

**« Un rôle spécifique pour chacun dans le marché.
Un régulateur à l'écoute de tous mais qui ne veut être capturé par personne »**

Par Francis GHIGNY, président de la CWaPE

1. Introduction

Messieurs les Ministres, Mesdames et Messieurs les Parlementaires, Mesdames et Messieurs,

C'est avec une certaine émotion que je célèbre aujourd'hui cet anniversaire avec vous, vu l'impact que ce décret a eu sur ma vie professionnelle, comme pour beaucoup d'entre vous, d'ailleurs.

Je remercie tous ceux qui sont intervenus dans ce colloque et durant le débat. J'ai écouté avec beaucoup d'attention et aussi, je dois le reconnaître, avec beaucoup de plaisir. J'ai pu constater que certains efforts de la CWaPE sont reconnus et c'est très gratifiant pour nous. Les critiques qui ont été émises dans cette enceinte nous confortent dans notre volonté de faire évoluer les choses et me donnent des orientations claires. Je prends donc tout cela comme des cadeaux que vous nous faites pour nous aider à mieux remplir nos missions. Merci encore pour la confiance que vous nous témoignez.

Mais l'objectif de cette matinée n'est pas de faire un bilan de l'action de la CWaPE, ni d'ailleurs de la libéralisation des marchés de l'énergie... Ce bilan devra être fait en temps voulu et je vous fixe rendez-vous dans un an – lorsque la CWaPE elle-même aura 10 ans – pour évaluer sa feuille de route et pour participer à divers ateliers thématiques qui examineront les aspects sociaux, les aspects environnementaux, l'état des marchés, l'adaptation et la tarification des réseaux...

Ce dernier point (approbation des tarifs des réseaux de distribution au niveau régional) est important pour que nous ayons tous les leviers pour agir de façon cohérente. D'ici 2012, nous devrions être fixés à ce propos.

Aujourd'hui, j'évoquerai deux aspects avec vous :

- l'indépendance du régulateur, bien sûr, mais beaucoup a déjà été dit à ce propos et je serai donc concis ; et
- des considérations relatives au coût de l'énergie, car l'argent c'est le nerf de la guerre et vous avez indiqué dans vos interventions lors du débat l'importance que cela revêt pour vos activités.

2. L'indépendance du régulateur

Un des objectifs de ce colloque est de montrer la valeur ajoutée de l'indépendance du régulateur.

Cette indépendance paraît aller de soi vis-à-vis des acteurs du marché, tout simplement parce que le régulateur doit les contrôler. Pourtant, il doit être proche d'eux (ce sont eux qui possèdent le réel know-how opérationnel), de façon à bien appréhender tous les enjeux et les contraintes. Car "indépendance" ne veut surtout pas dire "isolément générateur d'incompétence". Notre formation continuée passe donc aussi par les acteurs de marché. Ce qui a un côté paradoxal puisque nous sommes parfois amenés à évaluer leur travail !

Cette indépendance est déjà un peu plus difficile à faire accepter vis-à-vis des associations qui défendent des intérêts ou des points de vue parfaitement légitimes et parfois humainement sensibles. Je citerai la lutte contre la précarité énergétique, la compétitivité des entreprises, le pouvoir d'achat des ménages, la protection de l'environnement, l'utilisation rationnelle de l'énergie, la défense du consommateur, etc.

Malheureusement, ces différents intérêts sont parfois contradictoires et le régulateur doit développer une réelle écoute, sans pour autant prendre parti. Cela crée parfois des frustrations, d'ailleurs réciproques, car certains interlocuteurs sont tellement convaincus de la priorité de leur combat et de leur engagement sur les autres préoccupations que la réaction du régulateur peut leur apparaître comme "tiède", induire en eux l'idée qu'ils n'ont pas bénéficié d'une écoute suffisante. Pourtant, nous nous efforçons d'intégrer et de relayer tous les messages dans leur diversité lorsque des avis et propositions sont rendus au Gouvernement, car c'est lui qui a la légitimité de faire les arbitrages.

Justifier l'indépendance du régulateur par rapport au monde politique, élu démocratiquement et donc représentant l'intérêt général, aurait pu être plus délicat. Cela a suscité une surprise plutôt heureuse. Les trois Ministres de l'énergie qui se sont succédé depuis la création de la CWaPE ont compris le rôle et la valeur ajoutée d'un régulateur indépendant, même par rapport à eux.

Je vais tout de même vous raconter une anecdote. Au début de cette législature, lors de la première rencontre entre le Ministre de l'énergie et le comité de direction de la CWaPE, nous partagions des informations, dissertions sur nos bonnes volontés réciproques et nous échangeions moult amabilités quand, soudain, je me suis entendu prononcer les mots : « *Monsieur le Ministre, ne nous leurrons pas, un jour, lorsque vous découvrirez certains avis de la CWaPE, vous maudirez la CWaPE !* ». Je me rappelle aussi, dans une précédente législature, les commentaires d'un conseiller du Ministre qui m'a dit, à plusieurs reprises : « *Vous savez, avec cet avis, la CWaPE ne nous aide vraiment pas !* ». D'où la question : sommes-nous là pour aider le Ministre, le Gouvernement ? Après mûre réflexion, ma réponse est "oui" ! Comme d'ailleurs nous sommes là pour aider les gestionnaires et les utilisateurs de réseau, les fournisseurs, etc. à pouvoir remplir correctement leurs missions dans un cadre clair.

Mais notre aide ne prend pas toujours la forme que nos interlocuteurs auraient espérée, du moins à première vue ou à court terme. Même lorsque nous remettons un avis critique sur un projet du Gouvernement wallon, nous l'aidons dans la mesure où nous pointons certains aspects litigieux ou problématiques, ce qui permet au Ministre soit d'amender le projet, soit de déjà préparer ses arguments car il a peut-être d'autres types de contrainte que ceux que le régulateur examine. Il ne peut donc y avoir aucune connivence entre le régulateur et le Gouvernement. A cette condition, lorsque les avis du régulateur sont favorables, l'aide est alors réelle et immédiate : « *Puisque même la CWaPE est d'accord...* ». Si une connivence était constatée à d'autres occasions, cet avis n'aurait plus aucune valeur. Je dirais aussi que, même lorsque notre avis n'est pas suivi par le Gouvernement, cet avis a probablement été utile. Parce qu'il nourrit le débat, notamment parlementaire. Je sais que les collaborateurs du Ministre voient arriver avec crainte certains avis de la CWaPE car ils anticipent déjà un afflux de questions parlementaires. Mais il faut bien sûr se réjouir que la préoccupation énergétique soit bien présente dans le débat démocratique.

3. Le coût des énergies

La deuxième partie de mon intervention traitera du coût des énergies et du rôle que peut jouer à ce niveau le régulateur, tenant compte notamment des diverses surcharges. Cet aspect est important pour tous les acteurs, mais surtout pour les consommateurs.

Je suis interpellé par une constatation surprenante. Chacun perçoit une hausse des prix de l'énergie. Pourtant, quand je cherche des repères dans le passé, je constate que le prix moyen du gasoil de chauffage en 2010 est inférieur à ce qu'il était en 1982, il y a donc 28 ans ! Bien entendu, je vous parle en francs ou euros constants, hors inflation. En 1982, le litre de gasoil était à près de 15 francs belges/litre (37 c€). En 2010, il était à près de 60 cents/litre, ce qui représente une augmentation de 60%, soit moins que l'inflation sur la même période (100%). Aujourd'hui, le gasoil à 80 cents/litre est juste au-dessus du prix de 1982. Le prix du gaz (chauffage résidentiel) est aussi le même en 2010 qu'en 1982. Et le prix que paie un ménage wallon pour consommer 3.500 kWh d'électricité est inférieur en 2010, toutes charges comprises, à ce qu'il était en 1982... Si on le ramène au pouvoir d'achat des ménages, la baisse du coût des énergies est généralisée. Bien entendu, je n'ai pas choisi l'année 1982 au hasard, et je sais qu'entre 1982 et maintenant, les prix ont parfois été nettement plus bas. Mais ils ont aussi parfois été sensiblement plus élevés (entre 2006 et 2008). C'est probablement dû au paradoxe de Hotelling. J'y reviendrai dans un instant.

La CWaPE se préoccupe évidemment du coût que représente pour l'utilisateur final sa consommation d'électricité et de gaz. Nous savons que c'est crucial, pour la compétitivité des entreprises, pour le pouvoir d'achat des ménages et, plus fondamentalement encore, pour la capacité des plus démunis de notre société de pouvoir vivre dignement. Nous mettons donc beaucoup d'énergie à rechercher les solutions les plus efficaces (rapport coût/bénéfice), que ce soit pour l'adaptation des réseaux, les obligations de service public à caractère social et environnemental, les surcharges, etc. Ce que nous recherchons, en tant que régulateur, c'est un optimum macro-économique incluant tous les acteurs, dans une perspective de long terme. Par exemple, réduire exagérément le coût d'utilisation du réseau n'est pas indiqué si cela se fait au détriment du service futur offert aux utilisateurs de celui-ci (producteurs ou consommateurs). Mais nous recherchons, notamment au travers du groupe de réflexion REDI ("Réseaux électriques durables et intelligents"), les solutions les plus efficaces.

Donc, le régulateur mène aussi une réflexion de type économique. La théorie économique voudrait que le prix d'une ressource non renouvelable augmente lorsque cette ressource se raréfie. On parle de la "rente de Hotelling" (économiste américain décédé en 1973) ou encore "rente de rareté". La rente de Hotelling est donc la différence entre le coût marginal de production d'une ressource non renouvelable et le prix du marché. La théorie veut que la rente s'accroisse au fur et à mesure que la ressource se raréfie. La rente optimale fait en sorte qu'à l'épuisement de la ressource, son prix est tellement élevé que sa demande est nulle.

Cela peut être un peu frustrant de constater que les propriétaires de ressources non renouvelables (dans le domaine de l'énergie, il s'agit principalement des groupes pétroliers et gaziers et des propriétaires des centrales nucléaires) s'approprient cette rente importante. Mais d'un autre côté, l'augmentation de cette rente conduit à un renchérissement des prix de l'énergie qui permet à d'autres filières, particulièrement les filières renouvelables, de devenir compétitives. De cette manière, il ne devrait pas y avoir de rupture d'approvisionnement.

En réalité, cela ne se passe pas exactement comme ça. Lorsque les propriétaires de ressources non renouvelables constatent concrètement que des filières alternatives arrivent à maturité avec des courbes d'apprentissage prometteuses et sont donc susceptibles de prendre la relève, ces propriétaires diminuent leur marge en vue de valoriser leur stock. En effet, par le progrès technique, les technologies ou ressources de substitution peuvent devenir moins chères. Ceci conduira à une diminution du prix de la ressource et incite donc les propriétaires à stimuler la demande quitte à épuiser la ressource non renouvelable sur un horizon temporel raccourci, de manière à optimiser leur rente globale.

Ce phénomène est particulièrement frappant dans le domaine énergétique où, outre la rareté de la ressource non renouvelable, on est confronté à des problèmes environnementaux (émission de CO₂ ou risque nucléaire). Ces problèmes environnementaux pourraient entraîner des décisions politiques qui ne permettraient peut-être pas aux propriétaires de valoriser tout leur stock de ressource non renouvelable. C'est pour cela que les prix de l'énergie n'ont pas évolué comme on aurait pu s'y attendre ces 30 dernières années. Et c'est pour cela que les solutions alternatives ne se concrétiseront pas spontanément.

C'est ce qu'on appelle le "paradoxe de Hotelling", qui est superbement documenté dans une étude¹ qui m'a été transmise par le professeur Jacquemin, professeur de macro-économie aux facultés Notre-Dame de la Paix à Namur. Cette étude, réalisée par les chercheurs des universités de l'Alberta et de Toulouse, montre comment le paradoxe de Hotelling peut conduire à contrecarrer le développement des technologies innovantes, comme le véhicule électrique.

Un régulateur se doit d'examiner ces aspects macro-économiques, qui ont un impact sur le développement des marchés à long terme. Ainsi, les certificats verts, les réseaux intelligents, la taxe carbone, les incitants à l'utilisation rationnelle de l'énergie, ont un coût par eux-mêmes mais ils sont aussi des instruments susceptibles de faire émerger des solutions alternatives susceptibles de freiner l'évolution des prix des énergies conventionnelles, et ce hors du contexte strict de l'équilibre offre/demande.

Imaginez un seul instant la situation que nous connaîtrions si les technologies éoliennes, biomasse, hydraulique, photovoltaïque n'avaient pas encore fait leurs preuves. Non seulement l'avenir serait plus inquiétant, mais les prix actuels des ressources non renouvelables seraient probablement plus élevés. Ne croyez-vous pas en effet que les prix du gazoil, du gaz, de l'électricité seraient dans ce cas, hors inflation, plus élevés aujourd'hui qu'en 1982 ?

Mesdames et Messieurs, je suis bien en train de vous dire que les mécanismes mis en place par les autorités européennes, belges fédérales et régionales pour développer les énergies renouvelables, les réseaux intelligents et l'URE bénéficient certes aux producteurs verts et à l'émergence de nouveaux métiers et d'une nouvelle économie mais ont peut-être aussi fait économiser de l'argent aux consommateurs. Parce que les autorités ont rendu crédibles les alternatives.

¹ *Would Hotelling kill the Electric Car ?*, Ujjayant Chakravorty, Andrew Leach et Michel Moreaux, avril 2010

Nous savions déjà que, lorsque les Etats importateurs de ressources non renouvelables, pour contenir une hausse du prix de l'énergie, diminuent les taxes et les accises, cela a comme effet que les prix demandés par les pays exportateurs augmentent. Ce que l'étude française et canadienne met en évidence, c'est que, au contraire, le développement de solutions alternatives (ce que les anglo-saxons appellent le "*learning by doing*") entraîne une baisse de la rente de rareté. Les auteurs de l'étude concluent que les Etats sous-estiment systématiquement le niveau optimal de la taxe carbone (ou de tout autre mécanisme de soutien) pour obtenir l'effet environnemental escompté. En quelque sorte, c'est une autre manifestation de l'effet rebond, qui prend ici une forme relativement vertueuse, puisqu'il limite les hausses de prix.

Ce qui est important, c'est que les mécanismes de soutien aux énergies renouvelables et à l'URE produisent les résultats escomptés. Pas qu'ils coûtent chers. C'est pourquoi la CWaPE fait la chasse aux abus. Pour les réseaux, nous sommes prudents par rapport à la généralisation rapide des compteurs intelligents, qui coûtent fort chers (estimé à 1 milliard d'euros pour la Wallonie) et dont l'intérêt économique n'est pas avéré, alors que nous recherchons avec tous les acteurs concernés, dans le cadre de REDI, la façon d'adapter rapidement et au moindre coût les réseaux pour qu'ils permettent une intégration accrue des productions d'électricité d'origines renouvelables.

Afin de contenir le coût du mécanisme des certificats verts sans nuire à son efficacité, la CWaPE a proposé au Gouvernement en novembre 2010 de réduire, pour les filières les plus rentables, le nombre de certificats octroyés au-delà des 10 premières années (facteur k pour les initiés). Elle a aussi proposé de réduire progressivement les certificats verts octroyés aux installations photovoltaïques. La CWaPE a même proposé de les supprimer totalement pour les installations photovoltaïques résidentielles placées à partir de 2020, pour autant que le mécanisme de compensation (le compteur qui tourne à l'envers) soit préservé. D'ailleurs, cela représenterait une simplification administrative significative (donc une autre baisse de coût) pour toutes les parties.

Mesdames et Messieurs, j'arrête ici mes considérations qui avaient comme seul objectif de nous faire tous réfléchir aux différentes pistes à privilégier. Je sais en effet qu'il y a beaucoup de décideurs dans cette salle. La CWaPE vous fixe rendez-vous en 2012, où nous aurons l'occasion d'aborder les sujets qui vous préoccupent. Personnellement, j'aurai à cœur – car le temps m'a manqué pour le faire aujourd'hui – de communiquer sur le mode de fonctionnement interne de la CWaPE. Car nous avons défini en commun des valeurs qui cadrent bien, pensons-nous, avec notre spécificité et nos missions. Nous tentons tous ensemble – et j'en profite pour remercier chaleureusement tous les membres de la CWaPE pour leur magnifique implication professionnelle – de mettre en œuvre une dynamique participative, susceptible de faire émerger une véritable intelligence collective, une adhésion à des valeurs communes et de permettre ainsi à chaque membre de la CWaPE de devenir, pour vous, un interlocuteur respectueux, responsable et crédible. Dans le but de mieux vous servir.

Je vous remercie pour votre attention.

* *

*