

Qu'attendre de l'accès des tiers au réseau électrique ?

Conférence animée par François GIGER (CM75).

Intervention de Michel MASSONI (X70, Corps des Ponts), Directeur de l'Accès au Réseau Electrique, Commission de Régulation de l'Electricité (CRE) :

La conférence de M. MASSONI, qui décrit le point de vue du régulateur, montre clairement que l'accès au tiers des réseaux électriques n'est pas une fin en soi, mais un catalyseur de l'ouverture du marché dont le but final est la satisfaction du consommateur.

Pour qu'un marché ouvert de l'électricité existe en France, il faut : de multiples opérateurs actifs, une éligibilité la plus large possible, une transparence de marché, des offres concurrentielles, et un accès équitable et non discriminatoire aux facilités essentielles.

Concernant l'offre concurrentielle on est parti d'une situation de monopole strict pour arriver à la liberté des importations et exportations. EDF a déclaré publiquement être prêt à opérer des swaps de production, et certains fournisseurs tel que la CNR¹ ou la SNET, jusque là liés par des contrats d'exclusivité avec EDF, envisagent par des voies contractuelles de chercher d'autres clients.

Les réseaux électriques, de transport ou de distribution sont des facilités essentielles, en ce sens qu'ils ne sont pas localement duplicables à des coûts raisonnables. Historiquement les réseaux et le producteur étaient intégrés dans une même entité.

Désormais la directive européenne et la loi française exigent la mise en place :

† † D'un gestionnaire de réseau de transport ayant une gestion autonome au sein d'EDF (*signalons au passage que d'autres pays européens ont fait le choix plus radical d'un gestionnaire de réseau de transport juridiquement indépendant*)

† † D'un tarif régulé d'accès (*d'autres pays, essentiellement l'Allemagne, ont préféré des modalités d'accès négociées*). La Directive européenne 96/92/CE, quant à elle, exige des conditions contractuelles d'accès équitables et non discriminatoires.

L'objectif affiché par la Commission européenne est un réseau unique de transport régulé à l'échelle européenne et neutre vis à vis des opérateurs du marché. Ainsi, il ne peut y avoir accès efficace des tiers aux réseaux s'il n'y a pas égalité d'accès à l'information, tout particulièrement dans le cas des informations concernant les congestions des liens transfrontaliers.

La transparence de marché renvoie à la conciliation entre service public et concurrence. Historiquement les missions de service public étaient indistinctement confiées à un opérateur unique et verticalement intégré. La loi française définit maintenant avec plus de précision les différentes missions de service public et leurs acteurs, notamment en matière de réseaux. La Directive 96/92/CE a imposé un seuil d'éligibilité égale à 100 GWh dès le 19 février 1999, c'est à dire que dès cette date, tout gros client au-dessus de ce seuil a eu le libre choix de son fournisseur. EDF a eu l'obligation d'ouvrir son réseau à la même date. La loi française du 10 février 2000, et son décret d'application, ont ensuite retenu un seuil d'éligibilité de 16 GWh (correspondant à 30% du marché de l'électricité en France, soit environ 1300 sites). Il est maintenant question d'un projet de décret fixant un seuil d'éligibilité de 9 GWh en anticipant sur les obligations de la Directive. Pour qu'il y ait marché ouvert, il faut aussi des opérateurs actifs. Vus du régulateur, les consommateurs éligibles ont une certaine timidité par rapport à l'exercice de leurs droits nouveaux. C'est peut être du au fait que l'achat d'électricité devient un vrai métier, pas encore maîtrisé par tous.

La production électrique française est surcapacitaire et dominée par EDF. Cela réduit la probabilité d'apparition massive de nouveaux producteurs français indépendants. La concurrence ne peut donc provenir substantiellement que des fournisseurs étrangers qui utiliseront des réseaux transfrontaliers et exploiteront les opportunités d'arbitrage ouvertes par les différences de courbe de charge ou celles des offres nationales de prix. Jusqu'à maintenant le commerce international entre les opérateurs historiques était plutôt multi-bilatéral. Dans ce domaine, il n'y avait pas véritablement de marché ouvert et transparent. A court terme les moyens de transits devraient être plus ouverts et exploités au bénéfice de tous les acteurs et pas seulement des producteurs historiques directement connectés. Ce sera notamment le cas pour les liaisons France-Grande-Bretagne (mise aux enchères des capacités de l'interconnector à courant continu), France-Espagne et France-Italie (même si pour

¹ Compagnie Nationale du Rhône

ces deux frontières il manque des capacités physiques de transit). Les régulateurs veilleront à ce que les opérateurs puissent agir sans risque de voir une transaction interrompue arbitrairement par les gestionnaires de réseau.

Pour qu'un marché de l'électricité ouvert fonctionne, il faut donc un régulateur neutre et indépendant des parties qui fixe des règles raisonnables et veille à ce qu'elles soient respectées. La Directive incite les Etats membres à créer des régulateurs nationaux indépendants mais n'impose pas une obligation de moyen. Tous les Etats sauf l'Allemagne ont fait le choix d'un régulateur national indépendant. Le système de régulation européen n'est pas encore totalement efficace du fait des rôles et missions différents selon les pays. Un nouveau projet de directive européenne devrait contribuer à homogénéiser cela.

Le régulateur doit donc œuvrer pour le bénéfice et la satisfaction de tous les consommateurs. Une baisse des prix est dès à présent constatée en France sur le marché ouvert. La concurrence générant l'inter-comparaison, le niveau de qualité devrait également augmenter. Ceci n'a pas pu être observé en France compte tenu du niveau actuel et de la date récente d'application de la loi. En revanche dans la plupart des pays ayant un recul suffisant, la flexibilité des offres engendrée par la concurrence a grandement accru la satisfaction des clients éligibles. L'arrivée de nouveaux opérateurs, le progrès technique (élément qui facilitera la différenciation concurrentielle), l'apparition de nouveaux services, et la transparence des marchés seront les moteurs de cette concurrence dont l'objectif est la satisfaction du client. L'accès des tiers au réseau ne constitue qu'un des moyens, nécessaire mais pas suffisant, de cette concurrence.

Intervention de Christian DUBANTON (X62, ENST), Directeur-Adjoint, Réseau de Transport Electricité (RTE) :

La loi transposant en droit français la directive européenne sur l'ouverture du marché de l'électricité a été votée par le Parlement le 10 février 2000. Elle prévoit notamment que les activités d'exploitation, de maintenance et de développement du réseau EDF soient confiées à un « gestionnaire du réseau de transport indépendant sur le plan de la gestion des autres activités d'Electricité de France » (art. 12).

RTE se trouve donc doté d'une mission, de moyens techniques et juridiques pour son action et d'organismes de contrôle et de régulation parfaitement identifiés. C'est un **industriel responsable de l'acheminement** de l'électricité sur le réseau de transport.

C'est un **industriel**, car il gère des moyens qu'il conçoit, construit et utilise pour rendre un service attendu des clients du réseau pour lesquels il est payé. RTE réalise les bilans d'équilibre offre- demande, fournit tous les réglages et comble les écarts : ajustement , pertes, services système.

Il est **responsable** par sa mission fixée pour tous les utilisateurs de l'**acheminement** : il prend là où on injecte sur le réseau et délivre là où le client l'attend. Il maîtrise les accès et les transits sur le réseau de transport mais ne réalise aucune fourniture d'énergie.

RTE est **responsable** de la sûreté de fonctionnement du système électrique. Les réseaux européens étant interconnectés, cette responsabilité s'exerce en relation avec ses homologues européens.

La réalisation de sa mission technique comprend quelques difficultés intrinsèques. Par exemple, les flux physiques et contractuels de l'électricité sont souvent très différents. La figure 1 illustre par exemple la manière dont se répartissent 100 MW transitant de la Belgique vers l'Italie, dans une situation particulière d'échanges pré-existante. Le nouvel échange affecte de nombreux pays (Allemagne, Suisse, France, et même Slovaquie !).

La loi du 10 février 2000 traduit dans les faits une **véritable indépendance de RTE**, sans équivalent en Europe. Pour exercer sa mission RTE a été séparé des autres activités d'EDF tout en restant une entité de l'opérateur historique. RTE est indépendant d'EDF sur le plan du management et de sa gestion, notamment financière : il a été construit dans l'« obsession » de cette indépendance réelle de fonctionnement. Et cette indépendance est contrôlée et garantie par la CRE.

D'autres pays ont fait le choix de l'indépendance juridique du Gestionnaire de Réseau. Mais l'apparence d'indépendance juridique est probablement beaucoup plus « dangereuse » que les règles explicites de fonctionnement de structures adaptées aux pays. L'indépendance et les capacités d'action se mesurent aux moyens réellement attribués aux Gestionnaires du réseau. C'est là la véritable solution aux besoins de mise en

commun du réseau pour tous les utilisateurs, ce n'est pas dans une déclaration de principe même habillée juridiquement. L'indépendance structurelle peut même apporter dans le court terme des risques inutiles.

RTE doit assurer un **service non discriminatoire** pour tous les utilisateurs. RTE engage avec tout utilisateur du réseau une contractualisation complexe et adaptée à chaque usage ou situation. Néanmoins, bien qu'adaptée à chaque client pour des raisons techniques ou d'exploitation, chaque disposition doit être « dépersonnalisée » et transférable à tout client qui se trouverait dans les mêmes conditions.

Lors du traitement d'une demande d'accès au réseau, il y a bien sûr un volet technique : installations de comptage à placer, vérification de la compatibilité des installations pour la qualité de la tension, etc... Mais il y a aussi un volet économique et juridique : responsabilités en cas d'incident, délais de paiement, dédommagements en cas de dépassement des tolérances, etc. A ce jour le nombre des contrats établis entre RTE et un utilisateur du réseau dépasse 250.

RTE, par sa mission, dispose d'informations confidentielles fournies par ses clients. Le paradoxe est que pour **gérer cette confidentialité**, il convient d'assurer la transparence et de rendre le plus d'informations disponibles. On peut envisager qu'à terme, la confidentialité s'exercera essentiellement sur les nouveaux projets par exemple.

Il convient de souligner que **le pouvoir de RTE est bien délimité**. Notamment, le Régulateur est l'autorité qui décide de la tarification et qui prend les mesures réglementaires générales de l'accès au réseau. L'Etat, par l'intermédiaire du Ministre, décide et publie les investissements à long terme. L'apparition de nouveaux acteurs dans le système électrique français a conduit RTE à créer une nouvelle instance de concertation, le Comité des Utilisateurs du Réseau de Transport : dans ce cadre, les utilisateurs disposent d'un espace d'échange et peuvent émettre un avis sur toute nouvelle règle qui pourrait être proposée. Ce Comité est aussi une opportunité pour RTE de mieux prendre en compte les besoins des utilisateurs et ainsi mieux les satisfaire.

Pour assurer ses missions, RTE a retenu une **organisation s'appuyant sur deux ensembles complémentaires, le Système et le Transport, répartis en 7 régions**. Les grands comptes nationaux sont gérés par une entité spécifique et les échanges internationaux par le CNES. Les effectifs actuels de RTE sont d'environ 8000 personnes, et le Chiffre d'affaires approché est d'environ 3,8 Milliards d'Euros. Il convient de préciser que toute comparaison de ces chiffres avec ceux d'autres Gestionnaires de réseau européens doit être réalisée avec prudence, les périmètres d'activités et les structures de réseaux sont souvent différents.

En conclusion, au delà du chemin déjà parcouru, les sujets d'actualité pour RTE restent nombreux : citons par exemple, les tarifs du transport, le bilan d'ouverture, les appels d'offre pour la fourniture des pertes, le marché d'ajustement, l'allocation de capacités sur les liaisons internationales ou la création d'une bourse de l'électricité à Paris, etc.

Débat avec l'auditoire :

Concernant l'ouverture du marché électrique en Europe, il n'est pas contradictoire d'assister à la fois à une baisse des tarifs et à une amélioration de la qualité. A ceci, il existe trois raisons essentielles :

- /// Pour l'industriel, le rapport qualité/prix peut être parfois plus important à ses yeux que la partie technique uniquement,
- /// La transparence qui va naître du nouveau système et des mécanismes mis en place par la CRE fait partie intégrante de qualité recherchée par chacun,
- /// Une meilleure prédiction en temps réel sur le réseau permettra aux industriels de pouvoir arbitrer entre les différentes énergies à leur disposition.

Cette ouverture du marché européen entraînera également une augmentation des échanges entre pays. A l'heure actuelle, les capacités des réseaux nationaux sont suffisantes pour satisfaire à une demande dont la croissance annuelle est par ailleurs faible, les réseaux de transport ayant pour la plupart atteint leur maturité.

Il n'apparaîtrait pas en France de véritables problèmes à long terme de capacités puisque les interconnexions avec les pays voisins existent déjà et sont assez conséquentes : la France est un pays exportateur d'électricité (70 TWh par an).

On peut par contre avoir plus d'inquiétude sur une déstabilisation à court terme des équilibres, à l'image de ce qui se passe en Californie où nous avons assisté à une perte de contrôle du distributeur, les règles n'étant pas

suffisamment contraignantes pour les clients et les producteurs. Ainsi, le système d'ajustement qui permet d'apporter un secours à des déséquilibres - dus, par exemple à des déclarations d'intentions non suivies - avait pris des proportions irraisonnables et pouvant représenter jusqu'à 25 %. Il est communément admis qu'un système d'ajustement peut prendre le relais à hauteur de 3 à 5 % des énergies échangées.

Afin de faire face à la rareté, et répondre aux problèmes de congestions, il existe notamment deux possibilités : soit le mécanisme des enchères, soit un système de réductions proportionnelles pour les liaisons internationales.

En élargissant à une ouverture plus grande du marché, les mécanismes de l'ART peuvent sensiblement être déclinés également pour l'Accès au Réseau de Distribution (ARD), en particulier pour la méthode de tarification des coûts et des prix qui pourrait être la même.

La CRE s'est déjà penchée sur les aspects contractuels de constitution de l'ARD. Ainsi, une quarantaine de décrets doivent encore être passés avant un fonctionnement effectif de celui-ci. C'est le cas en particulier du décret sur la confidentialité, qui est par lui-même structurant pour la future organisation à venir.

Propos recueillis et rédigés par Sylvain VITET (E82), Pierre-Luc LANTERI-MINET (E83) et Edouard William MAUREL (N94).