



Le 22 décembre 2017

Le Premier président

à

Monsieur Nicolas Hulot

Ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire

Monsieur Bruno Le Maire

Ministre de l'économie et des finances

Réf. : S2017-3856

Objet : L'évaluation de la mise en oeuvre de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH)

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a examiné la mise en oeuvre de l'ARENH.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

1. L'ARENH, UN DISPOSITIF DE COMPROMIS

L'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) est un dispositif introduit en 2010, par la loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (NOME¹). Il permet aux fournisseurs alternatifs de s'approvisionner en électricité auprès d'Électricité de France (EDF) à un tarif réglementé, durant une période transitoire (2011-2025). Les volumes sont limités à 100 TWh annuels, soit environ un quart de la production nucléaire d'EDF, et répartis entre les demandeurs par la Commission de régulation de l'énergie (CRE). Ce plafond est fixé par la loi en valeur absolue, indépendamment de la production effective. Le dispositif est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2011, avec un prix fixé par arrêté ministériel à 40 €/MWh pour 2011² et à 42 €/MWh ensuite³.

Ce mécanisme a été proposé par la France en réponse aux exigences de la Commission européenne, dans un contexte d'ouverture des marchés à la concurrence et d'un monopole de fait d'EDF sur la production d'électricité nucléaire.

¹ Loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité.

² Arrêté du 17 mai 2011 fixant le prix de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique.

³ Arrêté du 17 mai 2011 fixant le prix de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique à compter du 1er janvier 2012 ; l'écart de prix prenait en compte le renforcement des mesures de sécurité à prévoir après la catastrophe de Fukushima le 11 mars 2011.

Les fournisseurs alternatifs bénéficient d'un accès au parc nucléaire « historique », c'est-à-dire les centrales en fonction à l'ouverture du dispositif, dans des conditions économiques équivalentes à celles de l'exploitant de la centrale. Ce compromis a permis à la France de maintenir les tarifs réglementés de vente (TRV) proposés par l'opérateur historique.

La loi prévoit qu'un décret détermine les modalités de calcul du prix de l'ARENH (article L. 337-15 du code de l'énergie). Le projet de décret, élaboré en 2014 par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), a fait l'objet d'échanges avec la Commission européenne. Ces échanges n'ont pas abouti à une solution acceptée par les deux parties sur le mode de calcul. Le projet n'a pas été modifié et le décret n'est jamais paru. Le prix de l'ARENH qui doit, d'après les dispositions de l'article L. 337-14 du même code, être révisé chaque année, est inchangé à 42 €/MWh depuis 2012.

2. DES OBJECTIFS PARTIELLEMENT ATTEINTS, DES SITUATIONS DE MARCHÉ MAL ANTICIPÉES

L'ARENH s'était vu assigner par le législateur, dans l'exposé des motifs de la loi NOME, trois objectifs :

- préserver pour le consommateur final le bénéfice de l'investissement réalisé dans le développement du nucléaire ;
- assurer le financement du parc de production existant et favoriser les investissements ;
- permettre à la concurrence de s'exercer.

Les premier et troisième objectifs ont été atteints. D'une part, la préservation du bénéfice de la « rente nucléaire » pour les consommateurs est assurée dans l'hypothèse où le prix de l'ARENH reflète les coûts de production. D'autre part, les évaluations effectuées par l'Autorité de la concurrence en 2016 et celle, provisoire, de la CRE constatent que la concurrence s'exerce dans le domaine de la fourniture d'électricité au consommateur. Les fournisseurs alternatifs ont des parts de marché croissantes, l'ARENH leur permettant de construire des offres de marché compétitives par rapport aux TRV.

S'agissant du deuxième objectif, le caractère optionnel de l'ARENH ne permet pas de garantir à EDF que ses charges de production seront couvertes en cas de prix de marché « bas » (inférieur à l'ARENH). Ce cas de figure n'était pas forcément anticipé lors de la conception du mécanisme. Des souscriptions à hauteur de 60 TWh ont été enregistrées de 2011 à 2014, mais la baisse des prix de gros de l'électricité en deçà de 42 €/MWh a entraîné une nette diminution du volume pour l'année 2015 : cinq fournisseurs alternatifs bénéficiant d'une attribution y ont renoncé pour s'approvisionner sur le marché. EDF s'est trouvé contraint d'écouler sur les marchés de gros le volume d'électricité nucléaire qu'elle avait réservé pour ces fournisseurs alternatifs, à un prix inférieur à son coût de production (qui est, sous réserve de son actualisation, le prix de l'ARENH).

À l'inverse, les fournisseurs alternatifs peuvent bénéficier selon leurs anticipations annuelles d'une électricité au prix de l'ARENH, sans supporter les engagements de long terme associés aux moyens de production nucléaire. Cette utilisation du droit à l'ARENH par les fournisseurs alternatifs ne correspond pas aux objectifs assignés par le législateur.

Par ailleurs, les investissements des fournisseurs alternatifs dans des moyens de production de base sont inexistantes et aucun contrat de long terme n'a permis à ces derniers de préparer la fin de l'ARENH après 2025.

3. LE MÉCANISME DE L'ARENH DOIT ÉVOLUER POUR S'ADAPTER AU NOUVEAU CONTEXTE

Le mécanisme de l'ARENH doit être repensé dans un contexte qui a évolué depuis 2010. Les TRV sont désormais remis en cause par le juge administratif⁴, la « rente nucléaire » est moins avantageuse après plusieurs années où les prix de marché ont été inférieurs à l'ARENH, enfin, la croissance des énergies renouvelables (EnR) modifie la structure du parc de production électrique et la rentabilité des moyens de production nucléaire.

Après une année 2016 au cours de laquelle aucun fournisseur n'a demandé l'ARENH, la brusque remontée des prix de vente à terme observée en octobre 2016, du fait des incertitudes sur la disponibilité des centrales nucléaires, juste avant les demandes d'ARENH pour 2017, a conduit les fournisseurs alternatifs à s'inscrire à nouveau dans le dispositif ; ils ont bénéficié de plus de 80 TWh pour l'année 2017. Or, lors de la souscription pour 2017, les fournisseurs avaient pour partie sécurisé leur approvisionnement : l'augmentation rapide des prix à terme de l'électricité fin 2016 a recréé des risques d'arbitrage entre ARENH et marché. Dans ce contexte, les modalités de l'ARENH ont été modifiées par arrêté en novembre 2016⁵ puis par décret en mars 2017⁶. Ces deux textes évitent qu'un fournisseur alternatif ne puisse bénéficier de failles juridiques pour utiliser le dispositif ARENH dans un arbitrage infrannuel qui laisserait EDF écouler à perte sa production quand les prix de gros sont bas, et au contraire limiterait ses revenus quand ils sont haut.

Ces évolutions laissent intactes certaines faiblesses du mécanisme, qui portent sur la méthode de calcul du prix et sur son caractère d'option asymétrique.

La méthode de calcul du tarif doit, d'après le code de l'énergie, être « *représentatif[ve] des conditions économiques de production d'électricité par les centrales nucléaires* ». La Cour considère qu'aucun consensus n'est possible tant que ce tarif est à la fois celui d'une option gratuite d'arbitrage avec le prix de marché, donc un prix maximum de vente pour EDF, et celui qui reflète les conditions économiques de production, c'est-à-dire un prix minimum de vente pour EDF.

L'optionnalité annuelle de l'ARENH pour les fournisseurs alternatifs n'est pas représentative des conditions économiques pour l'exploitant, lequel consent des investissements dans un actif dont la durée de vie est au moins égale à 40 ans. Ne recourir à l'ARENH que lorsque les conditions de marché y sont favorables, sans financer le reste du temps les actifs du parc électronucléaire, pèse sur l'équilibre comptable de l'exploitant des centrales, et potentiellement sur le financement de leur sécurité.

Le *statu quo* n'est pas souhaitable pour trois raisons.

Tout d'abord, les coûts croissants du nucléaire dus au « grand carénage »⁷ et l'effet de l'inflation rendent le niveau de 42 €/MWh de plus en plus arbitraire. Ce tarif de l'ARENH joue de surcroît le rôle d'un prix de référence de long terme pour les marchés de l'électricité, élément important au vu de la durée de vie des investissements associés à la production électrique. Son influence dépasse donc le simple enjeu du financement de la production nucléaire.

Ensuite, le volume plafond de l'ARENH, choisi selon le bouquet énergétique de l'année 2010, doit s'apprécier en fonction de la transition énergétique en cours. La programmation pluriannuelle de l'énergie de 2016, prévoit une baisse de la part du nucléaire, ce qui rend le volume de 100 TWh d'ARENH proportionnellement plus important.

⁴ Conseil d'État, 19 juillet 2017, Association nationale des opérateurs détaillants en énergie, recours n°370321.

⁵ Arrêté du 14 novembre 2016 portant modification de l'arrêté du 28 avril 2011 pris en application du II de l'article 4-1 de la loi n° 2000-108 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

⁶ Décret n° 2017-369 du 21 mars 2017 relatif aux modalités d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique.

⁷ Investissements permettant la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires au-delà de 40 ans.

L'ARENH est un dispositif transitoire qui doit prendre fin en 2025, sans que pour l'instant une alternative aux moyens nucléaires n'existe. L'adaptation du marché électrique après cette date doit être suffisamment anticipée par les fournisseurs alternatifs, une évolution de la trajectoire du volume de l'ARENH pouvant y contribuer.

Enfin, l'asymétrie de l'option se double d'une asymétrie de l'information, EDF n'ayant connaissance qu'avec un préavis de 40 jours des souscriptions ARENH de l'année à venir, quand la constitution des portefeuilles de clients et les ventes à terme s'étalent sur plusieurs années. Un lissage des souscriptions ARENH sur des périodes de temps comparables limiterait les risques auxquels EDF est exposé en conservant trop ou trop peu d'électricité à terme pour servir les fournisseurs alternatifs.

La Cour considère ainsi que le prix et les conditions de l'ARENH doivent évoluer de façon coordonnée, afin d'être représentatifs des conditions économiques de production d'électricité des centrales nucléaires, en prenant en compte toutes les configurations de marché possibles par rapport au niveau de l'ARENH.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

- **Recommandation n° 1** (destinataire : ministère de la transition écologique et solidaire) : Organiser une souscription graduelle de l'ARENH étalée sur plusieurs mois pour lisser l'avantage asymétrique des fournisseurs alternatifs ;
- **Recommandation n° 2** (destinataire : ministère de la transition écologique et solidaire) : Renforcer les informations transmises par la CRE à EDF notamment en ce qui concerne les volumes souscrits graduellement (en vertu de la recommandation n°1) et les marges d'arbitrage que conservent les fournisseurs alternatifs (par l'application des clauses dites de monotonie⁸) ;
- **Recommandation n° 3** (destinataire : ministère de la transition écologique et solidaire) : Adapter le mécanisme de l'ARENH pour que les fournisseurs alternatifs prennent un engagement de moyen terme qui rende compte de conditions économiques équivalentes à celles assumées par l'exploitant, par exemple en part de leur approvisionnement souscrit à l'ARENH.

-oOo-

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication⁹.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;

⁸ Engagements minimum obligatoires des fournisseurs lors des guichets semestriels pour respecter le caractère annuel de l'ARENH.

⁹ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).

- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud