Régulation de l'énergie : l'exception allemande

Markus Gabel

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rea/807>

DOI : 10.4000/rea.807

ISBN : 978-2-8218-0848-5

ISSN : 1965-0787

Éditeur

CIRAC

Édition imprimée

Date de publication : 1 mai 2006

Pagination : 13-20

ISSN : 1156-8992

Référence électronique

Markus Gabel, « Régulation de l'énergie : l'exception allemande », *Regards sur l'économie allemande* [En ligne], 76 | mai 2006, document 2, mis en ligne le 19 juin 2008, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rea/807> ; DOI : 10.4000/rea.807

Régulation de l'énergie : l'exception allemande

Markus Gabel

La Commission européenne, qui cherche à définir une nouvelle politique énergétique pour l'Europe, s'est récemment insurgée contre la libéralisation incomplète des marchés du gaz et de l'électricité. L'Allemagne ne fait pas exception. Malgré la libéralisation de 1998, les structures de marché sont restées oligopolistiques et la baisse des prix n'a été que de courte durée. En cause pour de nombreux observateurs : une libéralisation purement formelle, basée sur un modèle de régulation qui laisse une large place à la négociation entre les producteurs et opérateurs privés. Et pourtant, la libéralisation de 1998 plaçait le secteur de l'énergie sous le régime du droit commun de la concurrence. Depuis, la régulation du secteur était assurée imparfaitement par l'Office fédéral des Cartels. Avec la nouvelle loi sur l'énergie, votée à l'été 2005 et instituant une autorité sectorielle de régulation, l'Allemagne adapte son modèle tout en restant fidèle à sa tradition d'un cartel régulé, car même si le secteur relève maintenant du droit commun, il laisse toujours une place prépondérante aux grands groupes. Mais si le fonctionnement du marché national a ainsi des chances de progresser sur la voie de la libéralisation, la situation au niveau européen reste fragile compte tenu de l'absence d'une intégration des marchés et la dépendance croissante de l'Europe vis-à-vis de sources énergétiques hors-UE.

A l'automne 2005, E.ON, la plus grande entreprise énergétique allemande, a lancé une campagne publicitaire exceptionnelle. L'objectif : réagir au mécontentement de ses clients, exprimé de manière de plus en plus agressive. La critique concerne surtout le niveau des prix du gaz et de l'électricité qui sont parmi les plus élevés en Europe, pénalisant les ménages comme l'industrie (voir *REA* 74/06). Pour le gaz, la dernière vague de hausses date de janvier 2006. Sur un an, les prix ont augmenté de 19,6 % pour les ménages et de 28,3 % pour l'industrie. Côté électricité, la hausse est encore plus spectaculaire : à la bourse de Leipzig, le prix d'un MWh est passé de 34 € début 2005 à plus de 57 € en mars 2006. Sur le plus long terme, cette hausse se relativise néanmoins : l'actuel niveau des prix a rejoint celui qui prévalait au moment de la libéralisation – et ceci malgré la flambée des prix des matières premières (pétrole, gaz, charbon) et l'influence de facteurs externes. Sans ces facteurs, les prix seraient aujourd'hui inférieurs à ceux pratiqués au moment de la libéralisation.

La libéralisation n'a pas fait baisser les prix au consommateur

La discussion actuelle autour du niveau des prix

Les opérateurs ne sont pas avares d'arguments pour justifier ces hausses. Côté gaz, ils avancent les problèmes d'approvisionnement, l'hiver plus froid et, surtout, le fait que son prix est indexé sur celui du pétrole – un système instauré dans les années 1960 à la suite de la création de la Ruhrgas AG et conçu avec la participation des grandes entreprises pétrolières. Afin de préserver la compétitivité du pétrole, elles ont convenu que le prix du gaz suit tout les six mois l'évolution du prix du pétrole ; cette convention ne repose sur aucune base juridique. Aujourd'hui, le prix de l'électricité pâtit non seulement de ces facteurs (le gaz naturel entre pour plus de 10 % dans la production d'électricité), il supporte

A la flambée des prix pétroliers s'ajoute un coût politique

aussi les conséquences des choix politiques : soutien aux énergies renouvelables et fiscalité écologique (voir REA 72/05).

Hausse des prix de transport et d'accès au réseau

Pour vraiment comprendre l'évolution des prix, il faut prendre en considération les trois composantes du prix : production, transport et distribution. On constate alors deux évolutions parallèles intervenues depuis la libéralisation : tandis que les coûts de production ont chuté de moitié environ, les prix du transport et de l'accès aux réseaux ont plus que doublé, permettant aux grands groupes énergétiques de maintenir, voire d'améliorer leurs recettes. Les utilisateurs allemands sont clairement pénalisés par ce système car le prix facturé par les grands groupes énergétiques pour l'utilisation des réseaux se situe à environ deux tiers au dessus de la moyenne européenne.

Abus de position dominante ?

Il est dès lors naturel de penser que la tarification des réseaux dépasse les frais réels et de craindre un abus de position dominante. Une telle présomption est fondée car en matière d'électricité, plus de 80 % du marché est dominé par 4 entreprises : E.ON, RWE, EnBW et Vattenfall Europe. En réponse à cette situation, un véritable mouvement d'opposition contre le niveau des prix s'est formé, révélant la nécessité d'une autre régulation du secteur de l'énergie. Les consommateurs se sont organisés en comités de défense (avec de nombreuses initiatives de boycott) qui ont ensuite porté plainte devant les tribunaux pour exiger une plus grande transparence concernant la fixation des prix. Bien qu'il soit encore trop tôt pour identifier une ligne claire dans la jurisprudence, les opérateurs commencent à faire des concessions en rendant public leur calcul des prix, afin de favoriser la négociation d'accords à l'amiable.

Des contrats de fourniture créant une clientèle captive

Les représentants de l'industrie, quant à eux, se sont adressés à l'Office fédéral des Cartels (*Bundeskartellamt*, BKartA). Depuis 2004, le Bkarta a engagé plusieurs vérifications afin d'arriver à plus de transparence dans la fixation des prix de l'énergie. Par ailleurs, l'office souhaite surtout mettre fin à une particularité des contrats de fourniture de gaz et d'électricité : ils lient les distributeurs régionaux aux sociétés de distribution nationale par des contrats de très longue durée (pouvant atteindre 20 ans) sans possibilité de résiliation, freinant ainsi l'entrée de nouveaux concurrents. Mais pour l'instant, la seule véritable avancée est l'accord à l'amiable trouvé fin janvier 2006 entre le Bkarta et sept grands groupes (dont RWE et trois filiales d'E.ON). Il vise à permettre aux ménages de changer librement de fournisseur de gaz à partir du 1^{er} avril prochain, une possibilité au demeurant réclamée par la Commission européenne pour le 1^{er} juillet 2007 au plus tard. Du côté des contrats liant les producteurs aux distributeurs locaux, généralement des régies communales, la volonté du Bkarta de raccourcir sensiblement leur durée n'a pas encore abouti.

Une concurrence insuffisante en RFA comme dans la plupart des autres Etats membres

Pour l'Allemagne comme pour les autres Etats membres (sauf les pays scandinaves et la Grande-Bretagne), la Commission continue de jouer un rôle moteur pour la concurrence sur les marchés énergétiques. Dans un rapport publié en novembre 2005, donc près de 10 ans après les deux grandes directives de libéralisation (1996 pour l'électricité et 1998 pour le gaz), la Commission européenne vient de dresser un constat accablant quant au fonctionnement du marché énergétique européen, surtout dans le segment gazier. Elle recense cinq cas de dysfonctionnement : le niveau de concentration toujours élevé, le manque de liquidité sur les marchés de gros, l'insuffisance du niveau d'intégration communautaire des marchés, un manque de transparence sur les prix qui profite aux opérateurs en place et défavorise les nouveaux entrants et, enfin, la confiance limitée des entreprises et des consommateurs dans le fonctionnement des marchés. La situation allemande est donc loin de faire exception.

Le mode de libéralisation, une exception allemande

Libéralisation totale, mais avec accès négocié

Lors de la libéralisation en 1998, l'Allemagne a opté pour deux particularités qui la distinguent de la plupart de ses voisins. D'abord, elle a choisi d'ouvrir immé-

diatement les marchés de l'électricité et du gaz à toutes les catégories de clients (ménages et industrie). Il s'agissait donc, au moins sur le papier, d'une libéralisation à 100%. Ensuite, concernant l'épineuse question de l'accès aux réseaux de transport (infrastructures) qui, dans tous les autres Etats de l'UE, est soumis à des normes ou relève d'une régulation étatique, l'Allemagne a opté pour un système d'accès négocié. Ce modèle laisse une large place à la consultation des exploitants et producteurs : les représentants du secteur négocient les conditions et les prix d'utilisation des réseaux dans le cadre de conventions négociées librement entre les entreprises (*Verbändevereinbarungen*).

Situation sur les marchés du gaz naturel en Europe

	Taux d'ouverture		Démantèlement ³⁾		Régulation	Prix du réseau (modèle) ⁴⁾	Niveau des prix	Niveau de concentration ⁵⁾
	1)	2)	Transport	Distribution				
Autriche	100	<10	juridique	juridique	<i>ex ante</i>	en discussion	nd	élevé
Belgique	90	10-25	juridique	juridique	<i>ex ante</i>	flux physique	moyen	nd
Danemark	nd	30	propriété	juridique	<i>ex post</i>	flux net	élevé	élevé
France	70	15	juridique	comptable	<i>ex ante</i>	flux physique	élevé	élevé
Allemagne	100	<1 ⁶⁾	jurid. ⁷⁾	juridique ⁷⁾	négociation ⁸⁾	flux physique	élevé	modéré
Irlande	86	50-100	opération.	opération.	<i>ex ante</i>	entry/exit	moyen	nd
Italie	100	5-20	propriété	juridique	<i>ex ante</i>	entry/exit	moyen	élevé
Pays-Bas	100	<1	propriété	propriété	<i>hybrid</i>	flux physique	bas	élevé
Espagne	100	60	juridique	juridique	<i>ex ante</i>	flux net	moyen	élevé
Suède	95	nd	propriété	propriété	<i>ex post</i>	flux net	élevé	élevé
Grande-Bretagne	100	75-90	propriété	propriété	<i>ex ante</i>	entry/exit	bas	modéré

Sources : Commission européenne (2003 et 2005), Hirschhausen et Beckers (2004), Bardt (2005), 1) Ouverture théorique en 2005 pour l'ensemble des utilisateurs (en %). 2) Ouverture réelle, mesurée par le nombre d'utilisateurs industriels (gros et petits) ayant changé de fournisseur jusqu'en 2003 (en %). 3) Le démantèlement est le plus efficace s'il est sur la base d'une séparation de propriété, avant une séparation juridique, puis comptable et opérationnelle (management). 4) Il s'agit du modèle permettant le calcul de l'accès et du transport du gaz. 5) Sur le marché de gros. 6) Possible à partir du 1^{er} avril 2006. 7) Partiellement, car la séparation opérationnelle et comptable n'est pas encore possible. 8) Système de négociation des conditions d'accès aux réseaux.

En laissant une importante place à l'autorégulation, l'Allemagne a permis aux géants énergétiques de préserver une position de force dont ils ont profité pour créer une rente au niveau de la tarification des réseaux. Mais en même temps, ils ont abaissé leurs coûts de production, résultat d'autant plus remarquable qu'il s'est produit dans un environnement de hausse des prix des matières premières. Cette baisse des coûts de production a été rendue possible par l'intensification de la concurrence suite à la première phase de libéralisation et par les efforts entrepris pour créer des groupes énergétiques intégrés. Le meilleur exemple en est la fusion E.ON-Ruhrgas. L'intégration verticale est dans ce cas particulièrement réussie, car l'un est le fournisseur d'un des facteurs d'input de l'autre. En présence d'un marché oligopolistique, une telle intégration a plusieurs atouts : elle accroît les volumes, le chiffre d'affaires, ainsi que l'emploi et exerce une influence à la baisse des prix. Ce sont ces arguments qui ont finalement conduit les instances politiques à autoriser cette fusion en 2002.

L'Allemagne s'est dotée d'un système de régulation qui la distingue très nettement des pays où existe une autorité spécifique de régulation plus au moins indépendante, qu'il s'agisse des systèmes marchands comme en Grande-Bretagne ou des systèmes monopolistiques comme en France. En Allemagne, la régulation n'est exercée qu'indirectement par l'Office fédéral des Cartels, mais à deux niveaux : contrôle des concentrations au niveau de la propriété des entreprises et contrôle de la concurrence au niveau des prix pratiqués pour l'utilisation des réseaux. Celui-ci s'effectue par un contrôle *ex post* des *Verbändevereinbarungen* et se réfère seulement au prix moyen pratiqué sur le marché (donc sous l'angle de l'entente sur les prix). Le système allemand de 1998 prend ainsi la forme d'un cartel régulé se situant à mi-chemin entre le modèle d'un monopole à prix réglementés et le système marchand.

La réforme de 1998, réalisée sous le gouvernement Kohl, inscrite dans la Loi portant sur une refonte du droit économique applicable à l'énergie (*Gesetz zur*

L'autorégulation a favorisé l'intégration verticale

Un régime de cartel régulé

Depuis 1998, l'énergie relève (presque) du droit commun

Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts, EnWG) et accompagnée d'une révision de la loi contre les restrictions à la concurrence (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*, GWB), marquait la première véritable réforme du secteur énergétique depuis 1935. Car avant 1998, le secteur de l'énergie échappait au droit à la concurrence – au nom du principe de la *Daseinsvorsorge*, c'est-à-dire de l'obligation d'approvisionner les clients par des produits énergétiques à des prix raisonnables (équivalent du service universel des marchés de P & T). Les pratiques anti-concurrentielles dans l'énergie restaient sans sanction parce qu'elles étaient considérées comme étant la contrepartie des obligations de raccordement et de fourniture imposées aux entreprises de réseaux par la loi fédérale de 1935. On peut voir dans ce concept la version allemande des missions du service public à la française.

Le marché a pris une structure oligopolistique

Dans l'attente d'une forte concurrence et d'une évolution comparable à celle du secteur des télécommunications, tous les producteurs et distributeurs ont alors baissé leurs prix. De nombreux concurrents étrangers ont pénétré le marché allemand, souvent en rachetant des distributeurs locaux ou en y établissant leurs propres distributeurs. Mais l'effet souhaité sur le niveau des prix n'a été que de courte durée. Après une phase de baisse lors des trois premières années, les prix finaux payés par les utilisateurs ont repris le chemin à la hausse. A l'exception du suédois Vattenfall, surtout présent dans les nouveaux Länder, toutes les tentatives de concurrents étrangers pour abaisser leurs prix ont échoué. Il en a été de même des acteurs allemands. A l'exception du petit segment de l'électricité produit par des ressources renouvelables (*Ökostrom* ; il représente moins de 2% des clients), tous les négociateurs indépendants se sont retirés du marché. La seule exception, la société Yello, est sous la menace d'une réintégration dans sa maison mère, EnBW. Résultat : les marchés du gaz et de l'électricité sont marqués par une forte concentration où quatre grands groupes se partagent un marché où agissent plus de 1 700 opérateurs locaux qui soit entretiennent des liens capitalistiques avec les grands groupes, soit sont trop petits pour peser dans les négociations.

Elle favorise les subventions croisées

Cette situation invite les grands groupes à pratiquer des prix surélevés sur certaines prestations (notamment dans le domaine des infrastructures). Elle freine la concurrence, car elle permet aisément de subventionner des activités moins rentables grâce au niveau élevé d'intégration des groupes énergétiques. Cette pratique est très courante dans le domaine des filiales chargées de la production et plus encore de la distribution de l'énergie. Ces subventions internes permettent aux groupes d'offrir certaines activités à des prix qui empêchent l'entrée de nouveaux concurrents. Mais elles relèvent d'une pratique incompatible avec le droit de la concurrence européen : l'interdiction des subventions croisées.

Vers une fixation *ex ante* des conditions d'accès

La Commission européenne n'a jamais caché son mécontentement par rapport au modèle allemand, surtout en ce qui concerne l'accès négocié aux réseaux. La directive de 2003 concernant le secteur gazier (2003/55/EG) représente un changement de paradigme pour l'Allemagne, car elle exclut la possibilité d'une négociation purement privée concernant les conditions d'accès. Mais surtout, elle demande l'instauration d'une autorité de régulation qui se charge de la fixation *ex ante* des conditions d'accès. Bien que la directive aurait dû être appliquée dès le 1^{er} juillet 2004 pour les clients industriels, le processus législatif allemand ne s'est terminé qu'une année plus tard par le vote de la nouvelle loi sur l'énergie (*Zweites Gesetz zur Neuregulierung der Energiewirtschaft*, EWG).

2005 : une régulation sectorielle parallèle à l'Office des Cartels

Depuis le 13 juillet 2005, l'ancienne *Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post*, instance sectorielle compétente pour les télécommunications et le secteur postal, est rebaptisée *Bundesnetzagentur* (BnetzA ; Agence fédérale des réseaux) ; ses compétences sont étendues aux secteurs de l'électricité et du gaz (voir REA 63/03). L'Allemagne se dote ainsi d'un système basé sur une division du travail entre deux institutions de régulation : la BnetzA et le BkartA. Tandis que la première régule les réseaux et le transport (activités en situation

de monopole ou oligopole), la deuxième surveille la production (activité marquée jusqu'ici par une situation concurrentielle satisfaisante) et, dans une moindre mesure, la distribution. Actuellement au moins, un troisième facteur de régulation doit être ajouté : la jurisprudence. Le nombre d'affaires en cours occupera encore un bon moment les tribunaux, mais à l'avenir, l'ampleur des recours dépendra du bon fonctionnement de la BnetzA, notamment de la manière dont elle arrivera à prendre en compte les intérêts des utilisateurs.

L'achèvement du modèle de régulation sectorielle allemand ?

Au cours de l'année 2006, ce système original atteindra son rythme de croisière. Mais on peut déjà faire au moins deux remarques quant à son fonctionnement. Dans ce modèle, les frontières entre politique de concurrence et régulation seront de plus en plus floues. Dans les deux domaines, l'objectif est le contrôle et la limitation des abus de position dominante. La récente réforme des énergies de réseau instaurée par la loi sur l'énergie de l'été 2005 a cependant changé le focus : traditionnellement, l'action des autorités de contrôle visait l'exploitation des consommateurs par des prix surélevés (*Ausbeutungsmisbrauch*). Il s'agit de l'application du principe de la *Daseinsvorsorge*. Avec la nouvelle orientation, l'objectif final change nettement. Il s'agit maintenant de la prévenir l'éviction de concurrents potentiels par des prix surélevés d'accès aux réseaux (*Behinderungsmisbrauch*).

La deuxième leçon concerne la position du consommateur final qui sera renforcée. Dans l'ancien système (autorégulation), le consommateur n'avait aucune possibilité de peser sur le contenu des accords (*Verbändevereinbarungen*). Il se trouvait dans une position passive, dépendant d'un soutien du BKartA. Avec la nouvelle loi, le régulateur (BnetzA) est certes d'abord l'agent de l'utilisateur des réseaux (en vue d'assurer la concurrence sur les réseaux), mais en échange, la loi EWG prévoit une participation active du ministère fédéral de la Protection du consommateur dans le processus de régulation afin de contribuer à une meilleure transparence et à des barrières plus faibles à l'entrée pour de nouveaux concurrents. La loi reste néanmoins muette sur les modalités précises de cette participation, ce qui réduit son efficacité.

La *Bundesnetzagentur* doit agir dans une certaine urgence, non seulement parce que le système de l'autorégulation par voie de négociation a stabilisé l'oligopole existant, mais également sous la contrainte d'un calendrier rapproché. En matière de gaz, où l'urgence est la plus pressante, la loi EWG prévoit que la BnetzA élabore jusqu'au 1^{er} mai 2006 un nouveau modèle de tarification des réseaux gaziers, mais ce délai a déjà été repoussé au 1^{er} octobre. Par ailleurs, outre l'application de la réglementation européenne, le nouveau régulateur doit assurer que les utilisateurs potentiels de réseau qui en demandent l'accès bénéficient d'un niveau de transparence suffisant pour entamer ou poursuivre leurs affaires. Faute de quoi, les opportunités commerciales ne pourraient pas être exploitées. L'objectif est de prévoir des mécanismes qui favorisent davantage la concurrence et la non-discrimination, permettant plus aisément l'accès de tiers au réseau. La difficulté est de trouver les 'bons' principes menant à la réalisation de ces objectifs.

Une des principales tâches de la nouvelle *Bundesnetzagentur* est d'élaborer une approche harmonisée de la tarification concernant les coûts de transport et les mécanismes généralement mis en œuvre pour attribuer les capacités et traiter de l'accès aux réseaux. Pour tous les régulateurs européens, la question de la détermination des conditions d'accès et d'utilisation des réseaux est la plus épineuse, car les régulateurs dépendent totalement des informations fournies par les opérateurs. La nouvelle loi EWG renforce dans ce contexte la position du régulateur : elle oblige les groupes énergétiques à fournir les informations demandées, et c'est à eux qu'il revient de prouver que leurs prix sont

Un contrôle des abus de position dominante centré désormais sur la prévention

Et la protection du consommateur

Rendre plus transparent l'accès au réseau

Inversion de la charge de la preuve

La BNetzA a introduit un mécanisme de *revenue cap*

équilibrés. Ce changement est un réel progrès : malgré la réforme de la loi contre les limitations de la concurrence visant à obliger le libre accès aux réseaux, le régulateur (avant la réforme, il s'agissait uniquement du *BKartA*) se heurtait dans la pratique à des problèmes de procédures, car c'était sur elle que relevait la charge de la preuve.

C'est également pour ces raisons que la nouvelle loi énergétique prévoit un contrôle *ex ante* des prix. L'ancienne réglementation (sur la base d'un contrôle *ex post*) n'était pas adaptée, car les opérateurs retardaient ou empêchaient la mise à disposition des informations nécessaires à la vérification des prix. Par ailleurs, le contrôle se limitait à déterminer les opérateurs qui divergeaient nettement du prix moyen pratiqué pour ensuite vérifier leur calcul des prix. Si, comme on a pu l'observer à plusieurs reprises, tous les opérateurs augmentent leurs prix, la pratique par le prix moyen pour déterminer le mauvais élève n'a plus de sens. C'est pourquoi le législateur a opté pour le contrôle *ex ante* : chaque augmentation de tarif requiert désormais l'autorisation de la *Bundesnetzagentur*. Celle-ci, pour sa part, souhaite renforcer le caractère incitatif de la politique des prix. Pour cela, elle a choisi le modèle du *revenue cap*, donc la fixation *ex ante* par la BnetzA d'une limite supérieure pour le chiffre d'affaires. Un tel système incite les opérateurs à réduire leurs coûts, afin de maximiser leurs bénéfices.

Spécificités du secteur gazier

En matière d'accès aux réseaux et de transport, le gaz se distingue de l'électricité par des facteurs techniques et économiques, rendant ainsi la régulation à la fois plus pressante, mais également plus délicate. Les coûts d'installation des réseaux sont caractérisés par des économies d'échelle considérables (la capacité d'un gazoduc croît très fortement avec son diamètre), ainsi que des économies de coûts si on construit plusieurs gazoducs côte à côte (moins de coûts de construction, de sécurité et d'entretien, de droits de passage). Entre les pays européens, la tarification des réseaux de gaz varie fortement, témoignant du faible niveau d'intégration au plan européen. Les prix sont les plus bas aux Pays Bas, suivis de la Grande-Bretagne. L'Allemagne se trouve à l'autre extrême, suivie de la France et de l'Italie.

... deux modèles pour le calcul des tarifs de transport

A côté des degrés divers de concurrence, cette variabilité s'explique par le choix des modèles utilisés pour calculer les tarifs de transport. Deux modèles de base existent : soit on suppose un transport physique du gaz d'un point A vers le point B, soit on suppose un transport fictif sur la base d'une opération d'arbitrage qui ne calcule que le flux net. Dans le dernier cas, l'éloignement entre les deux points de mesure n'a pas d'influence sur le prix. L'électricité est le cas typique pour un tel système. Pour le gaz, avec ces caractéristiques physiques spécifiques, le transport se situe entre les deux modèles : bien qu'à l'extrême, les flux puissent se neutraliser (si on transporte par exemple en même temps du gaz mais en sens inverse), dans la plupart des cas, un transport physique du gaz, au moins partiel, a lieu, nécessitant des opérations de pompage.

Le modèle *Entry/Exit* entrera en vigueur le 01-10-2006

L'Allemagne pratique pour l'instant un modèle basé sur le transport physique du gaz. Celui-ci a plusieurs désavantages. D'abord, il est très gourmand en coûts de transaction, car le client doit indiquer le point exact d'entrée et de sortie, ainsi que le chemin complet de la transaction. Ensuite, il laisse une marge plus importante à l'opérateur, ce qui se solde généralement par une tarification plus élevée puisque l'opérateur économise des coûts du fait des possibilités d'arbitrage dans les réseaux. La nouvelle autorité de régulation (la BnetzA) est en train d'élaborer un nouveau modèle, appelé *Entry/Exit*, censé entrer en vigueur le 1^{er} octobre 2006. Il est basé sur un compromis entre les deux modèles de base et est préféré par la plupart des experts, dont la Commission européenne. Trois pays européens le pratiquent déjà : l'Italie, l'Irlande et la Grande-Bretagne. Selon ce modèle, l'opérateur demande un tarif à l'entrée et à la sortie, le coût de transport n'est pas directement chiffré, mais entre sur la base

d'un forfait dans les prix à l'entrée et à la sortie. Actuellement, la BnetzA et les grands groupes négocient encore les modalités exactes du modèle.

Un autre point central de la loi EWG est le démantèlement (*unbundling*) des groupes intégrés. Il concerne la séparation des activités production et distribution des activités de réseau. Cette séparation, si elle est nette, est une condition essentielle pour le bon fonctionnement de l'autorité de régulation. Si les groupes sont démantelés, le problème de l'abus concernant l'accès aux réseaux pour des fins de subventionnement croisé d'activités déficitaires est moindre. Cependant, la forme la plus nette d'une telle séparation – la séparation en termes de propriété distincte – n'est pour l'instant pas réalisable en Allemagne, les résistances de la part des grands groupes restant trop fortes. C'est pourquoi le démantèlement restera pour l'instant limité à une séparation comptable, opérationnelle et juridique.

L'*unbundling* restera limité

Les trois sources de régulation du secteur des énergies de réseaux

Tribunaux	Office fédéral des Cartels	Bundesnetzagentur
<ul style="list-style-type: none"> discussions publiques quant au niveau approprié des prix et du couplage du prix gaz au prix du pétrole, formulées auprès de tribunaux décisions des tribunaux par rapport aux plaintes collectives et individuelles 	<ul style="list-style-type: none"> procédure en vue d'une interdiction de contrats de fourniture de long terme procédures des instances fédérales et des Länder concernant le niveau des prix (consommateur et industrie), prévention d'une situation d'exploitation du consommateur final (<i>Ausbeutungsmissbrauch</i>) contrôle le niveau de concentration pour éviter une position dominante 	<ul style="list-style-type: none"> simplification de la tarification des réseaux sur la base du modèle <i>entry/exit</i> régulation du prix par <i>revenue cap</i> autorisation <i>ex ante</i> des prix de réseaux, prévention d'une situation avec des barrières à l'entrée trop élevées (<i>Behinderungsmissbrauch</i>) surveille le démantèlement

En fonction de l'action conjointe des trois sources de régulation, l'avenir du secteur énergétique allemand peut varier entre deux scénarios. Dans un premier scénario – « concurrence I » –, la concurrence ne s'intensifie que faiblement, les prix n'augment plus que légèrement ou se stabilisent, les grands groupes ne perdent que peu de parts de marché et les entrées de nouveaux opérateurs restent peu nombreuses. Un tel scénario peut devenir réalité si la jurisprudence confirme la politique de prix des grands opérateurs en se soldant par une faible réduction de la durée des contrats d'approvisionnement et se limitant à une simple publication du calcul des prix. Dans ce scénario, les grands groupes trouvent des accords à l'amiable avec le BkartA, conduisant à l'élargissement de leur gamme de produits et à la promesse de maintenir les prix à un certain niveau pour une certaine durée. Enfin, le lien entre les prix du pétrole et du gaz sera maintenu dans ce scénario.

Deux scénarios pour l'avenir du secteur énergétique allemand

L'autre option – « concurrence II » – est plus optimiste. L'intensité de la concurrence augmenterait fortement, les prix entameraient une réelle baisse et les grands opérateurs perdraient des parts de marché au bénéfice de nouveaux entrants. Dans ce cas, non seulement l'outil du *revenue cap* et du contrôle *ex ante* conduirait à une baisse des prix, la BnetzA obtiendrait surtout pleinement gain de cause dans son but de faire baisser les coûts et la tarification des réseaux, ainsi que la durée des contrats d'approvisionnement. Mais compte tenu de la situation actuelle sur le marché, un tel scénario est moins crédible. Ceci n'est pas nécessairement un désavantage, car il faut ne faut pas perdre de vue la sécurité d'approvisionnement. Celle-ci ne dépend pas uniquement de la production, mais également des investissements dans les réseaux existants. Une baisse des prix et des tarifs rend, au mois à moyen terme, de tels investissements plus difficiles. La véritable tâche centrale de la nouvelle BnetzA sera ainsi de trouver le bon équilibre entre le niveau des prix et le maintien à long terme de la sécurité d'approvisionnement qui passe par la qualité des réseaux (excellente en Allemagne), ainsi que le pouvoir de négociation face aux grands groupes producteurs (russes, norvégiens, etc.).

Un équilibre à trouver entre baisse des prix et sécurité de l'approvisionnement

SOUS LA PRESSION CONTINUE DE LA COMMISSION européenne ainsi que des utilisateurs nationaux, l'Allemagne s'est dotée au fur et à mesure d'un modèle de régulation original du secteur des énergies de réseaux, basé sur l'action conjointe de trois institutions. Ce modèle, qui marque la deuxième étape dans la libéralisation du secteur énergétique, dispose de tous les atouts pour achever ce processus et renforcer la concurrence à l'intérieur du secteur. Il n'est pas en rupture avec la première phase de libéralisation, ni avec la culture réglementaire allemande. La tâche que ce modèle doit accomplir est de surveiller le niveau des prix finaux (bien que nous soyons dans une phase de hausse des prix des matières premières, réduisant ainsi mécaniquement la marge à la baisse) et le niveau de concentration, mais la régulation doit également permettre aux groupes énergétiques allemands de progresser sur le chemin de la consolidation, allemande et européenne.

Compte tenu de la dépendance croissante de l'Europe en matière d'importation d'énergie, assurer l'approvisionnement énergétique sera un des principaux défis pour l'Europe. Aujourd'hui déjà, la dépendance vis-à-vis d'un pays comme la Russie est très élevée. La politique des grands groupes allemands, qui consiste à tisser des liens capitalistiques avec des entreprises productrices, est un investissement dans l'avenir. Ainsi, E.ON, détient environ 6,5 % du capital du russe Gazprom – à moyen terme, il souhaite porter cette participation à 10 %. D'autres coopérations prennent la forme de joint ventures comme celui entre BASF et Gazprom, baptisé WINGAS. Ces liens seront d'une valeur stratégique considérable compte tenu du processus de concentration des groupes énergétiques non seulement à l'intérieur de l'Union européenne, mais également au delà de ses frontières. La constitution de champions est dans ce contexte fondamentale, qu'ils soient européens ou nationaux. Ces champions disposeront non seulement des moyens pour maintenir les investissements nécessaires dans les infrastructures, mais seront également des partenaires plus adéquats face à des géants comme Gazprom. Dans ce contexte, la capacité de négociation d'une entreprise est encore renforcée lorsqu'elle a une implication multinationale. Si le projet de fusion E.ON-Endesa (le groupe ainsi formé deviendrait de loin le premier en Europe) paraît ainsi plus avantageux que celui de GDF-Suez, la question de la localisation du siège d'un champion ne peut pas laisser indifférent les gouvernements concernés : non seulement en termes de recettes fiscales pour la collectivité, mais également en termes de savoir-faire pour les entreprises gravitant autour, ainsi que de recherche et développement, sans parler des d'activités de mécénat pour la culture et la science.

Indications bibliographiques :

- **AUTRET F.**, « Energie : une politique énergétique entre compétitivité et environnement », *Regards sur l'économie allemande*, n° 72, juillet 2005
- **BART H.**, « Regulierung am Strommarkt – Umweltschutz und Wettbewerb », *IW-Positionen*, n° 17, 2005
- **COMMISSION EUROPÉENNE**, « Rapport sur l'état d'avancement de la création du marché intérieur du gaz et de l'électricité », Bruxelles, 15 novembre 2005
- **COURIVAUD H.**, « Le secteur de l'électricité à l'heure de la libéralisation », in **BOURGEOIS I.** (dir.), *Allemagne 2001. Regards sur une économie en mutation*, CIRAC, 2001
- **DIEKMANN J. et al.**, « Energiepreise in Bewegung », *DIW Wochenbericht* 44/2004
- **GABEL M.**, « Industrie et ménages face au double choc : euro et coûts énergétiques », *Regards sur l'économie allemande*, n° 74, décembre 2005
- **HIRSCHHAUSEN, C., BECKERS, T.**, « Reform der Erdgaswirtschaft in der EU : Wie viel Regulierung braucht der Wettbewerb ? », *DIW, Discussion papers*, septembre 2004
- **SINN, H.-W.**, *Fusion E.ON-Ruhrigas : die volkswirtschaftlichen Aspekte*, Rapport de l'institut ifo, 10 avril 2002.