

« Les relations entre le pouvoir exécutif et le régulateur »

Par André Antoine, vice-Président du Gouvernement wallon André ANTOINE

Monsieur le Président,

Messieurs les Ministres,

Messieurs les Parlementaires,

Mesdames et Messieurs en vos titres et qualités,

Je suis invité à dire quelques mots de mon expérience de collaboration avec la CWaPE au cours des 5 années de mandat en tant que Ministre de l'Energie.

Permettez-moi avant tout de redire à quel point, depuis plus de 10 ans maintenant, je me suis pris de passion pour ce domaine de l'énergie décidément plein d'enjeux complexes et multiples, de rebondissements et de défis, et où bien des pages sont encore à écrire.

Bien que le **processus de libéralisation** ait débuté en 2001, j'ai eu à connaître et à partager avec la CWaPE tout comme avec les opérateurs, GRD, fournisseurs notamment, une révolution de société, avec l'ouverture totale du marché de l'électricité et du gaz au 1^{er} janvier 2007. Une des toutes premières décisions du Gouvernement précédent fut d'ailleurs de fixer la date d'ouverture totale du marché qui allait tellement changer les habitudes des consommateurs, en particulier résidentiels... Ce fut aussi une des premières, mais non des dernières circonstances (mais rassurez-vous il y eut aussi beaucoup de dossiers où le Gouvernement a suivi totalement les avis de la CWaPE !), où le Gouvernement wallon n'a pas suivi strictement l'avis de la CWaPE, lequel préconisait une ouverture totale plus rapide que le calendrier finalement retenu par le Gouvernement. Quoi qu'il en soit, cela ne nous a pas empêchés, tant du côté du Gouvernement que du côté de la CWaPE d'œuvrer, chacun dans le cadre de nos compétences, à préparer cette révolution dans le paysage énergétique wallon.

Et ce sera là le sens de mon intervention, à savoir souligner à quel point il est sain et salutaire que des autorités, chacune avec leurs prérogative et légitimité, puissent coexister, collaborer et le cas échéant diverger, dans le cadre d'un débat « contradictoire », sur les choix à poser, les solutions à apporter. C'est certainement également vrai en ce qui concerne le rôle du Parlement wallon ou encore d'instances d'avis comme le CESRW.

Il m'est demandé de m'exprimer en particulier sur les relations entre pouvoir exécutif et régulateur, au cours de la législature passée. Je vais donc me focaliser sur cet aspect important, même si, bien sûr, j'aurais beaucoup d'autres choses à dire sur les débats passionnants et passionnés tout autant que stratégiques que j'ai pu avoir avec d'autres acteurs clés du secteur de la distribution d'énergie en Wallonie.

Sans être exhaustif, je voudrais lister quelques réflexions sur les relations entre le pouvoir exécutif et le régulateur dans le contexte énergétique que nous connaissons :

A) Une régulation évolutive (au niveau européen, et belge) dans un marché de plus en plus large

La régulation du marché de l'énergie est et doit être évolutive. Les régulateurs sont indispensables aux marchés de l'énergie mais, tout comme le pouvoir politique, sans doute sont-ils trop « morcelés » face à des acteurs du marché, qu'ils soient régulés ou non, inscrits dans un trend de fusions/rapprochements (vrai pour les producteurs/fournisseurs mais aussi et de plus en plus pour les gestionnaires de réseaux de transport) et qui évoluent de plus en plus, au minimum sur des marchés régionaux européens.

Tout comme nous avons besoin de plus de gouvernance politique au niveau européen, et au niveau mondial, nous avons besoin de plus de régulation, au niveau belge, européen voire mondial. A ce sujet des pas importants ont été franchis ces dernières semaines avec la mise en place **de L'Agence européenne de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER)**¹.

Le rôle du politique, c'est idéalement d'anticiper ces mouvements et à tout le moins d'agir face à ces mouvements ; en quelque sorte d'être conséquent avec les décisions qui ont été prises à un moment donné (je pense au processus de libéralisation européenne du marché de l'électricité et du gaz) et suite auxquelles les acteurs ont résolument adapté leur stratégie.

Singulièrement, à l'échelle de la **Belgique**, le besoin de coordination est-il d'autant plus nécessaire que nous sommes confrontés à un **contexte institutionnel mouvant**. Les débats récurrents sur la hausse du prix de l'énergie, l'addition des charges et dispositifs des différents niveaux de pouvoir (**lasagne de la facture**) singulièrement sur l'électricité et le gaz, ou encore le manque de concurrence qui reste présent sur le marché belge en sont des illustrations.

B) Une responsabilité qui doit rester politique

Les Gouvernements et les Parlements fixent les cadres législatifs ; posent les choix politiques.

Le Gouvernement rend des comptes devant le Parlement. Gouvernement et Parlement rendent des comptes devant l'électeur et le cas échéant sont sanctionnés. Ce n'est pas le cas des régulateurs.

Le 3^{ème} paquet européen renforce singulièrement les pouvoirs des régulateurs, ce qui est une bonne chose. Cependant, la responsabilité politique doit continuer de pouvoir s'exercer pleinement, dans le cadre d'un processus démocratique. La question est délicate et sensible mais l'indépendance du régulateur et son pouvoir d'autorité ne doivent pas priver le pouvoir politique de sa liberté d'action et de sa responsabilité pour lesquelles il rendra des comptes tôt ou tard vis-à-vis de la population.

¹ ACER est une agence de l'Union européenne créé dans le cadre du marché intérieur de l'énergie et opérationnelle depuis le 3 mars 2011. Elle traite de questions relatives à l'énergie d'importance européenne ou transfrontalière et assure la coordination des agences nationales de régulation de l'énergie.

C) Les régulateurs doivent pouvoir agir de manière indépendante du pouvoir politique

L'indépendance des régulateurs est un principe intangible. Cela signifie notamment qu'ils doivent pouvoir disposer des moyens nécessaires pour exercer leurs missions :

- Il s'agit à la fois de leur permettre de disposer d'outils réglementaires forts (dont certains pouvoirs d'action positive) ; à cet égard, la réforme des décrets électricité et gaz que j'ai menée en 2008 a voulu résolument donner plus de pouvoirs à la CWaPE au travers d'instruments nouveaux d'intervention mais aussi par l'élargissement de ses missions.
- Il s'agit bien sûr également de lui donner les moyens financiers nécessaires à la réalisation de ses missions, ce à quoi j'ai veillé au cours de la législature précédente ; bien sûr, aujourd'hui, mon rôle est différent et le contexte budgétaire est, comme chacun le sait, difficile. Néanmoins, des moyens supplémentaires ont pu être dégagés pour le régulateur à l'heure où bon nombre d'organismes « satellites » de la Wallonie ont dû se contenter d'un statu quo de leur enveloppe budgétaire.

D) Les régulateurs doivent être les meilleurs conseillers des Gouvernements, en veillant à l'impartialité de leurs avis

De par la technicité du secteur concerné, du caractère multidisciplinaire qu'il revêt, de l'importance stratégique et sociétale des biens concernés, les régulateurs doivent également être les « meilleurs conseillers » des Gouvernements. Le pouvoir politique attend donc de ceux-ci qu'ils apportent un éclairage le plus étayé et transparent possible sur chacune des composantes de ce qui constitue un enjeu majeur de notre société, le développement durable, et ce, dans sa triple dimension : sociale, économique et bien sûr environnementale...

Dans le même ordre d'idée, le pouvoir politique attend des régulateurs qu'ils développent également leurs compétences dans chacun de ces domaines, sans que l'un ne prenne le pas sur l'autre...

Le Gouvernement a toujours pu compter sur l'expertise et la haute compétence du régulateur wallon. Soucieux cependant de l'évolution constatée et attendue des prix de l'énergie, il a souhaité au travers de la DPR 2009-2014 inscrire le principe de précaution suivant : que tout avis de la CWaPE sur un projet de décision du Gouvernement wallon ou toute proposition émanant du régulateur soit accompagné d'une analyse préalable d'impact sur les prix et tarifs du gaz et de l'électricité. Il y va là aussi de la responsabilité politique du Gouvernement, qui doit pouvoir s'appuyer en la matière sur l'expertise pointue de la CWaPE.

E) Le régulateur doit être « dans » la société et se préoccuper aussi du consommateur

Nous avons eu avec le Comité de direction de la CWaPE quelques divergences de vue à un moment donné quant au rôle de la CWaPE dans certains domaines d'action mais dont je me réjouis aujourd'hui qu'elles aient été largement dépassées. Ainsi, nous avons eu, quelques mois avant la libéralisation, de même que lors de la préparation des décrets modificatifs de 2008, un débat sur la place du régulateur dans le marché totalement libéralisé. Pour ma part, je défendais le principe d'un régulateur accessible aussi au citoyen, même si j'en mesure bien la révolution et la charge de travail

et la difficulté au quotidien que cela peut représenter. C'est dans ce souci, que j'ai demandé à la CWaPE à l'époque de :

- Mettre en place dès avant la date fatidique du 1^{er} janvier 2007 un simulateur tarifaire pour le consommateur résidentiel
- Mettre en place un Observatoire de prix pour le marché wallon de l'électricité et du gaz
- Créer en son sein un service régional de médiation
- Développer des indicateurs de qualité des services (GRD, fournisseurs)

Je pense que, même s'ils n'ont pas et ne sont aujourd'hui encore pas aisés à implémenter, ces outils perdureront, au bénéfice bien sûr du **consommateur/citoyen**, des décideurs politiques, et même au bénéfice de la CWaPE qui a ainsi pu développer tout un pan d'expertise dans un champ d'action nouveau.

Mais la tâche n'est pas terminée, loin s'en faut puisque plus de 4 ans après l'ouverture totale du marché, bon nombre de problèmes et de plaintes apparaissent encore. Les **mécanismes d'indemnisation** prévus par les décrets modificatifs de 2008 ne sont manifestement pas encore assez connus. Or, l'objectif de ceux-ci était bien de réparer un certain nombre de situations défavorables voire inacceptables pour le consommateur et de responsabiliser davantage les acteurs. Il s'agit d'une petite révolution en la matière, y compris en Belgique. Il est donc essentiel que le régulateur puisse s'appuyer sur les textes existants afin de veiller à ce que la qualité des services des opérateurs s'améliore sans cesse.

F) Le régulateur : une force de proposition et d'anticipation

Tout au long de la législature, j'ai pu compter avec mes collaborateurs sur la force de proposition de la CWaPE, nourrie de ses contacts avec les acteurs, de l'expérience du fonctionnement du marché, de ses « connexions » avec d'autres régulateurs du marché, y compris étrangers. Cette expertise, cette veille permanente sont des éléments indispensables à la décision politique afin de sans cesse améliorer le modèle.

Plus récemment, je veux saluer l'initiative du régulateur d'avoir mis sur pied **un groupe de réflexion sur le « smart grid »** dans la perspective d'un développement de l'électricité verte. Vous savez que la récente décision sur les futurs quotas de certificats verts a pris un temps de réflexion et de discussion au sein du Gouvernement et que celui-ci est en attente de toutes propositions qui permettront de réconcilier les objectifs ambitieux fixés pour la Wallonie avec des **préoccupations techniques** mais aussi de « **soutenabilité** » et d'« **acceptabilité** » sociale de ces objectifs.

- Dans ce cadre, la CWaPE sera amenée à anticiper, de concert avec les GRD, la façon dont les réseaux vont devoir s'adapter, et pas uniquement par la voie la plus technologique qui est celle des « smart grid » ; il s'agira également d'investissements en capacité de distribution et de transport local qui ne pourront se faire au détriment de la modernisation du réseau par ailleurs ou des extensions nécessaires en fonction d'autres besoins ;
- Outre les préoccupations d'ordre technique, le Gouvernement aura besoin de la créativité et de l'expertise de la CWaPE pour adapter le système des certificats verts afin que celui-ci reste soutenable pour la collectivité tout en assurant une juste mais raisonnable rentabilité aux investisseurs.

G) Conclusion

En conclusion, je dirais que du dialogue, de la difficulté, et de la confrontation saine d'idées naissent des projets qui transforment la société.

L'ouverture totale du marché, la nécessité de faire évoluer le paysage wallon de la distribution, le renforcement des mesures d'accompagnement social, la progression des filières d'électricité verte, le développement d'une nouvelle filière dans le domaine photovoltaïque, l'adaptation des missions et pouvoirs de la CWaPE, la protection du consommateur, furent autant de **projets devenus ensuite décisions** où, je pense, chacun dans ses compétences, a pu faire valoir sa force de proposition mais aussi de persuasion, ses avis et analyses, et ce de façon indépendante l'un de l'autre.

Je vous remercie.

* *
*