

Intervention de Philippe de LADOUCKETTE au Colloque F.N.C.C.R.

Bordeaux – 13 Septembre 2006

Messieurs les Présidents,
Mesdames et messieurs les élus,
Mesdames, Messieurs,

Je voudrais, d'abord, vous remercier de l'opportunité que vous me donnez de venir devant vous, pour la première fois depuis ma nomination, à l'occasion du Congrès national de la FNCCR.

Vous m'avez chargé, Monsieur le Président, de la tâche délicate de conclure les débats de cette journée. Or votre congrès, se déroule à un moment où l'énergie apparaît comme un thème majeur de l'actualité nationale et internationale.

D'ailleurs les français ne s'y trompent pas. Dans un récent sondage ils sont deux sur trois à considérer que la situation énergétique va sensiblement changer en France et dans le monde au cours des prochaines années.

Nous sommes effectivement entrés dans une période d'évolution et de transformation.

Evolution dans le monde, où l'on constate un certain retour du nationalisme économique des années 70, non seulement en Amérique Latine (Venezuela, Bolivie) ou en Russie, mais également, plus près de nous, en Algérie. Ce qui n'est pas sans conséquence sur notre sécurité d'approvisionnement ni sur les prix des combustibles.

Evolution en Europe, où l'on voit les rapprochements industriels en cours tenter de modeler un nouveau paysage du secteur énergétique.

Evolution en France, où deux ans après l'ouverture du marché à tous les professionnels, et moins d'un an avant l'ouverture complète du marché, une nouvelle loi sur l'énergie est en cours de discussion au Parlement .

On voit bien ici en filigrane nombre des questions qui ont été débattues aujourd'hui sur les évolutions du secteur énergétique et sa libéralisation : l'ouverture du marché et ses conséquences en termes d'organisation, la réalisation du marché unique européen de l'énergie, le rôle de l'Europe et le livre vert, les tarifs et la formation des prix, ...

Je n'aurai évidemment ni la prétention ni la compétence d'essayer de répondre à toutes ces questions. Je me contenterai d'apporter quelques réflexions du point de vue du régulateur.

1 - L'EUROPE, D'ABORD, PUISQUE C'EST D'ELLE QUE TOUT EST PARTI

Il me semble en effet utile de revenir quelques instants sur l'Europe car cela permet de re-situer les débats.

On parle très souvent de la réalisation du marché unique européen de l'énergie, mais on établit rarement le lien avec les trois priorités définies par l'ensemble des instances européennes en matière d'énergie que sont : la sécurité d'approvisionnement, la compétitivité et le développement durable. Or, le marché unique européen de l'énergie est un moyen d'atteindre ces objectifs.

La volonté des Etats membres de faire de l'Europe une grande puissance compétitive en matière d'énergie a ainsi constitué le socle de la mise en place d'une politique progressive d'ouverture du marché de l'électricité et du gaz .

Cette conviction s'est matérialisée par les directives de 1996 et 98, puis par les directives du 26 juin 2003 qui ont posé les grands principes de l'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz à la concurrence:

- garantie d'accès transparent et non discriminatoire des tiers aux infrastructures essentielles (réseaux, stockage de gaz, installations GNL...);
- liberté de choix du fournisseur pour le client ;
- liberté du fournisseur du côté de l'offre.

Si l'on pouvait s'interroger il y a six ans, c'est aujourd'hui une certitude : l'unification des marchés européens au travers, notamment, du développement des interconnexions entre les Etats membres, est une tâche de longue haleine. Beaucoup a été fait, beaucoup reste à faire.

De façon pragmatique la commission européenne a donc proposé une étape intermédiaire, en créant des grands marchés régionaux, avant d'aboutir à un marché unique de l'énergie.

Compte-tenu de sa situation géographique, au cœur de la plaque continentale, la France participe à 4 des 7 initiatives régionales européennes pour le secteur de l'électricité et à 2 des 3 initiatives régionales pour le secteur du gaz.

L'objectif est d'accélérer ce processus d'intégration régionale en augmentant les capacités disponibles des réseaux de transport et des interconnexions, en rendant compatibles les mécanismes de marché des Etats membres et en renforçant la transparence des informations et la coopération entre les gestionnaires de réseaux.

Par ailleurs, nous en avons beaucoup parlé tout à l'heure, les réflexions récentes de l'ensemble des régulateurs européens, réunis au sein du CEER¹, ont porté sur les orientations envisagées par la Commission Européenne en matière d'énergie et d'organisation du marché. L'idée de la mise en place d'un régulateur européen, sous une forme où sous une autre, est largement débattue. Le Président de la Commission européenne, M. Barroso, l'a évoqué clairement avant-hier². Pour certains, un régulateur européen serait un moyen pour permettre une création plus rapide du marché unique. Pour d'autres, la mise en place d'un régulateur européen demeure liée à l'existence d'un véritable marché européen. Or, l'intégration des marchés est largement tributaire de la situation des interconnexions. C'est ce que nous tâchons de traiter, finalement, par ces initiatives régionales, qui, d'une certaine manière, reflète un souci de coller à une réalité plus proche du terrain.

Régulateur européen, régulateur national, régulation locale, vous le voyez, la perception de la réalité n'est pas toujours identique, elle n'est pas nécessairement antinomique.

2 - CONTEXTE ET BILAN DE L'OUVERTURE DES MARCHES DE L'ELECTRICITE ET DU GAZ EN FRANCE

C'est donc dans ce contexte européen qu'il faut juger l'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz en France.

Il me paraît difficile d'aborder ce sujet, sans évoquer, ne serait-ce que rapidement la question sensible des prix.

Nous sommes aujourd'hui à un peu plus de six ans après que les premiers consommateurs aient pu faire jouer leur éligibilité, et à quelques mois du 1^{er} juillet 2007, date à laquelle tous les consommateurs domestiques pourront, s'ils le souhaitent, faire jouer leur éligibilité.

Entre-temps, le paysage a sensiblement évolué. Après une baisse sensible des prix de l'électricité au dessous du niveau des tarifs régulés pendant les trois

¹ Council of European Energy Regulators (CEER)

² « *Barroso takes whip to energy monopolies* » (Financial Times – 11 septembre 2006)

premières années, les prix sur le marché de gros se sont considérablement accrus.

C'est un sujet sur lequel il y a déjà eu beaucoup de commentaires. Je me limiterai pour ma part à quatre observations :

- La première est de souligner l'absence totale de corrélation entre ouverture des marchés et augmentation des prix , comme l'illustre l'ouverture des marchés en Grande-Bretagne en 1990 et en Allemagne en 1998 ;
- La seconde est de constater que l'augmentation des prix des combustibles, le coût des mesures environnementales, et le déséquilibre croissant entre une offre qui stagne et une demande en croissance constante, pourraient constituer des raisons objectives à l'envolée des prix actuelle. La situation de surcapacité que la France a connu depuis les années 1980, est désormais révolue. On a pu le constater lors des périodes de tension climatique tant en hiver qu'en été. C'est particulièrement le cas pour la production de pointe. Nous avons ainsi de plus en plus souvent besoin de l'apport de la production de nos voisins : les importations ont ainsi augmenté en 2005 de 10,5 % et les exportations de 1,5 % ;
- le niveau des prix, même s'il est élevé, est par ailleurs comparable à celui des tarifs en 1980 en euros constants. Si l'on examine la courbe des tarifs entre 1975 et 2000 on peut constater une augmentation durant la période 1977-1983 qui correspond à la période de forts investissements dans le programme électro-nucléaire, et à une baisse régulière depuis. Nous sommes désormais dans une période où la question de nouveaux investissements de production en électricité se pose ;
- enfin, ma dernière remarque porte sur les interrogations d'un certain nombre d'acteurs sur la formation des prix du gaz et de l'électricité. A cet égard, il semble souhaitable de garantir une surveillance efficace des marchés, ce qui n'est pas le cas actuellement. Si la loi du 13 juillet 2005 a donné à la CRE la compétence pour surveiller « les transactions effectuées sur les marchés organisés (...) ainsi que les échanges aux frontières », cela ne représente que 10 % des transactions réalisées sur les marchés de l'électricité et du gaz et ne permet donc pas une telle surveillance.

Vous comprendrez certainement que je n'aborde pas le sujet des tarifs et de la réversibilité puisqu'ils font partie des discussions en cours au Parlement.

On ne peut cependant que constater la difficulté qu'engendre pour l'ouverture du marché le décalage croissant des tarifs réglementés avec les prix de marché depuis 2003.

L'une des questions essentielles porte sur le fait que certains tarifs réglementés ne couvrent pas l'intégralité des coûts de fourniture et d'acheminement, comme cela est prévu par la Loi. Il est difficile dans ces conditions d'avoir une offre concurrentielle dans l'intérêt des consommateurs.

*
* *

Malgré ce contexte peu favorable, la concurrence s'est quand même développée depuis 2000 et je souhaiterais vous présenter un rapide bilan de l'ouverture des marchés.

Un bilan quantitatif, tout d'abord, permet de constater que :

Le 1^{er} Juillet 2006, deux ans après l'ouverture du marché de l'électricité aux professionnels et aux collectivités locales, 13,8% des sites éligibles, soit 621 400 sites sont titulaires d'un contrat aux prix de marché. Parmi ces sites, 218 300 sites ont choisi un fournisseur alternatif.

En ce qui concerne le gaz, 11,3% des sites éligibles, soit 76 000 sites, sont titulaires d'un contrat aux prix de marché. Parmi ceux-ci 28 200 ont choisi un fournisseur alternatif. La part de ces derniers représente 4,2% des sites.

Un bilan plus qualitatif montre que les modalités pratiques mises en place, sous l'égide de la CRE, pour l'ouverture du marché aux professionnels ont globalement bien fonctionné (changements de fournisseur, mises en services...). La CRE n'a, en effet, enregistré qu'une centaine de réclamations, chaque mois, depuis le 1er juillet 2004.

La CRE travaille, désormais, à la préparation des modalités techniques de l'ouverture des marchés à la concurrence pour les ménages, le 1^{er} juillet 2007 en concertation avec les représentants des producteurs, des fournisseurs, des consommateurs et de l'administration, regroupés, à l'initiative de la CRE, au sein du GTE 2007 et du GTG 2007³.

³ Groupe de Travail Electricité 2007 (GTE 2007) et Groupe de Travail Gaz 2007 (GTG 2007)

L'objectif est le même que celui que nous avons décidé d'atteindre, avec succès, pour les professionnels : que tout client qui veut changer de fournisseur d'électricité ou de gaz ait bien la possibilité de le faire simplement, rapidement et dans la transparence.

La CRE est, par ailleurs, attachée à la prise en considération de la situation particulière des ménages : la protection des plus démunis et les obligations des fournisseurs en matière d'information pré-contractuelle ou de droit de rétractation doivent être renforcées.

Enfin, compte-tenu du grand nombre de clients, la CRE veillera à ce que les systèmes d'informations des gestionnaires de réseaux de distribution soient robustes et complètement automatisés afin de pouvoir respecter l'échéance du 1^{er} juillet 2007.

Voilà les réflexions que je souhaitais faire sur la situation de l'ouverture du marché.

3 – LE ROLE CENTRAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Je terminerai mon propos par le sujet central aujourd'hui qui est celui des collectivités territoriales.

Au-delà de leur rôle majeur pour la promotion des économies d'énergie, les collectivités territoriales sont au cœur de la distribution locale d'électricité et de gaz et des missions de service public de proximité. Elles ont, le plus souvent, un rôle d'autorité concédante. Elles ont, parfois, fait le choix de gérer directement la fourniture de leurs clients et leurs réseaux de distribution d'électricité ou de gaz.

Sur le premier point, la fourniture, la CRE n'a eu de cesse de se mobiliser pour soutenir, dans la mesure de ses moyens, les initiatives de ces fournisseurs alternatifs : elle a, ainsi, 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).

La CRE a, également, soutenu avec succès, la possibilité pour les DNN de vendre en dehors de leurs zones de desserte. Cette évolution est d'autant plus positive que des rapprochements pourraient renforcer une distribution non nationalisée encore trop morcelée pour se battre efficacement sur un marché ouvert.

L'activité de gestionnaire de réseaux de distribution peut, aussi, être une chance de faire exister d'autres modèles que celui des opérateurs historiques.

Elle est également l'occasion de faire évoluer les contrats de concession en dissociant la gestion des réseaux, de la fourniture d'énergie et de préciser les missions du concessionnaire gestionnaire pour mieux garantir le principe de non discrimination vis-à-vis des utilisateurs du réseau.

Ces évolutions engagées, que restera-t-il du pouvoir du concédant ? Sans doute l'essentiel. L'intervention des autorités concédantes sera forte, tournée vers la desserte du territoire et l'organisation du service public en termes de continuité, de sécurité, de qualité de service sur l'acheminement, la livraison et le dépannage.

Par ailleurs, les activités de gestionnaire de réseaux deviennent de plus en plus complexes avec l'accès des tiers : nouveaux processus, nouveaux contrats, nouveaux tarifs, nouvelles relations avec les fournisseurs et les clients.

Ainsi les collectivités locales, avec la FNCCR, ont devant elles une réflexion importante à mener sur leurs modes d'intervention au travers des cahiers des charges et sur les futures modalités de contrôle du concédant de l'activité du concessionnaire en liaison, si nécessaire, avec le régulateur national : la CRE.

Enfin, la CRE est, comme les autorités concédantes, très soucieuse de garantir aux consommateurs le maintien et l'amélioration de la qualité du service rendu par les réseaux.

La CRE n'est certes pas compétente pour approuver les programmes d'investissements des gestionnaires de réseaux de distribution contrairement à ce qui existe pour les investissements dans le transport d'électricité. Toutefois, elle a veillé, dans le cadre de l'élaboration des tarifs d'utilisation des réseaux de distribution à ce qu'EDF soit toujours en mesure de faire face aux investissements nécessaires.

Ainsi, elle a proposé un tarif d'utilisation des réseaux de distribution, mis en application le 1^{er} Juillet 2006, qui permet de couvrir les prévisions d'investissements qui avaient été jugées nécessaires par EDF pour le développement et le renouvellement des réseaux. Ces prévisions d'EDF qui étaient de 2,3 milliards d'euros en 2006, ont été intégralement prises par la CRE comme référence pour le calage du niveau du tarif.

En outre, la CRE a mis en place un compte extra-comptable de régulation des charges et des produits qui permettra d'intégrer dans les prochains tarifs les

investissements qui n'auraient pas été prévus lors de l'élaboration des tarifs en vigueur.

Par ailleurs, la rémunération financière des actifs a été augmentée – passant de 6,5 à 7,25 % - ce qui constitue une incitation supplémentaire à investir. La base d'actifs régulée d'ERD a, également, été revalorisée.

Dans ces conditions ERD va dégager une capacité d'autofinancement substantielle qui devra être utilisée par le groupe EDF pour financer les réseaux de distribution et pour garantir leur viabilité à long terme.

*
* *

La CRE a un peu plus de 6 ans, c'est bien jeune en regard de la longue expérience de la FNCCR.

Vous avez connu toutes les périodes de la vie énergétique française, avant 1946, la période précédente et maintenant la constitution d'un marché unique européen de l'énergie et l'ouverture du marché.

Sachez, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Parlementaires, que la CRE sera toujours à votre écoute et tâchera de tirer partie de vos suggestions basées sur l'expérience, car vous continuerez à jouer un rôle essentiel dans le secteur de l'énergie en pleine évolution.

Je vous remercie de votre attention.