

## **Débat public « nouveau nucléaire »**

### **Séminaires relatifs aux questions économiques**

#### ***Thème CFE-CGC : financement, régulation et market design***

Dans un contexte où la souveraineté et l'indépendance énergétique du pays redeviennent des priorités, les décisions de politique publique doivent contribuer à la sécurité d'alimentation électrique du pays, ce qui suppose des moyens de production pilotables en capacité suffisante.

L'investissement dans ce type de production électrique bas carbone s'avère être très intensif en capital ; dès lors sa compétitivité et donc son développement dépendent d'une part des économies réalisées par l'effet de série et donc l'industrialisation des méthodes et fabrications, et d'autre part du coût de financement et de la visibilité sur les recettes sur une longue période pour assurer les amortissements induits et donc la couverture des coûts. Les nouveaux projets nucléaires, lesquels relèvent complètement de cette catégorie, doivent par conséquent pouvoir bénéficier de modalités de financement et de régulation adaptées, et donc de signaux économiques de long terme.

La France a déjà été confrontée à cette question. Si elle a pu développer, dans les années 1970 -1980, un parc électronucléaire compétitif se situant au cœur de ses objectifs d'indépendance énergétique, c'est parce que ces conditions étaient réunies. L'électricien national EDF, alors Établissement Public à caractère Industriel et Commercial, a pu autofinancer ce projet gigantesque projet industriel grâce à des conditions de financement que lui apportaient son statut spécifique et son adossement explicite à l'État. Cet autofinancement, qui reposait sur des emprunts réalisés dans des conditions attractives, était sécurisé par une trajectoire tarifaire adaptée à la couverture de ses coûts (remboursement des emprunts) et assumé alors par l'État.

C'est donc bien le couple entreprise publique / monopole régulé qui a créé les conditions de financement et de régulation nécessaires à la construction du parc nucléaire français.

Avec l'ouverture des marchés hélas engagée dans les années 90 et le changement de forme juridique d'EDF en 2004, les conditions ne sont aujourd'hui plus les mêmes. EDF est depuis lors une société anonyme et jusqu'à ce jour cotée en bourse, et est soumise à la concurrence. Cette concurrence se révèle factice puisqu'elle n'a pu se développer que par le biais d'un dispositif mortifère et asymétrique, l'ARENH, imposant à EDF de céder un volume important de son productible nucléaire à des prix ne couvrant pas ses coûts et donc le privant de ressources pourtant indispensables pour assurer le renouvellement de son outil industriel nucléaire. En outre, EDF est exposée à la volatilité des prix de marché (comme l'avait été British Energy dans les années 90, ce qui l'avait conduit à une situation de quasi-faillite qui avait obligé le gouvernement britannique à le renationaliser). Enfin, EDF est désormais scrutée à la loupe par la DG COMP de la Commission européenne, très soucieuse face à tout dispositif assimilable à une aide d'État, comme le montrent les débats autour du projet Hercule et de la mise en concurrence des concessions hydrauliques.

Qui plus est, le niveau d'endettement d'EDF, dont la cause est pour l'essentiel à rechercher dans les décisions depuis 25 ans de l'État, agissant en tant que régulateur, et la faiblesse de ses fonds propres, elle-aussi résultante des décisions de l'État agissant là en tant qu'actionnaire, interdisent la reproduction des modalités de financement connues dans les années 70. Dans les faits, force est de constater que l'État se révèle être un piètre actionnaire, incapable de vision de long terme, qui n'a jamais prévu d'assurer, ni lui ni via EDF, le financement du renouvellement du parc nucléaire, pourtant connu dès la construction du parc.

Parce que la France est désormais au pied du mur pour financer les investissements nécessaires à son ambition bas carbone, de nouvelles solutions de financement et de régulation sont aujourd'hui à bâtir.

L'expérience britannique sur les projets nucléaires Hinkley Point (HPC) et Sizewell est à ce titre éclairante :

- le financement doit-il assurée par la puissance publique ?
- quelle part doit revenir au financement en fonds propres des entreprises ?
- le partenariat public-privé est-il la solution ?
- les modèles réglementaires CfD (Contract for Difference) et RAB (Regulated Asset Base) sont-ils la clef ?

Mais le Royaume-Uni n'est plus dans l'Union Européenne (UE) et n'est donc plus soumis aux règles européennes depuis le Brexit, aussi on peut se demander si ces modèles britanniques de financement et de régulation, ceux d'HPC qui avaient reçu l'aval de la DG Comp avant le Brexit, comme ceux de Sizewell, sont acceptables aujourd'hui et donc envisageables dans l'UE.

De même, les débats européens de 2022, aussi passionnés que clivants, autour de l'inclusion du nucléaire dans la taxonomie européenne, démontrent que l'accès du nucléaire au financement est encore et toujours une question qui divise, alors même que le Traité Euratom stipule que l'Union Européenne doit favoriser les investissements dans le nucléaire et que ce traité est bien souvent oublié quand il s'agit de financer ces investissements. Les débats autour des fonds européens de REPowerEU en sont la malheureuse illustration.

Par ailleurs, la crise des prix de l'énergie que l'Europe connaît aujourd'hui, avec son cortège dramatique de conséquences économiques et sociales, met en exergue l'urgence à réformer en profondeur le marché européen de l'électricité afin de sortir de la tyrannie du marché spot et d'un marché Energy Only, et de donner enfin des signaux favorables aux investissements bas carbone de long terme, en dépassant l'horizon de court-terme des marchés spots.

La mise en place d'instruments de financement, public comme privé, et de régulation adaptés à la nature capital-intensive et de long terme du nucléaire doit dès lors s'inscrire dans un contexte européen de révision du régime des aides d'État (à laquelle la crise actuelle semble ouvrir la voie, possibilité qui commence à être envisagée au sein de la Commission), de taxonomie et de réforme du market design européen. A cet effet, la mise en place de Power Purchase Agreement (PPA) ou de Contract for Difference (CfD) est un premier pas dans la direction du financement des projets de nouveau nucléaire, mais rien ne garantit que ce premier pas soit suffisant.

Ces deux types de contrats présentent des caractéristiques et des avantages différents. Là où le CfD permet à l'investisseur dans un moyen de production d'avoir une vision à long terme sur ses revenus potentiels et donc de baisser le coût du financement pour arriver dans le cas du nucléaire à des taux qui pourraient s'approcher de ceux du renouvelable (et ainsi augmenter l'efficacité du financement), le PPA permet lui de donner aux clients / consommateurs une vision long terme sur ses approvisionnements et donc les prix de la fourniture, et donc de le mettre à l'abri de variations comme celles que l'on connaît actuellement, mais aussi, d'autre part, de donner au producteur une assurance sur ses volumes de vente. A noter que ces deux procédés ne sont pas incompatibles entre eux et peuvent être complémentaires. Il est intéressant de se rappeler que les financements des premiers réacteurs de Fessenheim et de Bugey ont eu recours à des modèles que l'on appelait « centrale à participation » où le client du contrat était un autre énergéticien. Ce modèle a donc déjà fait ses preuves.

Plus largement, il ne faut pas perdre de vue que le premier objectif du système électrique, est d'assurer la sécurité d'alimentation électrique, à des prix compétitifs. Il doit donc disposer d'un ensemble de moyens de production d'électricité bas carbone permettant, à chaque instant, de couvrir une demande d'électricité amenée à augmenter sous l'effet d'une électrification unanimement reconnue comme levier central de la décarbonation de l'économie. Ces moyens de production, qu'ils soient pilotables ou intermittents, doivent donc pouvoir coexister « pacifiquement », dans le respect d'une forme d'équilibre et d'une véritable égalité de traitement régulateur, ce qui suppose de mettre fin aux distorsions de régulation qui existent encore aujourd'hui et qui privilégient indument certaines énergies intermittentes au détriment du nucléaire et accroissant ainsi le coût du nucléaire.

La transition énergétique ne réussira que si elle est climatiquement efficace, économiquement soutenable, et socialement juste. Pour cela, elle doit s'appuyer sur le principe de neutralité technologique et donc des mécanismes de financement du nucléaire les plus justes et les plus efficaces possibles.