

Audition de Philippe de Ladoucette, Président de la CRE, le 2 février 2011, devant la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale et devant la Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat

Monsieur le Président,

Il est, je crois, d'usage de présenter en quelques mots les grandes étapes de sa carrière professionnelle.

Pour être synthétique, je dirai que celle-ci a connu trois étapes essentielles : l'aménagement du territoire, l'industrie, puis l'énergie. J'ai consacré 20 ans aux deux premières et 16 ans à la dernière.

Je passerai rapidement sur la première partie que j'ai essentiellement consacrée à partir de 1974 et mon entrée à la DATAR, aux questions de conversion industrielle, y compris sur le terrain en étant pendant 5 ans Commissaire à l'Industrialisation des Ardennes. Nous étions au lendemain du premier choc pétrolier et à l'époque des premiers plans de restructuration de la sidérurgie.

Je m'attarderai un peu plus sur la seconde période.

C'est à partir de 1994 que j'entre réellement dans le monde de l'énergie en devenant Président des Houillères de Bassin du Centre et du Midi.

Nommé PDG de Charbonnages de France en février 1996, je le resterai durant dix ans, ayant été renouvelé deux fois par deux gouvernements et deux majorités différentes.

Ma mission était dans le cadre du pacte charbonnier de parvenir à la fin de l'exploitation des mines françaises sans crise sociale. La dernière mine s'est arrêtée en Lorraine, à la Houve en avril 2004.

Et je crois pouvoir dire qu'aussi douloureux que cela fut pour les hommes et les femmes concernées, tout s'est déroulé dans la plus grande dignité.

Permettez-moi un commentaire personnel à cet égard. On ne sort pas de ce type d'expérience comme on y est entré, ne serait-ce que par la richesse des expériences humaines rencontrées et l'importance des décisions que l'on prend.

Parallèlement, j'ai également au cours de cette période, de 1996 à 2000 été PDG de la toute nouvelle filiale électrique de Charbonnages, la SNET.

Période passionnante puisque nous étions à l'époque des premières directives européennes sur la libéralisation du secteur de l'énergie. Avec la transposition de la directive de 1996 dans le droit Français dans la loi de 2000, qui ouvrait le marché aux gros consommateurs industriels et créait en même temps la CRE, se posait la question du devenir de l'actionnariat de la SNET.

Deux types de scénarios étaient envisagés, constituer un pôle avec la CNR et la filiale de la SNCF, la SHERM, ou ouvrir le capital sur appel d'offres.

C'est cette seconde voie qui fut choisie en 2000 par le gouvernement de l'époque. C'est ainsi qu'ENDESA prit 30 % du capital de la SNET qui devenait la première société Française de production électrique partiellement privatisée. C'était donner à la fois une perspective d'avenir au personnel, et des gages à la Commission européenne.

Tout en restant actionnaire principal, je laissais ensuite la présidence de la société à André Sainjon, qui mena à bien le développement de la SNET, et parvint à la privatisation totale en 2004. Troisième producteur d'électricité sur le territoire national, elle appartient désormais à E.ON.

J'en viens maintenant à la CRE dont j'ai été nommé président en avril 2006.

Je ne vais pas revenir sur ces presque 5 ans, puisque j'ai eu l'occasion de rendre compte régulièrement à votre Commission, de l'activité de la Commission de régulation de l'énergie.

Je voudrais simplement évoquer des événements qui mettent en perspective les priorités d'aujourd'hui et de demain.

Ces années ont été, en effet, ponctuées par quelques faits marquants dans le monde de l'énergie, qui se trouve aujourd'hui dans le temps de l'incertitude ainsi que l'a souligné le Conseil Mondial de l'Energie en septembre dernier à Montréal.

1. L'augmentation des prix de l'électricité sur le marché de gros. Situation qui a conduit le législateur à instaurer le TARTAM afin d'éviter une perte de compétitivité brutale aux entreprises ayant choisi d'aller sur le marché et qui le conduira à confier par la loi de décembre 2006 une nouvelle responsabilité à la CRE, celle de surveiller les marchés de gros en électricité et en gaz. Cette question du TARTAM contribuera d'une certaine manière à la rédaction de la loi NOME pour répondre aux contentieux soulevés par la Commission européenne à propos des tarifs réglementés et du TARTAM.

2. Le « black out » électrique de novembre 2006 dont l'origine est en Allemagne et qui a touché une grande partie de l'Europe et de la France. Événement qui a souligné à la fois la « solidarité » des systèmes électriques européens entre eux, et la nécessité absolue d'une réelle indépendance des gestionnaires de réseaux de transport vis-à-vis de leurs maisons mères dans le cadre d'une organisation verticalement intégrée. Ce qui a conduit la Commission européenne à défendre la séparation patrimoniale au sein du 3^e paquet de directive.

Pour des raisons différentes, la France, parce que son système fonctionnait et l'Allemagne parce qu'il ne fonctionnait pas, ont défendu une option alternative dite ITO. C'est ce modèle que nous allons mettre en application dans les mois qui viennent et que la CRE aura à certifier.

3. La crise du gaz Russe, qui à la fin de l'année 2008, a montré la vulnérabilité des pays européens et leur dépendance vis-à-vis des grands fournisseurs de gaz comme Gazprom.

Cette prise de conscience a conforté la conviction qu'il était nécessaire de parachever le marché intérieur de l'énergie pour assurer sa sécurité

d'approvisionnement, notamment par les investissements dans les réseaux de transport, par une meilleure fluidité de circulation dans les tuyaux avec la capacité de circuler dans les deux sens.

Et enfin par la diversification de sources avec le développement du GNL et les projets de ports méthaniers. Ces préoccupations, nous les retrouvons dans certains aspects du 3^e paquet.

4. Le développement du gaz de schistes aux Etats-Unis, et ses conséquences sur le prix du gaz avec une dé-corrélation des prix des contrats à long terme et des prix de marché. Situation qui a conduit la CRE à réviser la formule des tarifs réglementés pour y introduire 9 % de prix de marché afin de refléter les coûts d'approvisionnement actuels de GDF Suez.

5. Les grandes tempêtes que la France a connues qui ont désorganisé les réseaux de transport et surtout de distribution privant une partie de nos concitoyens d'électricité et de chauffage.

Ces événements ont mis en exergue les questions de sécurité et de qualité des réseaux. C'est un sujet que vous connaissez bien, et sur lequel la CRE a rédigé un rapport à la fin de l'année dernière, apportant sa contribution au débat.

6. Le discours du Président Obama sur les Smart grids, réseaux intelligents, qui allaient déclencher un extraordinaire engouement et dont la CRE s'est emparée en France en lançant le premier colloque sur ce thème il y a un an en votre enceinte.

7. Enfin, mais cette liste ne se veut pas exhaustive, le vote du Paquet énergie-climat au niveau européen, et du Grenelle de l'environnement au niveau Français, qui fixent un objectif de 23 % d'EnR d'ici 2020.

Ce qui nous conduit aux questions d'actualité concernant certaines filières comme le photovoltaïque, l'éolien offshore, et les coûts associés pour le consommateur au travers de la CSPE.

De ce passé récent découlent les grands sujets que la régulation de l'énergie va devoir traiter dans les prochains mois et les prochaines années, le tout encadré par la loi NOME et la mise en œuvre de la 3^e directive.

Pour la clarté des débats, je retiendrai trois grandes priorités pour les années à venir en ce qui concerne l'action de la CRE :

- Contribuer à la sûreté des systèmes et à la sécurité d'approvisionnement
- Améliorer la qualité et l'efficacité des réseaux
- Créer les conditions d'une concurrence effective

1. Sur le premier point, la responsabilité de la CRE sera de vérifier que la sécurité du système, tant au plan national qu'europpéen, est assurée par un niveau adéquat d'investissements dans les réseaux et un nombre suffisant d'infrastructures.

Le 3^e paquet, une fois transposé, lui donne cette capacité puisqu'il lui est confié la compétence d'approuver les plans d'investissements décennaux, responsabilité qui vient s'ajouter à celle d'approuver chaque année les programmes d'investissement de gestionnaires de réseaux de transport.

Cette responsabilité s'exercera en liaison avec la nouvelle Agence européenne, l'ACER, qui aura pour tâche de veiller à la cohésion de ces plans au niveau européen.

Autre élément fondamental découlant de la 3^e directive, l'élaboration d'un système de règles d'accès aux réseaux, communes pour toute l'Europe. Ces enjeux, qui paraissent un peu obscurs, sont importants notamment dans le gaz, car ils vont définir le modèle de marché au travers des mécanismes d'allocation de capacités.

Participant depuis 5 ans aux travaux européens, je suis conduit à la réflexion suivante. S'il est souhaitable d'aller vers une harmonisation du marché européen de l'énergie, j'estime en revanche que la volonté d'uniformisation, que l'on sent poindre au travers d'une certaine dérive technocratique, est à combattre.

Je suis ainsi convaincu qu'il faut laisser une marge de manœuvre, afin de mieux prendre en compte les spécificités des Etats membres et de leurs marchés.

J'ajouterai que l'un des grands problèmes de la construction du marché européen de l'énergie provient de l'approche divergente entre la France et l'Allemagne du mix énergétique.

Cette divergence se cristallise sur le rôle du nucléaire. D'une certaine façon c'est le modèle Allemand en matière électrique qui l'a emporté avec le choix du développement des EnR et la réduction des gaz à effets de serre en pourcentage et non en valeur absolue, ce qui tout le monde le sait n'est pas favorable au modèle Français décarboné.

Fort de cette expérience je suis convaincu que nous devons défendre en matière de gaz nos intérêts. C'est la ligne que la CRE a tenue, et que je serai conduit à réaffirmer si j'en suis à nouveau président.

2. Améliorer la qualité et l'efficacité des réseaux. C'est un sujet qui a donné lieu à beaucoup de discussions, sinon de controverses. La dégradation de la qualité de l'alimentation électrique est un constat partagé et objectif. Depuis plusieurs années, la durée moyenne de coupure de l'alimentation électrique augmente.

Le renforcement des outils de surveillance en matière de qualité d'alimentation et de bon fonctionnement des réseaux constitue une priorité de la CRE.

A cet égard je voudrais souligner que lors de l'élaboration du TURPE 3, entré en vigueur le 1^{er} août 2009 pour une durée de 4 ans, la CRE a privilégié la trajectoire d'investissement la plus favorable à l'amélioration de la qualité d'alimentation avec 20 % d'investissements supplémentaires dédiés à la qualité de desserte. ERDF a ainsi prévu d'investir de manière ciblée, en faveur de la qualité, 3,3 Md€ sur cette période.

Le diagnostic que nous avons réalisé et que j'ai présenté à la mission sur la qualité dirigée par MM Gaubert et Proriol, montre qu'il faut renouveler les réseaux basse tension aériens à fils nus, mettre l'accent sur les réseaux HTA et les « points noirs », situés le plus souvent au niveau des queues de distribution, où de fréquentes coupures sont observées.

Ce sera certainement un des sujets essentiels de discussion lors de la préparation de TURPE 4.

Mais l'amélioration de l'efficacité des réseaux passe également par l'introduction de technologies de l'information et de la communication et par le développement du comptage évolué. C'est le projet Linky, sur l'expérimentation duquel la CRE aura à donner son avis en avril prochain.

C'est aussi toute la réflexion que nous avons lancée depuis un an sur les réseaux intelligents afin de permettre à l'ensemble des acteurs d'échanger et d'enrichir la réflexion prospective sur ce sujet.

Car je suis absolument convaincu que les Smart grids sont un instrument d'amélioration de la qualité d'alimentation des réseaux électriques. Nous n'avons d'ailleurs pas le choix si nous voulons réussir l'insertion sur le réseau des moyens de production décentralisés, c'est-à-dire les EnR. Autre sujet d'importance pour les futurs TURPE.

3. Créer les conditions d'une concurrence effective.

Il y a d'abord une question de confiance. Pour avoir confiance, il faut être certain qu'il n'y a pas de manipulations des marchés. La surveillance des marchés de gros, qu'exerce la CRE depuis 2007, apporte une réponse satisfaisante.

J'ai signé un accord de coopération avec Jean-Pierre Jouyet, président de l'Autorité des marchés financiers en décembre dernier. La CRE va désormais, en liaison étroite avec l'AMF, surveiller le marché du CO2. Par cet accord, la France est le premier pays européen à anticiper les dispositions du projet de règlement européen sur l'intégrité et la transparence des marchés de l'énergie (REMIT : Regulation on Energy Markets Integrity and Transparency) que la Commission européenne vient de rendre public.

Elle va aussi avoir désormais la responsabilité de la surveillance du marché de détail.

Elle va enfin et surtout mettre en œuvre la loi NOME que vous avez votée. Au-delà du sujet central qui est le prix de l'ARENH, il existe beaucoup de modalités pratiques à définir.

Ainsi le nouveau collège de la CRE aura plus d'une dizaine de délibérations à prendre à cet égard au cours des mois de mars et avril dont :

- l'avis sur le projet de décret qui lui sera proposé par le gouvernement ;
- la rédaction de l'accord cadre, c'est-à-dire le contrat liant EDF et chacun des fournisseurs ayant droit à l'ARENH. Celui-ci fera l'objet d'un arrêté pris par le ministre de l'Énergie sur proposition de la CRE ;
- décider du contenu de la déclaration d'enregistrement ;
- définir le contenu du dossier de demande d'ARENH, qui est une décision à fort contenu technique précisant l'ensemble de données à fournir pour le calcul : courbes de charge, profils, etc. ;
- et enfin et surtout, donner un avis sur les différents arrêtés : modalités de calcul des droits, modulation du produit et évidemment prix de cession sur lequel la commission présidée par Paul Champsaur doit finir des éléments d'appréciation.

Concernant le prix de départ, dit cohérence TARTAM, je rappellerai qu'il n'y a pas de définition scientifique de ce qu'est la cohérence TARTAM.

En dehors du portefeuille de clients au TARTAM, sur lequel il n'y a pas trop de discussions possibles puisque seule la CRE a cette connaissance, deux facteurs essentiels déterminent le résultat auquel on parvient. Les prix de marché dont les cotations évoluent chaque jour, et la quantité d'AREHN alloué à un portefeuille.

Chaque modification apportée à l'un de ces facteurs modifie le niveau d'arrivée.

Pour être concret, avec des hypothèses de 80 % d'AREHN et des prix de marché de 55 € en base et de 75 en pointe, ce qui était le cas en juin dernier, on obtient un résultat inférieur à 40.

Avec les prix de marché du 14 janvier dernier (calendaire y +1) 55 en base et 67 en pointe (écart historiquement bas) et toujours avec 80 % d'AREHN, le résultat est supérieur à 40.

Avec les mêmes hypothèses de prix mais 85 % de volume, il est supérieur à 41.

Avec un volume de 78 %, on est aux environs de 39.

Autrement dit avec un volume faible (75 %), et des prix de marché hauts, le prix de l'AREHN est bas ; et inversement, d'où une fourchette qui varie de plus ou moins 38 à plus ou moins 42.

La cohérence TARTAM est fortement tributaire des hypothèses de calcul retenues. En ce qui concerne les prix de marché, on peut envisager plusieurs possibilités : des moyennes des prix calendaires 2011 et 2012 sur les années 2009 et 2010 pondérés par les volumes échangés sur les bourses EEX et le marché OTC ; en prenant les prix de marché observés tel jour. A cet égard, la CRE apportera son expertise.

Sur le volume alloué à un portefeuille, il sera déterminé en fonction des dispositions prévues par le décret de mise en œuvre de la loi. Décret que le Gouvernement ne nous a pas encore adressé.

Ce que je peux vous dire d'ores et déjà, c'est que les équipes de la CRE sont opérationnelles, qu'elles travaillent sur l'ensemble de ces questions depuis plusieurs mois.

Le futur collège de la CRE aura donc tous les éléments pour émettre un avis sur la proposition du Gouvernement et l'assumer, puisque je vous le rappelle les positions de la CRE doivent toujours pouvoir être justifiées.

Ensuite, on abordera une seconde phase avec une approche économique. Il convient à cet égard de remarquer qu'il n'y a aucun lien automatique entre le prix de l'AREHN déterminé en cohérence avec le TARTAM et les coûts de revient de la production nucléaire d'EDF.

Sans vouloir entrer dans le détail de cette question, puisque la responsabilité en revient à la commission Champsaur, on peut dire que les enjeux pour le calcul d'un prix de l'AREHN représentatif des conditions économiques du parc nucléaire historique sont d'abord et essentiellement le montant des capitaux immobilisés à rémunérer, c'est-à-dire la valeur des actifs nucléaires historiques, et ensuite, et dans une moindre mesure, le montant et le mode de prise en compte des investissements de prolongation de la durée d'exploitation des réacteurs.

Je terminerai, Monsieur le Président, par quelques mots sur la CRE et sa gouvernance.

En commençant par rappeler que la CRE c'est aussi 130 personnes, ingénieurs, économistes, mathématiciens, juristes. De 35 ans de moyenne d'âge, et où la parité hommes-femmes est totale.

Votre Commission a souvent émis des préoccupations sur la déontologie et les éventuels conflits d'intérêt. Le statut d'autorité administrative indépendante de la CRE et l'importance des enjeux qui s'attachent à ses décisions impliquent que ces principes soient mis en œuvre de manière exigeante et qu'ils s'appliquent à l'ensemble des agents en fonction. La légitimité et la crédibilité de la CRE, auxquelles je suis particulièrement attaché, en dépendent pour une large part.

A cet effet, j'ai pris une décision relative à la prise et la détention d'intérêt qui interdit aux agents de la CRE de vendre ou d'acheter des valeurs mobilières dans des sociétés du secteur régulé de l'énergie.

Par ailleurs, tout agent quittant la CRE doit passer devant la Commission de déontologie.

En ce qui concerne le Collège, vous avez souhaité qu'il soit resserré à 5 membres à temps complet. Cette disposition va dans le bon sens et permettra un travail naturellement plus collégial ; j'espère néanmoins pour la CRE que ce sera le dernier changement avant longtemps de son mode de gouvernance, car pour vous parler franchement, les évolutions permanentes au cours de ces 5 dernières années ne nous ont pas facilité la tâche. Aussi je voudrais saluer le travail remarquable effectué par les commissaires femmes et hommes à temps partiel au cours de cette période, car - vous l'aurez remarqué - le collège dont le mandat se termine le 7 février, comportait deux femmes.