

**PHILIPPE DE LADoucETTE****PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DE RÉGULATION DE L'ÉNERGIE (CRE)**

## « Complexification et judiciarisation, c'est ainsi qu'évolue le monde de l'énergie »

Le 19 décembre 1996 paraissait la 1<sup>re</sup> directive européenne sur l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité, suivie deux ans plus tard par son équivalent pour le gaz. Pour chapeauter ce virage, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a vu le jour en 2000. À deux mois de la fin de son mandat, son président, Philippe de Ladoucette, dresse pour *Enerpresse* le bilan de vingt ans de libéralisation des marchés et se penche sur les derniers textes publiés par la Commission européenne en matière d'énergie, le paquet Énergie propre dévoilé le 30 novembre.

**Enerpresse – Les vingt ans qui viennent de s'écouler sont-ils à la hauteur de ce qu'espérait la Commission européenne en lançant la libéralisation des marchés de l'énergie ?**

Philippe de Ladoucette – Il y a une grande réussite, c'est tout ce qui concerne les réseaux. On a construit le marché avec des outils qui ne sont pas eux-mêmes dans le marché puisque les réseaux sont des monopoles. Toute l'organisation des flux d'électricité et de gaz, les échanges financiarisés, la fin des priorités données aux opérateurs historiques sur le réseau, la fin des contrats à long terme, les bourses, le couplage de marchés... tout cela correspondait à l'objectif de la Commission européenne et on l'a atteint très largement. Nous rentrons maintenant dans des complexités plus grandes mais le socle pour ces développements est en place.

Là où on n'a pas atteint les objectifs qu'on s'était fixés, c'est dans l'ouverture à la concurrence. Il y a bien des ouvertures nationales mais 28 marchés plus ou moins ouverts ne constituent pas réellement un marché européen. Or l'idée était de permettre à n'importe quel consommateur européen de choisir n'importe quel fournisseur européen. Cela, on n'y arrivera probablement jamais. En tout cas on en est très loin.

**Comment retraceriez-vous les grandes phases de cette libéralisation et notamment du travail de la CRE depuis sa création ?**

La période qui a pris le plus de temps et la plus active, c'est la mise en place de ce système de réseau pour arriver à une convergence des prix entre les grands pays de la plaque européenne, Allemagne, France, Benelux, Espagne, etc. Ensuite est venu le travail sur l'ouverture du marché au consommateur et de transparence sur les coûts réels des producteurs pour faire comprendre comment se font les évolutions tarifaires, en quoi elles sont pertinentes. La CRE a publié fin 2012 son rapport sur la réalité des coûts d'EDF, puis la Cour des comptes s'est penchée dessus à son tour, puis il y a eu une enquête parlementaire sur le sujet. Le débat était lancé. Depuis, on a commencé à dépolitiser les évolutions tarifaires. Le passage à la nouvelle formule de construction tarifaire pour l'électricité par empilement des coûts nous a donné un rôle différent. On est passés en 2016 à la responsabilité de définir, nous, l'évolution tarifaire, avec pour le gouvernement la possibilité simplement de s'opposer à notre proposition, et non de la modifier. Est venue se greffer là-dessus toute la partie tarifaire pour les consommateurs, la mise en place de choses plus complexes comme le marché de capacité qui va entrer en jeu bientôt, les effacements industriels ou les effacements diffus. Bien sûr, nous continuons à travailler sur les réseaux, notamment avec la mise en place des codes de réseaux, qui constitue un gros morceau, très complexe, de notre tâche.

Le principal sujet a été la mise en place de mécanismes permettant une optimisation à l'échelle du continent pour permettre aux Etats membres de bénéficier de la complémentarité des parcs de production nationaux. Ainsi, pour que les flux commerciaux circulent des pays où le prix de gros de

l'électricité est le plus bas vers les pays où il est plus élevé, on a mis progressivement en place un couplage de marché entre 17 pays européens, ce qui contribue à harmoniser les prix. Ce fut la première étape de la construction du marché intérieur de l'énergie. L'étape suivante a été le passage au « *flow based* » mis en place en 2015 sur la région Centre Ouest, c'est-à-dire la France, l'Allemagne, l'Autriche et le Benelux, qui permet de tirer le meilleur parti de l'interdépendance entre les échanges sur plusieurs frontières. Et maintenant, nous sommes dans la phase ultime de la définition et de la mise en œuvre des codes de réseau.

Parallèlement, nous avons travaillé sur l'ouverture du marché proprement dit. Ouverture aux entreprises d'abord, à l'ensemble des consommateurs domestiques ensuite. La question de l'évolution des tarifs réglementés de vente en gaz et en électricité s'est très vite posée en raison de propositions gouvernementales qui ne correspondaient pas à l'application de la loi qui prévoyait la couverture des coûts. Cette situation a conduit la CRE à parfois donner des avis négatifs. Le Conseil d'État, saisi par des fournisseurs alternatifs, a cassé les arrêtés concernés et imposé des rattrapages tarifaires. Par ailleurs la Commission européenne a obtenu la suppression des tarifs jaune et vert en électricité, et celle des tarifs réglementés de gaz pour les professionnels. Beaucoup d'événements peu compréhensibles pour la plupart des consommateurs, aussi était-il indispensable d'apporter un maximum de transparence et d'information sur la façon dont étaient calculés les tarifs. La CRE a ainsi publié fin 2012 un rapport très détaillé sur la réalité des coûts d'EDF qui a permis un assez large débat et une prise de conscience des réalités.

Le passage à la nouvelle formule de construction tarifaire pour l'électricité par empilement des coûts et la méthode d'évolution tarifaire mensuelle basée sur une formule publique pour le gaz, ont contribué à dépolitiser le sujet. Depuis janvier 2016, en application de la loi NOME, c'est la CRE qui a la responsabilité de définir l'évolution des tarifs réglementés d'électricité avec, pour le gouvernement, la possibilité de s'opposer à notre proposition par un avis motivé, et non de la modifier.

### **Comment définiriez-vous l'évolution du marché de l'énergie ?**

Il se caractérise par une judiciarisation croissante. Cela a été particulièrement sensible sur les tarifs réglementés de vente de gaz et d'électricité, comme je viens de le dire. C'est aussi le cas au travers des recours de plus en plus fréquents sur les décisions de la CRE, ce que l'on retrouve chez nos homologues. Le rôle de la Commission européenne est également de ce point de vue important notamment au travers de l'action de la direction générale de la concurrence. On le voit aussi enfin au travers des saisines très nombreuses du CORDIS. L'autre évolution a trait à une complexification continue. Le nouveau marché de capacité en est un exemple parmi d'autres. Certaines orientations de la politique européenne contenues dans le paquet hiver ne vont pas dans le sens d'une plus grande lisibilité pour le consommateur. Il est important que le régulateur ne se laisse pas enfermer dans une vision trop technocratique du marché de l'énergie de manière qu'il reste un tant soit peu compréhensible pour le consommateur.

### **Quelles sont selon vous les principales évolutions à venir ?**

L'autoconsommation fait partie des évolutions incontournables des cinq ans qui viennent, tout comme le stockage. Il y aura incontestablement des évolutions, à la fois technologiques et réglementaires. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles nous avons inséré dans le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (Turpe) une clause de revoyure d'ici deux ans pour introduire dans le Turpe actuel des éléments qui auraient modifié des équilibres.

### **Alors que vous arrivez à la fin de votre deuxième mandat, quel bilan personnel faites-vous des dix ans que vous avez passés à la tête de la CRE ?**

C'était une période passionnante parce que l'énergie a été au cœur de l'actualité. Il ne s'est jamais passé plus de dix-huit mois sans qu'un événement ne vienne bouleverser le paysage et remettre

en question les perspectives. Dans le gaz : la crise russo-ukrainienne, l'arrivée des gaz de schiste et leur effet sur les prix, la destination incertaine des possibles exportations américaines... et ça continue. Avec l'électricité, on est plus dans des problématiques françaises. On a vécu énormément de lois sur l'énergie, tous les dix-huit mois, et également des remises en cause de la CRE, des changements d'organisation du collège, mais en même temps l'installation de plus en plus prononcée de la CRE comme acteur incontournable du monde de l'énergie.

**Votre successeur, que l'on ne connaît pas encore, doit prendre le relais en février prochain. Comment l'imaginez-vous ?**

Il n'y a pas de profil type. Je pense cependant que ce serait compliqué de nommer en février 2017 quelqu'un qui serait considéré comme ayant un profil essentiellement politique. Cela fragiliserait considérablement la CRE car nous sommes souvent amenés à donner un avis négatif à des propositions gouvernementales et je crains qu'avec une telle nomination, en cas d'alternance, ses avis ne soient plus considérés comme des positions techniques mais comme des positions politiques.

Propos recueillis par Stéphanie Frank

### LE PAQUET ENERGIE PROPRE EN 3 QUESTIONS

**Le renforcement prévu par les nouveaux textes européens des pouvoirs de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie, l'Acer, vous a-t-il étonné ?**

C'est un vrai sujet de gouvernance. À mon sens, il faut éviter une centralisation accrue des pouvoirs au niveau de l'Acer. Bien sûr, je peux comprendre l'idée générale : cela permettrait de régler des problèmes dans les pays européens où le régulateur a fait son apparition assez récemment, dont l'indépendance n'est pas totalement acquise. Mais pour d'autres pays, comme la France, l'Allemagne, la Belgique... où les régulateurs nationaux ont, pour certains, vingt ans d'existence, c'est surprenant. Je trouve assez curieuse l'idée que l'Acer valide le mode de calcul de la tarification des réseaux de distribution. C'est déjà étonnant lorsqu'il s'agit des réseaux de transport, mais après tout, ceux-ci ont une dimension européenne puisque ce sont des éléments d'interconnexion. Ce n'est pas le cas des réseaux de distribution et je ne vois pas en quoi cela concerne la construction européenne. De plus, cela me paraît difficilement faisable : rien qu'en Allemagne, on compte plusieurs centaines de distributeurs. Je pense qu'il ne faut pas chercher à tout prix à uniformiser mais à harmoniser.

**Faut-il y voir une volonté de transférer le pouvoir de régulation au niveau supranational ?**

D'une certaine manière, oui. Or l'Acer est une agence de coordination, pas de direction ou de supervision. On peut comprendre la volonté d'aller plus vite dans la construction du marché européen mais étant donné le contexte actuel de réticence des peuples européens à voir le développement d'une technocratie européenne qui décide en son nom, je ne suis pas sûr que ce soit la meilleure méthode pour se faire accepter. Et je parle là d'un point de vue beaucoup plus général et pas seulement des relations avec les régulateurs ! Par ailleurs, la volonté de centralisation accrue au niveau européen se heurte, en tout cas en France, à l'émergence d'initiatives au niveau des territoires qui souhaitent développer des expérimentations dans le domaine de l'énergie. C'est une évolution qui va de pair avec le développement des énergies renouvelables et des réseaux intelligents.

**Quels sont les autres sujets d'interrogation sur le paquet Énergie propre ?**

Il est difficile de faire une liste exhaustive des sujets tant ces textes sont denses, mais on peut citer outre le renforcement des pouvoirs de l'Acer, une modification de la procédure d'adoption des codes de réseau. Le rôle attribué aux ROC (Regional Operational Center), la question de l'équilibrage, le rôle et la place des agrégateurs, une nouvelle affectation des rentes de congestion de manière à augmenter les incitations à la réalisation d'interconnexions...

Propos recueillis par S. F.