

ASSEMBLEE GENERALE 2011

Discours de Monsieur Luc HUJOEL

Conseiller National d'Intermixt

Président, Mesdames, Messieurs,

Je voudrais attirer votre attention sur le défi que représente le maintien de la cohérence de la politique énergétique dans le contexte post Fukushima et dans un cadre institutionnel où l'alignement du régulateur indépendant et du pouvoir politique est tout sauf acquis.

L'accident de Fukushima et les décisions consécutives de sortie accélérée du nucléaire ont augmenté les contraintes pesant sur le système énergétique européen.

L'an dernier, j'avais déjà eu l'occasion de souligner combien l'objectif de décarbonification de notre société et le palier 3X20 fixé par l'Union Européenne constituaient un défi pour la politique énergétique.

La poursuite simultanée de la décarbonification et d'une dénucléarisation plus ou moins générale renforce désormais les contraintes.

On dit souvent que la politique énergétique repose sur trois piliers : le développement durable, la sécurité d'approvisionnement et la politique de concurrence.

Le pilier « développement durable » voit donc ses objectifs revus à la hausse.

La contrainte du développement durable met potentiellement en péril le second pilier, la sécurité d'approvisionnement sous trois dimensions, les capacités de production électrique vertes ou conventionnelles, la sécurité géopolitique pour les besoins revus à la hausse en gaz naturel et la stabilité du système électrique confronté à un taux de réserve faible et à l'injection massive d'énergie non programmable.

Le troisième pilier est bien sûr également impacté : les besoins en investissements à financer par les prix du marché, les tarifs régulés et sans doute les subsides sont énormes. Ces investissements vont contrecarrer l'objectif déclaré de la politique de concurrence : défendre les intérêts du consommateur et garantir un niveau de prix juste, ce qui bien sûr, pour les consommateurs, veut dire niveau de prix bas.

La légitimation de la politique de concurrence et de ceux qui doivent la mettre en œuvre, en l'occurrence les régulateurs, passe d'abord par la politique des prix, c'est-à-dire ici par une impossible baisse des prix. En effet chacun sait que contrairement au secteur des télécommunications où les nouvelles technologies ont permis de rencontrer les attentes en matière de prix et de légitimer la dérégulation, les coûts et notamment la rente sur les matières premières sont tendanciellement à la hausse dans le secteur de l'énergie et ôte donc tout espoir de baisse de prix.

Le coût d'investissements colossaux à réaliser pour dénucléariser et décarbonifier simultanément va donc constituer un défi pour les entreprises qui doivent investir, mais aussi pour les régulateurs qui les doivent permettre leur financement.

Devant la nécessité de ces investissements et leur urgence, les gouvernements régionaux et fédéraux ont convoqué les opérateurs à des états généraux de l'énergie. À l'ordre du jour, les obstacles à une accélération des investissements. Ceci a donné lieu à une discussion au sein du Bureau d'Intermixt, qui s'est inquiété qu'on veuille mettre ces investissements in fine à charge des budgets communaux, en ne prévoyant pas le cadre réglementaire adéquat pour rémunérer ces investissements par les tarifs. Il faut notamment mentionner le signal très négatif qu'a constitué le débat sur l'incorporation du coût des certificats verts dans les tarifs des gestionnaires de réseau de distribution en Flandres. Le développement durable c'est facile tant qu'on ne présente pas l'addition. Dans ce cas-ci, on peut s'inquiéter que certains aient considéré comme normal que les gestionnaires de réseau de distribution, vu leur qualité de services publics, ne fassent pas de bénéfice et financent ainsi les subsides au développement du renouvelable.

Les gestionnaires de réseau devraient donc demander aux gouvernements s'il y aura cohérence entre les besoins d'investissements générés par l'objectif de décarbonification-dénucléarisation et leur financement par les tarifs. Mais justement, après les polémiques de ces dernières semaines, le pouvoir exécutif peut-il encore garantir cette cohérence ?

En effet, l'indépendance du régulateur et le scope de sa fonction sont au cœur du débat sur la politique énergétique. Le but n'est pas d'entrer dans telle ou telle polémique en particulier comme la rente nucléaire, mais de s'interroger sur les conséquences de cette situation où le centre de gravité de la politique énergétique semble glisser de l'exécutif au régulateur.

Rappelons les polémiques successives, en se limitant aux derniers mois. La discussion du projet de loi de transposition des directives du troisième paquet est la première. Le conflit portait tant sur la compétence « sécurité d'approvisionnement » que sur la compétence « tarifaire ». Sur le premier point qui concerne notamment les plans relatifs à l'approvisionnement en énergie et les mesures de crise dans le domaine du stockage gazier, le centre de gravité semble rester du côté du Gouvernement.

Dans le domaine tarifaire par contre le projet de loi donne la compétence à la CREG non seulement sur le traitement des dossiers individuels mais aussi sur l'ensemble de la méthodologie. Le projet ne prévoit plus que quelques guidelines à caractère procédural et de niveau tellement général que leurs effets seront sans doute très limités.

La confrontation BNB-CREG sur la rente nucléaire a fait monter d'un cran la pression, certains suggérant que le Gouvernement devait, pour fixer l'assiette d'un impôt, - prérogative politique s'il en est - recourir au régulateur de manière exclusive.

La polémique sur l'incorporation du coût des certificats verts dans les tarifs a ensuite illustré comment la scission de la responsabilité entre deux piliers de politique énergétique conduit à une situation conflictuelle, qui se clôture à l'avantage de la CREG.

Enfin, l'arrêt tout chaud de la Cour Constitutionnelle qui crée le chaos dans le secteur conforte une lecture extensive du champ de compétences que le régulateur peut exercer de manière indépendante.

Il est donc urgent de faire un détour sur les fondements rationnels (ou politiques) de cette notion de régulateur indépendant.

Il y a deux approches possibles : l'une empirique, l'autre plus théorique sur ces fondements.

Empiriquement, on peut penser que l'indépendance du régulateur vis-à-vis du Gouvernement ou de la politique serait justifiée là où l'intérêt du consommateur ou l'objectif de libération peut être mis en échec par la présence d'un actionariat public dans le secteur de l'énergie. L'argument, qui est l'obsession de la Commission européenne porte assurément. Il faut toutefois souligner qu'il porte moins en Belgique que dans d'autres pays. En effet, la Belgique n'a plus de champion national en matière de fourniture, privé ou public à défendre. Ce secteur étant en Belgique passé complètement sous contrôle français, italien, hollandais et suédois. Et la connivence supposée entre la politique et Electrabel relève plus du fantasme ou de la posture médiatique quand on voit avec quelle détermination l'objectif d'undbundling a été poursuivi, faisant de la Belgique un des deux pays les plus undbundlés de l'Union.

Reste l'argument du politicien qui préférerait remplir les caisses des communes par un profit excessif sur les tarifs des gestionnaires de réseau de distribution plutôt que par un impôt démocratiquement voté. L'argument est bien sûr légitime mais il mérite ici d'être confronté à une vision plus théorique de la légitimité du régulateur indépendant.

Cette vision plus théorique s'appuie sur une importante littérature juridico-politique ou issue de l'analyse économique des décisions politiques.

Pour synthétiser une telle vision on peut dire que plus une décision a une portée générale, des conséquences importantes et un caractère non technique, plus il est indiqué de laisser cette décision à un homme politique élu, comptable devant l'électeur. À contrario, les décisions à caractère individuel ou micro-économique, à l'effet peu étendu et à caractère technique seront valablement prises par le régulateur.

S'agissant de définir la méthodologie tarifaire, est on en face des règles ayant une portée générale, un impact sensible sur le citoyen lambda et un caractère non technique, qui qualifierait un élu pour prendre la décision ou devant des décisions déjà trop techniques et de portée suffisamment limitée, pour que seul le régulateur soit habilité à les définir.

Une autre limite potentielle à l'action du régulateur indépendant procède de l'interdépendance des politiques alors que le régulateur a forcément une compétence spécialisée.

La zone d'excellence du régulateur, c'est le pilier de la concurrence : assurer le bon fonctionnement du marché, sa liquidité, éliminer les barrières à l'entrée, éviter les abus de position dominante, avec, nous l'avons dit, un résultat visible attendu sur les prix. Or, les trois piliers de la politique énergétique sont interdépendants.

Comment le régulateur peut-il porter seul la responsabilité de son action si elle doit être coordonnée avec les objectifs de développement durable et de sécurité d'approvisionnement ?

En Belgique, la CREG, qui a pu constituer « un centre de compétences », s'appuie sur la qualité de ses équipes pour revendiquer un rôle étendu aux autres piliers de la politique énergétique et, singulièrement, à tout ce qui concerne la sécurité d'approvisionnement.

Jusqu'où cette ambition est-elle réaliste et à partir de quand la responsabilité politique, seule capable et légitime pour être comptable d'une vision globale et d'un impact majeur sur la société et l'économie, reprend-t-elle le dessus ?

Enfin, quelque soit in fine le champ de compétence du régulateur, la démocratie s'appuie sur la séparation des pouvoirs. Le régulateur est un juge et il devient ici, jusqu'à un certain point, le législateur.

Quelle garantie a encore le justiciable dans ce cas ?

C'est un des enjeux du projet de loi en préparation et dont on a exclu la méthodologie tarifaire : restent la procédure et les recours.

Le code d'instruction sera-t-il aussi rédigé par le juge ?

La possibilité de recours sera-t-elle vidée de son contenu parce que limitée aux questions de forme ?

Ces questions relatives aux limites de l'action du régulateur : ampleur de l'impact social et économique des décisions, interdépendance des politiques et séparation des pouvoirs sont exprimées ici de manière schématique et sans doute maladroite.

Je suis convaincu que dans beaucoup de pays européens elles sont résolues de manière souple quoique respectueuse des prérogatives de chacun et cela parce que l'état n'est pas en crise comme en Belgique.

Les directives européennes troisième paquet avaient laissé le choix ouvert sur les « core duties » du régulateur, ainsi que l'indique encore clairement depuis le point 30 de l'avis du Conseil d'état sur le projet de loi de transposition. Les décisions et les arrêts pris ces dernières semaines en Belgique confortent une vision où des règles de portée générale seraient édictées par le régulateur et plus par le législateur.

Face à cet état de fait, les communes et leurs entreprises de réseau doivent rétablir le dialogue avec le régulateur.

Le régulateur n'est pas un ennemi, il est la contrepartie nécessaire de notre système. On a vu que dans le cas des certificats verts il a accepté la demande d'Eandis et a donc endossé ses responsabilités dans un sens qui ne flatte pas l'opinion publique.

Les gestionnaires de réseau aussi aider les médias et l'opinion publique à sortir de représentations populistes par un travail de communication patient, une pédagogie dans la durée.

Cette pédagogie doit porter non seulement sur les prix et la politique énergétique mais aussi sur les rapports entre pouvoir politique, régulateur indépendant et entreprises publiques. C'est d'ailleurs dans cet esprit que plusieurs entreprises du secteur ont contribué à la création en 2010 d'un centre d'études et de formation de la régulation ; le CERRE, organisme indépendant des entreprises contributrices.

Je voudrais ici, pour ne pas me limiter à une approche académique, indiquer quelques éléments qui pourraient être utiles à une reprise du dialogue.

- Peut-être le débat sur la compétence en matière de méthodologie a-t-il été piégé par la sémantique. Qui dit méthodologie, dit technicités et peut être que vouloir confisquer au régulateur la compétence méthodologique ne pouvait qu'être mal compris. Le problème est qu'en amont de la méthodologie proprement dite, il y a un chaînon manquant que la loi doit apporter ; quelques principes clairs sur le plan économique ou en matière de procédure et qui fournissent un cadre assurant la sécurité juridique, la stabilité économique et un traitement équitable des opérateurs.
- Les communes ont largement contribué à une réforme du secteur de l'énergie en scindant rapidement les activités de fourniture et de réseau, selon les vœux de la Commission européenne. L'insuccès de la libéralisation ne leur est pas imputable. Au contraire, pour permettre cette réforme, elles ont racheté à Electrabel sa part dans les réseaux à des prix, fixés sur base des valeurs établies par le régulateur.
- Elles ont pris l'engagement de racheter aux mêmes conditions le solde des réseaux de distribution dans les prochaines années. Il ne faudrait pas que le régulateur ignore aujourd'hui les impulsions auxquelles il a contribué et que les communes ne soient mises en porte à faux.
- Les communes ne demandent pas des bénéfices anormaux. Elles acceptent d'être rémunérées aux taux du marché. Une autre manière de le dire est « à un taux acceptable pour un investisseur privé durable ».
- Les entreprises du secteur sont prêtes à faire des efforts accrus d'efficacité et de productivité mais les efforts demandés doivent être objectivables et soutenables, ne peuvent pénaliser une entreprise en raison de son environnement, de sa taille et à fortiori, de critères institutionnels.
- Les entreprises sont prêtes à faire les investissements nécessaires à la décarbonification de la société et, le cas échéant, suite aux décisions qui seront prises en Belgique et ailleurs en Europe, sur le nucléaire. Mais nous voulons que ces investissements fassent l'objet d'un pacte où toutes les conséquences en matière de coût et de tarifs sont identifiées à l'avance et où toutes les parties à la décision puissent assumer les conséquences en pleine connaissance de cause.
- Enfin, les communes et les entreprises de réseau souhaitent une sécurité juridique en matière de régulation.

Ce que nous appelons à dégager maintenant c'est une vision commune de l'avenir, qui permette au régulateur et aux gestionnaires de réseau de collaborer efficacement à la mise en œuvre d'une politique de l'énergie efficace.