

VŒUX DE LA CRE

16 janvier 2017

Discours de Philippe de Ladoucette, président

Mesdames et messieurs les présidentes et présidents, directrices et directeurs généraux,
Monsieur le Président de l'Autorité Italienne de Régulation de l'Energie, Guido Bortoni qui nous fait l'honneur et le plaisir d'être avec nous,
Madame la Présidente de l'Autorité de la Concurrence, Isabelle de Silva,
Monsieur le Médiateur de l'Energie, Jean Gaubert,
Monsieur le Président de l'ADEME, Bruno Lechevin,
Chers amis.

Il me paraît difficile en ouverture de ces vœux de faire abstraction de la situation assez exceptionnelle de cette semaine où des prévisions météo annonçant une vague de froid similaire à celle de février 2012 où nous avons eu besoin de plus 9 000 MW d'importation pour passer, mais la disponibilité des centrales nucléaires était alors supérieure à la situation présente où 5 centrales sont à l'arrêt.

Nous avons en outre un problème de disponibilité de gaz dans le sud. Un ensemble de conditions rarement rencontrées ces dernières années. Aussi je voudrais avant tout dire aux femmes et aux hommes des gestionnaires de réseaux qui interviennent souvent dans des conditions difficiles notre solidarité. C'est aussi un exercice de solidarité européenne puisque 8 GRT sont en contact permanents (je parle sous le contrôle du président Brottes) et que les régulateurs de différents pays dont l'Allemagne et l'Italie sont en contact avec nous.

Le paysage du monde de l'énergie est en 2017 sensiblement différent de celui d'il y a 10 ans. Avant d'en évoquer les nouveaux défis, j'aimerais revenir un peu en arrière. J'ai retrouvé un document intéressant que je voudrais vous faire partager. Il s'agit des « quelques chantiers majeurs du nouveau président de la CRE » vus par Jean Syrota le 8 mars 2006 devant la Commission des Affaires Economiques de l'AN :

- L'ouverture du marché à tous les consommateurs : « des réflexions sont en cours sur l'évolution des compteurs conçus dans le contexte du monopole.
- La coexistence tarifs/prix : « les prix de l'électricité ne peuvent rester indéfiniment réglementés ».
- L'indépendance des GRD : la jugeant « insuffisante » Jean Syrota regrette « une confusion très forte entre les logos de la distribution et ceux des maisons mères », et « considère que la communication des groupes intégrés doit cesser d'ignorer la séparation des activités ».
- L'accès aux stockages de gaz : « le droit applicable devra évoluer s'agissant de la régulation de l'accès aux stockages souterrains de gaz....les fournisseurs ont besoin d'accéder aux stockages et ils ne peuvent aujourd'hui le faire que selon des modalités négociés et non réglementés ».
- Sur le plan européen : « la CRE a veillé à défendre l'image de la France dont l'action des pouvoirs publics avait plutôt été perçue comme cherchant à retarder, si ce n'est à empêcher l'ouverture des marchés ».

Presque 11 ans plus tard, et au moment de passer le relais précisément à une ou à un nouveau président, il est intéressant de regarder comment ces sujets, et quelques autres, ont évolué.

Les compteurs

Les réflexions sur le compteur ont abouti. Après de très longues années et quelques polémiques, le déploiement de Linky est en cours (deux millions cinq cents mille sont déjà posés) et de Gazpar pour le gaz (90 000). Ce sont des opérations de très grande envergure, qui représentent un enjeu industriel majeur.

Les tarifs

Les tarifs réglementés ont très largement évolué. La suppression progressive des trv gaz pour les professionnels est intervenue entre 2014 et 2016, et la suppression des tarifs jaune et vert en électricité en janvier 2016.

Je ferai sur ce point un double commentaire :

- Vous savez que la Cour de Justice Européenne a émis un avis réservé sur l'utilité des trv en gaz pour les consommateurs domestiques et que l'on attend la décision du Conseil d'Etat. Si cette décision concluait à leur suppression, ce qui serait un chantier très lourd, la question se posera certainement dans les années qui viennent en ce qui concerne ceux de l'électricité.....
- Quelques chiffres sur l'ouverture du marché. En électricité sur le marché résidentiel 4,225 M sites sont en offre de marché, en quasi-totalité chez les fournisseurs alternatifs, soit encore 87% des sites en tarifs réglementés.
Dans le secteur non résidentiel 1,5 sont en offre de marché dont 851 000 chez des fournisseurs alternatifs.
En gaz, sur le marché résidentiel 4,8 sont en offre de marché (sur un total de 10,6) avec une répartition à peu près égal entre fournisseur historique et fournisseur alternatif. Sur le marché non résidentiel 579 000 (sur 660 000) sont en offre de marché. 328 000 pour ENGIE, et 251 000 pour les fournisseurs alternatifs.

L'indépendance des GRD

Voilà un thème qui nous aura occupés pendant de longues années. Le changement de nom d'ERDF en ENEDIS en 2016 est une forme d'aboutissement. Cela étant, l'indépendance des GRD restera un axe prioritaire pour les années à venir car l'indépendance n'est jamais quelque chose de définitivement acquis, et il peut toujours y avoir des tentations de retour en arrière de la part des maisons mères.

Le stockage de gaz

L'évolution de la régulation de l'accès aux stockages de gaz n'a pas eu lieu au cours de ces 10 dernières années. Elle a failli se réaliser il y a quelques mois, mais n'a pas abouti. Le sujet reste entièrement d'actualité et fera certainement partie des priorités de celle ou de celui qui me succèdera.

Outre le stockage, nous allons bientôt parvenir à l'objectif que nous nous étions fixés il y a 10 ans : parvenir à une seule place de marché pour la France en 2018. Le chemin parcouru est considérable, nous sommes ainsi passés de 7 zones d'équilibrage à 3, et de 5 places de marché à 2. Avec les travaux nécessaires à cette future place unique, la situation que nous connaissons aujourd'hui avec un spread de 18 euros avec le nord et la pénurie de GNL au sud (peu ou pas de bateaux arrivent en ce moment à FOS) ne se produira plus. Je sais que cette évolution n'a pas été facile pour les deux gestionnaires de réseaux TIGF et GRT gaz.

J'en suis venu par ce biais aux priorités actuelles et de ces dernières années.

Tout d'abord, les énergies renouvelables :**ENR et charges de service public de l'énergie**

Depuis 2006 :

- Le parc de production des ENR hors hydraulique historique est passé de 2 à 20 GW (dont 11 GW d'éolien et 7 GW de photovoltaïque), et la production de ces filières dépasse celle des moyens thermiques depuis 2014 (avec 36 TWh contre 33 en 2015, malgré la hausse de la production de la filière gaz),
- La CRE a été un acteur clé de ce développement. Elle instruit 1500 à 2000 dossiers par an dans le cadre des appels d'offres (1667 en 2016 – et sans doute beaucoup plus en 2017 dans le cadre de 8 AO), depuis que les appels d'offres sont devenus le cadre principal d'attribution de l'obligation d'achat (2011). Elle est également force de proposition, en se prononçant sur les projets de textes (6 en 2016), d'arrêtés tarifaires (8) et de cahier des charges (9), et en produisant des rapports (sur les perspectives de long terme de la CSPE, et sur les coûts et la rentabilité des ENR en 2014). Cette activité et celles liées aux charges de service public et aux ZNI mobilisent désormais une dizaine de collaborateurs,
- Les charges de service public au titre des ENR ont crû de 300 M à 5,7 Mds € en 2017 (et les charges totales au titre du service public de l'énergie de 1,5 à 8 Mds €, dont 1,4 Mds au titre de la péréquation dans les ZNI).

Le poids du passé, et notamment les effets de la « bulle photovoltaïque » (qui représentera un tiers des 73 Md€ de charges cumulées entre 2014 et 2025 en raison d'un surcoût d'achat moyen de l'ordre de 450 €/MWh) demeure prépondérant dans les charges futures. Les coûts du photovoltaïque ont toutefois largement évolué à la baisse, grâce aux évolutions technologiques et aux appels d'offres, au point de permettre d'envisager désormais un développement de la filière sous le régime de l'autoconsommation (qui pose d'autres questions, d'articulation avec le principe de péréquation nationale des tarifs de réseau, ou de régime fiscal).

A l'instigation de la commission européenne, un nouveau cadre de soutien au développement des énergies renouvelables a été mis en place au cours des années 2015 et 2016. En revanche, outre l'introduction du mécanisme du complément de rémunération qui expose désormais les producteurs aux prix de marché, un mécanisme de type « appel d'offres » est désormais préféré au tarif d'achat au-delà d'une certaine puissance, approche que la CRE a soutenue dans une large mesure. La généralisation de ce mode de soutien engagera, pour la CRE, d'importantes ressources humaines dans les prochaines années.

En particulier, s'agissant de l'éolien terrestre, un appel d'offres visant des installations de grande puissance (> 18 MW) sera lancé au premier semestre 2017 et devrait révéler, pour la première fois depuis 15 ans, le coût de production de cette filière. [Cette information sera tout particulièrement utile à la poursuite de la révision des conditions tarifaires des installations de puissance inférieure à 18 MW, que la CRE demande depuis son rapport de 2014.]

ZNI

Le développement de l'énergie dans les ZNI, dont les charges de péréquation tarifaire relèvent depuis 2016 du budget général, représente une part de plus en plus importante de l'activité de la CRE. J'ai soulevé dans une lettre au Premier ministre à la fin de 2013 la question de la gouvernance de la politique énergétique dans les ZNI. Je me réjouis de ce cadre ait été clarifié par la loi sur la transition énergétique. C'est ainsi que les collectivités territoriales sont désormais en charge d'élaborer la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) qui fixe les objectifs de développement en s'appuyant sur les expertises locales disponibles, dont celle de l'opérateur historique. La CRE conserve, dans ce cadre, ses compétences de régulation économique. Elle a beaucoup développé ses relations avec les territoires, en se rendant notamment à La Réunion, à Mayotte, en Guyane et à La Martinique au cours des trois dernières années. Dans le même temps, la CRE a procédé à une clarification des règles qu'elle applique pour apprécier les coûts et la compensation qui en découle pour les projets de

production, de maîtrise de la demande ou de stockage qui lui sont soumis. Le corpus méthodologique complet relatifs à ces projets devrait être achevé en 2017.

La construction du marché intérieur européen de l'énergie :

Si on l'oublie parfois, la raison essentielle de cette construction est avant tout la recherche d'une complémentarité des parcs de production européen.

Le premier couplage de marché a eu lieu en 2007 entre la France, la Belgique et les Pays Bas, rejoint en 2010 par l'Allemagne et le Luxembourg, suivi en 2014 par la Grande Bretagne et l'Espagne et en 2015 par l'Italie. Au total les bourses de 17 pays européens sont aujourd'hui connectées. C'est au travers d'une étroite collaboration avec les gestionnaires de réseaux de transport européens et en premier lieu avec RTE que nous avons pu ensemble y parvenir.

Enfin nous en sommes désormais depuis 2015 au « flow based » qui permet de tirer parti de l'interdépendance entre les échanges sur plusieurs frontières, sur la région Centre Ouest (France, Allemagne, Autriche et Benelux).

Le Marché intérieur c'est aussi la mise en œuvre des Codes de réseaux tant en gaz qu'en électricité. Le premier code de réseau européen adopté fut celui du gaz sur l'allocation des capacités gazières. (novembre 2015). Ce travail est encore loin d'être achevé pour être opérationnel.

L'enjeu aujourd'hui est de continuer à construire l'Europe de l'énergie tout en répondant aux besoins du marché. C'est dans ce contexte que la Commission Européenne a présenté le 30 novembre dernier, un ensemble de propositions destinées à accompagner la transformation du secteur électrique dans la décennie à venir pour fournir une énergie propre et accessible à l'ensemble des consommateurs européens. Les propositions de ce nouveau « paquet » selon le jargon bruxellois, représentent un travail inédit par son volume et son niveau de détail. Rassurez-vous je ne vais pas vous les détailler, mais simplement faire quelques observations sur ce qui va être le travail des mois à venir pour nombre d'entre vous.

L'approche graduelle par laquelle a été bâti le marché intérieur n'a pas perdu de sa pertinence et si globalement la CRE porte une appréciation positive sur ce nouveau paquet, il conviendra d'être attentif à plusieurs aspects. Ainsi l'adaptation du secteur de l'électricité aux enjeux de la lutte contre le changement climatique représente un défi tant par son ampleur (développement des ENR, émergence de nouveaux usages et de nouvelles flexibilités...) que par sa rapidité.

La volonté d'avancer ne doit pas se traduire par une complexité accrue, ni par des règles trop rigides qui ne permettraient pas de tirer parti des retours d'expérience ce qui pourrait ne pas favoriser un environnement propice à l'innovation. Or c'est une des pierres d'achoppement possible lorsque l'on va très loin dans le détail. Ce qui pose la question de la proportionnalité des mesures envisagées et celle de la pertinence d'inclure des règles extrêmement détaillées dans les actes législatifs qui organisent le fonctionnement du marché intérieur de l'énergie.

Ainsi, l'harmonisation des méthodologies tarifaires pour les réseaux pourrait porter sur des principes généraux comme le reflet des coûts, la non-discrimination et la transparence. Elle devrait toutefois éviter d'aboutir à une harmonisation par principe de paramètres techniques qui pourrait réduire de manière excessive la capacité à prendre en considération les spécificités nationales (par exemple, la thermosensibilité de la consommation française justifie un niveau d'horosaisonnalité des tarifs qui n'est peut-être pas nécessaire partout en Europe). A ce titre, la préparation du code de réseau sur l'harmonisation des structures tarifaires pour le gaz a montré les faiblesses d'une telle approche.

En termes de gouvernance :

La bonne coopération des régulateurs au sein de l'Agence, qui s'appuie largement sur les compétences et les ressources des régulateurs nationaux, est un facteur clef pour que celle-ci puisse mener à bien ses missions. Elle souhaite voir cette logique de complémentarité davantage valorisée.

Les propositions de la Commission prévoient un nombre substantiel de responsabilités nouvelles, pour l'Agence comme pour les régulateurs nationaux ces références (croisées) demanderont un examen attentif afin de mieux comprendre leur nature, ainsi que les interactions entre ces acteurs. La CRE souscrit pleinement à l'objectif d'efficacité globale du cadre de surveillance et de régulation et se montrera à cet égard attentive à ce que les propositions avancées ne se traduisent pas par une dilution des efforts dans des tâches et des missions inopérantes.

A ce titre, la CRE se félicite des dispositions proposées par la Commission qui clarifient le fait que les régulateurs nationaux sont responsables à la fois de l'établissement et de l'approbation non seulement des tarifs, mais également de la méthodologie qui permet de les construire.

Enfin, les propositions de la Commission introduisent un nouveau cadre institutionnel qui altère l'équilibre entre les régulateurs nationaux et l'ACER. En proposant d'étendre les pouvoirs de l'Agence, la Commission répond en partie aux vœux formulés par les régulateurs, par exemple en habilitant l'ACER à prendre des décisions qui requièrent à ce jour de passer par 28 processus décisionnels nationaux différents. Cette évolution semble souhaitable car elle permet une prise de décision plus rapide et uniforme au niveau européen. La CRE estime toutefois que la légitimité des décisions de l'Agence repose avant tout sur un cadre institutionnel équilibré.

En particulier, la CRE ne partage pas l'analyse de la Commission selon laquelle le processus de vote actuel au sein du Conseil des Régulateurs a conduit à faire échouer ou à retarder la progression du marché intérieur. L'exemple du code de réseau relatif à l'harmonisation des structures des tarifs d'utilisation des réseaux de gaz sur lequel se fonde la Commission montre au contraire que les mécanismes de contrepoids prévus par le 3^e paquet fonctionnent correctement. Par contraste avec le processus actuel, le passage à un vote à la majorité simple au sein du Conseil des Régulateurs signifie concrètement qu'une décision pourrait être adoptée quand bien même un ensemble de régulateurs représentant plus de 80% de la population européenne s'y opposerait. La CRE reste convaincue que l'accroissement des pouvoirs de l'Agence justifie une plus grande implication des régulateurs dans un objectif de cohésion, et pour s'assurer que celle-ci reste en prise avec la réalité du marché intérieur, dans l'intérêt du consommateur.

Vous le voyez les défis à venir s'ils sont en grande partie différents de ceux d'il y a 10 ans ne sont pas moins importants et difficiles. Comment concilier une certaine centralisation au niveau européen et l'aspiration des territoires à plus d'initiatives, comment faire accepter et comprendre aux consommateurs citoyens les orientations européennes en une période où les peuples ont tendance à percevoir Bruxelles comme une entité purement technocratique. Je pense qu'il y aura besoin de beaucoup de pédagogie d'un côté et d'une grande prudence de l'autre. C'est le message que nous voulons faire passer aujourd'hui car la CRE s'est totalement investie dans la construction du marché européen de l'énergie, aussi est-elle bien placée pour donner quelques conseils.

Pour terminer, je vous propose un petit exercice sous forme de devinette :

Quelle entité composée d'éléments pairs, dont la règle est la parité, est à la fois renouvelable par moitié et par tiers ?

Je ne vais pas vous laisser réfléchir trop longtemps car aucun raisonnement ne vous permettra de trouver la réponse. C'est en fait assez simple : il s'agit du Collège de la CRE, par la magie de la dernière loi sur les AAI.

C'est en 1978 que pour la première fois en France, une institution publique, la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) était qualifiée d'autorité administrative indépendante. Par le biais d'un amendement déposé au Sénat, la CNIL deviendra une AAI et non un simple service du ministère de la Justice, comme le proposait initialement l'Assemblée nationale.

Cette dénomination ne réapparaîtra officiellement qu'en 1984 dans une décision du Conseil Constitutionnel, qui qualifie ainsi la Haute autorité de la Communication audiovisuelle.

Le recours à la dénomination d'autorité administrative indépendante devient dès lors plus significatif et plus systématique.

30 ans plus tard on s'aperçoit avec une certaine surprise que l'existence même de ces autorités, il est vrai nombreuses et parfois fort différentes les unes des autres, soulève encore bien des questions chez les parlementaires, sans parler de candidat à l'élection présidentielle qui souhaite tout simplement les supprimer.

Dans sa volonté d'uniformiser les règles régissant l'ensemble des AAI, le législateur, outre l'innovation arithmétique que je viens d'évoquer, a interdit à tout commissaire qui viendrait du secteur régulé de délibérer durant 3 ans. Pour des entités comme la CRE et probablement l'ARCEP qui sont sur des créneaux techniques très spécialisés, cela revient à se priver de ce que le Conseil d'Etat dans son rapport sur les AAI de 2001 estimait souhaitable « l'ouverture des instances de régulation aux professionnels dans le domaine économique en vue d'une meilleure information de celles-ci sur la réalité des problèmes à régler et d'une possibilité d'arbitrage interne entre différents intérêts économiques ».

Rien dans le retour d'expérience de ces 15 dernières années ne me semble devoir remettre en cause cette orientation. La CRE a expérimenté à peu près toutes les configurations possibles de collège depuis sa création.

Elle a plusieurs fois eu son sein des personnalités venant du secteur de l'énergie, et personne ne l'a jamais accusée de manquer à l'indépendance. J'oserais même dire que parfois certains auraient préféré qu'elle le soit moins.

Aussi je pense regrettable, pour l'efficacité de la régulation, l'orientation qui a été retenue par le législateur.

Je voudrais terminer sur une note plus personnelle :

Vous le savez c'est la dernière fois que nous nous voyons dans cette configuration. Mon mandat s'achève dans exactement 3 semaines. Au cours de ces presque 11 ans, je peux vous dire que je ne me suis jamais ennuyé. L'énergie est un domaine passionnant car s'y mêlent à la fois des aspects techniques, politiques et géo politiques. Ces années je les ai passées aussi avec des équipes formidables celles de la CRE, motivées, compétentes, et aussi jeunes et qui malgré le sérieux qu'elles affichent aiment rire. Alors je tiens aujourd'hui à leur souhaiter une particulière heureuse année et les remercier pour tout ce que nous avons fait ensemble.

Et je n'oublierai pas le Collège et les commissaires présents et passés qui sont plusieurs à être ici aujourd'hui. Quand on n'a jamais été membre d'un Collège, qui se réunit 2 à 3 jours par semaine toute l'année, il est difficile d'imaginer exactement comment cela fonctionne. Cela n'a pas grand-chose à voir avec un conseil d'administration par exemple. C'est extrêmement enrichissant de confronter ses opinions et ses idées et parfois ses convictions au sein d'un Collège où les débats ont toujours existé. Ce que j'en retiendrai surtout ce sont de réelles amitiés nées en dépit d'opinions souvent opposées. Comme tout dans la vie, la régulation c'est aussi une histoire humaine.

Je vous souhaite à tous une heureuse année 2017.