

INTERVIEW

Philippe de Ladoucette, président

Contexte

03 février 2017

Julian Schorpp, Victor Roux-Goeken, Simon Prigent

Philippe de Ladoucette : « La France a un problème avec la concurrence »

Le président sortant de la CRE dresse pour Contexte le bilan de son mandat de onze ans. Il s'exprime sur les défis de la régulation en France, l'Union de l'énergie et appelle son probable successeur à préserver l'indépendance de l'autorité.

Y a-t-il un style Philippe de Ladoucette ?

J'ai un mode de fonctionnement qui repose assez sur la délégation et sur la confiance, et suis très ouvert à l'expression d'une opinion opposée. [Lors de mon pot de départ le 31 janvier], les équipes ont dit que j'étais « plutôt cool ». Je suis souple, mais j'ai des convictions sur lesquelles je ne transige pas trop.

Lesquelles ?

L'adhésion au marché et à la construction européenne. Je suis venu à la CRE car je crois fondamentalement à une économie de concurrence. C'est un moyen de faire évoluer certains aspects de la société française, trop bloquée sur des mécanismes anciens.

On voit bien les difficultés d'ouverture du marché avec une entreprise comme EDF, qui regroupe l'ensemble des modèles français d'après 1946, avec un rôle important des syndicats, où la technique prime sur la recherche de l'efficacité économique et où se retrouvent toutes les contradictions d'un État

actionnaire qui a souvent du mal à choisir des lignes claires. Il y a un certain mélange des genres à vous demander à la fois d'investir, de rationaliser l'entreprise tout en évitant de créer de la tension sociale et surtout en payant des dividendes à l'État.

Votre mandat s'achève sur une passe d'armes avec la ministre de l'Écologie. S'agit-il d'une tension conjoncturelle ou cela s'est-il produit régulièrement ?

Il n'y a pas vraiment eu de passe d'armes. C'est la presse qui l'a relayé comme tel. Nous nous sommes parlé au téléphone de manière très courtoise. Il y a eu une appréciation différente du rôle du régulateur et de celui du ministère. Tout cela s'est terminé avec la publication du Turpe au Journal officiel.

Quant au Turpe, peut-être n'a-t-elle pas eu tous les éléments. Le sujet n'est pas simple. La ministre voulait une meilleure prise en compte de la transition énergétique dans les tarifs, que nous avons déjà très largement intégrée. Nous ne pouvions pas faire mieux, sinon il fallait repartir pour un an de travail.

Aujourd'hui, Enedis n'a pas présenté de projet de pointe mobile à basse tension et ne sait pas gérer la problématique de l'horosaisonnalité sur la pointe en basse tension. La CRE est prête à travailler lorsqu'il y aura des expérimentations à faire.

Par ailleurs, les opérateurs comme EDF ou Enedis se sont plaints de ne pas avoir le taux de rentabilité des capitaux qu'ils espéraient et ont beaucoup poussé en ce sens.

C'est la première fois qu'on applique vraiment le troisième paquet. La responsabilité de la décision du tarif est celle du régulateur, qui ne doit recevoir aucune directive et doit seulement prendre en considération les orientations de la politique énergétique. Cela ne veut pas dire prendre en compte leur totalité.

Il y a là une forme d'apprentissage.

Concernant Ségolène Royal, je dois ajouter qu'elle est la première ministre, en quinze ans, à nous donner les moyens de fonctionner. Dans un contexte de restriction budgétaire, elle nous a accordé vingt emplois de plus, sur 129 personnes, entre septembre 2016 et janvier 2017.

La CRE est-elle un régulateur réellement indépendant ?

J'en ai le sentiment. En onze ans, je n'ai quasiment jamais eu de problème d'indépendance avec les différents gouvernements.

La CRE était déjà indépendante avec mon prédécesseur [Jean Syrota], qui n'était pas homme à être dépendant. Nous avons accentué cette indépendance par rapport aux opérateurs et au pouvoir politique, et les directives européennes nous y ont beaucoup aidés. De même que les décisions du Conseil d'État sur la problématique de l'évolution des tarifs d'électricité et de gaz.

En termes de justice administrative, il fallait des décisions qui calent le fait de ne pas pouvoir manipuler le tarif au gré des événements. Nous n'avons jamais rien inventé, et simplement rappelé aux gouvernements successifs que l'évolution des tarifs était définie par la loi et que la CRE était là pour la respecter. La CRE s'est très souvent opposée aux positions tarifaires du gouvernement.

Cette indépendance est moins évidente aux yeux des parlementaires. Pour certains, l'existence de ces ovnis que sont les autorités administratives indépendantes pose un problème. D'où cette dernière loi sur les AAI pour les uniformiser, qui comporte un certain nombre de « perles ».

Ainsi, chez certains régulateurs comme l'Arcep (Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes) et la CRE, les commissaires ne peuvent pas délibérer pendant trois ans s'ils ont eu avant leur nomination des intérêts dans le secteur régulé. C'est une erreur ! Cela enlève la capacité à disposer de l'expertise de gens qui connaissent le secteur. Et je ne dis rien sur la règle d'un renouvellement du collège par moitié et par tiers...

Avez-vous d'autres exemples d'indépendance ?

Sur les tarifs renouvelables, nous avons annoncé dès 2007 la bulle photovoltaïque.

Au début, la CRE a été accusée d'être trop favorable aux fournisseurs alternatifs. A priori, l'ouverture d'un marché, c'est plutôt pour permettre à d'autres d'y entrer, pas pour conforter la position des historiques. C'était agaçant pour les parlementaires, qui ont eu plusieurs fois la volonté de changer la composition des collèges en cherchant qui correspondait le mieux à leurs aspirations.

Ouvrir un marché comme celui de l'énergie en France n'est pas facile dans le contexte d'un monopole historique. Et d'autant plus qu'EDF est une représentation de la réussite industrielle de l'après-guerre.

En France, je n'ai pas vu un seul gouvernement qui ait fait la promotion de la concurrence sur le marché de l'énergie. Ce n'est pas propre à la gauche ou à la droite.

La résistance française contre la libéralisation des marchés de l'énergie est-elle légitime ?

Non. La France a un problème avec la concurrence. C'est un pays plutôt colbertiste, où l'État a toujours joué un rôle important dans la vision industrielle. L'ouverture de secteurs où l'État est prédominant est toujours une vraie lutte. Prenez l'ouverture à la concurrence dans les télécoms, où la part de marché d'Orange [anciennement France Télécom] est d'environ 40 % sur le fixe. Imaginez qu'EDF n'ait plus que 40 % de part de marché, contre 88 % aujourd'hui sur le résidentiel. Ce serait considéré comme une catastrophe nationale !

La France n'a jamais été moteur dans la construction du marché européen de l'énergie. Elle l'a été en revanche dans la mise en œuvre du paquet énergie climat, Je connais aussi depuis 40 ans la difficulté française à discuter avec Bruxelles. Il y a toujours cette réticence à discuter avec la Commission, alors qu'en général, on parvient à un accord. On se tait, on se fait rattraper par la patrouille puis on a toutes les peines du monde à régler le problème.

Maintenant, la France s'y est mise. La première qui a vraiment voulu notifier pour essayer de régler ces problèmes, c'est Delphine Batho, il faut lui rendre hommage.

Quel est l'échec de votre mandat ?

Je regrette qu'on n'ait pas pu ouvrir plus le marché de l'électricité. Cela prend énormément de temps. Il y a dix ans, je pensais honnêtement que cela irait plus vite. Aujourd'hui, 13 % des consommateurs résidentiels d'électricité sont sur le marché. C'est quand même très peu.

Mais un échec, c'est difficile à dire, parce que ce n'est pas dans nos mains. Il y a des offres de plus en plus intéressantes. La difficulté est que le consom-

mateur s'y intéresse. Cela ne peut se faire que par le biais d'associations de consommateurs comme cela a été fait grâce aux initiatives d'UFC Que Choisir, qui a organisé encore récemment des groupements d'achat. Car jamais le gouvernement ne se lancera dans une campagne de communication pour changer de fournisseur.

Quels dossiers votre successeur trouvera-t-il sur sa table ?

Très vite, la décision du Conseil d'État sur les tarifs réglementés du gaz résidentiel concernant leur maintien, leur suppression totale ou partielle qui fait suite à la décision de la Cour européenne de justice.

Si le Conseil d'État va dans ce sens, il est très probable que vous aurez une démarche de même type sur les tarifs réglementés d'électricité, ce qui changera complètement la donne. Cela posera un problème en amont pour des raisons techniques, et sera un énorme challenge à gérer pour la CRE et la DGEC du fait des millions de sites concernés.

Il faudra toujours garder les dispositifs sociaux. Ils sont très souvent confondus avec les tarifs réglementés. Seulement, 10 millions de consommateurs considérés en précarité énergétique ne font pas 35 millions de consommateurs.

Comment bien présider la CRE ?

Contrairement à ce qui se passe dans certaines autres autorités, le président de la CRE est à la fois le chef des services et le président du collège. Dans les services, il nomme les directeurs et travaille avec un personnel jeune, diplômé et performant.

Au collège, on travaille au rythme de deux jours de séance par semaine. Ce n'est pas un simple conseil d'administration. Toutes les opinions s'expriment et le rôle du président ne joue véritablement que lorsqu'il y a une égalité de voix, la sienne étant prépondérante. Les cas où le collège est amené à voter sont néanmoins très rares. Il m'est moi-même arrivé d'être minoritaire.

Une fois que la décision est prise, il faut que l'ensemble du collège soit solidaire. Ce n'est pas évident d'apprendre la collégialité. Vous devez confronter les idées et accepter celles de chacun, qui sont parfois assez différentes les unes des autres. Il faut essayer d'arriver à un consensus.

J'ai par exemple toujours été favorable à la suppression des tarifs réglementés mais ne le disais plus afin d'éviter les dissonances, car tout le monde n'y était pas favorable au sein des collèges.

Quel est le principal succès de votre mandat ?

Je considère comme une réussite que la loi NOME ait été appliquée jusqu'au bout. Il n'était pas évident qu'on tienne ces engagements lorsqu'en 2010 il fut décidé de supprimer en 2016 les tarifs vert et jaune et de donner la mission au régulateur de proposer des évolutions tarifaires.

Je pense également au fait d'avoir considérablement participé à la construction du marché européen de l'énergie au travers des réseaux. Cela a très bien marché, et nous avons été moteurs, avec les premiers couplages de marché dès 2007.

Aujourd'hui, le quatrième paquet entre dans des choses beaucoup plus complexes et difficiles, peut-être trop pour que les gens arrivent à suivre. Les discussions vont être extrêmement serrées. Son millier de pages me paraît être une somme intéressante, mais peut-être un peu trop fouillée pour être acceptable et applicable. Je ne suis pas sûr qu'il soit nécessaire de descendre autant dans les détails.

À quels points pensez-vous ?

Nous n'avons pas terminé la mise en œuvre des codes de réseau que déjà, nous passons à autre chose ! Peut-être y a-t-il un manque de retour d'expérience.

Par ailleurs, il y a des choses sur lesquelles nous sommes franchement sinon en désaccord, du moins très sceptiques, comme de donner à l'Acer la possibilité d'établir la méthodologie d'élaboration des tarifs de réseau.

Pourquoi pas, à la limite, pour le réseau de transport, qui est européen, international. Mais en distribution, c'est inconcevable. Cela n'a rien à voir avec la problématique européenne. Je leur souhaite bien du plaisir avec 800 distributeurs en Allemagne. C'est une approche très théorique dangereuse pour la crédibilité de l'approche européenne.

Je le dis d'autant plus que pour moi la priorité, dès le départ, c'était l'Europe. Mais une Europe ne tombant pas dans les travers d'une construction trop hiérarchisée, qui ne peut être que rejetée.

Êtes-vous favorable au renforcement des pouvoirs de l'Acer ?

Nous étions favorables à la création de l'agence, en partant du principe qu'il s'agit d'une agence de coopération des régulateurs. Or elle se transforme petit à petit en une agence de direction.

Nous sommes totalement opposés à l'idée de passer à une majorité simple qui signifierait qu'une décision peut passer même si les régulateurs représentant 80 % du marché y sont opposés. Le directeur de l'Acer ne peut, à lui seul, remplacer les régulateurs nationaux et décider à leur place. Nous avons déjà vu cette dérive de la gouvernance dans le passé.

La Commission se dit qu'il faut imposer des normes européennes aux pays où la régulation n'est pas très avancée et qui manquent d'indépendance. On ne va pas apprendre aux pays qui ont déjà une longue expérience de régulation à faire des tarifs de réseau. Je m'attends à une levée de boucliers de la part des États comme la France et l'Allemagne. En revanche, veiller à l'effectivité de l'indépendance et aux moyens des régulateurs est indispensable.

Si vous deviez donner un seul conseil à votre successeur, lequel serait-il ?

Ce serait avant tout de conserver l'indépendance de la CRE. La compétence existe ici, mais la compétence sans l'indépendance ne sert à rien pour un régulateur.

Nous ne sommes pas aux ordres ni du gouvernement, ni des opérateurs. J'estime que la CRE est l'un des régulateurs les plus indépendants. En France, il a fallu se battre à toutes les étapes. Les gouvernements sont toujours très actifs pour défendre les intérêts d'EDF, ce qui peut générer parfois une sorte de conflit avec le régulateur.

L'indépendance de la CRE dépend-elle beaucoup de la personnalité du président ?

Oui, le président joue un rôle très important. C'est à lui qu'on s'adresse. C'est lui qui parle devant les commissions parlementaires. L'indépendance dépend aussi du collège. Si ce dernier n'a pas envie d'être indépendant, le président

ne pourra pas l'assurer lui-même. Mais j'ai toujours constaté une volonté d'indépendance dans les collègues.

Être indépendant ne veut pas dire supprimer le dialogue. Il nous est très souvent arrivé de discuter avec le gouvernement en amont pour lui dire que ça serait mieux de faire ceci ou cela différemment.

Vous avez dirigé pendant six ans (1977-1983) une commission dédiée à la revitalisation industrielle des Ardennes et piloté la liquidation de Charbonnages de France pendant dix ans (P-DG de 1996 à 2006) : comment d'après vous le gouvernement aurait-il dû gérer le dossier Fessenheim ou les conséquences sociales du prix plancher du carbone ?

J'ai l'impression que l'administration française n'a pas de mémoire. J'ai régulièrement vu des ministres réinventer les commissaires à la réindustrialisation, qui existaient déjà il y a 20 ou 30 ans et même 50 ans. Ce n'est sûrement pas simple de fermer une centrale, mais la méthode pour gérer les conséquences sociales existe.

La fermeture de Fessenheim, du point de vue social, peut être traitée de la même manière que l'« après grands chantiers ». Il fallait reconverter des milliers de travailleurs spécialisés, après la construction des centrales nucléaires.

La mise en place d'un prix plancher du carbone, par contre, doit se faire au niveau européen. Mais il n'y a pas de grosse volonté politique.