

**Journée de réflexion du jeudi 12 juin 2003
« L'ouverture du marché de l'électricité »**

organisée par le Syndicat Départemental d'Énergie Electrique de la Gironde (SDEEG)

Discours de clôture

Jean SYROTA, président de la Commission de Régulation de l'Énergie

Monsieur le Président,

Mesdames et messieurs les élus,

Mesdames et Messieurs,

Il n'est jamais facile de conclure des débats, moins encore, lorsque le sujet est l'ouverture du marché de l'électricité et que nous en sommes au début du commencement. En outre, le régulateur du gaz et de l'électricité, que je représente ici, n'a pas pour habitude de discuter les textes qui encadrent son action. Je m'efforcerai donc d'énoncer quelques éléments de réflexion sur trois thèmes débattus au cours de cette journée : l'Europe, EDF et les collectivités territoriales.

I. L'Europe d'abord, puisque c'est d'elle que tout est parti.

La conviction de l'Union européenne est simple, et elle n'a pas varié depuis 1957 et 1985 : un marché commun, puis unique, sur lequel règne la concurrence, est plus efficace, car la concurrence, de façon générale, offre de meilleurs produits et services à de meilleurs prix. Cette conviction s'est matérialisée, pour l'électricité, par la directive de 1996, dont les principes fondateurs sont bien connus :

- droit d'accès des tiers aux réseaux (ATR) gérés par des gestionnaires indépendants dans un cadre régulé,
- liberté de choix du fournisseur pour le client,
- liberté de fournisseur du côté de l'offre.

Le parlement européen vient d'approuver de nouvelles directives qui approfondissent et accélèrent le mouvement : obligation de créer un régulateur, ouverture de la concurrence à tous les professionnels en 2004 et aux consommateurs domestiques en 2007, indépendance juridique des gestionnaires.

Je voudrais simplement souligner au passage que le marché, quels que soient ses mérites a aussi ses limites dans la mesure où il ne suffit pas à assurer, à lui seul, la sécurité d'approvisionnement et peut même, mal régulé, conduire à des excès.

En matière d'installations électriques (moyens de production, réseaux), les délais sont de 5 à 10 ans entre le moment où l'on décide de faire quelque chose et le moment où cela se concrétise. Or, le marché ne permet pas de donner, en temps utile, le signal pour investir. Ceci tient au fait, qu'au-delà des délais nécessaires pour construire de nouveaux équipements, l'électricité présente des particularités. Elle ne se stocke pas du tout, elle est indispensable à tout le monde, elle n'est pas substituable, et puis, plus particulièrement encore, les tensions entre l'offre et la demande se produisent seulement pendant quelques jours de l'année. Il y a

des périodes de pointe, et c'est à ce moment là que l'on s'aperçoit qu'il va peut-être y avoir quelques problèmes, et puis le reste de l'année, il y a, en général, une surcapacité énorme, et cette surcapacité conduit les opérateurs, quand il y a de la concurrence, à vendre à des prix qui leur procurent peut-être des bénéfices par rapport à leur coût comptable mais qui sont à un niveau inférieur au prix du kilowattheure d'une installation neuve.

Ce constat ne conduit donc pas à la réalisation spontanée des investissements qui assureraient l'offre et la demande sur un marché pertinent qui est aujourd'hui un marché national, demain des marchés régionaux, après-demain un marché unique européen. Il faudra que ce soient des autorités clairement désignées qui décident, après avoir examiné les perspectives de demandes et les perspectives d'offres, s'il faut mettre en œuvre des moyens en plus de ceux qui arrivent sur le marché progressivement. C'est ce dispositif qui existe déjà pour la France dans le cadre de la loi du 10 février 2000.

Deux lois sont venues transposer, en France, les orientations communautaires, celles de 2000 et de 2003 pour l'électricité et le gaz : avec retard, mais de façon très complète. Avant le 1^{er} juillet 2004, une autre loi devra transposer les nouvelles directives, notamment en offrant les garanties nouvelles d'indépendance aux gestionnaires de réseaux.

A ce stade, on peut appliquer à l'ouverture des marchés de l'électricité ce que le Général de Gaulle disait des institutions : ce sont à la fois « des textes, un esprit, une pratique ».

- Les textes, eux-mêmes, n'appellent pas de longs commentaires de la part du régulateur, dont ils fondent la légitimité et qui s'imposent bien évidemment à lui. Peut être, me sera t-il

permis de remarquer que la Commission européenne reste une institution éprise de progrès, et qu'elle a le sentiment que la nouvelle directive marque une avancée par rapport à celle de 96. Nous devons donc prendre garde, collectivement, à ce que la nouvelle loi française respecte cette orientation, et qu'elle apporte – avant tout au consommateur - des améliorations. Je me réfère, par exemple, à l'indépendance de gestion du gestionnaire du réseau de transport qui est aujourd'hui garantie par la loi et dans les faits. Il ne faudrait pas que cette avance dans les garanties d'indépendance, qui constituent le fondement de l'ATR et de la non discrimination, soit perdue, à l'occasion de la transposition de la nouvelle directive.- L'esprit me paraît parfois un peu perdu de vue : l'objectif n'est pas d'ouvrir à la concurrence pour le plaisir ou par effet de mode, mais de créer un marché unique européen pour que les consommateurs puissent profiter pleinement de la concurrence. Nous en sommes, hélas, bien loin : à ce stade, il y a une quinzaine de marchés séparés, plus ou moins ouverts à la concurrence. Un marché européen est celui sur lequel un consommateur, où qu'il soit, choisit librement son fournisseur n'importe où sur ce marché.

Dans beaucoup de cas, le consommateur, aujourd'hui, ne peut échapper à l'ancien monopole (éventuellement démembré) ou à l'oligopole, dans un cadre national. Le principal obstacle à la disparition des frontières réside dans l'insuffisance des interconnexions construites autrefois par les monopoles historiques à des fins de secours mutuels ou d'exportations bien définies. Aujourd'hui, ces interconnexions sont sous dimensionnées du fait d'une petite augmentation des échanges internationaux et elles sont donc à peu près partout congestionnées. Leur rareté incite à mettre aux enchères leur accès. C'est ce que certains considèrent comme la solution la plus efficace en régime concurrentiel. Ils oublient, malheureusement, que les marchés ne sont pas parfaits : ils sont en effet, un peu partout, marqués par le pouvoir dominant de quelques opérateurs et ils ne répondent pas, dans les faits, aux caractéristiques théoriques qu'on leur attribue. On crée ainsi des péages, qui fonctionnent

comme des barrières douanières, au profit des opérateurs dominants. Construire de nouvelles capacités d'interconnexions est une opération de plus en plus difficile ; mais là où les obstacles naturels ne sont pas dirimants, elle demande moins d'argent que de ténacité dans la conduite des procédures, que l'Europe pourrait d'ailleurs harmoniser. C'est une condition impérative. Sans renforcement des interconnexions, il n'y aura pas de marché européen et même pas les sous-ensembles régionaux qui pourraient le préfigurer.

- La pratique, enfin, montre qu'il y a loin de la coupe de l'ouverture que lèvent bien haut des gouvernements aux lèvres des consommateurs, qui sont bien loin d'éprouver aujourd'hui partout l'ivresse. Il ne suffit pas de décréter l'ouverture, il faut aussi la pratiquer. La comparaison entre l'Allemagne, ouverte à 100%, et la France, ouverte seulement à 37%, est, à cet égard, éclairante. Pour choisir un fournisseur, il faut avoir un accès au réseau – régulé, tarifé, assuré par un gestionnaire indépendant des fournisseurs. La France le fait, l'Allemagne ne le fait pas. Pour superviser cet ATR, il faut un régulateur indépendant spécialisé doté des compétences nécessaires : la France l'a, l'Allemagne ne l'a pas. Le consommateur doit pouvoir choisir, s'il le souhaite, un fournisseur belge, ou italien ou espagnol : c'est possible en France, pas en Allemagne.

Ces quelques faits pour amener ma première conclusion partielle : l'Europe électrique n'existe pas aujourd'hui ; elle ne se construira ni spontanément, ni avec les seules règles de droit. Il faut de la volonté, du pragmatisme et de la lucidité : plus d'actes, moins de paroles.

II. De la volonté, il en faudra aussi pour qu'EDF assure la nécessaire transformation que l'évolution du marché exige de l'opérateur historique.

Une précision d'abord : ne nous trompons pas de débat. EDF, c'était à peu près 100% du marché français. Dans le marché unique européen supposé réalisé, c'est une part de marché bien moindre, de l'ordre de 20%, celle d'un opérateur significatif mais non dominant. Il n'y a donc pas, pour nous, de difficulté liée à la taille d'EDF – première entreprise électrique européenne, mais simplement des problèmes de concurrence et de compétitivité face à des groupes, comme E.ON ou RWE, dont la taille est bien supérieure à la sienne. Si le problème n'est pas dans la taille, il est dans le comportement.

Ce comportement est en train de changer, il ne doit plus être celui qui a pu être justifié pendant un demi-siècle de monopole : une réussite industrielle qu'il faut saluer, mais aussi des habitudes – celle de l'EDF qui sait tout, tout seul, fait tout, tout seul, impose tout à tout le monde jusqu'à préparer des projets de lois, de décrets et d'arrêtés, celle de l'EDF qui impose sa volonté, et, au passage, ses coûts. Ces habitudes se sont d'ailleurs imposées aux clients eux-mêmes qui restent craintifs lorsqu'ils veulent contester certaines pratiques même si l'apprentissage de libertés et de droits nouveaux commence à les libérer un peu.

EDF a, j'en suis convaincu, tout à gagner de la concurrence, sur un marché européen qui est le seul où il puisse exploiter la compétitivité et la taille de son outil de production. Il pourra ainsi continuer à se développer, à condition d'être irréprochable sur son marché national. L'indépendance réelle et reconnue de RTE doit devenir aussi, demain, comme la directive l'exige, celle de la distribution. Tout en préservant la logique d'un groupe – une holding détenant trois branches spécialisées dans la fourniture, le transport et la distribution, EDF doit être en mesure de garantir la parfaite neutralité du distributeur, assurant sa mission de service public, et servant de socle à la concurrence.

Cette réorganisation institutionnelle fondamentale devra aller de pair avec une évolution des comportements. C'est l'une des tâches du régulateur d'y veiller, de la rendre possible, d'y inciter, par tous les moyens à sa disposition. Reste qu'aussi varié soit son arsenal et ferme sa détermination d'y recourir, la CRE ne fera pas le bonheur des consommateurs contre leur gré : à eux de s'enhardir en exploitant les droits nouveaux qui leur sont reconnus.

III. J'en viens aux collectivités territoriales. On aura pu les trouver bien absentes jusqu'ici de mon propos, cela tient peut-être à ce que leur rôle, dans le nouveau contexte, les place rarement en contact avec le régulateur : mais cela ne signifie évidemment pas qu'il ignore leur rôle dans le nouveau marché tel qu'il est et tel qu'il pourrait être.

La CRE a abordé la question des interventions des collectivités territoriales au travers du rôle des DNN. Elle a vu d'emblée en eux le ferment d'un développement de la concurrence, tant pour la fourniture que pour la gestion de la distribution. Sur le premier point, la CRE n'a d'ailleurs eu de cesse de se mobiliser pour soutenir, dans la mesure de ses moyens, les initiatives de ces fournisseurs alternatifs : elle a ainsi obtenu que le code des marchés soit modifié pour que les achats d'énergie des DNN ne soient pas soumis au code des marchés, ce qui les aurait lourdement pénalisés dans leurs achats d'électricité. La CRE a aussi milité pour leur participation au négoce, en défendant la liberté d'achat pour revente, rendant ainsi possible, par exemple, qu'une régie participe aux enchères de capacités virtuelles de production (VPP). Elle maintiendra ces orientations, en soutenant, notamment, les réflexions permettant aux DNN d'unir leur force et de desserrer le carcan de la territorialité qui entrave leur développement et les empêche de pouvoir se battre à armes égales avec EDF.

L'activité de distribution peut aussi être, du moins pour les principaux DNN, une chance de faire exister d'autres modèles que celui d'EDF, d'autant plus que des rapprochements pourraient renforcer une distribution non nationalisée trop morcelée. Rêvons un peu. Pourquoi, d'abord, à l'occasion du renouvellement de concessions, ne pas réhabiliter la liberté de choisir son concessionnaire, et voir naître de nouveaux distributeurs ? Allons plus loin, osons rêver de sociétés régionales de distribution (prévues, rappelons-le à ceux qui y verraient une trahison des grands principes, par la loi de 46 !), certaines dépendant du groupe EDF, d'autres de collectivités : le régulateur comparerait leurs performances, et l'émulation conduirait à diminuer les coûts. Qui dit que les DNN ainsi réorganisés ne seraient pas les meilleurs ?

Dans l'immédiat, c'est à une refonte de leur rôle que les collectivités territoriales doivent s'atteler en tant qu'autorités concédantes. Les principes de l'accès régulé modifient, voire bouleversent la relation du client au distributeur, et du concessionnaire aux concédants. Règles objectives, transparentes et non discriminatoires, exigées pour les consommateurs ; même principes, dès lors, pour régir les droits et devoirs du concessionnaire. Cette refonte opérée, que restera-t-il du pouvoir du concédant, dans les faits ? Sans doute l'essentiel, malgré les apparences : l'exercice d'une volonté politique, là où, par nature, le marché s'arrête. Le marché, c'est l'accès régulé aux réseaux et la concurrence pour la fourniture. Mais il laisse entier le domaine du service public, conçu comme la nécessaire intervention publique pour assurer, garantir, promouvoir ce que le marché ne fait pas ou même défait. Au niveau national, il s'agit de la politique énergétique – le marché n'assure ni la sécurité des approvisionnements ni le développement des énergies non rentables ; il s'agit de la solidarité nationale : l'aide aux plus démunis, le tarif social. Au niveau local, des objectifs peuvent être visés et atteints, comme en témoignent bien des réalisations des collectivités territoriales : défense de l'environnement, développement territorial, solidarité en font partie.

Le régulateur ne peut que se réjouir de collectivités territoriales fortes, actives, exerçant pleinement leur compétence d'autorité concédante.

Il n'aura qu'un vœu à formuler qui concerne les charges de service public de l'électricité. Décidées dans le cadre de la loi du 10 février 2000, légèrement modifiées par la loi du 3 janvier 2003, elles ne recouvrent pas seulement l'aide aux personnes en difficulté ou la péréquation tarifaire, deux tiers de ces charges subventionnent ce qui ressort de la politique énergétique (soutien à la production d'électricité à partir de la cogénération et des énergies renouvelables). Cette contribution a toutes les chances d'augmenter au fur et à mesure que se développera la production d'énergie éolienne annoncée, dont le kilowattheure est repris à un niveau très élevé, par EDF.

Le souci de la CRE, c'est que le service public ne reprenne pas, pour son financement, ce que la concurrence aura produit, par son épanouissement. Ce vœu est en passe d'être lettre morte, au plan national, où la contribution au service public de l'électricité (CSPE) risque de plus que compenser par son essor la baisse des prix née de la concurrence. Il est dès lors à craindre que le consommateur n'ait pas conscience des bienfaits du service public et qu'il en vienne à rejeter le développement de la concurrence parce qu'elle ne se traduit pas par une baisse des prix qu'il soit en mesure de constater.

Pour finir, je voudrais souligner que nous sommes, en France, encore au tout début du processus d'ouverture. D'autres pays ont des expériences plus longues, certaines d'entre elles n'ont pas été bonnes, mais cela a permis aussi de comprendre pourquoi, et donc, on sait comment faire mieux et comment éviter les difficultés.

Par conséquent, il y a tout lieu d'être optimiste sur l'avenir de l'ouverture du marché, elle doit fournir au consommateur, toutes choses égales d'ailleurs, un meilleur rapport qualité-prix.