Institut Européen pour la Gestion Raisonnée de l'Environnement (IEGRE) 83 boulevard de Courcelles, 75008 Paris 06 78 05 09 88 garrigues@iegre.net

4 mai 2010

Appréciation de la qualité de l'Etude d'Impact accompagnant le Projet de loi « Nouvelle Organisation du Marché de l'Electricité NOME »

enregistré le 14 avril 2010 à l'Assemblée Nationale

L'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 (relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution) dispose que les Projets de loi seront accompagnés d'une étude présentant leurs impacts.

L'IEGRE¹ s'est donné pour mission d'évaluer la qualité des Etudes d'Impact qui accompagnent les projets de loi ayant un rapport avec l'Environnement, l'Ecologie ou la Sécurité sanitaire.

Ce document présente l'évaluation faite par l'IEGRE sur la qualité de l'Etude d'impact qui accompagne le Projet de loi de « Nouvelle Organisation du Marché de l'Electricité - NOME », n° 2451, enregistré le 14 avril 2010 à la Présidence de l'Assemblée Nationale.

Méthodologie et outils pour l'évaluation de la qualité de l'étude d'impact

Nous procédons à une revue critique de l'Etude d'Impact, à la lumière d'un cahier des charges définissant les critères de bonne qualité d'un tel document.

Ce cahier des charges a été construit par nos soins en reprenant l'essentiel du « Référentiel de rédaction des Etudes d'impact » issu des travaux du Secrétariat Général du Gouvernement (tel que présenté par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, par le rapport Goasguen Mallot du 19 novembre 2009), auquel nous avons jugé utile d'ajouter deux notions :

- la nécessité de présenter l'impact économique global du projet, sous la forme de résultats financiers comparatifs clairs et complets (charges et produits globaux) de l'opération sur son horizon opérationnel, ainsi que ceux des autres options possibles avec justification du choix retenu, et

¹ L'IEGRE, Institut Européen pour la Gestion Raisonnée de l'Environnement, est un *think tank* créé en 2007, qui étudie les questions Environnement en veillant à une prise en compte attentive des aspects scientifiques et économiques, pour traiter ces sujets en toute clarté et pondération (voir www.iegre.net).

- une appréciation sur la solidité et la fiabilité des bases scientifiques et techniques qui le sous-tendent (notamment pour déterminer si le principe de précaution trouve à s'appliquer).

Les principales étapes prévues par le Référentiel du Secrétariat Général du Gouvernement, ainsi complété par nos soins, donne donc lieu au Référentiel suivant (ayant enlevé les deux derniers paragraphes, que nous n'examinons pas dans ces évaluations, à savoir : « consultations menées », « mise en œuvre / évaluation prévue »)

- 1. Diagnostic et justification de l'action
 - 1.1. Présentation du problème rencontré
 - 1.2. Justification du principe d'une intervention
- 2. Définition des objectifs
 - 2.1. Description de la situation visée et des objectifs qui lui sont associés
 - 2.2. Présentation de l'intervention retenue
 - 2.3. Présentation des objectifs associés à l'intervention
 - 2.4. Conditions clés de succès
- 3. Options possibles et nécessité de légiférer
 - 3.1. Liste des options possibles
- 3.2. Degré de contribution de chaque option à la résolution du problème (y compris résultat financier et appréciation scientifique)
- 3.3. Présentation des motifs qui ont conduit au choix de l'option proposée par le projet de loi (y compris la justification de la nécessité de légiférer et résultat financier, appréciation scientifique)
- 4. Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées
- 4.1. Recensement et analyse d'impacts (économiques, sociaux, environnementaux, juridiques, sur les administrations, sur la justice)
 - 4 séq. Analyses sur les publics, budgétaire, de risque, mise en œuvre
 - 4.7. Avantages et inconvénients de l'option proposée, conclusion sur la faisabilité

Notant le traitement particulier des projets de loi d'autorisation pour la prise de mesures par Ordonnances : les trois premiers chapitres sont présentés, mais l'évaluation des conséquences (chapitre 4) n'y figure pas ; les règles concernant les Ordonnances ne semblent pas encore complètement fixées, suite aux décisions du Conseil Constitutionnel (une Etude d'impact. accompagne également le projet de loi ratifiant les ordonnances, sauf pour les parties de l'ordonnance qui ne concernent que des modifications de forme).

L'Etude d'impact objet de l'évaluation

Le projet de loi donnant lieu à l'Etude d'impact évaluée ici concerne la « nouvelle organisation du marché de l'électricité » (NOME).

Il comporte 11 articles, dont un (l'article 10) renvoie à des ordonnances pour la transposition en droit français de directives européennes.

L'Etude d'impact suit le plan du projet de loi, en présentant successivement :

- dans une partie A l'étude les articles 1 à 10, selon 4 têtes de chapitre :
 - situation de référence et difficultés à résoudre
 - objectifs
 - options possibles et option retenue

- impacts de la réforme envisagée (économiques et sociaux, environnementaux)

- dans une partie B l'étude d'impact de l'article 10 concernant les ordonnances à pendre pour transposition en droit français de deux directives européennes
- dans une partie C, l'étude d'impact de l'article 11 relatif au financement du démantèlement des installations nucléaires.

Résultat de l'évaluation

1. Synthèse de l'appréciation

Synthèse de l'Appréciation

Le plus : plan générale en ligne avec le Référentiel, comparaison des options

Le moins : certaines variantes étudiées succinctement

Notation générale: 5,6 sur 10

Principal point : des questions importantes ne sont pas traitées

Critères	Coef.	Notes /10	Motif
Pertinence	0,32	6	Inclusion de vues politiques, comparaison entre deux options principales qui en réalité sont très proches l'une de l'autre
Complétude	0,28	4	Options non citées, études de variantes succinctes, il manque des éléments de coûts ; l'influence des cours des énergies fossiles est peu évoquée
Fiabilité	0,20	8	Les éléments factuels cités semblent de bonne qualité
Forme	0,10	2	Inclusion du rapport Champsaur dans l'étude, rédigé selon un format différent, ce qui nuit à la clarté
Divers	0,10	8	Texte clair et intéressant en général
Note générale		5,6	Bon document (sauf inclusion d'un rapport non Etude d'impact), manque de validation comparative

2. Appréciation de l'Etude d'impact quant à son plan général

Le plan de l'étude d'impact suit directement celui du Référentiel proposé par le Secrétariat Général du Gouvernement.

Pour la Partie A, les têtes de chapitre de l'Etude d'impact permettent effectivement de retrouver les quatre grands chapitres du Référentiel.

La Partie B, concernant les ordonnances à prendre pour transposition de directives européennes est beaucoup plus succincte, ce qui peut se comprendre dans la mesure où il n'y a pas d'alternatives, et que les conséquences sont relativement réduites ; d'autre part, une Etude d'impact sera réalisée à nouveau pour accompagner les projets de loi ratifiant ces ordonnances.

La Partie C, qui concerne une modification des conditions de la constitution de réserves financières pour charges futures, présente effectivement les 4 chapitres nécessaires, et sa présentation séparée est justifiée, puisqu'il s'agit d'une question différente.

3. Appréciation globale de l'Etude d'impact

(l'analyse détaillée est donnée dans les tableaux à partir de la page 7 de ce document)

Observations générales

Deux points:

a. L'inclusion d'un autre document important dans l'Etude d'impact

Le rapport de la commission Champsaur a constitué une étape importante pour la préparation de cette loi ; son contenu a directement inspiré la loi, et il est logique de le prendre en considération dans l'étude d'impact ; ainsi, l'analyse de l'Etude d'impact aurait pu être déployée normalement, en faisant appel aux éléments de ce rapport en tant que de besoin dans les paragraphes pertinents ; au lieu de cela, on a joint en annexe à l'Etude d'impact le rapport complet tel qu'il est rédigé, en indiquant que ce dernier « ne peut être dissocié » de l'Etude d'impact.

Il en résulte que la lecture de l'Etude d'impact est sensiblement plus malaisée, avec cet important chapitre rédigé suivant une logique différente. Le lecteur est obligé d'aborder le rapport Champsaur d'une manière biaisée par rapport à l'articulation de l'Etude. Il doit aussi s'assurer que le rapport apporte bien les éléments nécessaires à une Etude d'impact dans les points qu'il aborde.

Si une telle tendance se poursuivait à l'avenir, les Etudes d'impact deviendraient rapidement trop absconses, et cette perte de clarté de leur fil conducteur les rendrait pratiquement inopérantes.

b. Habilitation pour Ordonnances

Lorsqu'il s'agit d'Habilitations à légiférer par ordonnances, il est assez logique que le projet de loi présente les diagnostics et objectifs, et qu'ainsi il se distingue peu des deux premiers chapitres de l'étude d'impact – dont il peut même éventuellement reprendre les termes mot pour mot.

Points positif de l'étude d'impact

Tous les chapitres du Référentiel sont systématiquement présentés et renseignés.

Les objectifs et contraintes sont exposés avec clarté.

Le document contient de nombreuses analyses comparatives entre les différentes options possibles.

Lucidité sur certaines conséquences : par exemple, le fait que la structure de la production d'électricité française cadrera mal avec l'idée de marché unique européen.

La forme en général est de bon niveau (clarté, précision, peu de coquilles...).

Points moins positif de l'Etude d'impact

a. Un thème apparaît, dont le maniement dans une Etude d'impact est assez délicat : c'est celui de la caractérisation politique d'une option importante ; il est indiqué que l'acceptabilité de l'énergie nucléaire par la population française est liée au fait que celle-ci en tire bénéfice directement (par l'intermédiaire d'un avantage de prix de l'électricité pour le consommateur), et aussi qu'EDF est gestionnaire unique ; cette affirmation est liée à une analyse située à la limite du politique, dont on se demande si elle a sa place dans une Etude d'impact ; le Projet de loi a été approuvé par le Gouvernement, ce qui veut dire qu'une démarche politique a déjà eu lieu. Mais si le Parlement est d'un avis différent, il rejettera cet argument, qui est à la base de l'option retenue (puisqu'il mène à écarter l'option où EDF vendrait toute son électricité au prix de marché, les Français recevant la compensation de leurs efforts d'investissements

passés non par la modération des prix de l'électricité mais par des dividendes ou une taxation ou des ventes d'actifs – sauf les plus démunis, qui devraient recevoir une aide financière dont le montant serait accru si le prix de l'électricité était fixé en référence au marché libre).

La commission Champsaur avait également évoqué cette question de l'acceptabilité du nucléaire par les citoyens : que ce point soit mentionné dans son rapport n'est pas en soi un problème puisqu'il ne s'agissait pas d'une Etude d'impact, mais la légitimité de la commission sur ce thème semble assez limitée, même si quatre parlementaires en faisaient partie.

- b. Un point de logique économique revêt une grande importance dans le déroulement de l'analyse : l'avantage du parc nucléaire historique pour les consommateurs français ne se matérialise en réalité que lorsque les cours du pétrole dépassent un certain niveau (40-50 dollars le baril) ; ceci ne s'est produit qu'à partir de 2005, ce que reconnaît l'Etude, même si à certaines époques antérieures les deux prix de revient étaient sensiblement égaux². Les dispositions du projet de loi concernent une situation où cet écart de prix en faveur de l'électricité nucléaire issue du parc historique perdurerait ; mais si les cours du pétrole / gaz redescendaient durablement, tout l'exercice s'avérerait inutile ; ceci étant, ce projet ne serait pas nuisible, cela voudrait dire simplement que les fournisseurs alternatifs n'exerceraient pas leur droit de s'approvisionner auprès d'EDF. L'Etude d'impact devrait mentionner cette problématique.
- c. L'impact sur les finances d'EDF de la principale solution alternative (EDF vendrait au prix du marché, et non au coût du nucléaire historique) est écarté en une phrase, disant que « ce scénario virtuel n'a jamais été celui ni des pouvoirs publics, ni des consommateurs ». Le projet de loi prévoit d'obliger EDF à vendre sous un tarif régulé aussi bas que possible, d'où marges plus faibles, perte de valeur financière par rapport aux situations où EDF aurait pu bénéficier seule de l'avantage du nucléaire historique, sans doute appelé à s'accroître encore... L'Etude d'impact écarte cette option d'un revers de main (la logique de cette éviction est en relation avec l'élément d'analyse politique évoqué précédemment).

Les actionnaires minoritaires d'EDF (15 % du capital) seront lésés par la politique proposée : y a-t-il un risque qu'ils exigent une indemnisation ? L'Etude n'en dit rien.

- d. Faut-il maintenir un tarif réglementé pour les petits consommateurs, dès lors que les prix de gros sont sous contrôle ? L'étude ne mentionne pas cette option (sur laquelle l'économiste F. Lévêque exprime des réserves).
- e. Les deux solutions comparées dans le rapport Champsaur se ressemblent sensiblement, selon l'option où la taxe prélevée sur les bénéfices d'EDF en cas de libération des prix serait redistribuée aux consommateurs sous forme d'un rabais sur facture...

² En comparant les coûts de l'électricité pour les ménages et les entreprises entre les Etats membres de l'Union européenne, on constate que la France se trouvait dans la moyenne depuis des décennies, et qu'elle n'a trouvé une situation plus favorable qu'à partir de 2005, lorsque le pétrole a dépassé 50 \$/baril – ce que mentionne le texte de l'Etude d'impact en page 6 Haut

f. Parmi les éléments de coûts du parc nucléaire existant, les externalités ne sont pas citées, ou si elles le sont, c'est pour affirmer qu'il s'agit de faibles montants : la plus importante est celle de l'assurance responsabilité civile contre accident grave, qui pourtant peut représenter des montants considérables. Si elle était prise en compte, la logique du projet pourrait être remise en cause, 3 sauf à considérer que les autres sources d'énergie ne paient pas non plus leurs externalités (épuisement des combustibles fossiles, réchauffement de la planète...), ce qui est moins probant (les prix des combustibles fossiles incluent une prime liée aux anticipations d'épuisement, la question climatique est controversée, d'éventuelles taxes carbones viendront l'internaliser, et en tout état de cause, les montants sont sensiblement plus limités).

g. D'une façon générale, les alternatives ne donnent pas lieu à des examens approfondis ; par exemple la protection contre aléas par des contrats à long terme.

³ Le coût de l'assurance en responsabilité civile contre un grave accident nucléaire peut être approché comme suit : dommages estimés à 200 milliards d'euros, probabilité de 0,5 % d'ici la fin de vie du parc existant, soit un coût annuel d'assurance de 2 % environ des dommages, ou 4 G€ par an, actuellement octroyé gratuitement par l'Etat (audelà du très faible montant couvert par la Convention de Paris) ; par rapport aux coûts de production du parc historique, qui sont de l'ordre de 25 €/MWh pour une production de 400 TWh, soit 9,7 G€, ceci représente un surcoût de l'ordre de 40 %...