

Intervention du 18 novembre 2003
Bruno LECHEVIN
au salon des Maires et des Collectivités locales

Mesdames, Messieurs,

Invité par le pôle énergie moniteur, je suis heureux de m'adresser à vous au nom de la Commission de régulation de l'énergie.

Nous sommes à un peu plus de 7 mois d'une échéance très importante puisque, comme vous le savez maintenant, au 1^{er} juillet 2004 l'ouverture des marchés du gaz et de l'électricité va connaître un changement d'échelle considérable.

En effet, au 1^{er} juillet 2004, avec l'élargissement de l'ouverture, c'est 1000 fois plus de clients qui accéderont, à cette date, à la liberté de choisir leur fournisseur. C'est l'ensemble des clients professionnels (PME, PMI, professions libérales, commerçants mais aussi collectivités locales) qui est concerné.

L'année 2004 sera une année test, un moment de vérité, pour le marché français, comme pour le marché européen en gestation.

Il est assez logique et normal, que ce changement d'échelle considérable dans un processus de libéralisation, décidé depuis pourtant longtemps suscite interrogations, questionnements, voire inquiétudes.

Il est donc nécessaire de mesurer le chemin parcouru, de prendre conscience de la réalité des transformations déjà opérées, d'avoir à l'esprit les échéances à venir avec les objectifs recherchés. de connaître les opportunités offertes avec cet élargissement des marchés du gaz et de l'électricité. C'est à ces questions, pendant le temps qui m'est imparti que je vais répondre et tenter ainsi de contribuer au débat.

Avant de regarder le chemin déjà parcouru rappelons brièvement les fondements du processus de libéralisation.

La construction d'un marché intérieur, qui est un des objectifs majeurs du traité instituant la communauté européenne implique la création d'un espace sans frontière. Cet objectif impose non seulement la suppression des barrières douanières entre les Etat-membres, mais également la libéralisation des marchés nationaux historiquement bâtis sur des monopoles publics.

Les fondements de la construction d'un marché unique de l'électricité reposent sur deux principes fondamentaux à savoir la libéralisation du marché (la production, l'achat, la vente deviennent progressivement libres), et le droit d'accès aux infrastructures essentielles (les réseaux de transport et de distribution, qui demeurent des monopoles naturels).

Deux directives ont été adoptées, celle de 1996 transcrite en droit français en 2000 puis complétée par la loi du 3 janvier 2003. Une nouvelle directive, celle du 26 juin 2003, est venue tout récemment compléter et améliorer le dispositif, elle doit maintenant être transcrite en droit français avant juillet 2004.

Après ce bref rappel du processus historique quelques mots sur les principes de bases :

- le consommateur doit pouvoir choisir son fournisseur ;
- tout fournisseur établi dans l'Union européenne doit pouvoir proposer les services sur le marché français. Ce qui impose un accès des tiers aux réseaux, lesquels doivent être gérés de manière indépendante ;
- tout ceci sous l'œil vigilant d'un régulateur garant de ces droits et libertés.

Les principaux rôles du régulateur :

- il garantit un accès équitable aux réseaux, notamment en proposant des tarifs de transport et de distribution et en assurant le règlement des différends entre les gestionnaires de réseaux et leurs clients ;
- il supervise l'activité de RTE (le gestionnaire de réseau de transport d'électricité)
- il supervise également le marché, en s'assurant, de l'absence de subventions croisées au sein des compagnies verticalement intégrées,
- en établissant les règles relatives à la séparation comptable des activités ;
- en disposant d'un accès sans limite aux informations nécessaire à l'accomplissement de ses tâches.

Le régulateur a un vrai pouvoir réglementaire, un pouvoir de proposition notamment pour les tarifs d'accès au réseau, un pouvoir d'enquête mais aussi un pouvoir quasi juridictionnel (la Commission peut être saisie de tout différend concernant l'accès au réseau). Enfin la Commission peut exercer son pouvoir de sanction.

Parfois appelé le gendarme dans l'énergie, le régulateur a un rôle de stimulateur, de facilitateur pour qu'une concurrence maîtrisée se développe dans les meilleures conditions.

Le cadre étant posé, regardons maintenant la réalité de la concurrence en France dans le domaine de l'énergie, les principaux résultats à ce jour.

Malgré un taux d'ouverture légale parmi les plus faibles en Europe (37% du marché) l'ouverture réelle des marchés de l'énergie en France est devenue une réalité incontestable.

Plusieurs chiffres confirment cet état de fait.

D'abord dans l'électricité :

Il convient de savoir que les 37% précités correspondent, en valeur absolue à environ 170 Twh, ce qui place la France au 5^{ème} rang des marchés ouverts en Europe. Ces 170 Twh ouvertes à la concurrence sont approvisionnées pour 25% par des fournisseurs autres qu'EDF, en incluant les achats pour compenser les pertes en énergie de RTE.

Ensuite, et surtout, on constate que plus de 350 sites éligibles (sur environ 3100) ont déjà changé de fournisseur (soit environ 17% en énergie) et soixante opérateurs sont actifs sur

le marché. 17 d'entre eux approvisionnent directement des consommateurs mais la majorité intervient plutôt sur le marché de gros,

- 20 fournissent pour compenser de pertes à RTE,
- 40 sont actifs à l'import et/ou à l'export.

En outre, grâce à la pression concurrentielle, de nombreux clients ont renégocié leur contrat avec EDF pour obtenir de meilleures conditions. La quasi totalité des éligibles a désormais un contrat d'accès au réseau distinct du contrat fourniture, facilitant ainsi la comparaison des prix entre fournisseurs.

Pour autant, la pluralité de l'offre au client final n'est qu'un indicateur du développement de la concurrence. Par la révélation des prix de marché, le fonctionnement de plusieurs mécanisme mis en place ces dernières années permet également d'évaluer les équilibres offre/demande. Le marché français s'appuie ainsi sur quatre mécanismes : la fourniture de l'énergie de compensation des pertes à RTE, déjà citée, la vente de la production de VPP (Virtual Power Plants), la bourse française d'échange d'électricité « Powernext » et un mécanisme d'ajustement en temps réel.

Revenons un peu plus en détail sur ces différents mécanismes de marché.

1. La compensation des pertes

L'énergie est achetée principalement sous la forme de produits standards du marché français, mais aussi de produits optionnels pour ajuster l'offre à la courbe de besoins de RTE. Initiative prise en 2000, unique en Europe à l'époque.

2. La vente de VPP

La surcapacité du parc de production français, dont témoignent des exportations d'électricité, rend actuellement peu nécessaire l'installation de nouveaux moyens de production. La possibilité offerte aux opérateurs d'accéder aux capacités d'EDF par la mise aux enchères de « centrales virtuelles » est un élément de l'ouverture du marché français permettant de développer la pluralité des fournisseurs. Elle rend également le marché français plus attractif, les opérateurs disposant de quasi-moyens de production domestiques. L'effet de substitution aux importations, visible dès le lancement de ce mécanisme en 2001 s'est confirmé depuis.

3. La bourse d'échange d'électricité

Powernext, lancée en novembre 2001, est désormais bien installée (35 membres agréés). Les volumes quotidiens échangés, dont le cumul en mai dernier était équivalent à celui de la totalité de l'année 2002, atteignent désormais plus de 20 GWh par jour (Powernext a connu en octobre un record de volume avec 718714 MWh négociés). Compte tenu des volumes atteints sur le marché spot actuel, Powernext envisage de lancer des produits dérivés qui devraient permettre une plus grande fluidité des échanges et un développement accru du marché de gros français.

4. Le mécanisme d'ajustement

L'existence d'un marché d'ajustement impliquant une pluralité d'acteurs fait partie des critères retenus par la Commission européenne pour apprécier l'état de l'ouverture à la concurrence d'un marché national de l'électricité.

Il s'agit de mécanismes technique et économique complexes spécifiques aux marchés électriques et destinés à compenser les éventuels écarts entre production et consommation.

En France, les centrales d'EDF, bien qu'encore très largement majoritaires, ne sont désormais plus les seules à participer à la couverture des fluctuations infra-journalières de la demande et des aléas de production. Depuis le 1^{er} avril 2003, d'autres producteurs (SNET, CNR, SHEM) ainsi que les consommateurs (via l'effacement de leur consommation) ou des producteurs étrangers (via les interconnexions) sont des fournisseurs actifs du mécanisme d'ajustement.

Il faut noter que ces différents mécanismes ne sont pas cloisonnés et que, au contraire, une bonne interaction peut exister entre eux.

Maintenant, faisons un rapide état des lieux dans le gaz.

Préparée en France depuis août 2000, l'évolution sur le marché du gaz est assez comparable à celle de l'électricité, malgré une entrée en vigueur tardive (3 janvier 2003) de la loi transposant la directive.

En vue de répondre aux demandes exprimées par les nouveaux entrants et les consommateurs industriels éligibles, cette directive a été mise en œuvre par les opérateurs gaziers français plus de deux ans avant sa transposition mais en l'absence de régulateur, cette ouverture du marché du gaz comportait, jusqu'au début 2003, des modalités d'accès des tiers au réseau assez restrictives. A l'instar du marché de l'électricité, la CRE, qui s'est vue confier cette responsabilité en janvier dernier, veille désormais à créer une véritable dynamique de l'ouverture du marché du gaz.

Le marché des éligibles représente actuellement 650 sites, soit l'équivalent de 170 TWh ouverts à la concurrence, ce qui correspond là aussi à 37% de la consommation française. 32 sites industriels importants ayant changé de fournisseur, GDF a perdu environ 21% du marché ouvert au bénéfice de la dizaine de nouveaux entrants actuellement actifs. En outre, la pression concurrentielle a permis une renégociation de leurs contrats par certains consommateurs éligibles qui n'ont pas quitté GDF. ceci a porté sur environ 30% de ce même marché.

L'ouverture du marché français du gaz est donc désormais une réalité même si certaines difficultés restent encore à résoudre. C'est ainsi, par exemple, que la CRE entend favoriser les investissements dans des infrastructures destinées à permettre le développement de la concurrence dans le sud du pays où elles sont actuellement insuffisantes.

Deux priorités pour développer le marché du gaz.

Le problème dans le gaz, c'est de trouver du gaz concurrentiel. Il arrive par le Nord et le Nord Est mais proportionnel à la distance il y a une possibilité trop faible d'amener du gaz concurrentiel dans le Sud. C'est pour cela qu'il faut un nouveau terminal à FOS.

Il faut améliorer l'offre de gaz :

- en favorisant les interconnexions avec les réseaux étrangers en particulier dans le Sud ;
- en augmentant et diversifiant les réceptions de cargaisons de GNL ;
- avec « GAS release » une sorte d'équivalence au VPP dans l'électricité en tant que de besoins.

Il faut accroître la fluidité du marché gazier français :

- en créant des points d'échange en France, prémices à l'émergence de hubs (Nord et Sud),
- en assurant une transparence sur les capacités disponibles et sur les flux réalisés,
- en facilitant l'équilibrage par un accès des tiers aux stockages.

Il faut bien sûr que le tarif d'accès entrées-sorties que nous avons proposé en juillet au gouvernement puisse sortir rapidement.

Comme vous venez de l'entendre, beaucoup de chemin a déjà été parcouru, sans difficultés majeurs malgré l'héritage du passé, le poids des habitudes.

Nous rentrons dans un système qui va exiger un changement radical de tous les acteurs. Tout autant de ceux qui le dominaient et qui le maîtrisaient que de ceux qui s'en satisfaisaient ou qui parfois le subissaient.

L'objectif du mouvement de libéralisation qui est engagé au niveau européen est de créer un marché concurrentiel de l'énergie dans lequel les consommateurs industriels professionnels ou domestiques verront leur situation améliorée par la maîtrise des prix, l'amélioration de la qualité et l'accroissement du choix des types de fournitures adaptés aux besoins de chacun.

Le régulateur est là pour vérifier que le consommateur ne subit pas les inconvénients d'une structure monopolistique (difficilement évitable en matière de réseau) ou oligopolistique qui le priverait des progrès attendus.

Cela passe en premier lieu par l'indépendance de gestion des réseaux électriques de transport et de distribution vis à vis des producteurs de telle sorte que soient aplanis les obstacles techniques et économiques à l'exercice de la liberté fondamentale du consommateur constituée par le choix de son fournisseur d'énergie.

Le régulateur doit s'efforcer d'établir la plus large transparence sur les conditions pratiques de l'exercice des droits des consommateurs dont le principe est posé par les directives européennes. Pour sa part la CRE met l'accent sur l'établissement de modèles de contrats aussi équilibrés et compréhensibles que possible.

Cela passe également par un accroissement des capacités physiques d'interconnexion et l'amélioration de la coordination des gestionnaires de réseaux entre eux afin de concilier la sécurité d'exploitation des réseaux et la fluidité des transactions commerciales entre zones. La Commission européenne et les régulateurs nationaux ont fixé ces objectifs ambitieux aux gestionnaires de réseaux mais cette ambition doit être concrétisée pour que l'intégration des différents marchés dans un marché unique puisse se réaliser.

L'ouverture du marché de l'électricité et du gaz au 1er juillet 2004 : une opportunité pour les collectivités locales. Un rôle rénové pour les collectivités territoriales.

Les collectivités territoriales ont traditionnellement un double rôle celui d'autorités concédantes d'un service public de fourniture d'énergie et celui de client prescripteur des consommations de nombreux équipements publics.

La mise en place de la concurrence pour la fourniture d'énergie à une part de plus en plus importante des consommateurs ces deux rôles sont appelés à évoluer en profondeur mais conservent une importance cruciale pour le fonctionnement du système énergétique.

Les sites des collectivités locales devenant éligibles au 1^{er} juillet 2004, les collectivités territoriales deviennent des prescripteurs très importants en matière de fourniture et leur référence est appelée à être un argument commercial de grande valeur pour les fournisseurs.

Le choix judicieux de leurs fournisseurs par les collectivités territoriales peut être un facteur clé de l'établissement d'une concurrence équitable au bénéfice de tous les clients notamment domestiques. ce nouveau rôle suppose une montée en puissance des acheteurs des collectivités territoriales.

S'il fallait faire passer un seul message aux élus que vous êtes « ne soyez pas inactifs ».

Dans le nouveau contexte, le service public concédé devient un service public de gestion du réseau. chacun connaît le rôle crucial des réseaux pour l'aménagement du territoire et notamment en électricité pour la qualité du service rendu. La loi ouvre la voie à une modernisation des contrats de concession et à une transparence accrue au profit notamment des consommateurs. Aménagement du territoire, valorisation du patrimoine concédé et défense du consommateur restent au cœur du rôle des collectivités concédantes. Le régulateur économique qui œuvre en liaison avec les régulateurs étrangers et la Commission européenne pour la protection des intérêts de tous les utilisateurs des réseaux peut, dans le cadre des attributions que lui confie la loi, faciliter l'exercice de certains de leurs pouvoirs de contrôle par les autorités concédantes. Les actions qu'il a menées et qu'il poursuit pour le rééquilibrage des contrats d'accès aux réseaux au profit de tous utilisateurs, la transparence et l'équité des conditions de raccordement et l'établissement par les gestionnaires de réseaux de référentiels techniques rendus publics sont autant d'exemples de domaines dans lesquels autorités concédantes et régulateurs peuvent œuvrer dans la même direction.

Même s'il n'est pas nécessaire de se précipiter pour rédiger les cahiers des charges des concessions, les obligations essentielles pour préserver les intérêts de leur administrés restant valables, il faut commencer à réfléchir à une réécriture prenant aussi en compte les obligations de service public, et sans doute certains éléments de la loi sur l'énergie, en particulier en ce

qui concerne les économies d'énergies, son utilisation rationnelle et l'usage de la forme optimale d'énergie.

En tant que clients éligibles, tenus par le code des marchés publics de passer un appel d'offres, vous pouvez commencer à analyser : les besoins, en termes quantitatifs, et à explorer le marché, afin de profiter des possibilités offertes par la concurrence.

Pour conclure.

Autour de la CRE, tous les opérateurs, les différents acteurs concernés travaillent pour mettre en place d'ici le 1^{er} juillet 2004, les mécanismes opérationnels afin que

- les consommateurs d'électricité, les consommateurs éligibles puissent choisir leur fournisseur de façon simple ;
- qu'ils aient un contrat unique et une facture unique (fourniture d'électricité et son acheminement) ;
- qu'ils puissent faire jouer la concurrence et choisir le meilleur prix.

La qualité de l'électricité restera la même quel que soit le fournisseur, car elle ne dépend que du réseau, qui reste une activité monopolistique, régulé par la CRE.

Autrement dit, la même simplicité d'utilisation et la même qualité qu'aujourd'hui, des possibilités nouvelles, des services nouveaux, une transparence réelle, mais avec le choix du fournisseur en plus, et donc plus de choix dans le prix.

Pour la CRE, réussir juillet 2004, vu le changement d'échelle, c'est déjà préparer 2007, pour que l'éligibilité universelle puisse se développer dans les meilleures conditions possibles en tirant les enseignements de 2004 et en nous enrichissant de cette expérience.