

Audition – Commission d'enquête des AAI

Sénat - 16 Juin 2015

La commission de régulation est une autorité administrative indépendante, créée par la loi du 10 février 2000 dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des marchés de l'énergie. Elle est l'émanation des directives européennes portant sur la construction d'un marché unique de l'énergie à laquelle elle participe activement au sein des instances européennes qui réunissent les 28 régulateurs des Etats membres (CEER) ainsi qu'au travers du CA de l'Agence de coopération des régulateurs européens (ACER) . Son organisation et ses missions ont été définies au fil du temps par les lois qui ont transposé les directives européennes de 1996, 1998, 2003 et 2009.

Sa mission générale est de concourir au bon fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz naturel, au bénéfice des consommateurs finals.

Le code de l'énergie précise que cette mission est exercée en cohérence avec les objectifs de la politique énergétique, notamment la réduction des émissions de gaz à effet de serre, de maîtrise de la demande d'énergie et de développement de la production d'énergie renouvelable.

L'ouverture des marchés repose sur la séparation des activités de gestion des réseaux de transport et de distribution et d'électricité et du gaz, qui sont des monopoles naturels, et de production et de fourniture, qui sont ouverts à la concurrence.

A ce titre la première mission de la CRE a été la régulation des réseaux. La CRE veille à l'absence de discrimination dans l'accès aux réseaux en examinant les contrats entre leurs gestionnaires et les utilisateurs. Avec la transposition des directives européennes du troisième paquet sur l'énergie, la CRE fixe désormais seule les tarifs d'accès aux réseaux ce qui représente une charge annuelle de **23 milliards d'euros** (Jusqu'à l'adoption du code de l'énergie en 2011, elle n'avait compétence que pour les proposer au gouvernement). Le troisième paquet lui a également donné mission d'approuver les plans d'investissement des gestionnaires

de réseaux de transport. Elle doit aussi certifier leur indépendance, ainsi que celle des gestionnaires des réseaux de distribution, par rapport à leur maison mère, en ayant examiné tous les accords et règles de gouvernance intragroupe. Cette analyse détaillée fait l'objet chaque année d'un rapport sur le respect des codes de bonne conduite.

Par ailleurs elle est un acteur essentiel de la construction du marché intérieur européen de l'énergie au travers le couplage de marché en l'électricité, et désormais la finalisation de la rédaction des codes de réseaux en gaz et en électricité qui sont destinés à fluidifier les échanges d'énergie en précisant les conditions d'accès et de gestion des réseaux de transport d'énergie européens .

Le second pôle des missions de la CRE est la régulation des marchés de production et de fourniture.

Elle surveille à ce titre les transactions sur les marchés de gros d'électricité, de gaz naturel mais aussi, de quotas de CO2 en coopération avec l'AMF depuis la loi de régulation bancaire et financière de 2010. En application du règlement européen de 2011, sur l'intégrité des marchés de l'énergie, (REMIT), ses missions de surveillance se sont accrues pour prévenir les manipulations de marché et les délits d'initiés.

S'agissant des marchés de détails, la CRE exerce une mission de surveillance des transactions et des offres, en particulier de leur cohérence avec les contraintes économiques et de leur transparence.

Le décret du 16 mai 2013 lui donne compétence d'effectuer chaque année une analyse approfondie de l'ensemble des coûts de chacun des 25 opérateurs historiques et de s'assurer de la bonne application de la formule tarifaire et sa correcte répercussion sur les tarifs. Dans l'avis qu'elle a rendu sur ce décret, la CRE a indiqué qu'elle n'avait pas les moyens de remplir cette mission pour l'ensemble de ces opérateurs.

Pour les tarifs réglementés de vente d'électricité, elle émet un avis sur les propositions d'évolution proposées par le gouvernement.

En application de la loi portant sur la nouvelle organisation du marché de l'électricité, loi NOME, la CRE proposera au gouvernement les tarifs réglementés de vente d'électricité à partir de 2016. Elle a par ailleurs cette année mis en œuvre la

méthode de construction des tarifs d'électricité par empilement en application du décret du 28 octobre 2014. La CRE joue aussi un rôle déterminant dans la mise en œuvre du dispositif d'accès régulé des concurrents d'EDF à l'énergie nucléaire historique (ARENH). Elle doit en fixer le prix, dès lors que ses modalités de calcul seront déterminées par un décret.

L'ensemble de ses responsabilités sur les tarifs de vente porte sur un montant de l'ordre de **15 milliards d'euros**.

Enfin c'est la CRE qui calcule le montant des charges de service public qui pèse sur EDF et donne un avis sur la contribution qui doit les couvrir qui aujourd'hui s'élève à **6,2 milliards d'euros**.

En résumé les agents de la Commission de la régulation de l'énergie ont la responsabilité de la préparation des décisions des 6 membres du collège relatives à la fixation ou à la vérification de composantes du prix de l'énergie dont les montants cumulés annuels représentent près de 45 milliards d'euros :

- **23 milliards pour les tarifs régulés des infrastructures de transport et de distribution de gaz naturel et d'électricité et les tarifs d'accès aux terminaux méthaniers**
- **15 milliards pour la part fourniture des tarifs réglementés de vente**
- **6,5 milliards pour la contribution de service public de l'électricité**

Enfin l'activité de la CRE liée aux énergies renouvelables s'est énormément développée depuis 2011. Elle émet un avis sur les projets d'arrêtés qui fixent les tarifs de rachat. Mais surtout elle gère les appels d'offres qui sont devenus le mode principal d'attribution de l'obligation d'achat.

Le recours aux appels d'offres a triplé depuis 2011.

En 2014, la CRE a instruit 2000 dossiers de candidatures. Cette année, dans le cadre du dernier appel d'offres, 600 dossiers ont été déposés.

Le rôle de la CRE a donc pris une ampleur considérable et cette tendance devrait s'accroître. Dans les lignes directrices sur les aides d'Etat adoptées en 2014, la Commission européenne a défini le recours aux appels d'offres comme le mécanisme de droit commun du soutien aux énergies renouvelables. De plus, les objectifs ambitieux de la loi de transition énergétique pour le développement des différentes filières d'énergies renouvelables renforceront aussi l'activité de la CRE dans ce domaine.

Par ailleurs, le projet de loi accroît également les missions de la CRE notamment sur la CSPE, le développement des réseaux intelligents, (smart grids), le stockage de gaz et l'énergie dans les collectivités d'outre-mer.

La CRE accompagne l'exercice de ses missions d'une exigence toujours accrue de transparence. A cet effet, elle recueille régulièrement l'avis des acteurs de marché. Ainsi elle organise des auditions, des consultations publiques sur des sujets aussi variés que la création d'une place de marché du gaz unique en France en 2018 ou sur des méthodologies d'appréciation sur le couplage de marché fondé sur les flux et leur mise en œuvre dans la région du Centre-Ouest de l'Europe.

Elle publie des rapports, de nature à éclairer les parties prenantes sur les enjeux financiers du secteur de l'énergie : TRVG, TRVE (depuis 2013, CSPE (2014), coûts des ENR (2014).

Elle met en œuvre également des groupes de concertation tels que ceux qui ont travaillé sur la fin des tarifs réglementés d'électricité et de gaz naturel pour les professionnels. L'ensemble de ses rapports, délibérations, consultations publiques sont publiés sur son site internet.

Quelques chiffres pour illustrer le travail de la CRE en 2014:

- 82 jours de commissions
- 243 délibérations soit une augmentation de 34 % par rapport à 2013
- 98 auditions des acteurs du secteur de l'énergie soit une augmentation de 40 % par rapport à 2013
- 22 consultations publiques

- 90 réunions de concertation

Les arbitrages budgétaires successifs depuis 2010 ont fortement réduits les effectifs de la CRE qui sont passés de 131 emplois à temps plein, dont trois commissaires (ETP) à 130 en 2014 dont 6 commissaires et 124 en 2015.

D'après les derniers arbitrages de juillet 2014, cette réduction devrait se poursuivre en 2016 avec 119 emplois et 115 en 2017 (les six commissaires compris). La CRE pourrait subir ainsi une baisse de 15 % de ses effectifs.

Depuis sa création, la CRE n'a jamais atteint le nombre d'emplois qui lui sont nécessaires contrairement à ses homologues européens dont les effectifs ont partout été adaptés à l'évolution de leurs missions et sont, à ce titre très supérieurs à ceux de la CRE (plus de 700 pour le Royaume-Uni, plus de 200 à 300 pour les autres grands pays, tels que l'Allemagne, l'Espagne ou l'Italie).

Aussi, la CRE a aujourd'hui épuisé ses marges de redéploiement. A ce titre elle a strictement réduit ses fonctions support au profit des fonctions opérationnelles de régulation. Et dans ce cadre, elle a réorganisé et fusionné les directions chargées de la régulation des réseaux d'électricité et des infrastructures de gaz, au 1^{er} janvier 2015.

Face à l'ampleur des tâches que lui confèrent les règlements européens et la loi, l'organisation de la CRE est sous tension. La CRE constate depuis 2010 une dégradation continue des conditions et délais d'exercice de ses missions.

Ainsi les missions de la CRE se sont accumulées sans aucune prise en compte de leur impact budgétaire. Le délai de rédaction des cahiers des charges des appels d'offres pour les énergies renouvelables est passé de 2 mois à plus de 6 mois. La CRE risque de ne plus être en mesure d'assurer les délais d'instruction des dossiers de candidature dans un contexte de forte augmentation de la charge liée à cette activité.

Les travaux de surveillance des marchés de détail ont été fortement ralentis dans un contexte où la fin des tarifs réglementés de vente impose une vigilance particulière. Par exemple la CRE n'a pas publié de rapport de surveillance des marchés de détail depuis 18 mois. Le rapport sur les codes de bonne conduite et d'indépendance est publié avec un retard croissant.

Par ailleurs, la faiblesse des moyens de la CRE peut entraîner aussi un risque juridique sur lequel j'ai appelé personnellement l'attention du Premier ministre lui demandant à cet effet un budget complémentaire. Cette demande s'inscrit dans le cadre du contentieux sur la CSPE sur lequel la CRE a reçu près de 55 000 demandes de remboursement dont 13 000 ont donné lieu à des recours contentieux. Ces contentieux sont liés à la qualification d'aide d'Etat du soutien à la production éolienne financé par cet impôt. Nous attendons la décision du Conseil d'Etat dans les semaines à venir. Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, également destinataire de nombreuses demandes, a conclu à la compétence de la CRE en matière de recouvrement et de contentieux de cet impôt. Dans l'éventualité, qui ne peut être exclue, d'une condamnation de l'Etat à rembourser cette taxe aux intéressés, j'ai donc demandé au gouvernement un effectif complémentaire de 66 à 192 ETP (selon les délais – de 1 à 3 ans – envisagés pour le traitement des dossiers) ».