

DROIT DE LA CONCURRENCE ET POLITIQUE ENERGETIQUE

La concurrence dans les marchés du gaz et de l'électricité, conséquence de la libéralisation voulue par la Commission Européenne, est-elle compatible avec la mise en œuvre de politiques énergétiques aux niveaux européens et français ? Cette question est d'autant plus d'actualité que le rapport de l'Agence Internationale de l'Energie consacré à la France et publié en juillet 2004 a souligné que la France, après une mise en route peut-être un peu lente, est aujourd'hui pleinement engagée dans une réelle libéralisation de ses marchés du gaz et de l'électricité.

Pour éclairer cette question, le club Mines-Energie a invité deux des acteurs majeurs du secteur de l'énergie européen et français, **Claude Mandil** (CM 64), Directeur Exécutif de l'Agence Internationale de l'Energie (AIE) et **Dominique Maillard** (CM 71), Directeur Général de l'Energie et des Matières Premières (DGEMP) au Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, à une conférence-débat le 2 décembre 2004 dans les locaux de l'Ecole des Mines de Paris, conférence-débat animée par **Jean-Michel Glachant**, Professeur en sciences économiques à l'Université Paris XI.

Claude Mandil, après avoir rappelé qu'il avait un rôle plus facile que celui de Dominique Maillard, puisque l'AIE est un organisme conseiller qui laisse aux gouvernements le soin de mettre en œuvre les politiques et de les financer, s'est déclaré convaincu que la libéralisation des marchés énergétiques était une bonne option et devait être poursuivie en raison de ses côtés positifs. En effet, elle incite à une saine maîtrise des dépenses puisque l'opérateur qui commet une erreur en assume les conséquences alors que, dans un marché non libéralisé, c'est le consommateur final qui les assume. Elle encourage l'innovation technique et commerciale et elle va dans le sens d'un système où le consommateur a le choix de ses fournisseurs.

Pour vaincre les réticences d'une grande partie de l'opinion européenne, les promoteurs de la libéralisation, en particulier les Britanniques, l'ont "survendue" en laissant entendre qu'elle allait résoudre tous les problèmes :

- *La libéralisation allait faire baisser les prix* : il n'en est rien. Les subventions croisées sont supprimées et certains clients payent leur énergie plus cher. En même temps, de nouvelles dépenses vont apparaître comme la réduction des émissions de CO₂. La libéralisation ne permet pas de faire baisser les prix, elle permet simplement d'obtenir le meilleur coût de l'énergie.
- *La libéralisation allait contribuer à la protection de l'environnement* : certes, on a constaté un déplacement partiel de la production d'électricité du charbon vers le gaz naturel, beaucoup moins polluant, mais qui aurait eu lieu de toutes façons. Et c'est aux gouvernements qu'il revient de fixer les règles de la protection de l'environnement, en recourant éventuellement aux mécanismes du marché, avec, par exemple, des permis d'émission.
- *La libéralisation allait améliorer la sécurité d'approvisionnement en multipliant le nombre des acteurs* : des crises énergétiques ou des pannes affectant des territoires importants (Etats-Unis, Italie, Pays scandinaves, ...) ont eu lieu et ont troublé les esprits du public et de certains experts qui ont alors demandé aux gouvernements de freiner la libéralisation des marchés. Si l'analyse de ces crises a montré qu'elles avaient généralement une cause immédiate sans lien avec la libéralisation des marchés, elle a mis en évidence qu'il y avait aujourd'hui moins de surplus de production immédiatement mobilisables. Or, si dans le passé, la responsabilité de la sécurité d'approvisionnement était clairement identifiée (en France, les gouvernements l'avaient "déléguée" à EDF et à Gaz de France), c'est maintenant aux gouvernements à la reprendre en main et à l'organiser.

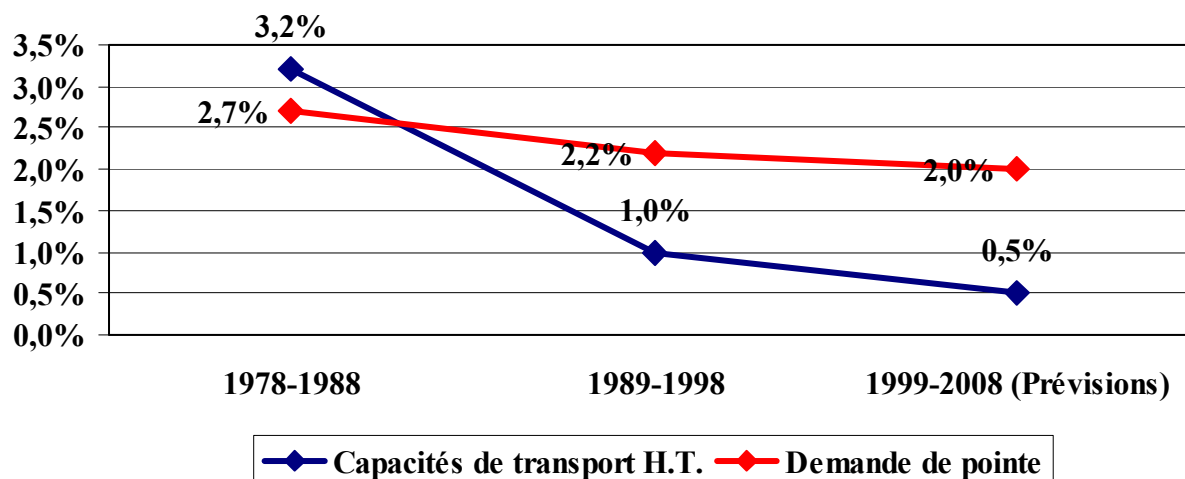
Pour Claude Mandil, cette reprise en main et cette nouvelle organisation sont d'autant plus nécessaires que l'impact majeur de la libéralisation, l'"unbundling" (c'est-à-dire la séparation juridique ou managériale) des activités a conduit à un unbundling de la responsabilité de la sécurité d'approvisionnement : les réseaux de transport et de distribution, monopoles naturels qui doivent être au service de l'ensemble des consommateurs et des producteurs, sont séparés des activités de production et de commercialisation, un régulateur (en France la Commission de Régulation de l'Energie, CRE) vérifiant que transporteurs et distributeurs agissent de manière équitable.

La responsabilité de la sécurité d'approvisionnement devient floue et on ne devine plus très bien quel est le rôle respectif des transporteurs, des producteurs, des commercialisateurs, des régulateurs et des gouvernements.

Les gouvernements doivent donc identifier et répartir clairement les rôles de chacun de ces acteurs pour assurer la sécurité d'approvisionnement qu'ils auront définie. Et, pour Claude Mandil, les gouvernements n'ont pas tous assumé parfaitement cette responsabilité.

Ainsi, aux Etats-Unis, le manque d'investissement dans le transport Haute Tension de l'électricité a eu un impact sur les grandes pannes comme l'illustre notamment la figure 1 ci-après.

Figure 1 : comparaison des taux de croissance des capacités de transport et de la demande de pointe aux U.S.A.



Cette situation est la conséquence d'une situation que certains gouvernements n'avaient pas prévue : ils ont donné comme mission aux régulateurs d'obtenir une baisse des prix de transport, ce que ces derniers ont parfaitement réalisé mais en supprimant toute incitation pour de nouveaux investissements.

Un marché libéralisé ne suscite pas mécaniquement l'émergence de suffisamment de surcapacités pour faire face à la pointe ; il revient donc aux gouvernements de fournir un mécanisme adapté en demandant aux régulateurs de fixer les tarifs de transport à un niveau suffisamment incitatif pour que les transporteurs investissent, avec pourquoi pas une mise aux enchères !

De même, pour la production, marché concurrentiel, il faut mettre en place des mécanismes n'accordant de licences qu'à des opérateurs qui s'engagent à investir suffisamment.

Le gouvernement français a pris en compte cette difficulté.

En conclusion, l'AIE croit aux bienfaits de la libéralisation des marchés de l'énergie et juge que les critiques proviennent d'une insuffisance de libéralisation. Mais pour Claude Mandil, qui se refuse à prononcer le terme de déréglementation, la libéralisation ne signifie pas moins mais plus d'intervention publique, celle-ci n'étant pas de même nature : les Etats n'interviennent plus par des subventions ou des garanties d'emprunt mais reviennent à leur vrai rôle, garantir que les objectifs fixés par les gouvernements en matière de sécurité d'approvisionnement et de protection de l'environnement seront atteints grâce à l'ensemble du dispositif législatif et réglementaire.

Dominique Maillard, présentant la situation française, indique qu'il n'a pas de divergence d'opinion avec l'exposé de Claude Mandil.

La France a mis en place un cadre législatif et technique favorable à l'ouverture des marchés :

- Trois lois successives (10 février 2000, 3 janvier 2003 et 9 août 2004) ont encadré l'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz. Aujourd'hui, 70 % des marchés de l'électricité et du gaz sont ouverts, soit pour l'électricité 300 TWh et 3,5 millions de sites non domestiques, et pour le gaz 350 TWh et 530 000 sites non domestiques. Le retard juridique d'il y a quelques années a été rattrapé, ce qui satisfait la Commission Européenne ; mais bientôt, celle-ci s'intéressera aux conditions

matérielles de l'ouverture des marchés, certains marchés en Europe, bien que juridiquement ouverts, étant de fait assez fermés.

- La séparation juridique des Gestionnaires de Réseau de Transport (GRT) et la séparation managériale des Gestionnaires de Réseau de Distribution (GRD) se mettent en place, la séparation patrimoniale n'étant pas exigée aujourd'hui. L'accès des tiers aux réseaux de gaz et d'électricité est réalisé avec des tarifs établis par la Commission de Régulation de l'Energie (CRE). L'accès négocié des tiers aux stockages est en place.
- L'exercice de l'éligibilité est un droit et non une obligation, les clients éligibles peuvent rester au tarif réglementé mais ne peuvent plus y revenir après l'avoir quitté.
- Les mécanismes pour estimer la consommation instantanée des clients non télérelevés existent (profilage) et les procédures de changement de fournisseur sont opérationnelles.
- Afin de préserver la cohésion sociale et territoriale, un fournisseur doit proposer le même tarif national sans discrimination territoriale à des clients comparables, même s'il y a une "dépéréquation" des tarifs entre fournisseurs. Les règles de fonctionnement du tarif social de l'électricité, du dispositif de maintien de l'électricité en cas d'impayé et de la présence territoriale d'EDF et de Gaz de France sont prévues ou existent déjà.

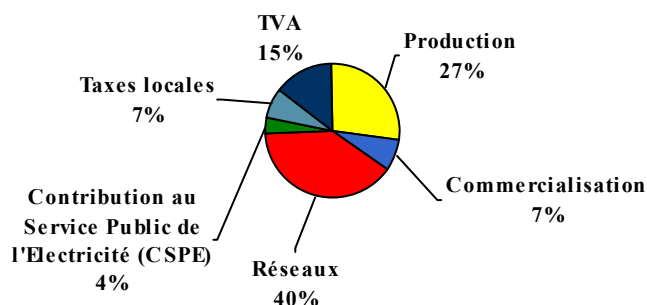
Malgré cette ouverture, les nouveaux fournisseurs sans actif de production pour l'électricité ou sans contrat d'approvisionnement à long terme pour le gaz ne disposent que d'une faible marge de manoeuvre.

Les offres commerciales à destination des nouveaux éligibles sont calées par rapport au niveau des tarifs réglementés, qui n'ont pas été augmentés récemment.

Pour le gaz, la concurrence se développe principalement à partir de gaz disponible à court ou moyen terme en mer du Nord (mais la flambée des prix ne favorise pas actuellement la concurrence) et des disparités géographiques sont observées dans l'intensité de la concurrence entre le Nord et le Sud de la France, en raison notamment des congestions internes aux réseaux français de transport de gaz.

Enfin, la récente ouverture du marché à l'ensemble des sites non domestiques, le 1^{er} juillet 2004, est délicate à gérer pour les opérateurs car les clients hésitent à quitter les tarifs réglementés pour souscrire les nouvelles offres commerciales, d'autant plus que les prix de marché montent. La dimension commerciale est différente de la première phase de l'ouverture : un artisan consomme 1 million de fois moins d'électricité que la SNCF et la part de sa facture soumise à la concurrence est bien plus faible ; la partie sur laquelle peut jouer la concurrence (production et commercialisation) représente un tiers seulement du tarif, les autres postes n'étant pas concernés.

Figure 2 : Composition de la facture moyenne d'un client au tarif bleu



Néanmoins, le bilan de l'ouverture n'est pas négligeable et le marché français est le 3^{ème} marché européen ouvert à la concurrence en volume pour l'électricité et le 5^{ème} pour le gaz :

- Un marché organisé de l'électricité est monté en puissance avec la bourse Powernext, référence de prix de court terme : environ 12 TWh ont été échangés en 2004 et 40 fournisseurs y sont actifs.

- Depuis le 1er juillet 2004, environ 20 000 sites ont fait usage de leur éligibilité en électricité et 15 000 en gaz sans forcément quitter leur fournisseur historique. (Dominique Maillard note que ces chiffres sont à la fois importants dans l'absolu mais faibles relativement au nombre de clients éligibles).
- Plus de 60 fournisseurs sont actifs sur le marché en électricité et près de 30 fournisseurs sont déjà autorisés pour le gaz.

La libéralisation des marchés va cependant avoir une conséquence non négligeable pour les consommateurs français : la formation progressive d'un prix unique au niveau européen, en particulier pour l'électricité.

Les tarifs français de l'électricité sont historiquement fondés sur le coût de développement de long terme d'un parc essentiellement nucléaire et hydraulique, compétitif, assurant une production excédentaire, n'émettant quasiment pas de gaz à effets de serre. Ils ne coïncident donc pas actuellement avec le prix de marché "européen", qui est différent des prix "nationaux". La Commission parle de 15 marchés libéralisés. Ce prix de marché est fondé sur l'installation marginale, le plus souvent une centrale au charbon ou au lignite allemande, sur les prix des matières premières comme le pétrole, en hausse durable, et sur les anticipations de paiement de « coûts d'émission de CO₂ ».

Mais l'égalisation des prix sur la plaque continentale risque d'avoir le même effet que la loi des vases communicants : les tarifs français seront amenés à monter alors que les tarifs allemands devraient baisser ! Pour le consommateur français, cette dilution de l'avantage compétitif du parc nucléaire français a été accentuée par une hausse rapide du niveau du prix du marché court terme qui a rejoint, voire dépassé les coûts de développement des moyens de production avec une hausse de près de 38% en un an du prix moyen du kWh en base sur Powernext (21,2 €/MWh en 2002 ; 29,2 €/MWh en 2003) en raison notamment de l'impact en Allemagne de la hausse des coûts environnementaux du charbon et d'une anticipation au niveau européen des besoins en investissements et des surcoûts liés aux permis d'émission. En outre, la libéralisation des marchés introduit par nature une plus grande volatilité des prix.

D'où l'inquiétude compréhensible des gros consommateurs d'électricité ; les mesures envisageables pour y remédier sont par exemple une meilleure valorisation des effacements et de la prédictibilité de la courbe de charge, la participation dans des investissements de production et la conclusion de contrats à long terme.

Le gouvernement s'est efforcé de favoriser la liquidité des marchés de l'électricité et du gaz. En raison de la seule disponibilité du gaz provenant de mer du Nord, les zones Sud et Sud-Ouest constatent une concurrence moins intense (11% et 2% d'exercice de l'éligibilité) par rapport aux zones Nord et Est (53% et 42% d'exercice de l'éligibilité). Aussi il a été demandé à Gaz de France et à GSO (Gaz du Sud-Ouest) de remettre à la concurrence dans ces zones près de 50 TWh de gaz soit 15 % du marché ouvert (on parle de "gas release").

En électricité, 6 000 MW ont été mis aux enchères par EDF (on parle de "Virtual Power Production" ou VPP) et une correction progressive des trappes tarifaires électriques dues, en particulier, à une moindre valorisation des effacements par le marché et par le tarif d'utilisation des réseaux, sera nécessaire.

La sécurité d'approvisionnement a toujours constitué un sujet d'intérêt majeur en France, et reste perçue comme un symbole de l'indépendance énergétique.

En électricité, en l'absence de mécanisme rémunérant la mise à disposition de capacités de production, un marché ouvert peut difficilement encourager seul le développement de moyens de production à forte intensité capitalistique et, malgré leur hausse actuelle, les prix de marché ne sont pas encore compatibles avec la réalisation de nouveaux investissements, leur volatilité se traduisant par un manque de visibilité pour les investisseurs.

De nouveaux mécanismes incitatifs (la programmation pluriannuelle des investissements : PPI) peuvent être mis en œuvre pour développer les capacités de production, sans limiter l'initiative privée, mais une meilleure coordination au niveau européen serait nécessaire, le développement des intercon-

nexions et la réalisation de nouveaux moyens de production étant essentiels (une directive européenne en ce sens est en cours de proposition).

En gaz, la sécurité d'approvisionnement a toujours été un objectif majeur et ancien de notre politique énergétique dans la mesure où l'essentiel du gaz est aujourd'hui importé.

Les fournisseurs de gaz qui souhaitent approvisionner des clients assurant des missions d'intérêt général (MIG) doivent déjà faire la preuve d'un plan d'approvisionnement suffisant et diversifié (Décret Obligations de Service Public en gaz). L'adoption de la directive 2004/67/CE sur la sécurité d'approvisionnement en gaz par le Conseil le 26 avril 2004 va imposer de préciser ce cadre général en 2005 ; outre l'approvisionnement des ménages, ou de certains consommateurs, une organisation adaptée aux situations de crise sera définie.

Le débat

Un intervenant fait remarquer que l'on est passé rapidement sur la Programmation Pluriannuelle des Investissements (PPI) en France. Qu'en pense l'AIE ?

Claude Mandil soulève le rôle perturbateur que peut avoir un système d'appel d'offres lancé par un gouvernement car les opérateurs peuvent retarder leurs investissements dans l'attente de cet appel d'offres ; c'est un sujet sur lequel tous les gouvernements tâtonnent encore. Pour Dominique Maillard, l'AIE considère comme légitime qu'un gouvernement fasse une prospective de l'offre et de la demande; l'objectif du gouvernement français est d'organiser la réflexion et d'afficher le diagnostic.

Jacky Rousselle (Groupe Energie Environnement de Centrale) demande s'il n'y a pas distorsion de concurrence avec une obligation d'achat en dessous de 12 MW et appels d'offres au-dessus ?

Dominique Maillard préfère employer le terme de "biais" plutôt que celui de "distorsion" pour l'obligation d'achat, biais compensé par la Contribution au Service Public de l'Electricité (CSPE). La question est de savoir comment stimuler les investissements dans l'éolien, appel d'offres (ce qui a la préférence de la CRE) ou obligation d'achat ? Le système français actuel est une "cote mal taillée" en maintenant l'obligation d'achat en dessous de 12 MW et les appels d'offres pour l'éolien off shore ou la biomasse. Mais en application de la PPI, instrument de régulation, le gouvernement peut remettre en cause les obligations d'achat ou bloquer des autorisations.

Jean-Michel Glachant s'interroge sur les difficultés d'établissement d'une concurrence en présence d'opérateurs très importants sur les marchés et constate que l'AIE y a vu, dans son rapport récent sur la France, un des deux obstacles principaux de la réforme française (l'autre étant la capacité de l'Etat- c.a.d. de Claude Mandil hier et Dominique Maillard aujourd'hui- ... à lancer des appels d'offre en production !).

Pour Claude Mandil, un marché où un opérateur (EDF ou Gaz de France) possède 90 % du marché n'est pas un marché concurrentiel. Comme il n'est pas envisagé d'éclater EDF ou Gaz de France, la France a mis en place des enchères pour l'électricité et le gaz (VPP et Gas Release). Mais le marché pertinent pour apprécier la concurrence est le marché européen qui reste à construire par un effort réel sur les interconnexions. La part de marché relative d'EDF y passe à environ 20% et celle de Gaz de France à moins encore.

Jean-Michel Glachant demande si on ne va pas vers des politiques distinctes du champion national, du gouvernement et de la Commission ?

Pour Dominique Maillard, la trilogie champion national, gouvernement, Commission a toujours existé et il y a toujours eu des différences de vue entre EDF et le gouvernement et, demain, il pourra encore y en avoir !

Jacques Batail (CM 76) rappelle que la libéralisation de l'électricité a été grandement facilitée par le fait qu'elle a débuté en période de surcapacité, avec, en conséquence, des prix qui sous l'effet de la concurrence pouvaient baisser jusqu'aux "coûts marginaux de court terme", mais qui sont insuffisants pour financer les investissements.. La surcapacité disparaissant progressivement en Europe et en France, les prix devront remonter pour financer de nouveaux investissements. D'autres facteurs

s'ajoutent à ce phénomène. Au total, même si la libéralisation tend à la baisse des prix "toutes choses égales par ailleurs", elle n'est pas synonyme de baisse des prix ; elle apporte plutôt la vérité des prix (et une certaine volatilité des prix). Dans ce contexte, quels sont les domaines d'action où le volontarisme des Pouvoirs publics ou des opérateurs semblerait prioritaire pour parvenir à limiter l'augmentation des prix ?

Claude Mandil rappelle que les prix de l'électricité en France monteront, ne serait-ce que pour s'aligner sur les prix européens qui, en raison de l'insuffisance actuelle de libéralisation du marché, restent liés aux prix court terme. Il recommande, comme Dominique Maillard, une plus grande utilisation des contrats long terme, car on ne peut pas se couvrir à la fois sur le niveau des prix et sur leur volatilité.

Michel Dupoux (P 54) note que la libéralisation a permis aux Britanniques et aux Allemands de "faire le ménage" dans leur secteur électrique mais qu'en France, ce ménage avait déjà été fait par EDF. Avec un sentiment de culpabilité par rapport à Bruxelles, on fait évoluer un système qui donnait entière satisfaction. Qui va remplacer l'opérateur EDF, si efficace en France et en Europe ? François Giger (CM 75) demande en complément si un petit pays peut décider de ne rien faire en profitant des investissements de ses voisins.

Dominique Maillard fait le point sur le projet de directive sur la sécurité d'alimentation électrique en cours de discussion à Bruxelles, directive qui devrait probablement être adoptée (contrairement à celle sur la sécurité d'alimentation en pétrole qui a été bloquée au Parlement). Initialement, le projet demandait uniquement plus d'interconnexions ; la France s'est battue pour qu'il soit prévu d'investir dans les interconnexions et dans la production, en confiant aux GRT nationaux la possibilité de disposer de capacités mobilisables, possédées en propre ou non. Il pense qu'on est sur la bonne voie, des défaillances (Italie, Allemagne, Pays scandinaves) ayant donné à réfléchir !

Pour Jean-Michel Glachant, EDF doit voir son développement au niveau européen car, s'il n'y a pas d'inquiétude en base pour l'équilibre production – demande, des difficultés sont possibles pour la pointe vers 2008.

William Varoquaux (CM 66) souligne que, contrairement à ce qui est dit, on constate que des grandes pannes se produisent et que, malgré la multiplication du nombre des acteurs, le libéralisme a causé un « black-out » aux Etats-Unis. Il demande si, dans le cadre de la politique française en faveur du nucléaire, ce n'est pas à l'Etat à investir dans le réacteur EPR à construire à Flamanville ?

Dominique Maillard rappelle que le nucléaire peut se développer dans un cadre non nécessairement public comme au Japon ou en Finlande où le premier réacteur EPR programmé est financé par des industriels clients. Dans le cas de la France, EDF, opérateur responsable et dominant, doit s'impliquer dans le nucléaire où son intérêt coïncide avec l'intérêt général.

Pierre Audigier (CM 57) constate que, dans un régime libéralisé, le coût d'un sous-investissement est dramatique. Il pense que la situation allemande (fermeture de centrales nucléaires, éolien n'ayant fonctionné que 1 700 heures en 2003) aura un impact supplémentaire sur la "plaque de cuivre" européenne.

Dominique Maillard préfère parler de plaques électriques connectées et est également persuadé que dans le cadre de la connexion des réseaux, il y aura incontestablement risque de contagion, celle-ci étant déjà perceptible entre le marché français et le marché allemand.

En conclusion du débat, Jean-Michel Glachant note d'abord que le monde des ingénieurs est passionné par la sécurité d'approvisionnement mais ne parle guère de concurrence qui est cependant la réalité du marché aujourd'hui et qui est la référence des juristes.

Il souligne enfin l'important travail collectif effectué au sein de l'AIE : la réflexion a progressé vers plus de maturité et il pense que l'Europe arrivera à des solutions satisfaisantes.

Pièce jointe sur le site : Visuels accompagnant la présentation de Dominique Maillard.

Compte-rendu rédigé par Christian Maillard (N 63)

ANNEXE : Le rapport AIE "Energy Policies of IEA Countries – France 2004 Review"

Le rapport AIE sur la France "**Energy Policies of IEA Countries – France 2004 Review**" publié le 7 juillet 2004 peut être commandé sur le site Internet de l'AIE (www.iea.org) au prix de 60 € pour la version pdf et de 75 € pour la version papier.

Un résumé en Français est disponible sur le site de l'AIE à l'adresse suivante : <http://www.iea.org/dbtw-wpd/textbase/papers/2004/france2004sumfr.pdf>

Communiqué de presse de l'AIE annonçant la publication de l'ouvrage "Energy Policies of IEA Countries – France 2004 Review"

Paris le 7 juillet 2004

L'AIE se félicite du cadre compétitif des marchés français du gaz et de l'électricité mais prévient que les défis demeurent.

"La politique française de l'énergie a réussi à garantir la sécurité énergétique, la croissance économique et la protection de l'environnement avec une approche centralisée faisant largement appel à l'intervention gouvernementale" a déclaré Claude Mandil, Directeur Exécutif de l'Agence Internationale de l'Énergie (AIE) aujourd'hui à Paris lors du lancement de "Energy Policies of IEA Countries – France 2004 Review". *"Il s'agit maintenant de s'adapter à l'évolution du contexte européen, caractérisée par le développement de la concurrence et l'internationalisation croissante des marchés."*

Le gouvernement français a pris des initiatives heureuses en créant un cadre légal et réglementaire adapté à l'ouverture des marchés de l'énergie. Toutefois le succès de la libéralisation n'est pas acquis, en raison notamment du pouvoir de marché des principaux acteurs actuels. Inverser l'évolution des émissions de gaz à effet de serre (GES) est aussi un défi majeur. L'énergie nucléaire peut continuer à jouer un rôle bénéfique, mais toute nouvelle installation devrait être développée dans les conditions du marché.

Dérégulation des marchés du gaz et de l'électricité

La France a pris diverses mesures pour établir un cadre légal et réglementaire adapté à un marché concurrentiel. Elle a élargi le choix des fournisseurs conformément aux directives européennes, créé un opérateur du réseau de transmission largement indépendant, introduit un accès des tiers au réseau non discriminatoire, et développé un régulateur puissant, bien que le gouvernement conserve la décision finale quant à la fixation des tarifs. La transformation des statuts des compagnies publiques en ceux de sociétés ordinaires afin de permettre une concurrence équitable est un autre développement positif.

Pour autant, plusieurs questions importantes restent posées. Electricité de France (EDF) produit actuellement plus de 90% de l'électricité française. Sa position dominante pourrait influencer le niveau des prix et dissuader de nouveaux entrants. Pour contribuer à garantir la sécurité d'approvisionnement, le gouvernement peut lancer des appels d'offres ou refuser des autorisations de construire afin de parvenir au portefeuille souhaité de capacités selon la programmation pluriannuelle des investissements (PPI). Il faudra prendre garde que ces possibilités ne créent pas des distorsions de marché qui pourraient conduire à des solutions inefficaces et à des prix plus élevés pour les consommateurs. Etant donné les échanges substantiels de gaz et d'électricité de la France avec ses voisins, toutes les questions relatives à l'ouverture des marchés doivent être traitées dans un cadre dépassant les frontières de la France. Le renforcement des connections internationales aurait l'avantage d'atténuer le pouvoir de marché des acteurs actuels et d'améliorer la sécurité énergétique.

Stratégies de lutte contre le changement climatique

Selon l'accord de partage de l'effort de l'Union Européenne, la France doit maintenir ses émissions de GES au niveau de 1990 à l'horizon de la période d'engagement 2008-2012 du Protocole de Kyoto. Les niveaux d'émissions actuels et les projections du gouvernement indiquent que les émissions vont croître bien au-delà de ce niveau; une action publique est donc nécessaire. Réduire les émissions de GES est l'un des défis les plus importants pour la politique énergétique française, étant donné notamment l'ampleur limitée du potentiel de réductions d'émissions dans la production d'électricité et la croissance continue des émissions du secteur des transports. Le premier Plan d'Action Climat, publié en 2000, a été jugé insuffisant pour réduire les émissions au niveau souhaité et la publication d'un nouveau plan a été retardée. La France est encouragée à achever l'élaboration du nouveau plan, à le rendre public, et à commencer à mettre en œuvre les mesures qu'il comporte dès que possible.

Le gouvernement a déjà annoncé plusieurs programmes très ambitieux de réduction des émissions, comportant une limitation de la consommation finale d'énergie en 2015 au niveau de 2004 et une réduction de 75% des émissions de CO₂ en 2050. Le gouvernement doit être loué pour sa vision à long terme vis-à-vis du changement climatique. En même temps, le coût de ces politiques contraignantes doit faire l'objet d'une évaluation complète et crédible qui devrait être rendue publique.

Efficacité énergétique et énergies renouvelables

Accroître l'efficacité énergétique et la production d'énergies renouvelables permet de réduire les émissions et d'améliorer la sécurité énergétique. Une bonne mise en œuvre des mesures dans ces domaines est cruciale. L'outil principal pour l'efficacité énergétique en France est le programme de certificats blancs. Selon ce dispositif, les projets d'efficacité énergétique reçoivent des certificats qui sont valorisés et échangeables sur un marché. La France est encouragée à aller de l'avant avec cette initiative prometteuse en prenant soin de minimiser les coûts administratifs potentiellement élevés grâce à la simplification et la standardisation lorsqu'elles sont possibles.

Le gouvernement soutient les énergies renouvelables à la fois par des tarifs d'achat et des appels d'offres ; à ce titre, il aura les avantages et les inconvénients des deux systèmes. Il conviendra de réduire régulièrement les tarifs d'achat afin d'encourager les gains d'efficacité et de veiller à ce que les appels d'offres conduisent à des installations réelles de capacités. Les problèmes de localisation restent ardues et les procédures d'autorisation gagneraient à être simplifiées.

Energie nucléaire

L'énergie nucléaire est cruciale pour la France. En 2002, le nucléaire a contribué pour 43% à la fourniture totale d'énergie primaire et pour 79% à la production électrique. La France a développé des ressources technologiques importantes dans ce domaine et le gouvernement souhaite conserver cette capacité afin de maintenir ouverte l'option nucléaire. Ceci passe par un effort public de recherche substantiel et par la fourniture et la construction de centrales nucléaires à l'étranger. Le gouvernement a aussi indiqué son accord pour la construction en France d'une centrale de « démonstration » du réacteur à eau pressurisé européen (EPR) pour une mise en service vers 2012. Une telle centrale devrait être construite dans les conditions du marché.