

Commission de Régulation de l'Electricité

Conférence de presse du 29 juin 2001

RAPPORT ANNUEL **Juillet 2000 – Juin 2001**

De l'ouverture du marché français **à la construction du marché européen de l'électricité**

Jean SYROTA
Président de la CRE

I. Introduction

Quinze mois après sa création, la CRE publie aujourd'hui son second rapport d'activité, le premier annuel puisque le précédent était paru après seulement trois mois d'existence de la Commission. Ce second rapport fait le point sur l'ouverture du marché français de l'électricité, tel qu'elle a été prévue par la loi du 10 février 2000 transposant la Directive communautaire du 19 décembre 1996.

II. Le marché français

1. Des réseaux accessibles

Une fois connus les consommateurs éligibles (c'est-à-dire ceux qui ont le droit de choisir leur fournisseur là où ils le veulent), l'action de la CRE a principalement porté sur la mise en place de conditions équitables et non-discriminatoires pour que tous les fournisseurs (producteurs, négociants, courtiers), intéressés par le marché français, puissent lutter à armes égales avec l'opérateur historique. Ainsi, RTE fonctionne désormais comme une entreprise indépendante au sein d'EDF et la CRE a approuvé son programme d'investissements. De plus, le droit d'accès aux réseaux s'exerce dans des conditions permettant de changer de fournisseur, car la CRE a réglé les difficultés concernant l'accès aux comptages et mis en place le mécanisme du responsable d'équilibre. Désormais, tout consommateur éligible peut donc acheter son électricité au fournisseur français ou étranger qu'il souhaite.

2. L'accès régulé aux réseaux

Les tarifs régulés d'accès aux réseaux de transport et de distribution demeurent à établir. La procédure, qui est longue, suit actuellement son cours.

- La consultation sur les principes tarifaires a eu lieu en mai et juin 2000.
- La CRE a rendu son avis sur le décret encadrant les tarifs le 25 juillet 2000.
- Le décret a été publié le 26 avril 2001, c'est-à-dire neuf mois plus tard ;
- Enfin, la proposition de la CRE a été adressée au Gouvernement le 31 mai 2001.

3. Un marché en évolution

a. L'évolution de l'offre

L'offre est incontestablement en voie de diversification.

- CNR et SNET recouvrent leur indépendance et passent des accords avec des partenaires européens (respectivement avec ELECTRABEL et ENDESA);
- Il existe actuellement une trentaine de fournisseurs actifs, dont la liste est publiée sur le site Internet de la Commission, www.cre.fr;
- EDF s'apprête à mettre aux enchères 6000 MW, pour répondre à une exigence de la Commission européenne exprimée lors de l'entrée de l'établissement public dans le capital de EnBW.

b. L'évolution de la demande

Plus de la moitié des clients éligibles a séparé contrat de fourniture et contrat d'acheminement pour pouvoir changer de fournisseur. Les clients éligibles ont fait jouer la concurrence, ce qui a entraîné une pression à la baisse des prix.

Désormais, 82 sites ne sont plus approvisionnés par EDF (ce qui représente 7% du marché ouvert). Il faut, de plus, signaler que RTE a fait jouer la concurrence pour ses achats d'électricité destinés à compenser les pertes de son réseau : une vingtaine de fournisseurs nouveaux ont ainsi été choisis, ce qui représente l'équivalent de 4 % du marché.

Au total, quasiment 11% du marché ouvert à la concurrence est donc approvisionné par des producteurs étrangers. Ce chiffre est significatif, surtout si on le compare à celui des autres pays européens, qui affichent pourtant, pour certains d'entre eux, une ouverture théorique supérieure de leur marché.

4. Résultat

Aujourd'hui, chacun des 1 300 sites éligibles français peut donc librement choisir son fournisseur en Europe. Les faits ont ainsi rejoint le droit : en France, les 30 % annoncés sont réellement ouverts à la concurrence. Il faut noter que certains pays, comme l'Allemagne, affichent un taux d'ouverture de leur marché supérieur (100 % pour l'Allemagne), mais que la réalité des faits contredit totalement le taux annoncé.

III. Le marché européen

1. La situation actuelle

L'accès aux marchés demeure inégal en Europe pour des raisons pratiques et techniques. En effet, alors que tout fournisseur peut accéder librement aux consommateurs éligibles français, la libre circulation de l'électricité en Europe peut rencontrer des limites.

- Ainsi, en Allemagne, où il n'existe pas de régulateur sectoriel, selon un rapport du *Bundes Kartellamt* (BKA), il existe des difficultés pour qu'un consommateur allemand puisse changer de fournisseur d'électricité, et l'achat d'électricité à l'étranger est pratiquement impossible ;
- En Italie, la situation est particulière : il existe une gestion unilatérale de l'accès aux interconnexions. L'Italie a décidé d'attribuer unilatéralement 2100 MW pour le transit depuis la France, en hiver, ce qui est faible (d'ailleurs, 2 800 voire 3 000 MW transitent par cette liaison). Aucun accord n'ayant, pour l'instant, été trouvé, la CRE a demandé à RTE de mettre en place, de façon également unilatérale, un mécanisme provisoire d'allocation forfaitaire de 2 400 MW, et, pour l'instant, aucune notification officielle de refus n'a été émise ;
- La capacité de liaison entre la France et l'Espagne est très insuffisante, même si des travaux de renforcement et une bonne collaboration entre les gestionnaires de réseaux concernés peuvent permettre d'espérer une amélioration de la situation.

2. Un réseau en devenir

Pour le plateau continental, le progrès passera par la suppression des barrières tarifaires aux échanges. Des discussions ont eu lieu dans le cadre des forums de Florence entre les Gouvernements, les gestionnaires de réseaux (ESTO), les producteurs, les traders, les consommateurs d'électricité et les régulateurs. Un accord avait été trouvé pour mettre en place un système transitoire permettant de supprimer l'essentiel des barrières tarifaires : les coûts des transits purs avaient été arrêtés et il était convenu d'appliquer le principe de subsidiarité en ce qui concerne les modalités de paiement. Dans ce cadre, l'Allemagne et la Belgique ont décidé de mettre en place une taxe à l'exportation. La Commission les a trouvés inacceptables et propose de régler le problème par le biais d'un règlement européen. Pourtant, le système provisoire retenu, s'il présentait des défauts, constituait toutefois un progrès indéniable par rapport au système actuel qui perdure.

Un système définitif est en cours d'élaboration ; il devrait être plus équitable et moins coûteux. Chaque jour qui passe est toutefois un jour de plus pendant lequel la concurrence est entravée.

3. L'évolution de l'offre

Il est indéniable qu'il existe une surcapacité sur la plaque continentale et qu'aucune révolution technique n'est en vue. Dans ce contexte, les opérateurs se positionnent pour devenir des acteurs aux dimensions européennes, en procédant à des fusions et à des acquisitions. E.ON et EDF ont été particulièrement actifs à cet égard.

4. L'effet de l'ouverture sur les prix

L'ouverture du marché entraîne clairement une pression à la baisse, certainement de l'ordre de 15 % pour les grands consommateurs en France. Il est toutefois difficile de quantifier cette baisse, car il n'existe pas de chiffres officiels et incontestables, en l'absence d'indices de prix fiables et parce que les indices boursiers sont encore insuffisants.

IV. Les axes de progrès

1. Les axes de progrès en France

a. Compléter les garanties d'une concurrence équitable

La loi prescrit une séparation comptable entre la production, y compris la commercialisation (le projet de Directive européenne prévoit de séparer la production et la commercialisation), la distribution et le transport, pour permettre le calcul des tarifs d'accès au réseau et pour éviter les subventions croisées. En France, les premiers principes ont été fixés et les règles ainsi que les protocoles (qui sont les accords passés entre deux entités du même opérateur intégré, comme RTE et le reste d'EDF) devront être en place avant la fin de l'année. La CRE procédera à des enquêtes sur les comptes d'EDF à partir de l'automne, pour vérifier que les chiffres annoncés sont justifiés.

b. Renforcer les garanties d'une concurrence équitable

La CRE estime que le tarif d'accès aux réseaux est un point déterminant. Le tarif actuel, provisoire, est celui qui avait été élaboré par EDF lorsque la directive européenne l'a imposé. Il faut, désormais, mettre en œuvre, en France, le tarif régulé d'utilisation des réseaux, ce dernier étant fixé par le gouvernement sur proposition de la CRE.

Il convient également d'imposer en toute occasion la concurrence la plus large. La vente des 6 000 MW d'EDF permettra au plus grand nombre d'opérateurs de soumissionner et d'affirmer ainsi leur présence en France.

c. Développer l'usage des mécanismes de marché

Un marché spot sera mis en place avant la fin de l'année par Euronext, et un marché d'ajustement devrait par la suite être créé. Le traitement des congestions aux frontières par des mécanismes d'enchères devrait se développer. La loi prévoit un dispositif de soutien aux énergies renouvelables et à la cogénération, qui repose aujourd'hui sur une obligation

d'achat à un prix fixé par un tarif arrêté par le gouvernement. La CRE a affirmé qu'il serait moins coûteux pour les consommateurs d'électricité s'il était fondé sur des appels d'offres et, à terme, sur un mécanisme de marché (certificats verts).

2. Les axes de progrès en Europe : vers un marché européen régulé

Un nouveau projet de directive européenne est en cours d'élaboration. Il va dans le sens d'une plus grande ouverture du marché (avec une éligibilité étendue à tous les consommateurs européens et une définition des pouvoirs minimum des régulateurs). La CRE souhaite, dans ce cadre, que la régulation européenne soit coordonnée par les régulateurs nationaux plutôt que par des règlements européens.

V. Conclusion

Une étape décisive a donc été accomplie dans notre pays : le libre choix du fournisseur est garanti aux consommateurs éligibles. La concurrence va encore s'intensifier. Succédant à 54 ans de monopole, la culture de marché est naissante : il faut accompagner sa croissance, et le bilan, au bout de 15 mois, est satisfaisant. Le régulateur a justement cette responsabilité : celle d'informer, de convaincre, de superviser l'ouverture du marché et d'arbitrer les éventuels différends.

Questions de la salle

La loi du 10 février 2000 prévoit la publication de nombreux décrets. Où en sommes-nous aujourd'hui ?

Jean SYROTA

La loi du 10 février 2000 prévoit la publication d'environ 55 décrets dont 14 sont importants, selon la CRE, pour l'ouverture du marché. Jusqu'à présent, 13 textes ont été publiés, dont 4 figurent parmi les décrets jugés importants.

Vous avez annoncé qu'une enquête visant EDF serait menée en automne. De quels pouvoirs disposez-vous ?

Jean SYROTA

La CRE dispose d'un pouvoir d'enquête et de sanction. Dans ce cadre, elle peut infliger, en cas de récidive, une amende s'élevant à 5 % du chiffre d'affaires concerné, ce qui est certainement dissuasif, spécialement pour les plus importantes des entreprises qu'elle sera amenée à contrôler.

J'aimerais vous poser deux questions concernant EDF. Tout d'abord, pensez-vous que la privatisation de cette entreprise favoriserait l'ouverture du marché français de l'électricité ? Ensuite, la Commission européenne a décidé de mener une enquête pour déterminer si EDF ne reçoit pas des aides illégales de l'Etat français dans le domaine nucléaire. Qu'en pensez-vous ?

Jean SYROTA

La CRE est chargée de faire appliquer l'ouverture à la concurrence, et l'éventuelle privatisation d'EDF ne modifierait pas la situation : la CRE applique les directives européennes, quel que soit le statut des opérateurs.

Raphaël HADAS-LEBEL

Le Traité de Rome précise d'ailleurs clairement que la nature publique ou privée de l'opérateur n'a aucune conséquence.

Jean SYROTA

En ce qui concerne votre seconde question, nous n'avons rien à dire à ce sujet car elle ne concerne pas la mission de la CRE : il existe aussi des directives européennes sur la libre circulation des capitaux, des aides illégales... ; la commission européenne est chargée d'en vérifier la bonne application sous le contrôle de la cour de justice européenne.

La CRE réagit, en revanche, quand certains avancent le prétexte, pour défendre leur marché national contre les avancées d'EDF, que le marché français ne serait pas ouvert à la concurrence : cet argument est faux. Le fait que le marché n'est ouvert qu'à 30 % n'est pas non plus un argument recevable : l'ouverture du marché est conforme à la directive européenne et concerne les consommateurs les plus importants, qui sont le plus aptes à faire jouer la concurrence. De plus, de nombreux pays (sept Etats-Membres) ont ouvert leur marché de 30 à 35 %, ce qui est le cas de la France pour laquelle il faudrait ajouter l'ouverture à la concurrence effectuée par RTE pour ses pertes techniques (dans les autres pays, les achats correspondants se font généralement chez l'opérateur historique).

Vous avez beaucoup parlé de l'Allemagne. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi ce marché n'est pas réellement ouvert ?

Jean SYROTA

La France est souvent opposée à l'Allemagne, ce dernier pays étant présenté comme plus vertueux dans le domaine de l'ouverture des marchés puisque l'ouverture de son marché est de 100 %. Pourtant, il y a loin, dans ce pays, de la théorie à la pratique : en raison d'obstacles divers (il existe ainsi plusieurs réseaux en Allemagne) et parce qu'il n'existe pas de régulateur sectoriel, il est pratiquement impossible pour un consommateur allemand d'acheter son électricité à un fournisseur étranger.

Vous avez également dit qu'il était difficile d'évaluer la baisse des prix induite par l'ouverture du marché de l'électricité. Avez-vous effectué une comparaison internationale ?

Jean SYROTA

Aucune comparaison internationale sérieuse n'est, hélas, disponible, en particulier parce que les consommateurs les plus importants ne veulent pas communiquer les prix qu'ils ont obtenus. De plus, les comparaisons ne seraient valables que pour des consommateurs comparables, tant en quantité qu'en modulation sur l'année.

Un accord est-il proche d'intervenir avec les Allemands en ce qui concerne la tarification transfrontalière ?

Jean SYROTA

La Commission européenne mène ces discussions, qui finiront, je l'espère, par aboutir.

Vous avez affirmé que 30 opérateurs étaient actifs sur le marché français. Vendent-ils effectivement de l'électricité ou n'ont-ils que des activités de marketing ?

Jean SYROTA

Non, ils vendent de l'électricité. Ainsi, 17 producteurs fournissent RTE pour ses pertes techniques.

Aurez-vous une autorisation à donner lors de la mise aux enchères des 6 000 MW par EDF ?

Jean SYROTA

Juridiquement, la CRE n'a pas d'autorisation à donner. En revanche, rien ne l'empêche de donner son avis, ce qu'elle fera. Trois possibilités sont envisageables :

- si tout est parfait spontanément, elle s'en réjouira ;
- s'il existe des aspects contestables et qu'elle est sollicitée, elle le fera savoir en temps utile et elle se réjouira du résultat ;
- si elle n'est pas consultée et que le mode choisi n'est pas satisfaisant, elle le dira, bien évidemment.

La CRE émet des avis, mais ceux-ci sont loin d'être toujours suivis. Ainsi, votre dernier avis sur l'énergie éolienne a eu peu d'influence sur le Gouvernement. Le fait de ne donner que des avis consultatifs n'affaiblit-il pas votre rôle ?

Jean SYROTA

Ce n'est pas son seul rôle. Elle fait aussi des propositions, qui n'ont pas du tout le même statut que les avis, et elle remplit bien d'autres missions (règlement des différends, enquêtes et sanctions).

Il est vrai que la CRE a rendu un avis résolument négatif sur les tarifs de l'énergie éolienne : il lui semble que les raisons avancées par le Gouvernement (coûts évités, indépendance énergétique, etc.) ne justifient pas le tarif de reprise choisi. D'ailleurs, les prix, dans le monde, sont aujourd'hui souvent compris entre 30 et 35 centimes, et devraient encore baisser. Fixer un prix à 48 centimes en moyenne lui paraît donc conduire à faire peser un coût exorbitant sur le consommateur, et son rôle est de faire en sorte que les coûts de la politique énergétique choisie par le gouvernement soient les moins élevés possibles pour les consommateurs. De plus, la CRE affirme que la méthode des prix de reprise n'est pas la meilleure, et que les appels d'offres et les certificats verts constituent une bien meilleure solution pour suivre les prix du marché.

Jacques-André TROESCH

Il faut, de plus, souligner que le fait qu'il existe une autorité indépendante qui émette un avis, même non suivi immédiatement par le Gouvernement, est tout de même utile pour l'avenir. Il convient par ailleurs de remarquer, à propos de l'énergie éolienne, que le Danemark avait adopté le même système que celui que vient de choisir le Gouvernement français. Ce système a été récemment abandonné au profit d'un mécanisme de marché, car le budget qui y était consacré avait explosé.

Jean SYROTA

La CRE a d'ailleurs signalé dans son avis que le tarif choisi par le Gouvernement devait être notifié à la commission européenne avant d'être mis en application.

**Synthèse réalisée par Ubiqus Reporting (ex Hors Ligne) - 01 44 14 15 00
www.ubiquus-reporting.com**