

**Intervention de Jean Syrota au colloque Confrontations du 30 novembre 2001, sur le thème :  
« Pour une politique énergétique européenne »**

En guise d'introduction au débat, je voudrais commenter trois mots clés pris dans les deux questions qui sont au programme de cette conférence :

- quelle politique énergétique européenne ?
- quel équilibre entre concurrence et régulation sur les marchés de l'énergie ?

Ces mots clés, pour moi, sont concurrence, régulation et Europe.

Il me semble nécessaire de commencer par leur définition, en me limitant à l'électricité qui, pour l'instant, est le seul domaine de compétence de la CRE.

I - La concurrence :

Vous connaissez tous les principaux reproches adressés aux monopoles :

- un manque d'efficacité économique ;
- des surinvestissements ;
- des subventions d'activités du secteur concurrentiel par les activités de monopole.

En théorie, la concurrence parfaite permet d'atteindre l'optimum économique.

En pratique, les économistes conviennent que la perfection n'existe pas : l'information des participants au marché est insuffisante, les pratiques industrielles ne tendent pas toutes à favoriser la concurrence, il reste à gérer des monopoles naturels comme les réseaux. Aussi est-il nécessaire de faire intervenir un tiers, le plus impartial possible pour réduire ces imperfections : je veux parler du régulateur.

La concurrence est définie par les directives européennes de 1996 et de 1998 sur l'électricité et le gaz respectivement ; elle se caractérise :

- pour le consommateur, par la liberté de choix : pouvoir choisir son fournisseur, pouvoir choisir la prestation qui lui convient ;
- pour les fournisseurs, par l'égalité des conditions d'accès au marché : l'accès aux réseaux, l'accès aux clients, l'accès aux informations, l'accès aux marchés nationaux, donc aux interconnexions, doivent se faire dans des conditions permettant aux nouveaux entrants de concurrencer les opérateurs historiques.

Lorsque la concurrence se développe à partir d'une situation de monopole, il serait commode de pouvoir caractériser le niveau de la concurrence de façon indiscutable. Malheureusement, différents critères sont utilisés séparément ou conjointement et, ils permettent à chacun de démontrer ce qu'il a envie de démontrer : on parle ainsi de l'importance de la baisse des prix constatée, du nombre de clients perdus par l'opérateur historique, de la part de marché du plus gros opérateur et du nombre d'opérateurs dans un pays, de la possibilité pour un consommateur de changer de fournisseur national ou d'acheter à l'étranger et, bien entendu, de l'ouverture officielle du marché qui peut ne rien avoir de commun avec l'ouverture réelle. Je voudrais à cet égard, souligner, à titre d'exemple, que l'Allemagne a, certes, ouvert officiellement son marché à 100 % mais qu'en pratique un consommateur allemand qui cherche à acheter son électricité à l'étranger en est empêché par des tracasseries administratives et des problèmes techniques qui lui sont opposés. L'Allemagne est le

seul Etat membre de l'Union Européenne qui n'a pas de régulateur et son marché dépend du consensus entre opérateurs historiques.

## II - La régulation :

Elle pose, quant à elle, problème au niveau même de sa définition, parce que ce mot est mis à toutes les sauces, sans oublier qu'en anglais, regulation veut dire réglementation, ce qui engendre une confusion supplémentaire.

Aussi, je tenterai de cerner cette notion de régulation par trois aspects :

- par un contexte : celui d'un marché antérieurement purement national, régi par des monopoles (nationaux ou régionaux), dans lesquels les pouvoirs publics s'impliquaient fortement (fixation des prix, décisions d'investissement, financement) ; ce marché s'ouvre à la concurrence : la régulation, c'est la gestion de la transition et l'organisation de la concurrence ;

- par une méthode : la régulation suppose un régulateur, une " autorité indépendante des parties ", au sein de l'Etat, mais détachée des intérêts particuliers, des fournisseurs, du gouvernement ; une autorité spécialisée, aux compétences définies par la loi, aux missions précises ;

- par un objectif : le régulateur doit installer et entretenir la concurrence, en étant attentif aux besoins du marché, en accompagnant son évolution, afin que le consommateur bénéficie de l'ouverture en obtenant le meilleur rapport qualité-prix.

Le régulateur n'est pas pour autant livré à lui-même et donc irresponsable : ses initiatives peuvent être censurées par les tribunaux et il rend des comptes devant le Parlement.

A ce stade, il y a deux notions importantes que je n'ai pas mentionnées :

- les questions du service public (ou service d'intérêt général) : elles relèvent de choix politiques relatifs à tel ou tel bien, service, ou secteur du marché. Elles sont prises en compte par le régulateur et il ne m'apparaît pas qu'elles soient incompatibles avec la concurrence. Simplement le service public a un coût. A titre d'exemple, à l'occasion de l'examen du tarif de reprise par EDF et les distributeurs non nationalisés de l'électricité produite à partir des éoliennes, la CRE a constaté que si le programme de développement des éoliennes prévu était mis en œuvre complètement, il pourrait en résulter une augmentation de 3 à 4 ct./kWh pour l'ensemble des consommateurs soit, pour les consommateurs industriels, 20 % du prix de leur électricité. Or, les charges de service public ne concernent pas que les éoliennes.

- des questions de politique énergétique relèvent incontestablement des gouvernements et pas des régulateurs. Il n'est pas du tout certain que le marché garantit l'équilibre offre-demande et qu'il conduit à réaliser en temps utiles les investissements de production et de transport nécessaires. Il est certain qu'il ne garantit pas la diversité des sources d'énergie souhaitables et qu'il ne construit pas les stocks de sécurité ou les dispositions à prendre en cas de crise.

## III - L'Europe :

Il faut, d'abord, s'interroger sur sa définition : on pense, évidemment, en premier à l'Union Européenne ; on distingue ainsi un espace comportant des réseaux, des consommateurs et des producteurs qui y sont raccordés, ainsi que des institutions, mais il est peut-être au moins aussi pertinent du point de vue du marché européen de l'électricité de parler de la " plaque électrique "

européenne, c'est-à-dire, l'ensemble des pays dont les réseaux sont interconnectés comprenant la Suisse, la Norvège, et la plupart des pays candidats de la première vague.

Quant au marché unique de l'énergie, en l'absence de modèle disponible pour une union d'Etats qui n'est ni une fédération, ni un Etat, les directives s'efforcent de le construire de façon pragmatique. Il me semble nécessaire d'insister sur le caractère crucial du développement des capacités d'interconnexions internationales pour garantir l'existence physique de ce marché. La tendance actuelle sous l'influence des gestionnaires de réseaux, des traders et des producteurs, est de développer des mécanismes d'enchères chaque fois que des interconnexions sont réputées insuffisantes ; mais le résultat, c'est qu'au moment où l'on supprime les péages aux changements de réseaux, parce qu'à l'image des droits de douane, ils freinent le commerce international, on crée des droits de passages aléatoires qui peuvent être encore plus importants. L'Union Européenne a un rôle primordial à jouer pour lancer des programmes de travaux indispensables fondés sur des procédures communes.

Créer un marché unique concurrentiel, implique aussi d'en prévoir la régulation. De même qu'au niveau des Etats, le régulateur est indépendant de l'exécutif, de même il faut créer une entité de régulation européenne à côté de la Commission et en relation avec le Parlement Européen, un peu comme cela a été fait pour la régulation des marchés financiers. Ce comité ad-hoc, réunissant les régulateurs nationaux, qui devraient exister dans tous les Etats membres et être dotés de pouvoirs comparables, pourrait orienter les évolutions du marché, proposer les dispositions nécessaires pour faire régner la concurrence et en surveiller la mise en œuvre.

Les projets de directive actuellement en cours de discussions pourraient avantageusement adopter une telle orientation.

Jean Syrota