



Fondation Paris-Dauphine



gouvernance
& regulation

DAUPHINE
UNIVERSITÉ PARIS

Articulation entre régulation nationale et européenne

Synthèse de conférence

Petit-déjeuner de la Chaire Gouvernance et Régulation

Université Paris-Dauphine, 1^{er} février 2018



DEBATE

Table des matières

La négociation des codes réseaux	3
Le « niveau européen »	4
L'ACER et l'appréciation des désaccords.....	5
Echanges avec la salle	7

Articulation entre régulation nationale et européenne

Petit-déjeuner de la Chaire Gouvernance et Régulation
1^{er} février 2018

D'un côté, la Commission Européenne a pour objectif de favoriser l'intégration des marchés et de promouvoir concurrence. De l'autre, les États ont conservé de larges prérogatives en matière de politique énergétique et de régulation des « utilities ». Avec la transition énergétique, les collectivités territoriales jouent aussi un rôle croissant dans le déploiement des infrastructures. Enfin les opérateurs industriels déploient des stratégies paneuropéennes.

S'appuyant sur le cas de l'électricité, cette table ronde a étudié la manière dont s'articulent concrètement les différentes stratégies concourant à façonner l'offre d'infrastructures et de services, qui dans un contexte de transition énergétique et de transformation numérique, impliquent des investissements significatifs et une coordination de ces derniers. Un intérêt particulier a été porté sur le rôle des régulateurs, et sur l'articulation entre leurs efforts de coopération horizontale, les innovations institutionnelles de la Commission européenne, les potentiels accords bilatéraux entre États, et les initiatives portées par les opérateurs.

La négociation des codes réseaux

Mathieu Pierzo

Chef de pôle Intégration des marchés européens | RTE

Les codes de réseaux

Chaque horizon de temps des marchés, du quasi-temps réel (J-1 et infra journalier) au long terme (annuel ou mensuel), fait l'objet d'un code de réseau qui régit le calcul des capacités et les modalités d'allocation. Tous ces codes ne sont pas encore en place, mais la feuille de route est très claire : harmoniser les processus et les outils permettant d'accéder à la capacité, dans le respect de nombreuses obligations. Ils sont rédigés par les TSOs (ou GRT, gestionnaires de réseau de transport) au sein de ENTSO-E (association des TSO en Europe), avant d'être soumis à un processus complexe de comitologie jusqu'à leur validation en tant que règlements européens. Il revient alors à chaque GRT de les déployer pour se mettre en conformité, ce qui représente un effort conséquent – d'autant que s'ils ont tous les mêmes obligations, tous n'ont pas les mêmes moyens.

Plusieurs niveaux de déclinaison s'appliquent, du « all TSOs » aux livrables régionaux. RTE, par exemple, relève de quatre régions : la région Channel (France, Hollande, Angleterre, Belgique), SWE (Portugal, Espagne, France), CSE (Italie, France – avec la problématique de la Suisse) et CORE, fusion de la région-CWE (France, Allemagne, Benelux) avec la région CORE allant de la Pologne à la Roumanie). Le cadre d'application est donc assez compliqué compte tenu de la variété des réseaux en présence et du degré de maturité du déploiement des marchés.

L'exemple des zones de prix

Le plus souvent, les zones de prix correspondent aux frontières politiques des pays (France, Allemagne), mais il arrive que certains pays soient divisés en plusieurs zones de prix (Suède, Norvège, Italie) afin de refléter les congestions internes. Le code de réseau CACM (allocation des capacités et gestion des congestions) demande à tous les pays continentaux de travailler sur la définition des zones de prix. Cette étude, qui doit être récurrente, cherche notamment à traiter les congestions internes aux zones, potentielles génératrices de *Loop Flows*, flux originaires et à destination d'un même pays passant par des pays voisins. La première étude sera publiée prochainement, ce qui ouvrira une consultation publique d'un mois. Ces consultations – obligatoires pour tous les codes de réseaux – constituent un levier important d'appropriation. Mais, dans les faits, leur impact est relativement limité au regard du faible niveau de participation.

En résumé, les codes de réseaux sont de très bons outils qui obligent à travailler ensemble. Pour autant, les combats nationaux demeurent, chacun cherchant à préserver ses intérêts. Par ailleurs, même si le cadre d'application est complexe (la région core couvre 13 pays), les travaux en cours permettent de faire évoluer les pratiques, tant du côté des TSOs que du côté des régulateurs.

Le « niveau européen »

Jean-Michel Glachant

Directeur | Florence School of Regulation – European University Institute

Si chacun a le sentiment de savoir ce qui se passe dans son pays, il est très difficile de comprendre le fonctionnement du niveau européen. Et pour cause, le niveau européen n'existe pas comme un Etat dans un pays ! Les États-membres ont construit leur « chapeau » de façon à ce qu'il ne les gêne pas au quotidien.

En l'absence d'administration fédérale, la logique est celle du multilatéral communautaire (les règles communes sont décidées et produites ensemble, puis mises en œuvre par les administrations nationales). Seules les décisions de la Direction de la concurrence, qui n'est liée par aucun compromis de régulation sectorielle, s'appliquent de manière unilatérale.

Le multilatéral communautaire

Les acteurs nationaux qui composent le niveau européen produisent des principes et des méthodes, donc une régulation. Mais celle-ci est multilatérale communautaire, construite avec presque autant de droits de veto que de pays. Et cette méthode est capable de faire dire à l'Allemagne qu'elle n'est pas suffisamment grande pour avoir deux zones de prix, et au Luxembourg qu'il est suffisant grand pour ne pas fusionner avec un autre.

Ainsi, alors que la première directive sur le marché de l'électricité date de 1996, il n'existe toujours pas de règles communes complètes pour le marché et les réseaux électriques. Cette situation est volontaire. Le premier code de réseaux, qui date de 2015, pose des principes pour la plupart des questions, mais pas encore toutes ; mais ne propose pas de méthodes, qui sont produites séparément.

L'unilatéral fédéral

Seule la politique de concurrence est européenne. L'autorité européenne de concurrence peut ainsi annuler ce qui a été décidé par les régulateurs nationaux. En témoignent des exemples fameux dans les télécoms. Mais il arrive aussi que la Cour de Justice freine les appétits d'européanisation en Europe. C'est ainsi qu'il a refusé aux Finlandais un droit d'accès pour vendre leur énergie verte en Suède au tarif vert suédois, au motif que l'énergie verte relève encore des politiques publiques nationales.

En résumé, les grandes décisions structurantes du secteur de l'énergie sont prises par des lois mais sans un processus prédéfini et prêt à l'emploi de production des méthodes d'application. Il est presque la norme que les processus « communautarisés » s'auto-règlent et s'auto-surveillent : l'ACER n'est-elle pas composée des régulateurs nationaux eux-mêmes ; et l'ENTSO-E des gestionnaires nationaux des réseaux de transport ?

L'ACER et l'appréciation des désaccords

Jean-Yves Ollier

Vice-président de la commission des recours de l'ACER

Lorsqu'un gestionnaire de réseau ou un régulateur est en désaccord avec une décision de l'ACER, le premier niveau de recours est la commission des recours de l'ACER et le second, la Cour de justice. La commission des recours de l'ACER a rendu sa première décision il y a un an.

Un cadre de coordination

L'ACER a été créée dans le cadre du troisième paquet énergie, en 2009. Les États-membres ont choisi de confier plusieurs fonctions contribuant à l'équilibre de marchés imparfaits à des instances de régulation totalement indépendantes, et d'intégrer complètement les marchés européens de l'électricité en posant de grands principes opérationnels. Ces décisions ont spontanément engendré un besoin de coordination spécifique dans trois domaines, confiée à l'ACER.

- L'élaboration des règles d'application

Ce processus long et complexe a permis d'aboutir – certes avec retard – à l'élaboration de huit codes réseaux dans le domaine de l'électricité, lesquels requièrent l'adoption à par des décisions conjointes et unanimes des régulateurs concernés d'une centaine de méthodologies et décisions régionales.

- La surveillance des marchés de gros

L'ACER opère une collecte centralisée des données de trading – afin d'éviter les doublons entre collectes nationales – et contribue à la coordination des activités de surveillance et d'enquête des régulateurs nationaux.

- La régulation des infrastructures transfrontières

Dans le cas des interconnexions exemptées, les régulateurs concernés prennent exactement la même décision. Le cas échéant, l'ACER peut intervenir pour les mettre d'accord. Cette perspective agit souvent comme un facteur d'accord spontané.

L'ACER travaille dans une démarche de co-élaboration dans la mesure où les régulateurs nationaux mettent à sa disposition leurs collaborateurs.

Une instance de décision en cas de désaccord des régulateurs

Dans le cadre de la mise en œuvre du code réseau CACM, la méthodologie proposée par les gestionnaires de réseaux de transport n'a pas permis un accord à l'unanimité des régulateurs. Elle a donc été renvoyée à la décision du directeur de l'ACER qui a amendé la proposition des GRT. Cette décision a été contestée par le régulateur, le gestionnaire de réseau et l'opérateur historique autrichiens, et renvoyée devant la commission des recours de l'ACER qui a été conduite à prononcer sa première

décision sur le fond. En l'occurrence, elle a rejeté le recours. Le sujet est actuellement devant la Cour de justice.

En résumé, le multilatéral est aussi un sujet de gouvernance dont les limites sont en cours de discussion devant la Cour et dans le cadre de l'élaboration du paquet Énergie Climat. Un équilibre subtil doit être trouvé, à mesure que les compétences de l'Agence progressent. L'objectif n'étant pas de le mettre en œuvre, mais de favoriser les accords spontanés.

Echanges avec la salle

En Allemagne, le tarif de l'électricité pour les ménages a quasiment doublé et les risques de black-out sont avérés. La volonté de réguler porte-t-elle aussi sur la diminution des tarifs et l'amélioration de la qualité du courant ?

Jean-Michel Glachant

Le niveau européen de régulation n'est pas en première ligne ici. Les jeux de marché sont le fait des opérateurs, des investisseurs, des acheteurs, des vendeurs et autres intermédiaires. Quant aux politiques énergétiques, elles relèvent, en Europe, essentiellement des États.

Mathieu Pierzo

Deux codes de réseaux concernent l'exploitation du réseau : System Operation Guidelines et Emergency & Restoration. Les obligations sont claires et vont vers une plus grande solidarité des opérateurs. Il s'agit notamment de mettre en place des analyses de sûreté régionales opérées par des centres de coordination et non plus au niveau national. Ces analyses visent à détecter des risques à plusieurs étapes de la journée et à envoyer des messages de prévention aux GRT, à qui il revient de mettre en place des actions préventives. Pour la partie tarifaire, la régulation est nationale.

Jean-Yves Ollier

En Allemagne, l'énergie représente le septième du prix de l'électricité. Cela tient à la mise en œuvre de l'objectif climatique européen, aux coûts du réseau et à l'asymétrie tarifaire entre les grandes entreprises industrielles et les particuliers.

Avez-vous effectué un benchmark avec les autres secteurs et, le cas échéant, quels enseignements en tirez-vous ?

Jean-Yves Ollier

Il existe différentes structures : sectorielles (France), multisectorielles (Allemagne) et hybrides (Angleterre, Italie). Nous avons tenté de créer des dynamiques transversales au niveau national (via la création du Club des Régulateurs, notamment) et au niveau international (via le réseau des régulateurs économiques au sein de l'OCDE).. En France, la loi portant statut des AAI a permis de formaliser les coopérations entre les autorités de régulation sur les sujets fonctionnels. Au niveau européen, il n'existe pas d'instance formelle multisectorielle. Les instances d'appel des agences de coopération ont toutefois décidé de travailler ensemble, pour mutualiser les décisions de procédure.

Comment concilier l'existence d'un régulateur européen et la nécessité de conserver l'indépendance du pouvoir décisionnaire des instances de type collèges ?

Jean-Yves Ollier

La coordination entre régulateurs est une nécessité sur les questions transfrontalières. La création d'interdépendances par l'Union est un grand sujet de la vie institutionnelle. A partir du moment où l'instance de coopération est elle-même indépendante, cela ne devrait pas poser pas de difficulté. Mais la notion d'instance indépendante des autorités politiques est plus complexe à définir au niveau européen.

Jean-Michel Glachant

Outre le « multilatéral communautaire » et « l'unilatéral fédéral », il existe aussi le « multilatéral volontaire » – gage de vivre-ensemble. Ce dernier a fonctionné durant des années, notamment au travers du Forum de Florence. La création de cesespaces multilatéraux volontaires est une méthode à explorer d'un oeil neuf. Le plus souvent, elle présente un effet d'entraînement entre « parties prenantes ».

Olivier Lavoine, ancien directeur financier de RTE

Au cours des quinze dernières années, plusieurs initiatives industrielles d'opérateurs ont été prises, comme le « Trilateral Coupling » visant à fluidifier les accès entre les marchés français, belge et néerlandais. De la même façon, les mécanismes de « Flow-Based » ont été initiés par des opérateurs. Il existe donc plusieurs couches de multilatéralisme en Europe : celle des régulateurs et celle des opérateurs. Le point clé est celui de la gouvernance entre opérateurs, ainsi qu'entre opérateurs et régulateurs.



Fondation Paris-Dauphine

Chaire Gouvernance et Régulation
Fondation Paris-Dauphine
Place du Maréchal de Lattre de Tassigny - 75116 Paris (France)
<http://chairgovreg.fondation-dauphine.fr>