l'été 2014.

Avant de vous donner la parole, je vous demande, conformément aux dispositions de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

*(Mme Céline Gauer prête serment.)*

**Mme Céline Gauer, directrice de la direction « Marchés et cas 1 : énergie et environnement » à la direction générale de la concurrence de la Commission européenne.** Je remercie votre commission d'enquête de m'avoir invitée pour apporter un éclairage européen sur le sujet très important auquel elle consacre ses travaux.

Si la construction d'une Union européenne de l'énergie est une des priorités de la Commission Juncker, l'attention que la Commission porte aux questions énergétiques n'est

pas nouvelle. Vous le savez, la politique européenne en matière de concurrence s'articule autour de trois axes :

– la sécurité d'approvisionnement, dont les récentes évolutions géopolitiques nous ont rappelé à quel point elle était essentielle à nos économies ;

– le développement durable, particulièrement mis en exergue en vue de la tenue de la conférence internationale de Paris l'année prochaine, et pour lequel l'Europe se veut à l'avant-garde ;

– la compétitivité et, plus généralement, l'accès de tous les consommateurs à l'énergie, qu'il s'agisse des ménages, des PME ou des grandes entreprises.

C'est à ce dernier aspect, qui est, je crois, au cœur de vos débats, que je consacrerai mon propos.

À l'évidence, les prix de l'électricité en Europe sont élevés : plus du double de ceux que l'on observe aux États-Unis ou en Russie, et supérieurs de 20 % aux prix pratiqués en Chine. Cela pose une réelle question de compétitivité pour nos entreprises.

Pour comprendre d'où viennent ces écarts, il convient de distinguer les trois composantes de ce prix.

D'abord les coûts d'infrastructure : réseaux, lignes à haute tension, etc. Dans la plupart des États membres, le réseau est d'excellente qualité, ce qui explique que les coûts soient légèrement supérieurs à ce que l'on observe en dehors de l'Union.

Ensuite les taxes, notamment celles qui financent les énergies renouvelables et que la plupart des États membres ont largement répercutées sur la facture d'électricité des consommateurs.

Enfin la fourniture, c'est-à-dire le coût de l'électron. Cette composante dépend beaucoup du *mix* énergétique que chaque État membre a eu, conformément aux règles du traité, la liberté de choisir. Alors qu'aux États-Unis le développement massif du gaz de schiste a eu un effet direct sur les prix du gaz et de l'électricité, notre influence sur l'accès aux richesses naturelles existant dans les différentes régions du monde est évidemment limitée.

Cela étant, la hausse du prix de l'électricité ces dernières années ne résulte pas tant de celle du coût de l'électron que de celle du coût des réseaux, qui ont dû se moderniser pour accueillir une part croissante d'électricité d'origine renouvelable ; et, surtout, de l'augmentation des taxes et autres levées parafiscales : jusqu'à 130 % d'augmentation pour les entreprises au cours des cinq dernières années.

Ce décor étant dressé, je tenterai de répondre successivement à trois questions.

Premièrement, pour quelles raisons le législateur européen – c'est-à-dire le Conseil et le Parlement – a-t-il choisi de répondre par l'ouverture des marchés et par la concurrence au défi que représente le coût de l'électricité et de l'énergie en général ?

Deuxièmement, dans quelle mesure les tarifs réglementés sont-ils contraints par le droit européen ? Quelles sont les limites ? Quelle est la situation dans les autres États membres ?

Troisièmement, de quelles marges de manœuvre le législateur national dispose-t-il pour aider les entreprises électro-intensives à faire face à la compétition internationale ? Est-il exact que la Commission vous empêche de prendre les mesures que vous pourriez juger appropriées ?

Le législateur européen a fait le choix, depuis le début des années 1990, d'ouvrir les marchés, de les interconnecter et de laisser la concurrence se développer. Mais cette libéralisation n'est pas synonyme de dérégulation et de concurrence sauvage, au contraire ! Le cadre réglementaire européen est extrêmement contraignant pour les entreprises en matière d'électricité et de gaz. Ces ressources sont essentielles pour les consommateurs et l'on ne peut laisser libre cours au marché.

De nombreux « gendarmes » sont équipés pour s'assurer du respect des règles : les régulateurs nationaux, comme la CRE (Commission de régulation de l'énergie) en France, les autorités nationales de concurrence et, au niveau européen, la Commission. L'activité intense de la Commission ces dernières années contre les ententes et des abus de positions dominantes dans ce secteur est d'ailleurs le signe de l'importance que nous accordons aux marchés du gaz et de l'électricité.

Nous considérons la concurrence comme un moyen, certainement pas comme une fin. Ce que nous souhaitons, ce sont des marchés qui fonctionnent pour le bénéfice des consommateurs. En l'espèce, il est démontré que la concurrence permet une allocation efficace des ressources et qu'elle incite les entreprises qui exploitent les centrales à l'efficacité, à l'accroissement de leur rendement et à l'optimisation des outils de production. Elle permet aussi de développer des services appréciés des consommateurs et de réduire la consommation d'énergie. On exerce ainsi une pression sur les prix.

L'observation des marchés du gaz en Europe est à cet égard riche d'enseignements. Dans les pays d'Europe orientale où un seul fournisseur a des positions de marché très fortes, les prix sont beaucoup plus élevés que ceux qui se pratiquent en Allemagne, par exemple, où l'on a procédé à une libéralisation tout à fait réussie.

Si la concurrence conduit, comme nous en avons ici une preuve, à une baisse significative des prix pour les consommateurs, elle offre aussi des signaux de prix utiles. La modération de la consommation d'électricité et d'énergie en général est un point clé de la lutte contre le changement climatique et de notre politique de développement durable. Sans ces signaux de prix, l'inefficacité s'installe et la consommation devient totalement déraisonnable.

Enfin, la concurrence ouvre des opportunités de développement pour les entreprises. Il me semble important de le souligner en France, où l'entreprise nationale EDF a su en profiter pour remporter de nombreux succès à l'étranger. Elle est aujourd'hui présente dans au moins treize États membres, avec des positions de marché significatives dans des pays comme la Pologne, le Royaume-Uni ou l'Italie.

Dans ce contexte d'ouverture des marchés, quelle place reste-t-il pour la réglementation ? Les tarifs réglementés constituent aujourd'hui un phénomène relativement rare et en voie de réduction rapide dans les pays européens. La France est un des derniers États membres à les conserver. Même pour les PME, qui font l'objet d'une réglementation différente, seuls sept pays gardent ce type de tarifs, dont la Bulgarie, la Hongrie, la Roumanie, la Slovaquie et l'Espagne. Pour les ménages, les tarifs réglementés sont un peu plus répandus,

mais, compte tenu des plans d'abandon en cours, il ne restera très prochainement que huit États membres à les pratiquer.

Le cadre réglementaire européen fixe deux types de contraintes à l'élaboration des tarifs.

D'abord, les directives de libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité, telles qu'interprétées par la Cour de justice de l'Union européenne, laissent aux États membres qui le souhaitent la possibilité de garder des tarifs réglementés, pour autant que ceux-ci répondent à quatre exigences :

- ils doivent être absolument nécessaires pour protéger les consommateurs ;
- ils doivent être proportionnés, non seulement en fonction des catégories de consommateurs mais aussi dans la durée, ce qui signifie qu'ils sont considérés par la Cour comme un dispositif transitoire et limité dans le temps ;
- ils doivent être transparents et non discriminatoires ;
- ils ne doivent pas faire obstacle à l'accès des autres entreprises européennes au marché, ce qui implique évidemment qu'ils ne peuvent pas être inférieurs aux coûts.

Du point de vue maintenant du droit de la concurrence, il faut d'abord mentionner l'interdiction des aides d'État : c'est ainsi que la Commission a engagé une procédure contre la France pour les tarifs réglementés « jaune » et « vert » applicables aux industriels et très inférieurs aux prix de marché. Cette procédure s'est conclue en 2012 par l'adoption d'une décision qui a pris acte de l'engagement de la France à mettre un terme à ces tarifs à la fin de 2015 et de mettre en place le mécanisme de l'ARENH, qui permet à une concurrence de se développer. Il est évident que l'existence d'un monopoliste suppose qu'on l'encadre très sévèrement, mais l'ouverture du marché permet également de le soumettre à une pression concurrentielle qui pourra aboutir à la disparition des tarifs réglementés. C'est dans cette logique dynamique que s'inscrit la décision de la Commission.

Vous me demandiez, monsieur le président, où nous en étions de cette procédure.

La France s'est engagée à soumettre à la Commission une méthodologie de calcul du prix de l'ARENH – lequel prix, en attendant, a été fixé à 42 euros. Nous avons reçu cette méthodologie et nous l'examinons à l'aune des critères de compatibilité qui avaient été posés : elle doit être objective ; elle doit s'appuyer sur des principes comptables reconnus et établis ; elle doit permettre le développement d'une concurrence effective sur le marché. L'affaire étant pendante, je ne peux malheureusement pas vous faire part de nos conclusions préliminaires.

D'autre part, les règles du traité s'opposent à ce que les tarifs réglementés conduisent l'entreprise qui les pratique de faire de la « prédation », c'est-à-dire de la vente en deçà des coûts de production. Si EDF fournit des clients ou des groupes de clients en dessous de ses coûts, cela revient à un verrouillage total du marché puisqu'aucune entreprise rationnelle ne pourra venir concurrencer l'opérateur historique sur cette base.

Une fois ces limites connues, de quelles marges de manœuvre les États membres disposent-ils pour préserver la compétitivité de leurs industries électro-intensives ?

Ces marges existent, sachant que la restriction la plus importante qui leur est posée est la nécessité de payer : ce que les électro-intensifs ne paieront pas sera supporté par les ménages, par les PME ou par d'autres entreprises dans d'autres secteurs, moins consommateurs d'électricité mais peut-être tout aussi essentiels pour la compétitivité, la croissance et l'emploi.

Si l'on se réfère aux débats qui se sont tenus récemment en Allemagne, les choses sont claires : quelqu'un doit acquitter la facture, et il appartient dans une très large mesure au législateur national de déterminer comment on répartit celle-ci. Ce choix démocratique et politique est le vôtre.

En effet, l'essentiel de l'accroissement du prix de l'électricité relève aujourd'hui des taxes, en raison de la décision prise par de nombreux États membres de financer les énergies renouvelables par des prélèvements qui grèvent les factures d'électricité.

Encore ne s'agit-il pas de taxes ordinaires. Dans la logique habituelle d'une économie de marché, les opérateurs économiques doivent supporter les charges qui leur incombent normalement dans leur activité. Or, s'agissant des énergies renouvelables, c'est l'avenir que l'on finance : il s'agit d'organiser une transition vers une économie sans carbone et durable dans laquelle l'Europe veut être pionnière, et le coût de cette transition peut être difficile à supporter pour les entreprises dont la consommation électrique est particulièrement élevée.

La Commission a reconnu ce problème. Ainsi, les lignes directrices applicables aux aides d'État dans l'environnement et l'énergie qui viennent d'être adoptées laissent une large possibilité aux États membres d'exempter les entreprises du financement des énergies renouvelables. Plus de soixante-huit secteurs ont été définis en fonction de leur exposition au commerce international et de leur électro-intensivité, avec une pondération entre ces deux paramètres. Ils pourront bénéficier d'exemptions allant jusqu'à 85 % de la facture.

De nombreux pays ont déjà des dispositifs de cette sorte. En France, la CSPE (contribution au service public de l'électricité) est fortement plafonnée pour les électro-intensifs. Quant au dispositif allemand, la décision concernant le système futur a été prise avant l'été et la procédure concernant le système ancien s'est achevée hier par une décision reconnaissant la possibilité d'exempter les électro-intensifs de ce financement, sous réserve de respecter les lignes directrices.

Les tarifs des réseaux offrent également des marges de manœuvre pour exempter partiellement les électro-intensifs. Il appartient en effet aux régulateurs nationaux de déterminer les tarifs d'utilisation du réseau, dont on sait qu'ils ont considérablement augmenté et représentent aujourd'hui une part très significative de la facture. Or ces tarifs peuvent tenir compte de la contribution particulière que les électro-intensifs apportent à la stabilité du réseau. Certains États membres le font – dont l'Allemagne, de manière certes excessive – ce qui a conduit à l'ouverture d'une procédure par la Commission. La consommation très stable de ces industries se traduit par un bénéfice pour le réseau, et il est possible de le traduire en termes de prix du moment que la méthodologie est cohérente, non discriminatoire et appliquée à tous.

Pour en venir au dernier aspect, la part de la production d'électricité, je n'imagine pas que vous puissiez suggérer que l'on donne aux électro-intensifs un accès à une énergie en dessous de ses coûts de production. Il en résulterait en effet des déficits structurels. En outre,

cela reviendrait à jeter de l'argent par les fenêtres : on sait bien qu'une activité non rentable – sauf s'il s'agit d'assurer la transition vers les énergies renouvelables – est un frein pour l'économie et une perte pour la société. Enfin, une telle pratique contreviendrait aux règles de l'OMC (Organisation mondiale du commerce), qui interdisent les subsides de ce type.

Dès lors, la seule manière de réduire la part « énergie » de la facture est d'avoir des marchés ouverts, bénéficiant par exemple de l'électricité renouvelable produite à très bas prix par nos voisins. On pourra ainsi faire baisser les prix du marché de gros et, à terme, ceux du marché de détail. La libéralisation exercera une pression sur les prix en évitant les abus de position dominante des fournisseurs, moyennant une concurrence organisée et surveillée et une politique européenne d'approvisionnement volontariste et efficace.

Cette démarche favorise également l'efficacité énergétique. Les entreprises européennes ont fait des progrès considérables en la matière mais il reste beaucoup à faire. Là encore, il appartient à la Commission de faire appliquer de façon stricte les règles de concurrence aux entreprises privées ou publiques présentes sur ces marchés.

**Mme Clotilde Valter, rapporteure.** Merci pour cet exposé très clair. Je souhaite maintenant approfondir quelques questions et, peut-être, vous pousser dans vos retranchements.

Il apparaît en creux dans vos propos que le dispositif français actuel n'est pas assez concurrentiel et qu'il subit des effets de structure dus à l'organisation du service public de l'électricité. Est-ce cela qui explique que nous ne bénéficions pas des baisses de prix auxquelles vous faites références ? Depuis le début de ses travaux, notre commission d'enquête débat beaucoup des effets de la concurrence, les uns considérant que celle-ci n'a jamais vraiment fait baisser les prix, les autres estimant que les prix baisseraient si on la renforçait.

Après avoir indiqué que les prix de l'électricité sont plus élevés en Europe que dans beaucoup d'autres pays, vous faites la part entre les coûts d'infrastructures, les taxes et la fourniture. En France, il est exact que ce n'est pas tant la fourniture que le poids des taxes qui augmente. Notre pays doit également supporter des investissements de long terme particulièrement importants, avec la modernisation, la mise aux normes de sûreté et l'éventuelle prolongation des installations nucléaires au-delà de quarante ans. Pensez-vous à cet égard – même si la Commission européenne ne souhaite pas forcément entrer dans ce type de considération – que la façon dont nous bâtissons nos tarifs par « empilement » est elle-même génératrice d'augmentation ? Ne pourrait-on concevoir un système qui intégrerait d'une autre façon dans le prix acquitté par le consommateur les investissements de long terme, certains éléments spécifiques à l'histoire de notre pays comme la péréquation assurée par la CSPE, ou encore l'intégration du renouvelable dans les taxes puis, progressivement, dans la production ?

Lors d'une précédente audition, nous avons évoqué le parallèle que l'on peut faire, du moins partiellement, avec le secteur des télécommunications qui, lui aussi, repose sur des infrastructures en réseaux et qui, après des années d'évolution, propose un système tarifaire reposant sur des dispositifs de forfait.

Il était très pertinent de votre part de présenter la position de l'Union européenne tout en nous démontrant les marges de manœuvre dont disposent les États membres et, partant, les parlements nationaux. De ce point de vue, estimez-vous que la France n'utilise pas toutes ses

marges de manœuvre ? La semaine dernière, nous avons eu une discussion très serrée avec votre collègue de la direction de la concurrence.

Vous constatez que l'électricité est plus coûteuse dans l'Union européenne que dans beaucoup d'autres pays du monde, ce qui pose un problème de compétitivité pour les entreprises, y compris celles qui ne sont pas classées parmi les électro-intensives. Un grand cimentier français a indiqué à la commission des affaires économique que l'électricité représente plus de 20 % de ses coûts de production.

Le prix de l'électricité est souvent très faible chez nos concurrents, et d'autant plus faible que cette énergie est souvent subventionnée. Dès lors, en dépit des marges de manœuvre que vous avez décrites, le cadre de l'Union européenne n'est-il pas trop contraignant ? Permet-il à nos entreprises, notamment aux électro-intensifs, de disposer d'une compétitivité équivalente ? Nous le savons, certaines d'entre elles se posent la question du déplacement de leur production en dehors de l'Union européenne. Agissons avant qu'il ne soit trop tard ! L'année dernière, la commission d'enquête que l'Assemblée nationale a consacrée à la situation de la sidérurgie et de la métallurgie en France et en Europe a montré combien notre situation était difficile dans le contexte international.

**Mme Céline Gauer.** La construction du dispositif français explique-t-elle le niveau de prix constaté, demandez-vous, et doit-on envisager une autre construction des tarifs qui intégrerait le long terme ?

Il est très dangereux, selon moi, de ne pas intégrer le long terme dans le secteur de l'électricité. Ce marché, comme celui du gaz, implique des investissements de très long terme que l'on doit rentabiliser sur des durées considérables. Pour certaines centrales, notamment les centrales nucléaires, il faut prendre en compte le délai de construction – entre le moment où l'on prend la décision d'investir et le moment où la centrale commence à produire, il peut s'écouler de nombreuses années – puis la période, également très longue, d'exploitation de la centrale. Tout système de tarification qui n'intègre pas la nécessité d'investir dans la création et l'entretien des capacités de production sera tôt ou tard dangereux pour la sécurité d'approvisionnement, mais aussi pour la concurrence : un opérateur historique assis sur un parc largement amorti peut sans doute se permettre de vendre en dessous de ses coûts pendant une période donnée, mais, dans ces conditions, personne d'autre ne peut être actif sur le marché, ce qui risque d'écarter les investissements permettant d'assurer la relève.

Le parallèle que vous établissez avec les télécommunications est intéressant à deux titres.

En matière d'infrastructures, il existe une différence essentielle avec le secteur de l'énergie : l'infrastructure énergétique ne peut pas être dupliquée. La concurrence des infrastructures de télécommunications a conduit à une réglementation de nature assez différente, puisqu'il faut constamment trouver un équilibre dans l'ouverture de l'accès aux infrastructures afin de ne porter préjudice ni à la concurrence en la matière ni au développement de nouvelles technologies plus performantes. Ce débat n'existe pas dans le domaine de l'énergie : il serait totalement inefficace de dupliquer les lignes à haute tension ou les gazoducs.

Pour ce qui est du forfait, je crois qu'il existe une autre différence très significative : alors que le consommateur peut téléphoner autant qu'il veut sans que cela nuise à la santé, nous avons tous intérêt à modérer la consommation d'énergie. L'atmosphère ne pourra pas

continuer d'absorber de tels niveaux d'émissions de CO<sub>2</sub>, et l'on sait que la production d'électricité est une des premières sources de gaz à effet de serre. Il faut donc trouver une tarification qui n'encourage pas le gaspillage des ressources énergétiques. Les signaux de prix doivent être suffisamment clairs pour que les consommateurs et les entreprises trouvent un intérêt à ne pas gaspiller et à procéder à tous les investissements nécessaires pour être performants de ce point de vue.

Vous me demandez ensuite si la France utilise toutes les marges de manœuvre dont elle bénéficie au plan européen pour faire baisser la facture des électro-intensifs.

À l'évidence, des réductions et des exemptions sont pratiquées, s'agissant notamment de la CSPE en tant que contribution au financement des énergies renouvelables. Une procédure est d'ailleurs en cours à ce sujet, puisque les dispositifs avaient commencé à fonctionner avant la mise en place d'une base de compatibilité en droit communautaire. Les autorités françaises devront prochainement se rapprocher de la Commission européenne pour lui soumettre un plan d'ajustement qui dessinera la trajectoire qu'elles souhaitent suivre en matière d'exemptions. Nous examinerons bien évidemment ces propositions. Il s'agit donc là d'une marge de manœuvre qui est sur le point d'être utilisée en conformité avec le droit communautaire, du moins je le souhaite.

Je ne sais pas quelle est la tarification de réseau applicable en France. Cet aspect est de la compétence du régulateur national et ne fait pas l'objet d'un examen particulier de la Commission tant qu'elle n'est pas incohérente, injuste ou discriminatoire. Nous n'avons jamais eu de procédure à ce sujet, ce qui est sans doute une bonne nouvelle pour la France...

J'en viens à la question de la compétitivité face aux pays où l'électricité est peu chère et subventionnée.

Un mot d'abord sur les cimentiers. Ils consomment beaucoup d'électricité, certes, mais ils ne sont pas exposés à la concurrence internationale : le ciment voyage très mal. Il s'agit plus d'une question de coûts que d'une question de concurrence. Et nous devons garder à l'esprit que quelqu'un devra de toute façon payer la facture. En tout cas, il ne s'agit pas d'une industrie dont la délocalisation est à craindre.

Au reste, la délocalisation est une arme facile. Aujourd'hui, c'est le coût de l'électricité, demain ce sera celui du travail... Certaines entreprises se plaisent à agiter cette menace qui nous fait peur. Personne ne veut les voir fermer, évidemment, car elles représentent de l'emploi et de la croissance. À quel point, cependant, l'élément précis qu'elles identifient sera-t-il déterminant dans leur décision de maintenir une production ? Nous ne devons pas être naïfs. Veillons à ce que les autorités publiques ne soient pas prises en otage par des entreprises qui souhaitent simplement réduire leurs charges et accroître leurs profits. Je ne nie pas les problèmes, mais nous devons être vigilants.

Les comparaisons internationales récentes font apparaître que les différences de prix de l'électricité sont moins une question de subventions directes qu'une question de ressources naturelles. Lorsqu'un pays a accès à des ressources naturelles très importantes en hydrocarbures ou en électricité hydraulique, comme cela peut être le cas en Amérique du Nord, il est par construction dans une situation beaucoup plus favorable. J'ai grandi avec le slogan : « En France, on n'a pas de pétrole mais on a des idées », qui constitue sans doute la meilleure réponse. Ces idées, du reste, trouvent une expression dans les énergies

renouvelables, qui font baisser les prix sur les marchés de gros et qui nous permettront peut-être, dans un avenir proche, d'être moins dépendants et plus efficaces.

Il ne s'agit pas principalement, j'y insiste, d'un problème de subventions auquel nous devrions répondre par des subventions, mais d'une question de ressources naturelles à laquelle nous devons répondre par l'innovation, la recherche et le développement.

**Mme Béatrice Santais.** Ressources naturelles ou subventions, peu importe : le bas coût de l'électricité dans différentes régions du monde nous pose les mêmes problèmes ! Dans la vallée dont je suis l'élue, une grosse usine d'aluminium a certes trouvé un répit avec l'entrée d'EDF à son capital, mais d'autres usines, notamment de silicium, sont soumises à la concurrence mondiale. Or, pour leurs concurrents, le prix de l'électricité est si bas que la différence de coûts est bien réelle. Nous ne sommes pas pris en otage par des menaces de délocalisation : ce sont des fermetures pures et simples qui pourraient se produire, quand l'électricité entre pour au moins 30 % dans le prix du produit final.

Si, comme vous le dites, la question des ressources naturelles est à distinguer de celle de la subvention, peut-être faudra-t-il que l'Europe nous permette certaines choses en matière d'hydroélectricité, qui est une ressource quasi-naturelle en montagne et une véritable énergie renouvelable. C'est d'ailleurs auprès de ces centres de production hydroélectrique que se sont installées beaucoup de grosses industries électro-intensives.

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** La Commission européenne, dites-vous, autorise l'exemption pour les entreprises de la part de la CSPE qui correspond au financement des énergies renouvelables. Mais les lignes directrices de la Commission ne disent rien au sujet de la part correspondant au financement de la péréquation tarifaire destinée à compenser le coût de l'électricité dans les outre-mer. Ce dispositif étant, je crois, sans équivalent en Europe, peut-on prévoir également une exemption ?

En matière de réseaux, les conditions tarifaires spécifiques accordées aux électro-intensifs doivent-elles être strictement équivalentes au service rendu au réseau par ces industries, par exemple en termes d'effacement ou de saisonnalité ? Doit-on les justifier intégralement par ces raisons techniques ou peut-on utiliser un critère supplémentaire d'exposition à la concurrence internationale ?

**Mme Céline Gauer.** « Ressources naturelles ou pas, peu importe... » Je vois bien où vous voulez en venir, madame Santais ! (*Sourires.*) Il est vrai que cela revient au même pour les entreprises. Cela dit, si une entreprise n'est structurellement pas en mesure de faire face à la concurrence pour les produits qu'elle propose, la solution n'est pas de déverser de l'argent public *ad vitam aeternam* dans cette production. La sidérurgie suédoise, par exemple, s'est orientée vers une spécialisation dans des produits de pointe et à forte valeur ajoutée. Dans ces nouveaux domaines, la technologie a beaucoup plus d'importance et il est possible, sur une autre base, d'être compétitif. Si nous ne pouvons opposer une concurrence en matière de ressources naturelles, nous devons pouvoir le faire en matière de valeur ajoutée et de recherche et développement.

Concernant l'hydroélectricité, je ne vois pas exactement à quoi vous faites allusion lorsque vous demandez à l'Europe de vous permettre des « choses ». Je crains d'avoir à le découvrir bientôt...

**Mme Béatrice Santais.** Ne craignez rien, madame la directrice ! (*Sourires.*)

**Mme Céline Gauer.** Il est possible pour les électro-intensifs de se grouper et d'investir dans des moyens de production en entrant directement dans leur capital afin d'internaliser la production d'énergie et de réduire les coûts d'approvisionnement. On l'a vu en Finlande pour le nucléaire mais il peut s'agir aussi d'hydroélectricité. Pour peu que le dispositif soit transparent, non discriminatoire et conforme aux règles du Traité applicables à ce type d'activités en Europe, cela peut être une solution.

Quant à l'éventualité de mettre en place des exemptions sur d'autres composantes de la CSPE, je crains que ma réponse ne vous déçoive. Le raisonnement qui permet d'envisager des exemptions sur la part destinée au financement des énergies renouvelables n'est pas transposable à d'autres aspects, comme le tarif social ou la péréquation territoriale. Cette péréquation incombe à tous les opérateurs de la même manière. La vraie question est de savoir si c'est une taxe liée à la consommation d'électricité, forcément plus lourde pour les électro-intensifs, qui doit la financer. Il y a bien d'autres types de financement qui ne grèvent pas la facture d'électricité et qui ne constituent pas des aides d'État. Cela dit, il s'agit d'une charge ordinaire pour laquelle l'argument de la transition pionnière vers une économie décarbonée ne peut jouer.

Je précise aussi que la modulation de la tarification de réseau doit être strictement équivalente au service rendu par l'électro-intensif. Ce n'est pas une aide que de rémunérer l'effacement en fonction du bénéfice qu'il apporte au réseau, ce n'est pas une aide non plus que de rémunérer la stabilité qu'apporte une consommation régulière. Mais si l'on commence à utiliser l'argument de la compétitivité internationale dans ce type de débat, on peut l'étendre à l'intégralité des charges qui incombent normalement aux entreprises. Dans ce cas, il n'y a plus ni logique ni finalité.

**Mme la rapporteure.** Les analystes considèrent les déficits tarifaires de la France comme structurels. Eu égard au poids des éléments historiques dans notre pays et à la part de la concurrence, comment devons-nous nous y prendre pour rattraper la situation, sachant que la tendance est à l'augmentation régulière des coûts ? Faut-il augmenter les tarifs jusqu'à ce que le déficit tarifaire soit comblé, ou convient-il de procéder à un réexamen de la façon dont notre système est bâti ?

**Mme Céline Gauer.** La concurrence est très limitée en France. L'opérateur historique détient la quasi-totalité de la capacité de production et cette situation perdurera tant que l'on conservera des tarifs réglementés extrêmement bas, voire inférieurs aux coûts – ce qui est du reste à l'origine du déficit tarifaire que vous évoquez : aucun opérateur économique rationnel ne peut investir dans un pays où il sera contraint de vendre en dessous de ses coûts s'il veut gagner des clients. Dans ce cercle vicieux, les déficits deviennent structurels. Cela durera tant que l'opérateur historique sera tenu de vendre en dessous de ses coûts.

Procéder à un rattrapage par une augmentation des tarifs est évidemment une mesure compliquée à mettre en œuvre. À tout le moins doit-on s'assurer qu'ils seront à l'avenir supérieurs aux coûts de production, afin de permettre à la concurrence d'exister et d'exercer à terme une pression sur EDF. Il faut également prendre en compte les éléments de coûts fixes si l'on veut assurer d'une vision d'avenir et si l'on veut que les opérateurs puissent investir dans les capacités de production nécessaires au moment du renouvellement de l'appareil productif.

Y a-t-il d'autres moyens de sortir de ce déficit tarifaire ? En matière d'énergies renouvelables, sans doute doit-on équilibrer les tarifs de rachat imposés à EDF. Mais il est

difficile de sortir du mécanisme de déficit tant que l'on est dans une logique « incrémentale » par rapport à l'année précédente, en se focalisant sur les hausses requises pour se rapprocher des coûts. Pour ma part, je crois qu'aucun problème ne peut être réglé et qu'on se prive de vision d'avenir tant que l'on reste en dessous des coûts.

**Mme la rapporteure.** On ne peut qu'être d'accord sur le fait que les prix doivent couvrir les coûts. Cela étant, on voit bien que les éléments structurels dans la composition de ces coûts conduiront à leur accroissement régulier. J'ai bien entendu que nous n'avions pas utilisé toutes les marges de manœuvre en direction des entreprises, mais il n'en reste tout de même pas beaucoup – c'est ce qui ressort, je crois, de vos propos très diplomatiques sur la concurrence. Dès lors, si nous voulons préserver à la fois les entreprises et le pouvoir d'achat des ménages, ne devons-nous pas attaquer la question sous un autre angle et nous demander comment agir sur ces coûts. La structure des coûts en France n'est-elle pas elle-même génératrice de la hausse ? Avons-nous vraiment exploré toutes les pistes permettant éventuellement de jouer différemment sur ces coûts ? N'y a-t-il pas, à ce niveau aussi, des marges de manœuvre ? Si nous laissons filer les coûts, nous allons au-devant d'une situation très difficile !

**Mme Céline Gauer.** Des marges de manœuvre existent dans trois domaines.

En premier lieu, celui des énergies renouvelables. Les taxes qui les financent contribuent à l'accroissement de la facture des consommateurs. Et il est impératif, si nous voulons atteindre les objectifs de développement des énergies renouvelables que nous nous sommes fixés à l'horizon 2020, de rendre ces énergies renouvelables moins chères à produire et à intégrer au réseau. La Commission européenne essaie de vous aider en ce sens.

Dans ses dernières lignes directrices sur les aides d'État, elle demande aux pays membres de s'assurer que les énergies renouvelables ne sont pas surcompensées. Nous avons en effet décelé des problèmes en la matière : la volonté de développer le renouvelable a conduit à distribuer très généreusement des subventions, mais aussi, ce faisant, à créer des obligations à très long terme – dix ans, voire plus – en termes de tarifs d'achat. Bref, certains pays ont engagé leur budget « électricité » sur de longues périodes.

Pour éviter les surcompensations, il convient que les États fassent des appels d'offres et mettent en place des mécanismes de révision régulière. Il faut également s'efforcer de limiter, pour les réseaux, le coût de l'intégration des renouvelables, en s'assurant que les opérateurs d'énergies renouvelables sont soumis aux mêmes obligations que les autres en termes de programmation de leurs demandes, par exemple. Une intégration harmonieuse au fonctionnement du réseau fera baisser les coûts pour l'ensemble des opérateurs, y compris les opérateurs conventionnels qui, sans cette évolution, devront supporter les coûts supplémentaires d'infrastructures qu'implique la présence des renouvelables. Il y a là un moyen de s'assurer du développement de ces énergies à un moindre coût pour la société et avec un impact plus limité sur la facture.

En deuxième lieu, la France est trop peu interconnectée, en particulier avec l'Espagne et le Portugal. Elle se prive ainsi d'énergie à bas prix qui pourrait venir satisfaire la demande intérieure et réduire le coût pour le consommateur. Si l'on s'en tient à des interconnexions limitées, on se restreint au parc historique détenu par l'opérateur dominant et on se prive de ce que le réseau peut apporter en termes d'efficacité et d'accès à des ressources moins coûteuses.

En troisième lieu, on ne rendra les opérateurs plus efficaces qu'en les disciplinant. Il n'y a pas aujourd'hui de pression concurrentielle efficace sur EDF, au moins pour ce qui est du marché de gros et de la production. Or il est avéré que lorsque l'on exerce une pression concurrentielle sur un opérateur, on assiste à une hausse du taux d'utilisation des centrales et à une baisse des prix.

Tels sont les trois angles d'attaque que je peux vous suggérer.

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** Le nouveau mécanisme de soutien aux énergies renouvelables que nous avons introduit dans la loi relative à la transition énergétique sous la forme d'un complément de rémunération est fondé en partie sur le marché et en partie sur une prime. Ne devrait-il pas conduire, à terme, à une baisse de la charge que représente la CSPE.

**Mme Céline Gauer.** Dans tous les États où nous l'avons observé, ce mécanisme produit un double bénéfice. Il permet tout d'abord d'éviter les phénomènes de rente et de surcompensation, mais, surtout, il contraint les opérateurs d'énergies renouvelables à s'intégrer au marché de l'électricité, ce qui réduit les coûts d'intégration pour l'ensemble des opérateurs et pour la société.

**M. Alain Leboeuf, président.** Madame Gauer, nous vous remercions pour cette intervention et ces réponses très claires. Votre contribution nous sera précieuse.



**Membres présents ou excusés**

**Commission d'enquête relative aux tarifs de l'électricité**

Réunion du mercredi 26 novembre 2014 à 17 heures

*Présents.* - Mme Marie-Noëlle Battistel, M. Guillaume Chevrollier, M. Jean Grellier, M. Alain Leboeuf, Mme Viviane Le Dissez, Mme Annick Le Loch, Mme Béatrice Santais, Mme Clotilde Valter

*Excusés.* - M. Denis Baupin, M. François Brottes, Mme Jeanine Dubié, M. Hervé Gaymard, M. Jean-Pierre Gorges, M. Marc Goua