

L'ouverture à la concurrence



Article du bureau Économie des réseaux, de la direction de la Prévision et de l'analyse économique.

Cet article est issu d'une conférence sur l'Ouverture des réseaux à la concurrence, tenue le 24 avril 2003, dans le cadre de l'Université mutuelle à l'Institut de la gestion et du développement économique. Il présente les avantages que peut induire l'ouverture des services en réseaux à la concurrence tout en soulignant les conditions de sa réalisation pour obtenir les résultats les meilleurs.

(...)

Électricité

Cadre législatif

La loi du 10 février 2000 a organisé l'ouverture du marché français de l'électricité, en transposant la directive européenne de 1996 sur le marché intérieur de l'électricité (certes avec un an de retard sur le calendrier européen). Elle s'est notamment traduite par la création :

– du Réseau de Transport de l'Electricité (RTE), entité indépendante d' Electricité de France (EDF) sur le plan de la comptabilité et du management. Les tarifs de transport et de distribution sont réglementés et publiés ;

– de la Commission de Régulation de l'Electricité (CRE), autorité administrative indépendante, chargée de réguler le secteur, qui disposait en 2002 d'un effectif de 80 personnes et d'un budget de 10,55 M€. En un an (juin 2001-juin 2002), elle a rendu 30 avis et communications et adopté 16 décisions dont deux concernaient des différends. Le travail de la CRE se caractérise notamment par la célérité de ses décisions (de 1 à 30 jours) et la pertinence et l'indépendance de ses positions.

La loi du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie n'a modifié qu'à la marge le cadre législatif (FSPPE, possibilité d'aller plus vite que le minimum requis par la directive pour l'ouverture à la concurrence, etc.).

Degré d'ouverture

En 2002, l'ouverture déjà substantielle a continué de progresser. Désormais, environ 13 % du marché des consommateurs éligibles (qui représentent 30 % de la consommation française totale) est approvisionné par des fournisseurs autres qu'EDF. Si l'on intègre la fourniture d'électricité à RTE, la part de marché des fournisseurs hors EDF atteint 20 % du marché ouvert. Plus de 240 sites

(sur un total de l'ordre de 1 300 éligibles) ont désormais changé de fournisseur au moins une fois. Les effets indirects sur l'ensemble des consommateurs éligibles sont également importants. Pour une très large majorité, les consommateurs éligibles qui ont gardé EDF comme fournisseur ont renégocié les conditions de leurs achats d'électricité, souscrivant des contrats séparés d'accès au réseau et de fourniture. En février 2003, le taux d'ouverture est passé à 34 %.

Grâce à de nouvelles initiatives pour stimuler la concurrence sur le marché, plus de cinquante fournisseurs, dont plusieurs français, ont été actifs en 2002 sur le marché (SNET, CNR, Electrabel, RWE, Endesa, EON, HEW). Des actions importantes ont en effet été menées dans trois domaines, afin d'accroître la liquidité du marché et de renforcer la concurrence : la mise en place à la fin 2001 de Powernext, la bourse électrique française, la mise aux enchères par EDF de 6 000 MW de capacité d'ici la fin 2003 (42 TWh / an) (EDF a pris cet engagement vis-à-vis de la Commission européenne dans le cadre de sa prise de participation dans EnBW à hauteur de 34,5 %) et le soutien de la France (par l'intermédiaire de la CRE et du RTE) à l'intensification des échanges internationaux d'énergie.

Pour le développement des énergies renouvelables (vis-à-vis de Bruxelles, la France a un objectif indicatif de production de 21 % de sa consommation électrique par des sources renouvelables), la France a adopté un système mixte de tarifs de rachat (projets de moins de 12 MW) et d'appel d'offres.

Engagements pris en 2002

En 2002, plusieurs évolutions déterminantes pour l'avenir ont été engagées :

— D'abord, le sommet de Barcelone de mars 2002 a validé une ouverture complète des marchés, hors clients domestiques, dès 2004, ce qui devrait faire passer le taux d'ouverture du marché français de 30 % à plus de 60 %.

— Le sommet européen sur l'énergie, de novembre 2002 au Danemark, a validé les grandes lignes de la seconde directive énergie : ouverture totale du marché (particuliers inclus) au plus tard en juillet 2007, après un rapport d'étape en 2006 sur l'ouverture aux professionnels, séparation juridique du transport en 2004 et de la distribution en 2007 (sauf dérogation si un pays membre prouve que son marché est suffisamment ouvert sans cette mesure).

– Par ailleurs, le Premier ministre français a annoncé en juillet 2002 l'ouverture prochaine du capital de l'opérateur public EDF.

Situation européenne

La France est critiquée pour son faible taux d'ouverture et surtout pour la position dominante de son monopole historique. Dans les faits, cependant, son marché est au moins autant ouvert que celui de l'Allemagne (l'absence de régulateur et les tarifs d'accès au réseau négociés font qu'aucun opérateur étranger ne peut pénétrer le marché) ou de l'Espagne (les parts de marché des compagnies dominantes n'ont quasiment pas évolué depuis l'ouverture). L'Espagne et l'Italie ont cependant restreint les droits de vote d'EDF dans les entreprises nationales du secteur pour non-réciprocité. Pour l'instant, seuls le Royaume-Uni (Angleterre et Pays de Galles) et, dans une moindre mesure, la Scandinavie, ont un marché électrique très concurrentiel.

Les effets observés

La concurrence a continué à avoir un effet sur les prix en 2002. À partir de 1996, on a observé une baisse régulière du prix hors taxe ; entre 1999 et 2001, la baisse globale du prix de l'électricité pour les clients éligibles atteint -20 % selon la Commission de Régulation de l'Electricité (CRE). En 2001 et 2002, la concurrence a permis une relative stabilité du prix, malgré la hausse importante du prix du pétrole. Au total, pour l'usage domestique, le prix de l'électricité en France reste inférieur à la moyenne européenne et nettement inférieur aux autres grands pays européens (Allemagne, Royaume-Uni, Italie). Pour l'usage industriel, la France est également un peu en dessous de la moyenne européenne.

Dans les pays où l'ouverture des marchés est complète (UK, Allemagne, Autriche, Finlande,

Suède), les prix aux usagers domestiques n'ont pas connu de baisse plus significative que dans les autres pays et, à l'exception du Royaume-Uni, la proportion de clients ayant changé de fournisseur reste limitée. En outre, sur l'évolution des prix, il est difficile d'isoler l'impact de la libéralisation des autres facteurs d'évolution (prix des combustibles), et les effets structurels des effets conjoncturels, d'autant qu'aujourd'hui les prix semblent repartir à la hausse, notamment à cause de l'augmentation des prix pétroliers.

Les effets attendus

Comme dans les autres secteurs, la libéralisation avait pour but de baisser les prix et d'améliorer la qualité de service. Organisé en monopoles nationaux ou régionaux, le secteur de l'énergie était depuis longtemps régulé et avait peu d'incitations à améliorer sa productivité. L'introduction de la concurrence devait permettre de réaliser des gains de productivité substantiels et, en transformant l'utilisateur en client, d'améliorer la qualité du service. Au-delà de ces deux objectifs principaux, la multiplication des acteurs est sensée apporter une plus grande sécurité d'approvisionnement et l'émergence de marchés rémunérateurs devrait permettre de financer par des fonds privés les infrastructures indispensables et très coûteuses du secteur.

La baisse des prix constatée peut s'interpréter comme un premier resserrement des marges. Même s'il a aussi des causes conjoncturelles (surcapacités de production), le mouvement devrait continuer lorsque la part de marché ouverte à la concurrence augmentera. Néanmoins, il devrait être plus modéré car le pouvoir de négociation des clients domestiques est bien moindre que celui des clients industriels et que leur incitation financière à changer de fournisseur sera plus limitée.

Les avantages et les risques spécifiques liés au secteur

Au niveau français comme au niveau européen, la croissance de la consommation est relativement faible et la capacité installée est excédentaire, si bien que les prix moyens de l'électricité (25 €/MWh) sont aujourd'hui inférieurs au coût complet de production de n'importe quel moyen de production (environ 30 €/MWh pour le nucléaire). Ceci pose la question des investissements de long terme sur un marché préoccupé par des considérations financières de court terme. Il est donc important d'envoyer de bons signaux économiques (rémunération des capacités de réserve, gestion des écarts, etc.). Sinon, la volatilité des prix ne pourra qu'augmenter, et, dans les cas de pointe extrême, à l'horizon de quelques années, l'offre pourrait être insuffisante. Ce risque est renforcé par la stratégie des opérateurs dominants qui tentent de fusionner pour résorber les surcapacités et qui pourraient, dans certaines circonstances, organiser la pénurie pour faire augmenter les prix. À terme, le marché pourrait être dominé par une petite dizaine d'opérateurs très puissants (le Royaume-Uni fait figure de précurseur dans ce sens).

Pour éviter les écueils, il faut développer les infra-structures de transport et faciliter ainsi la concurrence au-delà des frontières nationales, mettre en place une régulation cohérente au niveau européen et inciter les investissements de long terme, gage de sécurité d'approvisionnement. La crise californienne ou la faillite d'Enron ont montré que la libéralisation n'allait pas forcément de soi et qu'elle devait être accompagnée d'une régulation efficace.

GAZ

Cadre législatif

Avec un peu plus de deux ans de retard, la loi du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie transpose en droit français la directive européenne de 1998 (la transposition aurait dû intervenir avant le 10 août 2000). Elle confère à la CRE, rebaptisée Commission de régulation de l'énergie, la régulation du secteur, les tarifs de transport seront administrés et publiés, et les opérateurs sont tenus de tenir des comptes dissociés pour leurs activités de production, transport et distribution.

En début d'année 2002, les opérateurs gaziers français ont pu acquérir leur réseau, alors qu'ils n'étaient jusque là que concessionnaires (ce qui constituait une exception française).

Degré d'ouverture

Malgré l'absence de cadre juridique formel, l'ouverture à la concurrence du marché français s'est poursuivie en 2002. Elle avait été engagée dès le 10 août 2000, avec un régime transitoire qui permettait l'accès effectif au réseau des clients éligibles, soit plus de 150 clients finaux qui représentent 20 % du marché national. Au début de l'année 2002, 17 % des clients éligibles avaient déjà changé de fournisseurs. Le niveau de prix de la prestation de transport pratiquée par les différents opérateurs de transport (GDF, CFM et GSO) se comparait favorablement aux tarifs d'accès que pratiquent les gestionnaires de réseaux dans d'autres États membres. Il a d'ailleurs récemment évolué d'un tarif à la distance vers un tarif par grandes zones géographiques (8 zones), plus favorable aux opérateurs étrangers vendant du gaz en France. En août 2003, le taux d'ouverture à la concurrence passera à 28 %.

Engagements pris en 2002

En plus de la loi de transposition, en 2002, plusieurs évolutions déterminantes pour l'avenir ont été engagées :

- d'abord, le sommet de Barcelone de mars 2002 a validé une ouverture complète des marchés, hors clients domestiques, dès 2004, ce qui devrait faire passer le taux d'ouverture du marché français de 20 % à plus de 60 %.
- Le sommet européen sur l'énergie de novembre 2002 au Danemark a validé les grandes lignes de la seconde directive énergie : ouverture totale du marché (particuliers inclus) au plus tard en juillet 2007, après un rapport d'étape en 2006 sur l'ouverture aux professionnels.
- Par ailleurs, le Premier ministre français, en juillet 2002, a annoncé l'ouverture prochaine du capital de l'opérateur public GDF.

Situation européenne

La France est critiquée pour son faible taux d'ouverture et surtout pour la position dominante de son monopole historique. Dans les faits cependant son marché est au moins autant ouvert que celui de l'Allemagne (pas de régulateur et tarifs d'accès au réseau négocié font qu'aucun opérateur étranger ne peut pénétrer le marché). L'Espagne et l'Italie ont restreint les droits de vote de EDF et GDF dans les entreprises nationales du secteur pour non-réciprocité.

L'enjeu et l'impact de la libéralisation ne sont pas non plus les mêmes pour un pays producteur comme le Royaume-Uni et pour un pays importateur comme la France. La concurrence est forcément plus limitée en France puisqu'une part importante du coût (environ 50 %) n'est pas directement maîtrisée. Pour les pays importateurs, les stockages constituent un enjeu important puisqu'ils permettent de s'adapter à des consommations saisonnalisées.

Les effets observés

Le prix hors taxe du gaz naturel en France se situe très nettement en dessous de la moyenne européenne pour l'usage industriel, et dans la moyenne pour l'usage domestique, alors que la production française est aujourd'hui extrêmement réduite. Même s'il est difficile de mesurer l'impact de la libéralisation, car le prix dépend beaucoup du prix du gaz importé, les gros opérateurs industriels ont bénéficié de réductions de prix sensibles.

Dans les pays où l'ouverture des marchés est complète (UK, Allemagne, Autriche), les prix aux domestiques n'ont pas connu de baisse plus significative que dans les autres pays et, à l'exception du Royaume-Uni, la proportion de clients ayant changé de fournisseur reste limitée. En outre, sur l'évolution des prix, il est difficile d'isoler l'impact de la libéralisation des autres facteurs d'évolution (pétrole), et les effets structurels des effets conjoncturels, d'autant qu'aujourd'hui les prix semblent repartir à la hausse, notamment à cause de l'augmentation des prix pétroliers.

Les effets attendus

Ils sont de même nature que ceux développés précédemment pour l'électricité. En outre, il faut ajouter qu'une partie importante du coût (50 % environ) dépend du prix de la matière première.

Les avantages et les risques spécifiques liés au secteur

À la différence du marché électrique, le marché du gaz se développe plus rapidement. Mais la différence fondamentale tient au fait que peu de pays de l'Union sont des producteurs, et qu'une part croissante du gaz sera importée (aujourd'hui dépendance proche de 50 %). Une composante importante du prix final du gaz se forme donc hors du champ de la libéralisation. D'un côté, on peut penser que le pouvoir de négociation des opérateurs puissants qui ne manqueront pas de se créer en Europe par fusion et acquisition (idem électricité et industrie pétrolière) devrait être renforcé vis-à-vis des producteurs ; à l'inverse, l'augmentation de la dépendance et le fait que les fournisseurs sont en nombre encore plus restreint que pour le pétrole et qu'ils pourraient s'organiser en cartel devraient faire monter les prix du gaz livré en France ou en Europe. La libéralisation devrait néanmoins jouer sur le restant des coûts (entre 40 et 50 %) et profiter du dynamisme du marché. Les enjeux principaux du secteur gazier sont le développement des infrastructures de transport sur le long terme (approvisionnements extérieurs par pipeline ou méthanier, échanges transfrontaliers et réseau national) et la sécurisation de l'approvisionnement (développement des infrastructures, stabilité politique des pays fournisseurs et coopération économique). Comme dans l'électricité, la libéralisation doit être encadrée par une régulation efficace.