

LES ENSEIGNEMENTS DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DU SECTEUR ÉNERGÉTIQUE

Introduction

Marie-Anne FRISON-ROCHE

Professeur de droit à l'IEP de Paris

Claude Henry

Professeur de sciences économiques à l'école polytechnique

La dimension technique de l'ouverture à la concurrence

Alain HAUTOT

Directeur-adjoint de la division économie gestion finances de la RTE

La conception communautaire de la libéralisation du secteur électrique et l'autonomie des États membres dans la mise en œuvre de la directive

Marie-Christine JALABERT

Chef d'unité adjoint, Commission européenne, DG énergie et transport

Les expériences d'ouverture effective à la concurrence dans les États membres et comparaison avec les États-Unis

Étienne SNYERS

Directeur général chargé de la stratégie d'électrabel

L'utilisation des mécanismes d'attribution en France et à l'étranger : l'exemple des enchères

Michel MOUGEOT

Professeur d'économie, Université de Franche-Comté

Le rôle et la place du régulateur sectoriel dans l'ouverture à la concurrence et l'importance de la coordination entre les régulateurs européens de l'énergie

Thierry TUOT

Directeur Général de la Commission de Régulation de l'électricité

NDLR : Ces débats se sont déroulés lors de l'atelier de la concurrence du 3 avril 2002. Depuis 1994, les ateliers de la concurrence constituent un forum utile de réflexion et d'analyse où se rencontrent des spécialistes d'horizon différent : économistes, juristes, universitaires, responsables d'entreprises. Les thèmes retenus répondent à des préoccupations communes des opérateurs économiques et aux autorités de concurrence en Europe et dans le monde.



INTRODUCTION

La rencontre est introduite par Marie-Anne FRISON-ROCHE, Professeur de droit à l'IEP de Paris, et Claude HENRY, Professeur de sciences économiques à l'École Polytechnique.

Marie-Anne FRISON-ROCHE

L'introduction du thème des *enseignements de l'ouverture à la concurrence du secteur électrique* requiert d'explicitier le choix de ce sujet, de la formulation choisie pour celui-ci. Que veut-on savoir ? Tout d'abord, on cherche à comprendre, c'est-à-dire à mieux percevoir cette nouvelle manière par laquelle, dans divers pays et systèmes juridiques concurrentiels, s'organise le secteur énergétique. C'est l'intérêt du sujet en tant que tel.

Mais il s'agit aussi et principalement de tirer de cette connaissance des « enseignements ». Qu'est-ce qu'un enseignement ? Il peut y avoir un enseignement fourni par une personne à propos d'une chose, ce qui accroît donc notre compréhension de la chose elle-même. Mais ce qui est évoqué ici, c'est l'enseignement fourni par la chose elle-même, en ce que la connaissance que l'on peut en prendre nous instruit sur un autre fonctionnement que le sien propre.

Certes, l'objet d'étude est passionnant en lui-même. La référence au « secteur énergétique » est elle-même propice à réflexions. Elle souligne la différence entre un droit de la concurrence construit sur la notion de marché et un droit de la régulation davantage construit sur la notion de « secteur ».

En outre, évoquer un secteur « énergétique » postule aussi qu'au-delà des marchés distincts, l'énergie a une unité suffisante pour constituer un secteur. Sans doute l'intermodal rapproche le gaz et l'électricité. A lire les textes, notamment en droit communautaire, ceux qui régissent l'électricité et ceux qui régissent le gaz sont souvent le décalque l'un de l'autre. A l'inverse, le pétrole paraît étranger aux réflexions, alors qu'il est source indéniable d'énergie. Ainsi, la Revue de l'Énergie fait bien référence aux trois principales sources, mais les textes européens ne visent que les deux premiers. Cela tient au fait que l'Europe n'étant pas productrice de pétrole et la construction d'un marché intérieur de l'énergie devant s'appuyer sur l'organisation de la production, transport et vente de l'énergie, l'élaboration a porté principalement sur l'électricité et gaz, la régulation du pétrole étant hors de portée de la puissance européenne et donc, dans une perspective européenne, hors de la construction du secteur comme ossature du marché intérieur.

Soyons encore plus exigeants, ne nous contentons pas de la compréhension du secteur, ouvrons celle-ci sur d'autres dimensions ! Sur quelles autres choses qu'elle-

même l'ouverture à la concurrence du secteur énergétique nous informe-t-elle ?

Tout d'abord, et c'est un point sur lequel il convient de demeurer ancré, l'ouverture à la concurrence enseigne qu'elle ne signifie pas en elle-même la vocation des concepteurs de faire régner la concurrence comme principe absolu : l'ouverture à la concurrence n'est pas nécessairement synonyme de libéralisation sans limite ni contrepoint. Au contraire, non seulement l'ouverture à la concurrence doit ménager pour de nombreux biens la dimension du service public, mais encore elle peut même prétendre rendre plus effective cette considération de chacun au sein d'un principe de marché, à travers par exemple la notion de « droit à l'électricité » qui a accompagné en France l'ouverture à la concurrence.

Mais dans quelle mesure peut-on tirer des enseignements plus généraux encore ? L'ampleur de l'ambition d'apprendre dépend du caractère exemplaire ou du caractère spécifique de cette ouverture. Si les présupposés et les modalités de l'ouverture du secteur ne se justifient, ne se comprennent et ne s'agencent qu'en tant qu'il s'agit de ce secteur là et pas d'un autre, alors les enseignements sont, si ce n'est faibles, du moins en creux : il ne faudrait pas tirer d'enseignements hors de l'objet lui-même. Le secteur énergétique ne serait exemplaire de rien d'autre que lui.

L'enseignement serait alors en creux : il signalerait que les solutions pour ouvrir à la concurrence du secteur énergétique ne devraient rien aux expériences des autres secteurs, et qu'il ne faudrait pas plus les extrapoler pour d'autres. L'enseignement dépendrait alors essentiellement de la technicité de l'objet éponyme du secteur : ce qu'est l'électricité, ou le gaz, ou le vent. L'évocation d'un « droit au vent » ne manquerait pas de charme.

Cette prégnance de l'objet technique, qui rend le cercle conceptuel de l'ouverture à la concurrence plus ou moins vaste, débordant ou pas de cet objet est si déterminante que l'analyse de Monsieur Alain Hautot sur *La dimension technique de l'ouverture à la concurrence* ne pouvait venir qu'en premier.

Mais l'on peut penser que le secteur énergétique perd sa spécificité et devient exemplaire de ce que pourrait être le droit et l'économie de « l'ouverture à la concurrence ». Tout d'abord, l'ouverture à la concurrence est un « passage », celui de la libéralisation. Le point de départ est donc toujours politique, celui de la décision de libéraliser. Or il existe des secteurs pour lesquels la déclaration normative suffit, alors que dans d'autres la concurrence ne trouve

d'effectivité que si elle est construite par un droit spécifique et contraignant de l'ouverture à la concurrence.

Certes, l'absence de barrière à l'entrée, donc l'ouverture à la concurrence, est le cœur du droit de la concurrence parce que l'aptitude à l'entrée et à la sortie du marché sans coût est le gage de l'ajustement des comportements à l'intérieur du marché, voire le gage de la capacité du marché à mettre fin aux comportements anticoncurrentiels par le seul effet de l'entrée ou de la sortie de concurrents. Mais dans certains secteurs, quand bien même ceux-ci auraient à terme vocation à se contenter d'un droit de la concurrence une fois atteint un degré suffisant de maturité concurrentielle, ce qui est peut-être le cas pour les télécommunications, il faut plus d'une déclaration d'ouverture à la concurrence pour que la concurrence soit. Dans bien des cas, la concurrence, ce n'est pas comme la chasse ou les réunions, il ne suffit pas de la déclarer ouverte.

Il y a donc, pour certains secteurs moins naturellement concurrentiels que d'autres (notamment parce qu'intégrant des monopoles naturels ou des facilités essentielles) un agencement technique, juridique et institutionnel (notamment par le biais d'une autorité de régulation en charge de l'ouverture à la concurrence) qui traduit la volonté politique d'ouverture. L'appareillage technique reflète alors la position politique qui a engendré la décision d'ouverture. Cette intimité entre décision politique, ouverture à la concurrence et organisation de cette ouverture explique qu'à côté de la relative unité des droits communautaires et nationaux en ce qui concerne la poursuite des comportements anticoncurrentiels, il demeure une hétérogénéité des conceptions d'ouverture à la concurrence suivant qu'on est en droit communautaire ou dans les différents droits nationaux.

Certes, ces spécificités ont tendance avec le temps à se réduire, de fait et pour un accroissement des exigences communautaires de similarité des ouvertures nationales à la concurrence, comme le montrent les projets de textes élaborés par la Commission des Communautés Européennes. Cela n'est pas tant une sorte de reprise en main que l'idée plus mécanique selon laquelle une fois l'ouverture entamée, on revient à des problématiques plus ordinaires de comportements concurrentiels, ce qui ramène vers le droit commun de la concurrence.

Ce cadre politique et normatif, les marges de manœuvre que retrouvent ainsi les législations nationales, c'est le deuxième pilier pour tirer des enseignements de l'ouverture à la concurrence. Il est sans doute davantage généralisable, au moins entre différents secteurs régulés, si ce n'est à tous les marchés de biens et services. Il est dressé par Madame Marie-Christine Jalabert, à travers son étude de *La conception communautaire de la libéralisation du secteur électrique et l'autonomie des États membres dans la mise en œuvre de la directive*.

Mais si le droit ne doit pas se contenter d'une déclaration d'ouverture à la concurrence, si le système ne peut être content de lui pour avoir simplement retiré les obstacles et barrières juridiques, il ne peut prétendre à la réussite, c'est-à-dire à l'efficacité de ses actes normatifs, que si quelque temps plus tard on peut compter de nouveaux entrants, mesurer les pertes de parts de marché tenues par les opérateurs historiques, apprécier les facilités d'accès, qualifier de prix équitables les prix d'accès pratiqués, etc.

La confrontation des résultats et des objectifs s'impose, ici plus encore qu'ailleurs car l'efficacité est le critère d'appréciation de l'ouverture à la concurrence. C'est pourquoi, après l'exposé des conceptions par Madame Marie-Christine Jalabert, il faut faire un relevé des expériences d'ouverture effective à la concurrence. L'explicitation des *Expériences d'ouverture effective à la concurrence dans les États membres et comparaison avec les États-Unis* est faite par Monsieur Etienne Snyers.

Là aussi, on peut parler d'enseignement, car par des « retours d'expérience » les concepteurs des systèmes peuvent amodier ceux-ci, dans un flux de réformes incorporant au fur et à mesure des succès, des réticences ou des impossibilités, permettant une meilleure compréhension de ce qu'est l'obtention dans le temps d'une concurrence ouverte. En cela, les nouveaux projets communautaires prétendent tirer eux aussi les enseignements de l'ouverture à la concurrence du secteur énergétique. L'évolution peut se faire alors soit par la possibilité même d'une consolidation de celle-ci par des procédés secondaires, soit par la prise de conscience d'un élément qui n'avait pas paru essentiel puis est apparu comme déterminant (par exemple, l'accès aux lieux de stockage du gaz). Là aussi, c'est un enseignement en creux, parce que c'est l'absence qui informe de l'importance. L'enseignement par l'échec, même s'il est cruel, est le plus efficace...

Une fois qu'on a l'alpha, c'est-à-dire la conception générale et particulière du système, et qu'on a l'oméga, c'est-à-dire la mesure des ouvertures effectives, on peut aborder le milieu. Ce milieu, ce sont les procédures et les institutions. Les procédures, les ouvertures à la concurrence en sont pleines, parfois inutiles, toujours lourdes et complexes, donnant aisément prise au contentieux. Mais on ne peut douter de leur nécessité.

Là aussi ne confondons pas. De la même façon que l'absence de barrière à l'entrée et l'ouverture à la concurrence ne doivent pas être confondues, la première étant de dimension passive et commune à tous marchés, la seconde de dimension active et propre à certains secteurs, certaines procédures de régulation concernent l'ouverture de la concurrence tandis que d'autres prennent en charge la construction du secteur proprement dit.

Certes, ouverture à la concurrence et construction du secteur sont liées puisque la qualité du secteur lui-même, par exemple la gestion et l'accès à l'infrastructure essentielle, sont des éléments-clé de l'attractivité pour des nouveaux entrants, et donc le gage d'une bonne ouverture à la concurrence. Mais il existe des procédures propres à l'ouverture même, à l'entrée même dans le secteur : c'est notamment le cas de l'attribution de droits d'exploiter, qui sont des droits d'entrée sur le marché. Cela traduit le paradoxe de l'ouverture à la concurrence de certains secteurs par rapport à l'ouverture à la concurrence des marchés ordinaires : apparemment, pour certains secteurs exemplaires, on n'ouvre bien à la concurrence que si l'on n'ouvre pas le secteur largement et sans condition de recevabilité, mais qu'on resserre immédiatement par des mécanismes de sélection. C'est pourquoi le processus des enchères est crucial aujourd'hui. Il mérite une analyse à part entière, menée par Michel Mougeot sur *L'utilisation des mécanismes d'attribution, en France et à l'étranger : l'exemple des enchères*.

Enfin, le moyen institutionnel de l'ouverture à la concurrence. Le régulateur paraît au cœur de l'ouverture

organisée à la concurrence. Son absence en Allemagne peut surprendre, parce que le régulateur tient les clés non pas de la déclaration de l'ouverture à la concurrence et de la détermination de ses conditions juridiques, mais de l'effectivité de l'ouverture et du respect véritable des prescriptions juridiques. Il est donc en charge de l'essentiel. Une ouverture à la concurrence pourrait-elle se passer d'un régulateur *ad hoc*? Le droit européen semble lui conférer de plus en plus le rôle pivot de l'ouverture à la concurrence. Le régulateur doit alors à son tour non seulement réagir à des violations des règles de l'ouverture mais encore justifier de certains résultats, voire subir un contrôle à ce titre. L'efficacité est l'aune à laquelle son action est appréciée, ce qui requiert notamment qu'il s'articule avec les autres organes de la régulation globale du secteur et se coordonne avec les autres régulateurs de l'énergie. Thierry Tuot explicitera *Le rôle et la place du régulateur sectoriel dans l'ouverture à la concurrence et l'importance de la coordination entre les régulateurs européens de l'énergie*.

Ce faisant, quand on songe au secteur électrique, on ne peut qu'être sensible aux succès mais aussi à des faits qui dépassent la notion d'échec pour basculer dans celle de catastrophe : la crise californienne, la faillite d'Enron. Le premier enseignement qu'on en tire pourrait être que l'ouverture à la concurrence est si délicate qu'il faut la confier à des personnes qui, à un titre ou à un autre, devront avoir la puissance d'anticipation de l'homme d'action, la finesse de l'horloger et la prudence du sage.

Claude HENRY, Professeur de sciences économiques à l'École Polytechnique

La concurrence est un moyen essentiel de l'efficacité productive et de la satisfaction du consommateur, mais ne constitue qu'un instrument pour atteindre ces deux objectifs. Le secteur énergétique a une particularité, qu'il partage avec un nombre suffisant de secteurs importants pour que des conclusions pertinentes puissent en être tirées : il est fortement lié au service public. Ce dernier constitue, comme la concurrence, un moyen de l'efficacité de l'économie et du bien-être de ses participants.

Le service public a été au cœur des débats lors de la transcription en droit français de la directive européenne à laquelle j'ai participé, et lors de la présentation du projet à l'Assemblée Nationale. Il a été précisément défini comme l'accès universel et égal de l'ensemble des ménages aux services. En particulier, les consommateurs les plus défavorisés doivent avoir accès à l'énergie dans des conditions compatibles avec leurs moyens, ce à quoi s'emploie la Commission de Régulation de l'Électricité. Le service public requiert aussi l'équilibre et la progression nécessaires au secteur énergétique à long terme, ce dont les forces du marché animées par la concurrence sont incapables.

Les préoccupations de service public sont fondamentales dans le fonctionnement de la concurrence en matière d'électricité, de télécommunications, et de transports notamment. J'espère donc qu'elles ne seront pas absentes de nos débats aujourd'hui.



LA DIMENSION TECHNIQUE DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE

Alain HAUTOT

Directeur-adjoint de la division économie gestion finances de RTE

Le réseau de transport d'électricité

□ *Quelques ordres de grandeur*

Quelques chiffres et données permettent de caractériser le réseau de transport d'électricité français :

- 500 sites consommateurs éligibles en France ;
- 550 sites de production ;
- les distributeurs : EDF-GDF Services d'une part, les entreprises locales de distribution d'autre part ;
- un réseau interconnecté avec six pays ;
- environ 80 000 kilomètres de lignes, embrassant un périmètre de tensions assez large, de 400 à 63 kilovolts, ce qui est spécifique au gestionnaire de réseau français.

Notons que RTE a rendu public ses comptes aujourd'hui. En effet, bien qu'étant un service d'EDF comme l'a demandé la loi, RTE se comporte comme une entreprise indépendante, afin d'assurer efficacement ses missions de non-discrimination entre clients et producteurs. RTE produit donc un compte de résultat et un bilan qui a fait l'objet d'un arbitrage de la Commission de Régulation.

Il nous est possible de préciser quelques paramètres financiers et sociaux concernant RTE.

- Les produits d'exploitation de l'ordre de 4 milliards d'euros, qui sont pour 95 % le produit de l'accès au réseau, basé aujourd'hui sur un barème fixé par EDF et bientôt, quand les décrets sur ce sujet seront promulgués, sur un tarif proposé par la Commission de Régulation et retenu par les pouvoirs publics.

- Les investissements annuels sont légèrement inférieurs à 700 millions d'euros, et font l'objet d'une délibération de la Commission de Régulation.

- L'effectif est d'environ 8 000 personnes.

A travers ces chiffres, on constate que RTE a un *scope* assez large, par comparaison avec d'autres gestionnaires de réseaux. L'objectif, lors de la transcription de la directive

dans la loi française, a été de donner au gestionnaire de réseau la possibilité de maîtriser les principaux métiers afin d'assurer la sûreté du système et de donner le libre accès à la concurrence.

□ *Deux grands métiers*

Le premier grand métier du gestionnaire de réseau est le transport, dont l'image physique est constituée de lignes, aériennes pour la plupart. Il comprend plusieurs activités :

- la construction du réseau, assurée par les entreprises sous la maîtrise d'ouvrage du gestionnaire de réseau ;
- la maintenance des ouvrages afin qu'ils aient une disponibilité satisfaisante ;
- l'intervention sur le réseau, soit par déplacement soit par télécommande, pour faire face aux inévitables incidents d'exploitation et orienter les flux en fonction des prévisions d'injection et soutirage des utilisateurs.

Le transport est comparable à beaucoup d'autres activités industrielles. Il emploie 6 600 personnes sur le territoire français.

Le deuxième grand métier est l'activité système, c'est-à-dire la gestion des flux sur le réseau. Les personnes qui travaillent pour cette activité ont plusieurs objectifs :

- le développement et la planification à long terme du réseau ;
- la sûreté du système électrique : il s'agit notamment d'éviter une coupure de courant générale de longue durée comme celle de 1978 ;

- depuis l'ouverture à la concurrence, l'accès au réseau de façon non discriminatoire pour l'ensemble des clients et producteurs.

L'effectif dévoué au système chez RTE se compose de 1 500 personnes.

□ *La couverture territoriale*

On distingue sept plaques régionales : Nord, Normandie Paris, Ouest, Sud-Ouest, Sud-Est, Rhône-Alpes et Est. Au sein de chaque plaque, il existe une unité exerçant chacun des deux métiers. Les unités « système électrique » sont chargées du dispatching régional. Elles se trouvent à Lille pour le Nord, Saint-Quentin pour la plaque Normandie Paris, Nantes pour l'Ouest, Toulouse pour le Sud-Ouest, Marseille pour le Sud, Lyon pour la plaque Rhône-Alpes et Nancy pour l'Est. Le dispatching national est implanté en banlieue parisienne à Saint-Denis.

L'activité système

L'activité système est celle qui a le plus évolué du fait de l'ouverture du secteur à la concurrence. Je vais en présenter les points clés.

□ *L'équilibre entre production et consommation*

L'équilibre permanent entre production et consommation est un défi lancé aux personnes chargées du système. La fréquence de 50 Hertz doit être maintenue sous peine de détérioration des matériels des clients et du réseau.

□ *L'étape journalière de programmation de l'activité*

Comparons deux diagrammes d'évolution de la courbe de charge au cours d'une journée. Le premier concerne l'une des journées les plus chargées de l'année passée, le 23 novembre, et le second l'une des journées les plus creuses, le 16 août.

Nous constatons que le gestionnaire de réseau doit mobiliser ses centrales pour faire face à deux types d'écart :

- un écart au cours d'une même journée de l'ordre de 30 % ;
- au cours de l'année, un écart entre périodes creuses et chargées de l'ordre de 1 à 2,5.

Comme avant l'ouverture à la concurrence, le gestionnaire de réseau continue de prévoir sa courbe de charge. Le changement réside dans la façon de faire face aux écarts.

En effet, jusqu'à la transcription de la directive européenne dans le droit français, une même entreprise gérait le parc de production et le réseau. La demande d'énergie était satisfaite de la façon la plus économique possible, c'est-à-dire en faisant appel d'abord aux centrales au fil de l'eau puis au nucléaire, qui fournit en France une part importante de l'énergie totale, au charbon, au fuel et enfin à l'eau stockée dans des lacs, qui vaut plus cher. Devaient cependant être prises en compte les contraintes dynamiques de fonctionnement des groupes de production, notamment en termes de durée de fonctionnement.

Depuis la mise en place de la concurrence, l'étape journalière a connu un changement profond. En 1999, le centre de conduite a été séparé en deux parties : la pro-

duction et le réseau. La première entité se trouve au sein d'EDF. Il s'agit du centre de coordination d'optimisation de la production qui gère les groupes de production sans tenir compte des contraintes de réseau. Le producteur détermine ses plannings de marche concernant les centrales du jour pour le lendemain et les transmet au gestionnaire de réseau qui coordonne l'ensemble des plannings afin de faire concorder la demande de l'ensemble du territoire avec l'offre.

Le gestionnaire de réseau est par la suite confronté au défi de maintenir l'équilibre entre production et consommation au cours de la journée. En effet, de nombreux éléments peuvent avoir des incidences sur l'offre et la demande d'énergie :

- la température, une variation d'un degré de température entraînant un écart de l'ordre de 1 000 mégawatts ;
- la luminosité (incidence de 1 000 à 2 000 mégawatts) ;
- l'effet télévision (incidence de 1 000 à 2 000 mégawatts, selon les émissions) ;
- l'hydraulicité ;
- les pannes de centrales qui, statistiquement, sont journalières.

□ *Le fonctionnement du système et les automatismes de réglage*

Le réseau français est connecté à l'ensemble du réseau européen en temps réel. Il existe au sein du réseau européen plusieurs zones de synchronisme ou zones de réglage, dont l'Europe de l'Ouest, interconnectée à la fréquence de 50 Hertz. Un incident sur le réseau français se répercute sur l'ensemble du réseau.

Si un groupe de production tombe en panne, il y a un déficit de production qui entraîne une baisse de la fréquence qu'il faut arrêter rapidement pour éviter que le matériel ne se détériore et que la connectivité du réseau ne soit perdue.

L'équilibre entre production et consommation se fait alors à l'échelle de l'Europe en temps réel. Pour faire face à un incident, il n'existe pas de *dispatching* européen, chaque gestionnaire de réseau national étant responsable de la sûreté de son système. En revanche, un système automatique, fondé sur la mesure de la fréquence, permet de maintenir l'équilibre de façon décentralisée. En effet, la fréquence est la même et peut être mesurée à tout endroit du réseau.

Chaque groupe de production a un réglage primaire qui lui permet, quand la fréquence baisse, de mobiliser automatiquement la marge primaire qu'il a réservée. Ainsi, en cas de perte d'un groupe, tous les groupes du réseau interconnecté européen dégagent leur marge primaire afin de compenser la puissance perdue.

Ce système permet quasiment de rétablir l'équilibre entre production et consommation. Cependant, les transits sur les lignes changent, ainsi que l'équilibre entre les pays. En effet, si l'on perd un groupe en France, les trois quarts de la puissance perdue sont compensés par l'étranger. Les lignes d'interconnexion qui transmettent cette puissance sont alors chargées, ce qui nuit à leur fonctionnement. Chaque gestionnaire de réseau doit redevenir indépendant. Dans chaque pays, un système appelé réglage secondaire mesure les transits aux frontières et les compare aux transits existants en période normale. Dans le cas évoqué pré-

cédemment, le système français percevra, à l'échelon national, un afflux d'énergie et mobilisera uniquement sur les groupes français une deuxième réserve, dite marge secondaire, qui rétablira l'équilibre en production et consommation en France. A l'inverse, les systèmes étrangers baisseront, par ce réglage automatique global, leur production.

La sûreté du système, assurée de manière décentralisée, permet donc de garder l'équilibre entre production et importation d'une part et consommation et exportation d'autre part. En conséquence, un échange éventuel d'énergie entre deux pays doit être programmé de façon volontaire au cours de la phase de programmation journalière. Les automatismes de réglage seront alors informés et permettront que l'énergie passe la frontière. La programmation journalière est donc essentielle pour l'échange d'énergie entre deux pays.

Un schéma résume les automatismes de réglage.

- La première étape, appelée réglage primaire, a lieu quelques secondes après l'incident. Elle permet que chacune des centrales du réseau européen en fonctionnement compense la perte d'une centrale. L'ordre de grandeur est de 700 mégawatts.

- La deuxième étape, appelée réglage secondaire, rétablit la situation au niveau national. L'ordre de grandeur est également de 700 mégawatts.

- La troisième étape, proche de la programmation journalière, consiste à rétablir les marges mobilisées pour pouvoir faire face aux incidents suivants. Il s'agit de redémarrer des centrales pour compenser celles qui ont été perdues.

L'ensemble des réserves primaire et secondaire constitue les services système que le gestionnaire de réseau achète aux producteurs installés en France et qui apparaissent dans les comptes de RTE à hauteur d'environ 2 milliards de francs.

Le transit dans une ligne se calcule par relation linéaire en fonction des injections et des soutirages. Ce calcul est effectué lors de la programmation journalière mais aussi en temps réel tous les quarts d'heure environ. Les transits doivent être répartis sur le réseau de façon à pouvoir faire face à tout moment à l'éventuelle perte d'une ligne, d'un groupe ou d'un transformateur. Des marges de production doivent toujours être disponibles.

Examinons la situation de RTE dans ce nouveau contexte. Contrairement à d'autres métiers de RTE, la façon d'assurer l'équilibre entre production et consommation a beaucoup changé avec l'ouverture du secteur énergétique à la concurrence. En effet, cet équilibre était autrefois réalisé par un opérateur intégré. Pour mener à bien sa mission, RTE achète auprès des producteurs des marges de production qui constituent les réserves primaires et secondaires. De plus, concernant la réserve tertiaire, un mécanisme d'ajustement va être mis en place dans les mois à venir. Au sein de ce dispositif, proche d'un marché, les producteurs offriront des ajustements dans le cadre journalier. RTE peut ainsi rendre quatre types de services : donner les droits d'accès au réseau, attribuer les droits sur les interconnexions, procéder au règlement des écarts et assurer la livraison physique sur le marché spot puisqu'une bourse de l'énergie démarre actuellement en France.



LA CONCEPTION COMMUNAUTAIRE DE LA LIBÉRALISATION DU SECTEUR ÉLECTRIQUE ET L'AUTONOMIE DES ÉTATS MEMBRES DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE

Marie-Christine JALABERT

Chef d'unité adjoint, Commission européenne, DG Énergie et Transport

La Commission européenne a commencé à préparer sa proposition sur la libéralisation du secteur électrique en 1992. Le Parlement européen a rendu son premier avis en 1993. La proposition a été acceptée en 1996, après quatre ans de travail en relation avec le Parlement européen, les politiques de l'énergie faisant l'objet d'une codécision.

La conception juridique peut être stratifiée en trois phases :

- une grande autonomie laissée aux États membres dans la mise en place du marché intérieur, comme l'indique le titre de la directive qui établit « des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité » et non « les » règles communes ;
- une évolution dans les législations nationales convergente sur les principes fondamentaux ;
- des asymétries toutefois, qui justifient selon la Commission européenne de compléter le dispositif et, peut-être, de conclure à la réduction nécessaire des marges pour obtenir un véritable marché intérieur de l'électricité.

Une conception basée sur l'autonomie et la subsidiarité

Adoptée en 1996 par le Parlement et le Conseil, la directive de libéralisation du secteur électrique est mise en œuvre assez tard. En effet, la France prend une année de retard sur le calendrier prévu par la directive. De plus, certains pays, comme l'Irlande et la Belgique, bénéficient d'une année de transition, et d'autres, comme la Grèce, de deux années de transition. L'ouverture du marché électrique n'est donc effective en Grèce, juridiquement parlant, qu'en février 2001.

□ Les principes

Le considérant numéro 11 de la directive stipule que, conformément au principe de subsidiarité, un cadre de principes généraux doit être établi au niveau communautaire mais que la fixation des modalités d'application doit incomber aux États membres qui pourront choisir le régime le mieux adapté à leur situation propre. Ce considérant est, selon moi, fondateur de l'organisation électrique européenne actuelle.

La directive de libéralisation du secteur électrique constitue donc un cadre combinant des règles communes, une sorte de corpus minimum considéré comme indispensable pour un démarrage dans le marché intérieur européen et une série de régimes optionnels laissés au choix des États membres.

□ Les règles communes

Les principales règles qui nous paraissent indispensables au fonctionnement d'un marché intérieur de l'électricité sont au nombre de trois.

▲ Le taux d'ouverture des marchés à la concurrence

Les taux d'ouverture sont diversifiés. En effet, la directive n'impose qu'un taux minimum puis l'ouverture se fait selon un calendrier établi. J'aurais, quant à moi, préféré une option plus volontariste. La loi française a choisi de rigidifier les indications de la directive. Le Parlement français a utilisé sa marge de manœuvre pour ralentir le processus d'ouverture des marchés. Un projet de décret ayant pour but de baisser le seuil d'éligibilité et d'accélérer le

rythme d'ouverture a reçu un avis négatif du Conseil d'État. J'espère que la loi gazière, confortée par un éventuel toilettage de la loi électrique, prévoira une plus grande flexibilité permettant aux opérateurs et au gouvernement d'ouvrir le secteur en fonction de l'état du marché et non pas d'un calendrier rigidifié par les élus.

▲ *La désignation d'un gestionnaire de réseau indépendant*

Comme l'a montré l'exposé précédent, la structuration juridique est liée aux aspects physiques du produit. La nomination d'un gestionnaire indépendant est ici un élément essentiel du dispositif juridique car elle garantit la concurrence. Grâce à elle, les nouveaux entrants pourront accéder au réseau. Nous avons donc souhaité renforcer la dissociation des activités entre la production et le transport dans la proposition de mars 2001. Notons que la directive actuelle n'exige qu'une indépendance comptable et de gestion du gestionnaire de réseau. Ainsi les effectifs de RTE sont-ils séparés de ceux d'EDF, même si le réseau appartient toujours à EDF. De plus, des procédures très strictes garantissent que les informations concernant RTE ne soient pas communiquées à EDF Production et que le gestionnaire de réseau ne donne pas une priorité d'accès à EDF Production par rapport aux nouveaux entrants comme RWE. Le fonctionnement indépendant du gestionnaire de réseau donne une sécurité juridique forte. Parallèlement, la Commission européenne est sensible à toute plainte de refus d'accès d'un gestionnaire de réseau. Pour l'instant, nous n'en avons reçu aucune concernant RTE.

▲ *Les autorités de règlement*

Il ne s'agit pas d'autorités de régulation. En effet, la directive ne parle pas de commission de régulation mais d'autorités de contrôle chargées du règlement des litiges contractuels, des refus d'accès par exemple. Le régulateur n'est pas imposé par le droit communautaire de l'électricité, mais par quatorze droits nationaux, l'Allemagne étant le seul pays ne disposant pas d'un régulateur. Les autorités de la concurrence allemandes assument la fonction de régulation pour le compte de tous les opérateurs.

□ *Les régimes optionnels*

Les régimes optionnels sont nombreux. Je ne citerai que les principaux.

▲ *Concernant la production*

Il existe une option entre les appels d'offres et les régimes d'autorisation, par le ministre par exemple.

▲ *Concernant l'accès au réseau*

Il y a deux possibilités d'accéder au réseau : les accès négociés et les accès réglementés. La plupart des États membres ont choisi l'accès réglementé pour lequel nous avons une préférence fonctionnelle et non juridique. En effet, il implique une plus grande transparence des tarifs d'accès au réseau et de transport facturés par le gestion-

naire de réseau. En cas d'accès négocié, les tarifs sont négociés entre les clients et les fournisseurs de transport. Notons que l'autorité de règlement au sens de la loi électrique française n'est pas nécessaire. Une autorité de contrôle suffit.

Des convergences fortes dans les législations nationales de transposition

□ *Le rythme d'ouverture*

Concernant le rythme d'ouverture, la directive indique un plancher mais pas de plafond. Quatre États membres ont atteint un taux d'ouverture de 100 %. D'ici 2008, sept autres membres seront parvenus à ce taux. Le rythme choisi par la France est celui de la directive. Le marché français connaît aujourd'hui un taux d'ouverture de l'ordre de 32-33 %.

Les décisions prises à Barcelone et les conclusions du Conseil européen de mars dernier devraient entraîner une accélération forte de l'ouverture du marché. En effet, si nous baissons le seuil d'éligibilité à tous les clients non domestiques, le taux d'ouverture en France devrait s'élever à 70 %. Le taux d'ouverture moyen dans l'Union européenne est aujourd'hui de 69 %.

□ *Les mesures structurelles*

▲ *L'accès au réseau*

Seul un État membre a choisi l'accès négocié au réseau. Notons que pour le gaz, trois États membres ont choisi ce type d'accès.

▲ *Les autorités de règlement*

Un seul État membre, l'Allemagne, a choisi de ne pas créer une entité spécifique indépendante des autorités de la concurrence pour superviser le régime d'accès au réseau et surveiller le bon fonctionnement du marché.

▲ *Le gestionnaire du réseau*

Beaucoup d'États membres sont allés au-delà des exigences de la directive en termes de séparation juridique du gestionnaire de réseau et, parfois, d'indépendance de la propriété de réseau. Nos propositions de mars 2001 envisagent la séparation juridique mais pas la séparation de propriété. Le Parlement européen, dans sa position du mois de mars, demande une séparation de propriété. Cette dernière constitue donc un point fort dans la négociation en cours entre le Parlement européen, la Commission européenne et le Conseil des ministres.

□ *Les outils*

L'évolution du marché électrique s'étant complexifiée, des segments intra-communautaires non traités par les

droits communautaires classiques sont apparus. Nous avons donc dû créer, en partenariat avec les régulateurs européens, des outils spécifiques au travers des forums de Florence et de Madrid. Un règlement pour la tarification transfrontalière a notamment été proposé puisque, des équilibres entre pays s'opérant, comme nous l'avons vu, de manière permanente, l'utilisation de flux étrangers doit être rémunérée.

Des asymétries persistantes

Ces asymétries ont justifié nos propositions de mars 2001. Vous pourrez trouver sur notre site Internet une étude sur l'échantillonnage des performances de décembre 2001. Nous avons essayé d'évaluer les performances des États membres dans l'ouverture des marchés. C'est un exercice difficile car les indicateurs choisis sont parfois contestés par les États membres, mais cette étude nous a été demandée à Stockholm puis, très récemment, à Barcelone. Elle vise avant tout à montrer aux consommateurs l'efficacité de la libéralisation.

□ *Les taux d'ouverture*

Des pays comme la France ont créé une asymétrie avec les pays qui ont ouvert leur marché à 100 %. Cette asymétrie peut être corrélée avec les rachats d'entreprises et les grands mouvements de concentration qui s'opèrent dans le secteur électrique qui est hautement concurrentiel et capitalistique. Ainsi EDF est-elle la première entreprise mondiale du secteur et la deuxième entreprise française après Total Elf Fina.

□ *Les compétences des autorités de règlement*

Un minimum de règles communes à l'ensemble des autorités de règlement est nécessaire. En effet, le marché et le réseau sont européens mais les régulateurs restent nationaux. Les propositions de la Commission européenne de mars 2001 tentent de définir quelques compétences communes, notamment dans le contrôle des tarifs d'accès au réseau. A Barcelone, les chefs d'États ont suivi ces propositions. En conséquence, les autorités de règlement seront chargées par le droit communautaire de vérifier la transparence et la publicité des tarifs.

□ *Les discriminations dans l'accès au réseau*

La Commission européenne est favorable à une séparation juridique entre les activités de production et de transport, de façon à éviter les risques de subventions croisées.

Rappel des accords de Barcelone

Ces accords doivent permettre de limiter les asymétries entre pays et d'améliorer le fonctionnement du marché. Le Conseil européen est arrivé aux conclusions suivantes :

- l'adoption des propositions de la Commission européenne en 2002, de façon que l'ouverture soit complète pour les clients non domestiques en 2004, sachant qu'il faut compter quelques mois de transposition dans les États membres ;

- la possibilité de réexaminer l'ouverture complète du marché aux ménages d'ici le printemps 2003 ;

- la séparation des activités de transport et de distribution d'une part et de production et d'approvisionnement d'autre part ;

- l'accès non discriminatoire au réseau sur la base de tarifs transparents et publiés, ce qui est lié au renforcement des organismes régulateurs ;

- un objectif de niveau d'interconnexion permettant d'échanger 10 % de la capacité de production d'ici 2010 ;

- le maintien et le renforcement du réseau, l'ouverture à la concurrence s'appuyant sur une garantie de la sécurité du réseau physique à long terme.

Notons qu'un plan des infrastructures européennes d'interconnexion est en préparation à Bruxelles. Il devrait permettre d'assurer la sûreté du réseau et la sécurité des approvisionnements.

Marie-Anne FRISON-ROCHE

D'une part, l'exposé de Marie-Christine Jalabert pose une question sous-jacente : le régulateur est-il nécessaire pour mettre en œuvre une ouverture à la concurrence effective ? D'autre part, il apparaît un décalage entre les taux d'ouverture annoncés dans les textes juridiques et l'ouverture économique effective des marchés. Nous écoutons Etienne Snyers sur ce thème.



LES EXPÉRIENCES D'OUVERTURE EFFECTIVE À LA CONCURRENCE DANS LES ÉTATS MEMBRES ET COMPARAISON AVEC LES ÉTATS-UNIS

Etienne SNYERS

Directeur général chargé de la stratégie d'Electrabel

Au cours de mon exposé, je vais parler essentiellement d'électricité et non de gaz. Bien que l'ouverture des deux marchés soit similaire, les producteurs d'électricité sont européens tandis que les producteurs de gaz ne le sont pas. En conséquence, les deux marchés sont différents et les mêmes causes n'y produisent pas les mêmes effets.

Je souhaite revenir sur l'exposé d'Alain Hautot en expliquant pourquoi le produit électricité est spécifique. Ses caractéristiques sont les suivantes :

- une élasticité aux prix quasiment inexistante, comme on l'a vu aux États-Unis où, lors d'une augmentation très importante des prix, passant de 30 à 3 000 dollars par Mwh de pointe, il a fallu attendre presque une semaine pour que les grosses usines arrêtent leur production ;

- la non stockabilité de l'énergie électrique qui implique la conjonction indispensable de l'offre réelle et de la demande réelle de manière permanente ;

- la transmission par des réseaux peu flexibles, contrairement à ceux qui assurent le transport du gaz ou des télécommunications.

Ces caractéristiques ont des effets très importants sur les différents marchés de l'électricité qui sont très étroitement complémentaires. On peut distinguer :

- le marché à terme de la « commodity », l'énergie elle-même ;

- les marchés à terme des services et de l'accès au réseau ;

- les marchés à terme de services auxiliaires.

Ceux-ci sont des marchés à terme contrairement au marché réel de l'ajustement, découlant du décalage entre les prévisions de demande d'une part et la charge et production réelles d'autre part, phénomène amplifié par la structure même des réseaux qui obéit à des lois physiques non exactement prévisibles.

Ce dernier marché, qui est le seul marché en temps réel, devrait être le marché « spot », je reviendrai sur ce point ci-après.

Des marchés de l'électricité diversifiés

Commençons par examiner les différents marchés aux États-Unis. Une carte nous indique les prix moyens annuels de l'électricité ces quatre dernières années aux États-Unis. On constate un décalage très important entre les prix pratiqués en Californie en 2000-2001, atteignant jusqu'à 150 dollars par mégawatt/heure, et les prix qui ont cours dans certaines zones de l'Est des États-Unis, oscillant entre 30 à 50 dollars par mégawatt/heure, soit un écart, pour ces zones proches, de plus de 50 %.

Concernant l'Europe, je présente d'abord un modèle purement théorique fondé sur l'hypothèse qu'il n'existe aucun problème de réseau ni aucune congestion et que chaque centrale individuelle est en compétition directe. On constate que, dans la zone centrale, c'est-à-dire la partie continentale de l'Europe qui représente deux tiers du marché, les prix théoriques de l'électricité s'élèvent à 21,3 euros en base et 22,5 euros en pointe.

En réalité, on identifie en Europe une situation très différente. En effet, les prix « forward » pour 2002-2003 varient fortement :

- en France et en Allemagne, les prix sont de l'ordre de 22 euros en base et 33 euros en pointe ;

- en Italie, ils sont de l'ordre de 50 euros en base ;

- en Espagne, les prix s'élèvent à 34 euros en base ;

- aux Pays-Bas, les prix sont inférieurs aux prix espagnols en base, avec environ 30 euros, mais élevés en pointe avec 45 euros.

Il est essentiel de noter que, sauf en Italie, et dans une moindre mesure en Espagne, il est impossible de développer économiquement le parc de production compte tenu des prix pratiqués. Le coût marginal de développement d'une centrale au gaz moderne s'élève en effet à 35 euros environ.

Les raisons qui peuvent expliquer l'existence de zones de prix différentes sont au nombre de cinq. Je les passerai en revue dans les parties suivantes de mon exposé.

□ *Les taux d'ouverture*

Aux États-Unis, les taux d'ouverture sont très diversifiés. Il existe des systèmes quasiment fermés dans le nord et le centre des États-Unis ou en Floride. D'autres sont complètement ouverts comme le Texas qui, cette année, a ouvert son marché jusqu'au consommateur final. Le système Pennsylvanie New Jersey Maryland (PJM) dans le centre-est des États-Unis constitue une référence qui peut nous apporter de nombreux enseignements.

En Europe, les ouvertures sont également très disparates. Le décalage est important entre l'Allemagne, dont le marché est totalement ouvert, d'une part, et la France, l'Irlande et la Grèce, d'autre part. Cependant, il existe un paradoxe : pratiquement, pour un opérateur extérieur, les opportunités de développement commercial sont importantes en France tandis que le marché allemand est en fait fermé. Notre entreprise connaît en France une forte expansion commerciale, nous avons en effet la possibilité d'y acheter de l'électricité et d'en vendre avec une marge commerciale normale. En revanche, en Allemagne, les montants prélevés pour l'accès aux réseaux sont très lourds et non régulés puisqu'il n'y a pas de régulateur. En conséquence, les marges que nous pourrions y réaliser sont totalement absorbées jusqu'à devenir négatives par les paiements d'accès aux réseaux.

Je souhaite souligner que, en France, les évolutions ont été très rapides. Le RTE et la CRE réagissent efficacement aux demandes des opérateurs extérieurs. Une prévision de la demande est par exemple réalisée et affichée quotidiennement, ce qui n'existe pas en Allemagne.

□ *Les concentrations*

Les concentrations sont frappantes en France et en Belgique où un opérateur occupe la quasi-totalité du marché. En Allemagne ou en Espagne, il existe deux très gros opérateurs qui représentent deux tiers du marché. Aux Pays-Bas, par contre, on trouve quatre opérateurs de tailles équivalentes.

Ces concentrations sont-elles problématiques ? Je pense qu'en France en particulier, l'existence d'un unique opérateur complet peut poser problème. En effet, le marché est aujourd'hui imparfait. C'est pourquoi j'estime nécessaire de permettre la constitution d'un deuxième acteur intégré qui puisse être une référence concrète face au producteur dominant. C'est ce deuxième pôle que nous essayons actuellement de constituer à travers nos partenariats avec la CNR et nos négociations avec la SNCF à propos de la SHEM.

La concentration va croissant sur le marché européen. EDF a effectué une percée et pris des positions significatives dans tous les pays avoisinants, que ce soit l'Italie, l'Espagne, la Suisse, l'Allemagne, la Belgique ou l'Angleterre. Vatenfal, société d'État suédoise, constitue aussi un opérateur remarquable, notamment en Allemagne où elle est devenue le troisième producteur. Notons que ces deux entreprises sont des sociétés d'État. Or, elles ont remporté la majorité des opérations réalisées en Europe continentale. On peut donc se demander si les critères financiers exigés par l'actionnaire

public sont identiques à ceux retenus par les actionnaires privés. Ce point devrait être pris en compte pour l'appréciation des problèmes de concentration croissante.

□ *L'insuffisance des réseaux*

Le phénomène de base qui explique les sous-marchés est relatif aux congestions des réseaux.

Les réseaux aux États-Unis sont faiblement interconnectés, ce qui implique la constitution de zones de prix très disparates comme je l'ai montré précédemment.

En Europe, les réseaux sont insuffisants. Ils n'ont pas été construits dans l'objectif de faire du commerce mais, comme l'a expliqué Alain Hautot, de faire face à une éventuelle perte d'unité de production. On constate que les interconnexions entre pays sont faibles : elles s'élèvent par exemple à 2 000 mégawatts entre la France et l'Angleterre et à 2 000-3 000 mégawatts entre la Belgique et la France. De plus, une partie de ces lignes est congestionnée, c'est-à-dire que la demande d'utilisation des lignes est supérieure à leur capacité. C'est pourquoi se constituent des sous-marchés et des zones de prix différentes. La zone centrale de l'Europe n'est pas séparée car il n'y a pas de congestion structurelle entre la France et l'Allemagne. En revanche, les congestions existent avec le Benelux, l'Espagne, l'Italie et les pays nordiques.

Cette situation peut-elle s'améliorer ? RTE a montré que des progrès étaient envisageables. Il faut souligner que la responsabilité technique du gestionnaire de réseau est écrasante car il doit éviter la coupure générale de l'alimentation du pays. Plus le système est petit, plus le risque est grand. Par exemple, en Belgique, une centrale de production représente 8 % de la capacité de production du pays. C'est pourquoi il est nécessaire que le gestionnaire de réseau constitue une réserve à laquelle il pourra faire appel en cas d'incident. Les gestionnaires de réseau pourraient mieux se coordonner, voire fusionner et retenir les mêmes critères pour leurs zones. Le principe de subsidiarité constitue certainement un frein à cette évolution. De plus, les prévisions des gestionnaires de réseau peuvent être améliorées en intégrant mieux par exemple les éléments météorologiques. Notons à ce sujet qu'en Allemagne, où se sont construites de nombreuses éoliennes, l'absence de vent peut entraîner dès à présent une perte d'énergie de l'ordre de 5 000 mégawatts, ce qui représente cinq unités nucléaires.

Enfin, il est possible de construire de nouvelles lignes. Cependant, les zones les plus congestionnées comme le Benelux doivent prendre en compte une forte densité de population (cinq fois supérieure à la densité française dans le cas du Benelux) qui ne facilite pas le passage des lignes de 400 kilovolts qui ne peuvent pas être enterrées.

□ *La nature des parcs de production*

Dès le moment où les réseaux sont insuffisants, la nature des parcs de production de chacune des zones concernées entraîne la fixation des prix à des niveaux différents.

La France fait appel en base à de l'énergie nucléaire puis à l'hydraulique et au charbon. En Allemagne, la ressource essentielle est le charbon puis, en pointe, le gaz qui est brûlé dans des centrales de production à faible rendement, d'où un prix marginal de production potentiellement

plus élevé. Entre la France et l'Allemagne, les prix sont cependant équivalents, ce qui est dû aux faibles congestions des réseaux. En effet, la France étant structurellement exportatrice d'énergie dans l'ensemble des pays frontaliers, ses prix ont tendance à s'aligner sur les prix les plus bas des pays d'exportation. En Italie, la principale source d'énergie est le fuel, ce qui entraîne des prix très élevés. Le Benelux utilise en marginal le gaz, qu'il soit brûlé dans des centrales modernes en base ou anciennes en pointe (d'où un rendement de l'ordre de 40 % au lieu de 60 %), ce qui entraîne un coût marginal de production élevé qui détermine les prix de ces marchés.

□ *L'organisation du marché*

Il ne suffit pas d'invoquer le marché pour qu'il soit efficace, il faut l'organiser. Un manque ou une mauvaise organisation peut aggraver les disparités entre sous-marchés.

L'organisation du marché de l'ajustement en temps réel est essentielle car la concordance instantanée à tout moment et à tout point du réseau entre l'offre réelle et la demande réelle est indispensable, et ce en plus des marchés de la « commodity », des services de réseau et des services auxiliaires. Ces différents marchés sont profondément liés entre eux. En effet, tous ces marchés dépendent des mêmes outils de production. De plus, pour un opérateur commercial, la visibilité et la prévisibilité des prix sur chacun de ces segments sont essentielles. Par exemple, nous avons, lors de l'ouverture des marchés, beaucoup exporté vers la Hollande. Les réseaux ont été interrompus à de nombreuses reprises, ce qui nous a contraint à acheter localement à des prix élevés et a entraîné de lourdes pertes sur ces opérations. La liaison entre les différents marchés est donc indispensable pour permettre aux opérateurs de se couvrir contre ces aléas.

D'autre part, il est très difficile sur ces marchés liés d'imposer les prix de marché d'une part et une régulation traditionnelle qui socialiserait une partie des coûts d'autre part. En effet, les opérateurs tireront profit de toute opportunité d'arbitrage. Le cas de la Californie nous apporte dans ce domaine des enseignements. L'échec vient du fait que le marché n'a pas été organisé. En revanche, le système PJM est devenu une référence. Il est parvenu à organiser le marché en temps réel grâce à un système nodal qui fonctionne depuis un an et demi et devrait, sous impulsion de la FERC, s'étendre à l'ensemble des États-Unis. Ce système permet de faire face aux phénomènes de congestion des réseaux par des mécanismes de marché qui sont seuls pertinents. Des signaux « prix » sont capables de modifier le comportement des opérateurs, *a contrario* des coupures administratives basées sur des critères de priorité. La cotation de droits de transmission à terme doit permettre aux opérateurs de se « hedger » et de couvrir leurs risques sur un marché financier.

En Europe, la Commission européenne considère souvent qu'il n'est pas nécessaire d'organiser et d'harmoniser les marchés avant de les ouvrir. Il semble évident que l'harmonisation pourrait être plus rapide si l'on minimisait les effets du principe de subsidiarité qui limite les pouvoirs de la Commission. Le marché de l'ajustement en temps réel est par nature aux mains du gestionnaire de réseau, alors que les autres marchés sont souvent tenus par d'autres opérateurs. Il apparaît bénéfique de mettre en place un opérateur boursier unique, comme c'est le cas dans la zone PJM, et d'éviter d'autre part la socialisation des coûts afin que des signaux de marché permettent aux opérateurs d'adapter leurs comportements. Ces deux mesures concrètes pourraient être prises rapidement. Cependant, ces évolutions nécessitent une coordination et une harmonisation beaucoup plus fortes que celles qui existent actuellement.



■ **JEAN-MARIE CHEVALIER**, université de Paris IX-Dauphine - Les décisions prises à Barcelone sont considérées par beaucoup comme un recul par rapport au projet de directive de mars 2001. En effet, ces décisions consacrent deux asymétries importantes.

● Il est désormais possible de ne pas ouvrir totalement le marché électrique. Ainsi, en France, EDF va garder des marchés captifs.

● La Commission semble également avoir cédé sur le principe du régulateur en Allemagne. Or il semble aujourd'hui impossible, du fait de la non visibilité des tarifs de transport, de livrer un consommateur éligible en Allemagne.

Comment va-t-on résoudre ces asymétries ?

D'autre part, du point de vue politique, n'est-il pas nécessaire de construire dès aujourd'hui un réseau électrique unifié et géré par un seul gestionnaire de réseau, au moins pour la plaque continentale Nord de l'Europe ?

■ **MARIE-CHRISTINE JALABERT** - Le gouvernement français n'étant pas prêt à l'ouverture totale, l'asymétrie concernant les taux d'ouverture a en effet été codifiée par les décisions de Barcelone et le sera peut-être par la directive. Cependant, à titre personnel, j'ai tendance à penser que cette asymétrie sera de courte durée, des changements pouvant intervenir après les élections présidentielles.

De manière générale, je suis moins négative que vous sur les conclusions de Barcelone car elles sont très précises concernant les tarifs, même si les États membres gardent la possibilité de choisir le cadre réglementaire approprié.

Notons que nous avons d'autres outils pour assurer le fonctionnement de la concurrence, notamment l'article 29 du traité et la liberté de circulation des marchandises. La directive n'est pas nécessaire pour ouvrir une procédure d'infraction. Nous avons, indépendamment de l'outil marché intérieur, un droit de la concurrence communautaire auquel nous n'avons pour l'instant pas eu recours. Nous essayons actuellement de négocier avec les autorités allemandes afin d'obtenir une autorité de règlement qui ait les mêmes pouvoirs que les autres régulateurs européens.

Concernant la dernière question, certains techniciens ont jugé qu'il était impossible de gérer un si vaste réseau. Je n'ai pas d'opinion technique à ce sujet. Sur le plan fonctionnel, il me semble que nos gestionnaires de réseaux sont obligés de travailler ensemble.

■ **ALAIN HAUTOT** - La construction d'un réseau européen va dans le sens de l'histoire. Techniquement, nous n'avons pas l'expérience d'un si grand réseau piloté par une seule tête mais ça n'est pas forcément impossible.

Il s'agit certainement d'une question de temps. Aujourd'hui, RTE est une entreprise jeune qui préfère se concentrer sur le territoire où la loi lui a demandé d'agir. Parallèlement, elle travaille, sans pour autant forcément tendre vers la constitution d'un réseau européen, à la coordination des gestionnaires de réseau. En effet, RTE a beaucoup participé à la création d'une nouvelle association des gestionnaires de réseaux appelée European Transmission System Operator qui rassemble quatre associations déjà existantes : l'Union des Transporteurs d'Électricité pour la plaque continentale, l'association scandinave Nordel et deux associations britanniques. Le président d'ETSO, élu l'année dernière, est André Merlin, directeur de RTE.

Le travail d'ETSO a abouti à des propositions concrètes dans les domaines suivants.

● La gestion des congestions

Une comparaison a été réalisée entre les différents systèmes d'enchères, qu'elles soient implicites, explicites ou coordonnées.

● La coordination de l'activité des gestionnaires de réseau et des bourses

Notons que ça n'est pas forcément le même opérateur qui doit gérer le réseau et la bourse, surtout la bourse journalière. Il est cependant important que le gestionnaire de réseau soit associé à la bourse pour assurer la livraison physique des fournitures. En conséquence, RTE, en association avec les gestionnaires de réseaux belge et hollandais, a constitué une holding nommée HGRT qui est partie prenante dans la bourse du marché spot journalier. S'agissant des mécanismes d'ajustement qui interviennent sur la réserve tertiaire dans l'échelle de temps infra-journalière, le dispositif reste en France aux mains du gestionnaire de réseau.

● Le cross-boarder trade

Il s'agit de la compensation de l'utilisation des réseaux d'un pays par des injections et soutirages venant d'autres pays. ETSO a fait des propositions sur ce sujet qui ont été débattues à Florence puis ont abouti à la signature d'un accord entre les gestionnaires de réseau. Cet accord garantit qu'un pays transité par des flux d'énergie qui proviennent de transactions entre des producteurs et des consommateurs qui se trouvent en dehors de ce pays sera rémunéré justement pour l'usage de son réseau.

Pendant ces travaux, les régulateurs ont été des interlocuteurs permanents pour les gestionnaires de réseaux. Ce partenariat est également visible lors de la gestion de congestions. L'évolution des gestionnaires de réseau et des régulateurs est donc concomitante.

■ **DE LA SALLE** - Il existe une différence essentielle entre les entreprises qui deviendront complètement éligibles en application des conclusions de Barcelone et les mé-

nages qui, dans certains pays, ne le deviendront pas ou pas immédiatement. C'est que les entreprises, contrairement aux ménages, ne sont constituées qu'indirectement d'êtres humains. Il faut alors se demander si les droits d'un consommateur captif sont respectés et si la péréquation géographique des tarifs est un droit de l'homme. De nombreux acteurs de la vie politique et syndicale française répondraient oui, ce qui peut évoluer. En revanche, il est de plus en plus communément considéré que l'accès à l'électricité est un droit de l'homme qui ne doit pas être soumis aux revenus ou à un éventuel handicap.

Notons que les deux questions peuvent étre liées comme le montre l'expérience anglaise. En effet, en Grande-Bretagne, la totale concurrence vis-à-vis de tous les usagers y compris des ménages a introduit des disparités de tarifs structurelles en défaveur des consommateurs les moins favorisés. Des économistes de Cambridge ont montré que les modes de paiement utilisés par les ménages les plus aisés, les prélèvements automatiques notamment, permettaient d'obtenir des réductions de l'ordre de 10 à 15 %. La question de l'accès à l'électricité de tous est fondamentale, comme le rappellent toutes les associations caritatives françaises.

Concernant l'organisation du marché à long terme, les autorités françaises et la Commission semblent s'entendre sur le fait qu'une programmation est nécessaire et ne peut pas être confiée aux acteurs du marché, notamment privés.

THIERRY TUGOT - Il ne me semble pas que, sur le plan économique, l'éligibilité du consommateur domestique représente un réel enjeu pour les entreprises. La meilleure preuve est que les producteurs ne la réclament pas. Je pense qu'aucun de vous ne sait combien lui coûte son kilowatt/heure d'électricité. En tout état de cause, changer de fournisseur représenterait un gain d'un ou deux centimes de francs. Les ménages ne sont pas capables de maîtriser finement leur consommation d'électricité, comme les font les très gros consommateurs.

Il me semble que les dispositifs choisis en France pour l'ouverture du marché sont sains : il y a un service public défini pour des raisons politiques d'une part, un espace du marché d'autre part et enfin un régulateur qui assure notamment l'articulation entre décisions politiques et efficacité économique. Il me semble que l'ouverture du marché place une obligation d'efficacité économique sur le service public qui doit atteindre ses objectifs au moindre coût possible ou, plus exactement, sans déstabiliser le marché. Par exemple, le principe de péréquation territoriale garantit le même prix dans les départements d'outre-mer et métropolitains alors que, du fait des conditions de production, le coût est deux à trois fois plus élevé outre-mer. On encourage ainsi le développement de l'air conditionné tandis que l'efficacité énergétique dans la construction des maisons reste très faible. Les départements d'outre-mer sont pourtant le seul endroit où, si l'on pratiquait des prix plus réalistes, les énergies renouvelables auraient une chance d'être rentables.

Je plaide pour une efficacité économique du service public qui est à portée de main mais ne constitue peut-être pas encore l'un des objectifs de la loi.

JACQUES BATAIL, ministère de l'Économie des Finances et de l'Industrie - Nous avons voulu la concurrence pour qu'il y ait des baisses de prix. Ces baisses de prix ont effectivement eu lieu, prenant parfois des formes particulières, notamment en France :

- une baisse des prix considérable de 13,3 % en francs constants sur la période 1997-2001, c'est-à-dire dans la perspective de l'introduction de la concurrence mais avant sa formalisation juridique ;

- une baisse des prix profitant à peu près autant au consommateur non éligible, dit captif, qu'au consommateur éligible.

On peut sans doute attendre de l'élargissement de la concurrence de nouvelles baisses de prix. Cependant, il me semble que l'essentiel du potentiel de baisse de prix a déjà été mobilisé et que, dans certains pays comme la France, le phénomène s'inverse. Des facteurs très forts viennent conforter ce retournement. D'une part, comme le soulignait Etienne Suyers dans son exposé, quand la demande croîtra de nouveau, aucun opérateur ne sera en mesure d'y répondre aux prix pratiqués aujourd'hui. D'autre part, des volontés politiques se traduisant sur le plan juridique, la directive européenne sur les énergies renouvelables par exemple, fixent des objectifs très ambitieux appelant des efforts économiques et financiers considérables, qui entraîneront un enchérissement des coûts et des prix.

Quelle est votre analyse des hausses futures de prix ?

THIERRY TUGOT - Il faut distinguer deux types de prix : le prix de l'électricité et les tarifs d'accès au réseau.

On peut espérer que les tarifs d'accès au réseau continueront, grâce à une régulation bien conduite, de baisser régulièrement. Il est cependant difficile de réguler un monopole pour obtenir une pente décroissante de prix grâce à une productivité accrue. De plus, la pente des prix dépend essentiellement de l'augmentation du volume d'investissement. Ce volume n'est pas tellement lié au développement des interconnexions qui sont peu coûteuses mais plutôt au renforcement des réseaux nécessaire notamment pour faire face aux objectifs de développement des énergies renouvelables. Ces objectifs pourraient entraîner des coûts d'investissement de réseaux démesurés et, en conséquence, des hausses des prix d'accès au réseau assez importantes.

Concernant la partie production, je pense que l'ouverture à la concurrence n'a pas pour but de faire baisser les prix mais d'établir la vérité des prix. Il s'agit d'adresser un signal prix à chaque consommateur, en évitant les subventions croisées entre activités sous monopole ou non mais aussi entre catégories de consommateurs. Parallèlement, l'ensemble des autres conditions et notamment la qualité doivent être maintenues, que la vérité des prix aboutisse à des hausses ou à des baisses. L'objectif de la Commission de Régulation de l'Électricité est d'une part, toutes choses égales par ailleurs, l'amélioration du rapport qualité/prix. D'autre part, les prix de l'électricité doivent apparaître dans leur vérité, c'est-à-dire être débarrassés des éléments externes et notamment de la fiscalité, qui peut aller de 0 à 80 % sur le prix du kilowatt/heure, et des coûts de service public.

■ **ETIENNE SNYERS** - *Le discours politique d'ouverture à la concurrence est effectivement fondé sur une perspective de baisse des prix.*

Dans les systèmes anciens, régulés et planifiés à long terme, il existait des mécanismes qui évitaient des mouvements trop brutaux, leurs coûts étaient transférés sur le consommateur. L'ouverture du marché induit une plus grande volatilité des prix car les phénomènes économiques réels transparaissent beaucoup plus que par le passé. On a pu le constater sur

le marché nordique où, malgré une concurrence qui peut être qualifiée de parfaite, les prix ont baissé jusqu'en 2000 pour remonter par la suite, du fait des problèmes d'hydraulicité, donnée essentielle dans le système nordique.

Je pense que les prix vont augmenter dans la mesure où l'offre sera rejointe par une demande croissante. Or on a très peu de prise sur la demande. En effet, la gestion de la demande n'a pas, jusqu'à maintenant, donné de résultats satisfaisants.



L'UTILISATION DES MÉCANISMES D'ATTRIBUTION EN FRANCE ET À L'ÉTRANGER : L'EXEMPLE DES ENCHÈRES

Michel MOUGEOT

Professeur d'économie, Université de Franche-Comté

La libéralisation de la distribution d'électricité s'est accompagnée d'une sophistication des mécanismes d'ajustement entre l'offre et la demande. Bien que techniquement complexe, le « dispatching » était un mécanisme interne aux monopoles publics conceptuellement simple. A ce mécanisme conceptuellement simple, se sont substitués de nombreux mécanismes de marchés interdépendants qui concernent, d'une part, les besoins à long terme qui relèvent de contrats bilatéraux échangés sur des marchés à terme, d'autre part, les besoins à court terme qui relèvent de marchés boursiers, et enfin les besoins à très court terme qui relèvent principalement de la logique de l'enchère.

Ces mécanismes complémentaires nécessitent d'abord une conception théorique globale précise pour éviter les dysfonctionnements. Notons que les difficultés rencontrées en Californie sont en partie dues à une conception insuffisante de l'architecture globale, aboutissant à une incohérence entre mécanismes de régulation et de marché. Les mécanismes évoqués nécessitent également une conception de chacun des marchés et de chacune des procédures pour qu'ils assurent au mieux leur objectif d'efficacité.

Les enchères jouent un rôle de complément des marchés proprement dits. Elles ont été introduites dans de nombreux pays et secteurs lors de la libéralisation des anciens monopoles publics. Il existait déjà des mécanismes d'enchères quand ces secteurs fonctionnaient sous forme de monopole. Ils étaient utilisés comme substitut de la concurrence absente des secteurs caractérisés par le monopole naturel.

Aujourd'hui, se pose la question de la cohérence de formes de concurrence pour le marché, par enchères, et dans le marché, c'est-à-dire de l'arbitrage entre les avantages d'une offre moins concentrée dans le marché et l'inefficacité qui résulte de l'attribution du droit de servir la demande à des entreprises autres que la plus efficace. Pour ce type d'arbitrage, le choix de la procédure d'enchère est essentiel car il conditionne la manière dont fonctionne la

concurrence pour le marché. Parallèlement à ce problème de « design » global, c'est-à-dire de l'organisation cohérente de l'ensemble des marchés, se pose celui de la cohérence des procédures d'enchère elles-mêmes.

Dans quels domaines des enchères ont-elles été organisées ?

Ces procédures ont été organisées dans le secteur de l'électricité dans quatre principaux domaines.

Dans le cadre de la procédure de libéralisation elle-même

Certains pays ont attribué des concessions de distribution par enchères ou privatisé des entreprises publiques par enchères. En France, la privatisation n'a pas été retenue mais, en application d'engagements pris devant la Commission européenne, EDF a mis, à partir de septembre 2001, une partie de sa capacité de production aux enchères. Des opérateurs peuvent acquérir des produits sur centrales virtuelles, donnant le droit d'appeler pour le lendemain, à un prix prédéterminé, de l'électricité livrée sur le réseau à haute tension et également des produits « Power Purchase Agreement » qui représentent un bloc d'énergie calé sur les profils de charge des unités de co-génération. Ce mécanisme est un mécanisme de cession de capacité qui se substitue au démantèlement du monopole et qui prend la forme, en France, d'une enchère ascendante simultanée à tours multiples. A titre d'exemple, la dernière enchère, en mars 2002, a sélectionné douze opérateurs parmi 38 candidats. L'électricité produite par ces capacités virtuelles peut ensuite être

vendue au consommateur français ou cédée au gestionnaire de réseau pour compenser les pertes, ou encore exportée. Dans cette enchère, on vend le droit d'accès à d'autres marchés. Il y a donc une liaison entre ce mode de concurrence pour le marché et l'éventuelle concurrence sur les autres marchés.

□ Dans le cadre des marchés d'ajustement

Les marchés d'ajustement concernent les besoins à très court terme, c'est-à-dire les besoins de dernière minute. L'ajustement repose sur la mise en œuvre de moyens de production supplémentaires par l'appel à de nouvelles centrales ou sur la diminution des injections de certains sites de production. Le gestionnaire de réseau doit donc sélectionner les producteurs retenus pour injecter ou réduire la production, les consommateurs qui réduiraient ou augmenteraient leur demande, et les prix payés ou reçus par chacun. Il faut définir la périodicité des enchères, les conditions d'entrée, la règle de paiement. Le choix principal se fait entre une enchère discriminatoire dans laquelle chacun paye le prix qu'il propose et une enchère uniforme dans laquelle tout le monde paye le même prix, qui est le prix marginal. On sait que certains pays ont retenu plutôt l'enchère uniforme, alors que les expérimentations actuelles d'un mécanisme d'ajustement semblent reposer sur une rémunération au prix d'offre.

□ Dans le cadre de l'attribution par le gestionnaire de réseau de l'accès aux ressources rares permettant de servir certains marchés

Le problème des liaisons entre les sous-marchés a déjà été évoqué par Etienne Snyers. Ces liaisons étant saturées, les congestions sont des obstacles à l'émergence d'un marché européen unique. Il existe donc des sous-marchés pratiquant des prix différents. En conséquence, il y a une place pour un commerce international. Le développement des interconnexions étant coûteux, il convient de les attribuer de manière efficace. Les enchères se sont donc substituées aux règles d'attribution proportionnelle ou par ordre d'arrivée. Elles ont été organisées pour les interconnexions avec le Royaume-Uni sous forme d'une enchère discriminatoire. L'écart avec le prix domestique justifie l'échange et l'accès au marché à prix élevés est équivalent à une forme de concurrence pour ce marché, les participants à l'enchère proposant des prix égaux au maximum à l'écart des tarifs après déduction des coûts de transport et de commercialisation.

□ Dans le cadre de la compensation des pertes

Le transport de l'énergie engendre des pertes qui doivent être recouvrées en faisant appel à des moyens de production supplémentaires. La Commission de Régulation de l'Électricité a décidé que le gestionnaire du réseau devrait acheter l'électricité supplémentaire et la réinjecter dans le

système. Des appels d'offre discriminatoires ont été organisés à partir de 2000.

Je mentionnerai pour mémoire le fait que l'on a aussi utilisé, dans les années récentes, des enchères dans le cadre du programme de soutien aux énergies renouvelables.

Quels problèmes de « design » l'organisation d'enchères pose-t-elle ?

En dehors de la question essentielle de la cohérence globale des mécanismes, il existe des questions propres à ces mécanismes.

Si l'on peut montrer que les enchères sont des mécanismes efficaces de mise en concurrence, cette propriété n'est vérifiée que pour des procédures bien définies qui sont variables selon les environnements, c'est-à-dire que les performances des enchères sont conditionnées par la nature des biens vendus, par l'attitude des concurrents vis-à-vis du risque, par leur hétérogénéité. En conséquence, dans les différents domaines que je viens de distinguer, ça n'est pas forcément le même type de procédure qu'il faut retenir.

Les performances des différentes enchères peuvent aussi être modifiées lorsque les enchères sont répétées. La sensibilité à l'entente diffère en fonction des règles retenues. De manière générale, les enchères à prix uniforme sont plus sensibles aux ententes que les enchères discriminatoires. Il faut donc effectuer une analyse rigoureuse *ex ante* de ces mécanismes pour déterminer la bonne procédure.

Quelques éléments de réflexion sur le recours aux enchères

□ L'électricité, un bien particulier

Il existe un problème spécifique à l'électricité qui tient aux lois de la physique qui régissent les flux sur un réseau. Compte tenu de ces lois, il est possible qu'une enchère, même optimale *ex ante*, n'aboutisse pas au choix de la combinaison la moins coûteuse d'offres. Cette question est d'une grande importance pour les marchés d'ajustement. Un article récent mettait en évidence des distorsions dues à ces lois de la physique qui pourraient atteindre 8% des coûts. Le travail de l'économiste doit donc être contraint par la réflexion des spécialistes de l'énergie.

□ Enchères uniformes ou discriminatoires

Dès que l'on modifie l'environnement, des hiérarchies apparaissent entre les procédures. Ces hiérarchies sont contradictoires.

Le premier problème est celui de la nature du bien mis en vente et de la possibilité de revente. Si le bien a une valeur privée, différente pour chaque candidat, par exemple un coût de production, ou une valeur commune, identique

pour chaque candidat et généralement inconnue au moment de l'enchère, les deux procédures n'ont pas les mêmes propriétés. Ainsi vendre l'accès à un marché est équivalent à vendre un bien à valeur commune, prix futur sur ce marché, inconnu au moment où l'enchère a lieu. Dans ce cadre, on montre que les enchères uniformes sont préférables car elles limitent les effets de prise en compte de la malédiction du vainqueur, phénomène qui se définit par le fait que celui qui gagne est celui qui a le plus surestimé le prix futur. La prise en compte de ce phénomène amène, dans une enchère au premier prix, à réduire les offres pour l'éviter. En revanche, l'enchère discriminatoire est préférable lorsque les entreprises ont de l'aversion vis-à-vis du risque ou lorsqu'on prend en compte le risque d'entente. En effet, dans une enchère uniforme et dans une enchère au deuxième prix en général, aucun comportement déviant d'un membre d'une entente n'est profitable. Une enchère uniforme assure donc la stabilité des ententes, ce qui n'est pas le cas d'une enchère discriminatoire. Il existe donc des facteurs contradictoires. En conséquence, choisir entre ces deux types de procédures, c'est choisir entre deux risques.

D'autres facteurs s'ajoutent à ceux-là, comme l'hétérogénéité des concurrents. Il est clair que dans ce secteur, les entreprises en place n'ont pas les mêmes types de coûts que les nouveaux entrants. C'est un élément qui plaide pour une discrimination en faveur des nouveaux entrants et qui modifie l'arbitrage entre enchères uniformes et discriminatoires.

Cet arbitrage est encore plus délicat lorsqu'on considère des enchères interdépendantes avec des demandes pluri-unitaires, des enchères simultanées ou séquentielles dans lesquelles de nouvelles formes de manipulations apparaissent : la baisse des prix dans les enchères séquentielles, la prédation, le phénomène dit de la réduction de la demande, la collusion tacite. Ces phénomènes réduisent l'efficacité de l'enchère si l'organisateur ne tient pas compte de ces stratégies. Par exemple, dans le domaine de l'électricité, on a observé au Royaume-Uni des manipulations dans les enchères uniformes, comme l'accroissement des

offres pour augmenter le prix payé pour les capacités inframarginales.

Une leçon de la théorie des enchères est qu'il n'existe pas de mécanisme universel valable pour tous les biens. Il faut donc définir au cas par cas la bonne règle en fonction de l'environnement concerné. Il faut aussi veiller à ce que la concurrence soit suffisante et la vulnérabilité aux ententes limitée.

□ *La relation entre la concurrence pour le marché et la concurrence dans le marché*

Accroître le nombre de concurrents dans le marché équivaut à favoriser le consommateur mais à réduire le profit des opérateurs dans le marché, ce qui peut diminuer le nombre de concurrents effectifs dans l'enchère donc augmenter le prix à payer à ceux-ci ou réduire le prix qu'ils ont à payer. Il peut donc apparaître un arbitrage complexe entre les deux formes de concurrence. Cet arbitrage doit amener à déterminer une certaine structure optimale du marché, compte tenu de cette liaison inverse entre la concurrence dans le marché et la concurrence pour le marché.

Notons que le problème ne se pose pas directement dans le cas de l'électricité en raison du grand nombre de marchés concevables et de modes d'accès au marché. En revanche, il s'est déjà posé dans d'autres domaines. Ainsi, dans le cas du téléphone mobile, sont attribuées des licences qui donnent le droit de servir le marché. Le choix du nombre de licences détermine donc le mode de concurrence dans le marché mais aussi le nombre de concurrents qui vont participer à l'enchère.

En cas d'attribution d'obligation de service universel ou d'obligation de service public, on peut se demander s'il faut choisir une seule entreprise ou plusieurs. Dans ce dernier cas, il faudra définir le mécanisme adéquat et le nombre optimal d'opérateurs qui doivent s'acquitter de ces obligations.



LE RÔLE ET LA PLACE DU RÉGULATEUR SECTORIEL DANS L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE ET L'IMPORTANCE DE LA COORDINATION ENTRE LES RÉGULATEURS EUROPÉENS DE L'ÉNERGIE

Thierry TUOT

Directeur Général de la Commission de Régulation de l'Électricité

L'action de la Commission de Régulation de l'Électricité

La directive européenne respecte bien le principe de l'instrument et ne donne que peu d'indications sur l'ouverture du marché de l'électricité. Elle pose deux principes simples : la liberté du consommateur, en tout cas le consommateur éligible, de choisir son fournisseur d'une part et la liberté du fournisseur d'approvisionner ceux des concurrents qu'il a sélectionnés d'autre part.

Le réseau constitue le lieu de conjonction où ces deux libertés peuvent concrètement s'exercer via la garantie d'un droit d'accès à ce réseau. C'est dans ce cadre que la Commission de Régulation de l'Électricité, qui n'existe que depuis deux ans, a situé son action. Elle a complété le rôle qui lui était assigné par la loi par ses propres initiatives.

□ *Un rôle assigné*

▲ *L'émergence de RTE*

RTE est un service d'EDF, dont la CRE garantit l'indépendance. Il n'existe d'ailleurs aucune contestation de l'indépendance de RTE par rapport à EDF et du caractère neutre et impartial de sa façon de conduire la gestion du réseau. L'indépendance s'appuie sur la séparation comptable, substitut à la séparation juridique dont nous n'avons pas encore mesuré l'efficacité. En effet, après avoir posé les règles de séparation comptable avec la collaboration du Conseil de la Concurrence, nous vérifions actuellement sa

mise en œuvre dans les comptes d'EDF. Cette opération aboutira avant l'été.

La comparaison des résultats de différents régulateurs nous permet d'affirmer que la vraie frontière se situe entre séparation de propriété et séparation juridique ou comptable, et non entre séparation juridique et séparation comptable. Une filiale à 100 % permet en effet de camoufler bien plus d'éléments qu'une séparation comptable bien contrôlée.

À Barcelone, la presse a souligné un recul en matière de séparation. La France considère en effet qu'on y a abandonné la séparation juridique dans la mesure où, alors que la CRE proposait une séparation de propriété ou à défaut juridique, les conclusions de Barcelone parlent de séparation sans qualificatif. La Commission européenne a confirmé récemment sa volonté de mettre en place une séparation juridique mais la présidence espagnole n'a pas indiqué si elle approuvait l'interprétation française.

▲ *L'accès des tiers au réseau*

L'accès des tiers au réseau est d'abord fondé sur la mise en place de contrats d'accès au réseau, qui est effective pour la totalité des consommateurs raccordés au réseau de transport et une large partie des consommateurs raccordés au réseau de distribution. La distinction entre l'accès au réseau et la fourniture permet de faire jouer la concurrence et, sans forcément quitter EDF, de faire baisser les prix.

L'autre élément important est le tarif. Divers retards, dont aucun n'est imputable à la CRE, nous ont empêchés jusqu'à aujourd'hui de parvenir à l'étape d'approbation définitive des tarifs. Nous espérons cependant que cette échéance est proche.

▲ *Les règles de fonctionnement du marché*

On appelle souvent l'ouverture à la concurrence déréglementation, ce qui est totalement faux. En effet, lors de l'ouverture à la concurrence, on passe de l'univers purement discrétionnaire du monopole qui n'est encadré que par des normes techniques qui le concernent ou qu'il élabore lui-même à un univers où toutes les règles du jeu sont publiques. La loi du 10 février 2000 en France ayant prévu de très nombreux textes d'application, ces règles sont encore en partie en cours d'élaboration.

Soulignons l'une des leçons que nous tirons de l'ouverture : le marché a tendance à produire ses propres règles que le régulateur comme l'administration mettent en forme. Par exemple, quand la loi du 10 février 2000 a été votée, personne n'aurait imaginé que des règles seraient conçues pour le marché spot. En conséquence, nous avons avant tout besoin de structures pour élaborer les règles, plus que de normes classiques : c'est le principal atout de la régulation.

▲ *L'existence d'un régulateur*

L'indépendance de la CRE n'est pas contestée. Le régulateur devrait également bientôt exister dans la directive. Tous les régulateurs européens (seule l'Allemagne n'en dispose pas) sont d'accord pour saluer la définition envisagée d'un socle de compétences communes car il existe aujourd'hui une très forte hétérogénéité dans les compétences des régulateurs. Il est toutefois dommage que, pour des raisons institutionnelles, la question de l'indépendance financière du régulateur n'ait pas été posée. Il me semble en effet assez choquant que le propriétaire de l'opérateur historique fixe le niveau de ressources du régulateur chargé de vérifier que cet opérateur historique obéit bien aux règles du marché.

▲ *L'articulation entre les objectifs de service public et le fonctionnement de marché*

La CRE veille à ce que la compensation des charges de service public se fasse dans des conditions objectives, non discriminatoires, publiques et transparentes. Nous sommes inquiets de l'élargissement de la définition des missions de service public, qui va entraîner une hausse des prix. L'espoir de baisse des prix par la concurrence est confronté au constat d'une hausse des prix plus importante due aux objectifs fixés en matière d'énergie renouvelable.

Je vous rappelle que les résultats de la politique de soutien à la co-génération ont entraîné au 1^{er} janvier une hausse de 3 euros par mégawatt/heure pour les consommateurs. Le prix spot rappelé tout à l'heure se situant aux alentours de 20-21 euros, l'augmentation est supérieure à 10 % par rapport au prix de gros. Cette hausse est passée quasiment inaperçue. Certains ont contesté la façon dont nous avons calculé le montant des charges sans toutefois s'interroger sur la raison de la hausse des prix.

Le soutien à l'éolien, qui ne représente aujourd'hui que 50 ou 100 mégawatts de capacité installée, devrait doubler la charge pour aboutir à une hausse totale de 6 euros par mégawatt/heure. Si l'on atteint les objectifs énoncés notamment par la directive communautaire, la hausse sera encore plus élevée.

Dans ces conditions, il faut selon moi se poser deux séries de questions.

● Est-ce au consommateur d'électricité de supporter les conséquences financières de politiques énergétiques ou de continuité territoriale ? Ces politiques d'intérêt général ne mériteraient-elles pas d'être financées par l'impôt ?

● Quelle est l'efficacité économique de ces politiques ?

□ *Des initiatives*

▲ *La transparence dans le marché*

La transparence est l'une des conditions essentielles de l'ouverture. Nous avons pris l'initiative, en association avec le gestionnaire de réseau, de consulter l'ensemble du marché sur les informations dont il a besoin sur l'état et le fonctionnement du réseau. La qualité et l'étendue de l'information que RTE met à la disposition des utilisateurs progressent tous les mois. Nous poursuivons ces efforts à l'automne concernant les informations sur la production.

Nous tentons également de clarifier les contrats aussi bien pour les consommateurs éligibles que pour les consommateurs non éligibles. En effet, aujourd'hui, aucun de vous ne dispose d'un contrat avec EDF. Seule la première facture comporte quelques conditions contractuelles.

▲ *Des mécanismes de marché*

La mise aux enchères des pertes de RTE représente, en termes de volume ouvert à la concurrence, l'équivalent du passage du seuil de 16 gigawatts/heure à 9 gigawatts/heure. Cette initiative a heureusement été relayée dans le projet de directive. La création du marché spot et la création à venir du marché d'ajustement constituent d'autres exemples.

▲ *Des armes égales pour les nouveaux entrants*

Mentionnons rapidement la création des responsables d'équilibre et le développement du négoce, que certains pensaient, à tort, interdit par la loi.

Les résultats de cette action

□ *Le bilan*

Il existe une version noire du bilan, présente notamment dans le rapport joint par la Commission européenne au paquet de textes législatifs. Elle souligne qu'EDF occupe plus de 90 % du marché, que les quelques concurrents qui existent disposent de centrales obsolètes et vieillissantes et que les tarifs n'ont pas été approuvés.

Notre version du bilan est plus nuancée. Selon nous, le marché est devenu réellement contestable. En effet, une cinquantaine d'opérateurs, dont la liste figure sur notre site Internet, sont présents sur le marché français. Un certain nombre d'entreprises (environ 250) ont fait jouer la concurrence soit en quittant l'opérateur historique soit en le mena-

çant de la faire afin d'obtenir des baisses significatives. Il existe des espaces de liberté liés à la possibilité d'acheter des capacités virtuelles, de trouver de la ressource sur le marché de gros et bientôt de se fournir de l'ajustement à moindre prix. Un embryon de marché se met donc en place.

□ *La mesure de la concurrence*

Peut-on pour autant affirmer que la concurrence règne ? Sur le marché de l'électricité, il est très difficile de mesurer l'évolution de la concurrence.

Tous les indicateurs utilisés nous paraissent sujets à caution :

● **La part de marché ouverte à la concurrence**

Cet indicateur a déjà été évoqué. Prenons simplement l'exemple de l'Irlande qui est ouverte très largement mais n'est pas interconnectée au reste du système, d'où une concurrence limitée. De même, Etienne Snyers a montré que le marché allemand était fermé à la concurrence. Il est en effet en proie à un cartel qui y fait régner une évolution de prix particulièrement bien concertée. En revanche, l'accès des concurrents au marché français est possible.

● **Le nombre de concurrents**

Il n'est pas significatif. En effet, en Espagne, les opérateurs historiques ont été coupés en petits morceaux mais le marché reste largement fermé.

● **Le nombre de clients changeant de fournisseurs**

En France, cinq nouveaux clients ont récemment changé de fournisseur. Il s'agit des entreprises qui, étant précédemment fournies par Enron, se sont tournées vers EDF. Cela ne constitue évidemment pas un progrès de la concurrence.

● **Le nombre de nouvelles capacités de production installées**

L'utilisation de cet indicateur est la négation même d'un marché européen. De plus, dans un pays en surcapacité, la création d'une nouvelle unité de production est un signe d'insanité économique et non un élément de concurrence effectif.

● **La baisse des prix**

Du fait de la fiscalité et des charges de services publics, les prix sont difficilement comparables. Les indices de prix qu'on compare actuellement mélangent tarifs aux clients non éligibles et prix de marché observés selon des modalités mal définies. De plus, il faut analyser l'objectif de la baisse de prix. En Allemagne, une baisse de prix a été concertée pour paralyser la concurrence étrangère.

Au-delà de ces difficultés de mesure de l'ouverture à la concurrence, il faut rappeler que cette dernière n'est pas une fin en soi mais un moyen. Les objectifs sont l'amélioration du rapport qualité/prix pour le consommateur et la création d'un marché européen.

L'objectif de la Commission de Régulation de l'Électricité : un marché unique

□ *La construction d'un réseau unique*

Un marché unique est fondé sur un réseau unique permettant au consommateur de choisir son fournisseur

n'importe où en Europe. On peut d'ailleurs s'étonner que la construction d'interconnexions n'ait pas constitué un préalable à l'ouverture à la concurrence. En effet, les interconnexions n'ayant été développées qu'à des fins de sécurité, ce réseau unique n'existe pas encore. La priorité absolue est donc de définir un programme de construction des interconnexions.

À cette fin, des procédures d'harmonisation doivent être mises en place. Ce travail devrait être ouvert à la compétence de la Commission européenne. Il s'agit d'abord de définir une fiscalité unique de l'énergie afin d'égaliser les conditions de concurrence. Il faudra ensuite élaborer un programme communautaire de construction d'interconnexions fondé sur l'harmonisation des procédures de construction. Il est inacceptable qu'aujourd'hui, la construction d'une ligne dure un ou deux ans mais nécessite quinze ans de procédures préalables. On pourra financer au plan communautaire la construction de certaines lignes, notamment dans les pays actuellement candidats à l'Union européenne. Enfin, il est nécessaire d'harmoniser les coûts d'accès au réseau.

En revanche, la gestion des interconnexions par des mécanismes de marché, défendue par le projet de directive, m'apparaît comme une démission immédiate. Elle signifie d'une part que l'on reconnaît l'existence de la congestion, alors même que certaines congestions sont artificiellement entretenues et d'autre part que l'on accepte de renforcer le pouvoir de marché des acteurs installés. En effet, les enchères organisées face à une congestion aboutissent à des prix qui peuvent être extrêmement élevés. Ce sont donc les très gros opérateurs qui tirent parti de ces enchères. De plus, le gestionnaire du réseau de transport bénéficie alors d'une rente, d'autant plus élevée que les interconnexions sont peu nombreuses. Cette rente lui permet de baisser les prix sur son propre réseau et de neutraliser le consommateur. Au total, on organise un rationnement qui interdit aux nouveaux entrants de pénétrer des marchés étrangers et stérilise les efforts de développement des interconnexions. Selon nous, la bonne solution pour gérer une congestion est de la supprimer.

□ *Une régulation européenne*

Des embryons de régulation européenne se dessinent, notamment à l'initiative du Parlement européen. Le principe de subsidiarité rend cette régulation délicate à concevoir. La question de l'accès au réseau se traite évidemment mieux à proximité du consommateur. En revanche, la régulation paraît nécessaire si l'on aborde les problèmes transfrontaliers tels que les interconnexions, l'harmonisation tarifaire, l'harmonisation de certaines conditions techniques ou encore le partage de pratiques efficaces de régulation.

Avec le Parlement européen, nous plaçons pour une régulation communautaire qui ne serait pas définie par un texte mais émergerait progressivement. C'est pourquoi nous sommes très réticents à l'adoption d'un règlement sur les échanges transfrontaliers qui nous paraît réduire l'espace de liberté des pays de façon improductive. Nous souhaitons que la Commission européenne définisse par la directive des objectifs et un cadre dans lequel le jeu de la concurrence puisse se dérouler. Les régulateurs nationaux réunis au sein d'un comité auprès de la Commission européenne pourront alors, au fur et à mesure que les besoins se manifestent, réguler d'un commun accord certaines questions comme celle des transits résolue à Florence ou encore celle du fonctionnement des bourses et des marchés d'ajustement.



■ **CLAUDE HENRY** - Les régulateurs italien et portugais ont donné l'exemple d'une véritable indépendance vis-à-vis des entreprises régulées mais aussi des pressions politiques. En effet, le financement de l'exécution de leurs missions ne dépend ni de l'État ni des entreprises régulées qui leur paient un pourcentage de leur chiffre d'affaires fixé par la loi. C'est un statut que nous n'avons pas réussi à obtenir en France lors de la discussion de la loi.

Nous avons également demandé qu'il n'y ait pas de commissaire du gouvernement trop proche des délibérations de la CRE, ce qui ne nous a pas été accordé.

La présence de ce commissaire du gouvernement est-elle, à vos yeux, attentatoire à l'indépendance de la CRE ?

■ **THIERRY TUOT** - La réponse est non. La présence du commissaire du gouvernement, comme le rapport avec le Conseil de la concurrence, avait été identifiée comme un problème par la doctrine juridique. Ces deux éléments nous sont apparus comme des faux problèmes.

Le commissaire du gouvernement est chargé d'expliquer à la CRE, lorsqu'un texte est soumis à son avis, pourquoi le gouvernement a pris telle ou telle orientation. Il apporte donc une information qui nous est nécessaire. Il ne participe qu'aux séances dites formelles de la CRE, c'est-à-dire celles où il y a une délibération à la clé. Il est absent des séances hebdomadaires ou bi-hebdomadaires d'audition, de recueil d'information ou de conduite de consultation. Le bilan coûts/avantages de la présence d'un commissaire du gouvernement nous semble positif.

Il en va de même pour les relations avec le Conseil de la Concurrence.

■ **MARIE-CHRISTINE JALABERT** - Je souhaiterais d'abord clarifier deux points.

Je n'ai pas dans mon exposé parlé des obligations de service public ou de service universel présentes dans nos propositions de mars 2001. Il est toutefois évident que l'ouverture n'est pas poursuivie au détriment d'autres valeurs. Notons qu'au Conseil beaucoup d'États membres s'y opposent car il existe un risque de subvention croisée au profit d'un opérateur national si le marché n'est pas ouvert à 100 %.

Je reviens sur l'exemple donné par Michel Mougeot concernant les enchères virtuelles d'EDF. Elles ont été imposées par nos services de la task force Fusion et

Concentration comme condition de la reprise par EDF de la société allemande ENBV.

Je pense, comme Thierry Tuot, que l'ouverture à la concurrence n'a pas pour objectif de baisser les prix mais d'établir la vérité des prix. Je souligne que, d'après notre étude d'échantillonnage des performances, la CRE fait partie des quatre régulateurs qui n'ont pas le pouvoir légal d'adopter les tarifs. Elle se contente de donner un avis au ministre qui adopte les tarifs.

Le régulateur français souhaite-t-il conquérir cette nouvelle compétence ?

■ **THIERRY TUOT** - La réponse est oui. Aujourd'hui, la CRE ne donne pas un avis mais formule une proposition que le ministre ne peut qu'accepter ou refuser. Nous étions très contents que la directive ait prévu que l'adoption des tarifs devienne un pouvoir du régulateur. Nous avons constaté un nouveau recul puisque la directive propose maintenant le maintien de ce système de proposition et de décision pour des raisons constitutionnelles qui relèvent, nous semble-t-il, d'une interprétation erronée de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

■ **MONSIEUR LETOURNEUR (UNIDEN)** - Je m'adresse au représentant de la CRE. Les consommateurs industriels d'énergie, non seulement en France mais dans toute l'Europe, sont d'accord avec l'analyse qu'il a faite des interconnexions. La seule solution est de supprimer les congestions pour faire communiquer les quinze marchés.

Pourriez-vous préciser ce que l'on pourrait envisager concernant une instance de régulation européenne ?

■ **THIERRY TUOT** - Il est selon nous trop tôt pour dessiner les contours d'une institution de régulation et en définir a priori les compétences. Il nous semble que, au fur à mesure que les problèmes naissent, celui des transits transfrontaliers ayant été le premier, il faut se demander qui doit les résoudre. Si la réponse doit être apportée au niveau communautaire, un texte prévoyant cette hypothèse doit être mis au point sur la base de la directive. La Commission européenne pourra alors prendre des décisions en association étroite avec les régulateurs dans la conception mais surtout dans la mise en œuvre et la vérification du système. Il serait toutefois dangereux de créer aujourd'hui une agence européenne. En effet, l'évolution du marché nous est inconnue et l'exemple des États-Unis montre qu'il existe une palette de modèles de régulation très étendue. La leçon donnée par l'échec du système californien est qu'une mauvaise régulation est néfaste pour le marché. Adoptons donc une approche souple et adaptative et non normative a priori.



CONCLUSION

Jérôme GALLOT

Directeur Général de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes

Pourquoi avons-nous entrepris l'ouverture à la concurrence des marchés de l'électricité et du gaz ? C'est un signe des temps que cette question n'ait pas été posée au cours de la matinée. Il me semble toutefois intéressant d'y revenir. L'objectif était d'installer de l'efficacité économique dans une partie du système énergétique qui n'en était pas pourvue. Le monopole historique avait en effet un grand pouvoir vis-à-vis des pouvoirs publics. L'efficacité économique doit favoriser les entreprises communautaires dans la compétition internationale et dégager du pouvoir d'achat pour les ménages. L'établissement de la vérité des tarifs, c'est-à-dire la bonne répercussion des coûts, entraîne, dans la majorité des cas, une baisse des prix pour les consommateurs. Du fait de l'opacité qui existait à l'intérieur du monopole, il y a en effet aujourd'hui des écarts importants, pour une certaine catégorie de consommateurs d'électricité, entre les coûts et leur répercussion sur les tarifs.

La deuxième question à laquelle nous n'avons pas réussi à répondre ce matin est la suivante : comment obtenir de substantielles améliorations du rapport qualité/prix sans perdre les avantages du service public ? J'y reviendrai en examinant la triangulation entre service public, concurrence et régulation. Je voudrais au préalable dresser un bilan de l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité.

Bilan de l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité

Ce bilan est, somme toute, positif. L'évolution du domaine gazier est également positive, ce qui résulte d'un volontarisme de l'opérateur puisque nous avons des retards

très importants de transposition de la directive. Je soulignerai quelques points.

● Une baisse des prix

Comme l'a indiqué Jacques Batail, les prix ont chuté de 13 % pour les consommateurs éligibles et les clients captifs.

● La protection du consommateur

Elle a été améliorée parce qu'EDF a pris de très nombreux engagements de service. EDF a par exemple élargi les horaires d'ouverture des agences ou encore, vis-à-vis des clients éligibles, expérimenté sur les marchés internationaux en Europe de nouvelles approches pour répondre aux demandes de ces clients.

● La vigilance des autorités de concurrence

Elle concerne le comportement des opérateurs sur le marché et notamment de l'opérateur historique. Sont contrôlées d'éventuelles tentations et notamment la mise en œuvre de subventions croisées aux dépens des clients captifs qui subiraient des hausses des prix. Notons que le Conseil de la concurrence est peu saisi au titre de l'ouverture des marchés de l'énergie et que le système des mesures conservatoires n'a pas été utilisé. Je ne sais pas s'il s'agit de timidité de la part des opérateurs ou si c'est le signe d'un bon fonctionnement des marchés.

● Des marges d'action retrouvées pour la politique énergétique

Ces marges d'action semblaient avoir été perdues au sein du système de monopole qui engendrait une forme de dogmatisme technologique.

Je pense, comme le directeur général de la CRE, qu'un système de concurrence s'installe et que le marché est devenu contestable. Il est cependant difficile de mesurer le degré d'ouverture du marché. Les différents intervenants ont montré qu'il fallait distinguer ouverture formelle et ouverture réelle. Soulignons toutefois que la France a respecté ses engagements, une fois le retard dans le processus de transposition surmonté.

La triangulation concurrence/service public/régulation

□ *Service public et concurrence*

Je crois qu'il n'y a pas de contradiction entre l'ouverture à la concurrence et le maintien des engagements de service public. Il existe des solutions techniques qui ont déjà été expérimentées dans le domaine des télécommunications. Il est toutefois trop tôt pour en faire le bilan.

□ *Concurrence et régulation*

Le système de concurrence est un des éléments du système de régulation. Dans une phase d'ouverture de la concurrence, il me semble donc légitime qu'une autorité de régulation sectorielle agisse. La conception dominante du régulateur postule qu'il pousse à la concurrence en ayant recours à des techniques asymétriques.

□ *Régulation et service public*

Le régulateur utilise les pouvoirs qui lui sont confiés par les lois et règlements. Or, dans le système de régulation, le législateur a prévu des modalités de gestion par le régulateur des obligations de service public. Il me semble que la fonction fondamentale du régulateur est de pousser à la concurrence mais il agit dans un cadre qui permet de concilier le développement de la concurrence et les obligations de service public. Grâce aux gains de productivité réalisés et à la pression des clients éligibles, l'ouverture à la concurrence a bénéficié à l'ensemble des acteurs économiques.

Autant le système de concurrence fait des progrès, autant les commentateurs des négociations européennes ne semblent pas en faire. J'ai en effet lu dans d'excellents journaux qu'à Barcelone s'étaient opposés les tenants de deux conceptions, les libéralisateurs d'une part et les régulateurs d'autre part. Le système de régulation est pourtant le contrepois indispensable et indissociable d'un système de libéralisation. Les politiques de régulation et de libéralisation sont les éléments d'une même problématique.

