

## **LES AUTORITES INDEPENDANTES, NOUVEAU MODE DE GOUVERNANCE ?**

**Discours d'André Merlin  
Forum d'Iéna, Paris le 22 juin 2006**

Débat présidé par M. André Merlin sur le thème : « Quelle articulation souhaitable avec les processus européens et internationaux ? Comment favoriser la cohérence entre autorités sectorielles nationales et autorités transversales européennes ? Quelle architecture trouver ? »

Mesdames et Messieurs, Chers Présidents,

Je suis ravi d'ouvrir notre table ronde sur l'articulation entre régulation nationale et régulation européenne ou internationale.

En tant que président du Forum Européen de l'Energie et des Transports, je vous propose d'introduire la séance par quelques considérations sur la régulation du secteur de l'énergie en Europe.

L'idée que les activités des marchés de l'énergie doivent être encadrées par une autorité de régulation sectorielle fait aujourd'hui l'objet d'un large consensus.

En particulier, dans le domaine de l'électricité, les réseaux de transport présentent les caractéristiques de monopoles naturels, et constituent la colonne vertébrale du système électrique, ainsi que des marchés qui s'ouvrent à la concurrence. Au niveau national, il est indispensable que cette activité soit régulée par une autorité sectorielle indépendante, en l'occurrence la Commission de régulation de l'énergie (ou CRE).

En vertu de la directive européenne sur « le marché intérieur de l'électricité » de 2003, il y a désormais obligation d'avoir un régulateur sectoriel dans chacun des 25 Etats membres de l'Union Européenne. Néanmoins, de grandes différences existent entre pays quant aux pouvoirs et prérogatives des régulateurs, en raison des différences d'organisation des systèmes électriques nationaux et de l'application du principe de subsidiarité.

Les directives européennes prévoient, il est vrai, un certain nombre de principes communs aux Etats membres :

- l'éligibilité des clients finals qui sont libres de choisir leur fournisseur ; au 1<sup>er</sup> juillet 2007, il est prévu que l'ouverture du marché soit totale, y compris pour les consommateurs domestiques ;
- l'accès « régulé » aux réseaux électriques de transport et de distribution ;
- la séparation juridique du gestionnaire du réseau de transport d'électricité ;

- l'existence d'une autorité de régulation sectorielle indépendante ; en France, il s'agit de la CRE ;
- l'autorité de régulation nationale doit veiller à une bonne coordination avec les autorités de concurrence, mais aussi avec les régulateurs nationaux des autres Etats membres, au sein du Groupe européen des régulateurs de l'électricité et du gaz (ERGEG) créé par la Commission.

Mais les différences dans le rôle et le pouvoir de ces régulateurs créent inévitablement une complexité et, peut-on le dire, des obstacles dans l'organisation d'un véritable marché intégré de l'énergie. Par ailleurs, des notions telles que « la sécurité d'approvisionnement » ou, plus encore, le « service public » ne sont pas toujours comprises de la même manière dans les différents pays.

Pour analyser le dispositif de régulation, il me semble que la première question à aborder est de savoir qui sont les opérateurs et les activités à réguler ?

Dans l'électricité, la régulation s'intéresse tout d'abord aux monopoles naturels constitués par les réseaux.

Ainsi, pour ce qui concerne la séparation du gestionnaire du réseau de transport, en France, RTE est devenu une société, certes filiale d'EDF, mais dont l'indépendance est garantie par la loi et soumise au contrôle de la CRE.

RTE est également propriétaire des infrastructures du réseau de transport d'électricité. En Europe, tous les GRT ne sont pas propriétaires des réseaux qu'ils exploitent.

La loi française précise en outre les missions de service public dont est chargé RTE : veiller à une desserte électrique fiable et de qualité du territoire français, au meilleur coût et sans discrimination pour les utilisateurs qui accèdent au réseau qu'ils soient producteurs, consommateurs ou distributeurs.

Parallèlement, RTE joue un rôle crucial dans le développement des marchés et des échanges d'électricité. Le réseau français est connecté à pas moins de 6 autres réseaux électriques voisins, ce qui lui confère un rôle de carrefour européen des échanges d'électricité qu'il faut orchestrer avec soin.

Le véritable défi, comme l'a expliqué Mme Frison-Roche, pour une entreprise qui existait avant l'arrivée du régulateur, est bien de repenser son identité dans le nouveau contexte de la régulation.

De ce point de vue, je peux dire que RTE a, dès sa création en 2000, pris la mesure de son rôle et occupe désormais une place de GRT de référence en Europe, capable de proposer des dispositifs innovants favorables au développement des marchés, mais aussi, dans le même temps, favorables à la solidarité et à la sécurité des systèmes électriques interconnectés, sous le contrôle attentif et avisé de l'autorité de régulation.

Je ne citerais que quelques exemples d'actualité :

- la mise en place de systèmes d'enchères aux frontières pour l'allocation des ressources rares que sont les capacités d'interconnexion,
- le projet de couplage des marchés électriques français, belge et néerlandais,
- l'élaboration de bilans prévisionnels par les GRT des 5 pays de l'Europe du Nord Ouest (France, Allemagne, Benelux) pour détecter les besoins d'investissement dans de nouvelles capacités de production d'électricité.

Les gestionnaires de réseaux, au sein de l'association européenne des gestionnaires de réseaux de transport d'électricité ETSO, jouent un rôle moteur pour construire des dispositifs innovants qui permettent la transition vers un fonctionnement de marché plus fiable, plus efficace car mieux intégré. Le dispositif de régulation n'est donc pas figé. Il évolue pour permettre cette intégration .

Il reste encore un long chemin à parcourir pour achever cette transition. Les marchés électriques restent encore imparfaits, comme le rappellent les conclusions du dernier rapport annuel de la Commission européenne sur la mise en place du marché intérieur de l'électricité et du gaz et de son enquête sectorielle de concurrence.

Dans ce contexte évolutif, la vraie originalité d'une autorité de régulation provient des pouvoirs dont elle dispose pour réguler les monopoles naturels et orienter l'ouverture progressive des marchés.

Il est vrai que le socle des pouvoirs que la loi a confiés à la CRE concerne la garantie d'un accès équitable aux réseaux de transport et de distribution électriques :

- il lui revient d'élaborer les tarifs pour l'usage de ces infrastructures (tarifs strictement orientés vers les coûts complets des gestionnaires de réseaux).
- La CRE veille en particulier à l'absence de subvention croisée entre activités concurrentielles et non concurrentielles.
- Elle veille à l'indépendance de RTE, gestionnaire du réseau de transport d'électricité. La CRE approuve notamment les règles de séparation comptable de RTE, son programme annuel d'investissement, son code de bonne conduite en matière de non discrimination, etc.

Mais la CRE doit exercer un certain contrôle du fonctionnement des marchés en complément du Conseil de la Concurrence. Elle supervise par exemple l'organisation du mécanisme d'ajustement journalier mis en place par RTE en concertation avec les acteurs. La loi de 2005 lui confère par ailleurs un pouvoir de contrôle du marché organisé que constitue la bourse d'électricité Powernext.

De manière plus générale, elle est amenée, souvent, à agir de concert avec les autorités de concurrence. J'en veux pour exemple le dispositif d'enchères de capacités de production virtuelles (ou « VPP ») qui a conditionné en 2000 la concentration EDF – ENBW autorisé par la Commission européenne et qui fait aujourd'hui l'objet de recommandations par la CRE.

L'image que renvoie actuellement la régulation du secteur électrique au niveau européen est encore celle d'une juxtaposition de réglementations nationales, plutôt qu'un dispositif harmonisé au sein d'un marché unique dans lequel l'ensemble des Etats membres avanceraient au même rythme.

La question se pose donc d'une meilleure harmonisation européenne de la régulation du secteur électrique pour assurer l'efficacité du processus d'ouverture et d'intégration des marchés.

Le Forum de Florence, réunissant chaque année les 25 Etats membres (plus Suisse et Norvège), les régulateurs nationaux, les représentants des associations des gestionnaires de réseaux de transport et des autres acteurs du secteur électrique (producteurs, consommateurs industriels, «traders») a, dès sa création il y a une dizaine d'années, mis en lumière la nécessité de la levée des obstacles aux échanges transfrontaliers d'électricité dans le but de créer un véritable marché européen.

Faut-il dès lors plaider pour la création d'un régulateur européen de l'énergie ?

A cet égard, l'expérience Nord Américaine peut être source d'inspiration. Lors d'un voyage d'études le mois dernier aux Etats-Unis, j'ai eu d'intéressantes discussions avec Joseph Kelliher, Président de la FERC, l'instance fédérale de régulation sectorielle. Tirant les leçons des dysfonctionnements majeurs du marché électrique californien, puis du gigantesque black-out qu'a connu la côte est des Etats-Unis et du Canada en 2003, le gouvernement fédéral a considérablement renforcé les pouvoirs de la FERC.

Cette instance est devenue, par le vote de la loi d'orientation de l'énergie d'août 2005, un véritable organisme fédéral de régulation sectorielle des systèmes énergétiques américains. Elle est notamment chargée d'imposer de nouvelles normes de fiabilité aux sociétés gérant les réseaux de transport d'électricité. Sous la tutelle de la FERC, la loi prévoit la création d'organismes chargés d'élaborer ces nouvelles normes. En outre, l'Energy Policy Act reconnaît à la FERC un pouvoir juridictionnel sur les questions de sûreté de fonctionnement du système électrique à l'égard de l'ensemble des intervenants, qui devront acquitter des pénalités en cas de violation de ces standards. On passe donc d'un système de normalisation de la fiabilité organisée sur une base volontaire, à un système contraignant contrôlé et sanctionné par le régulateur.

De ce côté-ci de l'Atlantique, la création d'un régulateur européen de l'énergie marquerait probablement la suppression de nombreux obstacles institutionnels à la concurrence, mais elle ne me semble guère envisageable dans l'état actuel de la législation et de la réglementation. Elle impliquerait un renoncement à une certaine souveraineté nationale, notamment pour orienter l'organisation d'un secteur aussi stratégique que l'énergie. Difficile d'imaginer qu'une telle solution puisse être retenue à court terme !

En revanche, la mise en place d'une coordination renforcée des opérateurs de réseaux et des régulateurs au niveau européen me semble à la fois indispensable et aisément réalisable.

Cette solution a le mérite d'être la plus pragmatique : elle n'oblige pas les pays membres à un transfert de souveraineté vers une autorité européenne tout en les poussant à s'interroger, dans le cadre de rencontres régulières, sur l'harmonisation des réglementations nationales.

La coopération renforcée est tout d'abord nécessaire pour le développement et la gestion des interconnexions.

Le récent livre vert de la Commission européenne de mars 2006 intitulé « *une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable* », appuyé par les conclusions du Conseil des ministres de l'énergie du 14 mars puis du 8 juin dernier, fait certaines propositions pour tenter de progresser.

Parmi ces propositions figure la coopération renforcée des gestionnaires de réseaux de transport, par exemple au sein d'un organisme officiel, un groupe européen rassemblant l'ensemble des gestionnaires des réseaux de transport, offrant l'expertise nécessaire pour définir les règles techniques cohérentes pour les échanges transfrontaliers et la gestion des congestions - et plus largement pour la proposition de normes communes en matière de sécurité et de fiabilité des réseaux. Le groupe européen des régulateurs (ERGEG) étant chargé de valider ces travaux de dimension supranationale.

Figure aussi l'idée d'un plan prioritaire d'interconnexion pour développer les capacités d'échanges transfrontières là où les infrastructures font défaut, en appelant à une accélération des procédures administratives pour ces infrastructures d'intérêt européen, tout en conciliant les intérêts environnementaux et locaux.

Les récentes orientations concernant les réseaux transeuropéens d'énergie qui sont sur le point d'être définitivement adoptées mettent d'ailleurs en place des coordinateurs européens pour faire progresser les projets de réseaux transeuropéens difficiles. Pour aller plus loin, une déclaration d'intérêt public européen pourrait permettre d'accélérer et de mieux coordonner les procédures d'autorisation des projets d'interconnexion.

Au-delà de ces orientations qui vont dans le bon sens, les prix élevés de l'électricité incitent tout particulièrement à s'interroger sur le meilleur dispositif de régulation pour évaluer et, le cas échéant, limiter les pouvoirs de marché de certains opérateurs.

Dans cette perspective, il faut reconnaître que le secteur électrique présente des complexités majeures :

- complexité technique du système qui brouille l'analyse des signaux de prix ; par exemple, des prix élevés signalent-ils l'exercice d'un pouvoir de marché indu ou seulement la hausse des prix des énergies fossiles et le besoin de

nouveaux investissements de production ? Ou encore l'influence du prix des permis d'émission de CO2 ?

- complexité des enjeux en termes d'investissements avec des cycles très longs ; quel cadre de régulation faut-il prévoir au sein de mécanismes de marché, qui sont par nature de plus court terme, pour favoriser ces investissements ?
- complexité des liens entre marchés nationaux ; quelles marges d'action subsistent au niveau national alors que les systèmes électriques voisins, et donc les marchés, sont interconnectés ?

Il peut être intéressant d'analyser l'évolution parallèle du cadre de régulation du secteur des communications. Ce cadre a été revu en 2003 par l'adoption d'une « directive cadre » qui a défini : 1) la boîte à outils à la disposition des régulateurs nationaux, 2) le rôle de la Commission européenne, 3) ainsi qu'une meilleure articulation entre régulation sectorielle et règles de concurrence.

Je conclurai sur cette remarque afin de laisser la place au débat, en vous remerciant pour votre attention.