

**Audition de M. Philippe de Ladoucette
Président de la Commission de Régulation de l'Énergie (CRE)
auprès de la Commission ITRE du Parlement européen
sur le thème « l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie »**

Bruxelles, 24 janvier 2008

Madame la Présidente, mesdames et messieurs les rapporteurs, mesdames et messieurs les députés européens,

Les propositions contenues dans le 3^e paquet énergie en cours de discussion au sein de votre Assemblée et au Conseil des ministres constituent un progrès incontestable en vue de la consolidation du marché intérieur de l'énergie.

L'expérience de ces dernières années a montré l'importance d'une régulation européenne forte en harmonie avec celle opérée par les régulateurs nationaux. A cet égard, la mise en place d'une Agence de Coopération des Régulateurs de l'Énergie (ACER) constitue une innovation ambitieuse.

Toutefois, pour être la plus constructive possible, cette réflexion sur une Agence de Coopération des Régulateurs de l'Énergie (ACER) doit être conduite de manière pragmatique et efficace :

- l'Agence doit s'inscrire dans la **continuité du travail de coordination étroite entrepris depuis de nombreuses années** par les régulateurs nationaux en matière d'élaboration de règles communes, notamment dans le cadre de la coopération régionale ;
- l'Agence doit être **dotée de pouvoirs contraignants** permettant de rendre certaines règles obligatoires lorsque cela apparaît indispensable, en particulier sur les questions transfrontalières ;
- la mise en place de l'Agence doit permettre le maintien de la **primauté de la régulation externe sur l'autorégulation des gestionnaires de réseaux**.

* * *

1. La création de l'ACER est une initiative positive, sous réserve que soient renforcées les conditions de son indépendance, tant fonctionnelle que décisionnelle, que ses attributions soient étendues et qu'elle dispose de pouvoirs contraignants

Ce projet d'agence nous paraît en effet très utile à la consolidation du marché intérieur de l'énergie afin de garantir la supervision des régulateurs sur les conditions de développement et sur le fonctionnement des réseaux européens d'électricité et de gaz.

Toutefois, ainsi que le souligne M. le rapporteur Brunetta dans son document de travail, l'ACER dans sa version actuelle dispose de pouvoirs insuffisants au regard des compétences attribuées aux réseaux européens de Gestionnaires de Réseaux de Transport (GRT) d'électricité et de gaz.

La place centrale occupée par le marché français sur les marchés européens de l'électricité et du gaz nous a permis d'apprécier la nécessité pour une autorité de régulation à l'échelle européenne de disposer de pouvoirs forts à l'égard de l'ensemble des GRT européens.

De notre point de vue, **le renforcement des pouvoirs et de l'indépendance des régulateurs prévu au niveau national doit se refléter de manière symétrique à l'échelle de l'Agence**. Or, la proposition de la Commission européenne remet en question l'équilibre institutionnel établi au niveau national entre les GRT et les autorités de régulation qui les contrôlent.

Les propositions actuelles de la Commission européenne aboutiraient en effet à un renforcement excessif des attributions du groupement européen des GRT (ENTSO), tant pour le secteur de l'électricité que pour celui du gaz, au détriment des régulateurs qui sont les meilleurs garants du bon fonctionnement du marché intérieur :

- les GRT disposeraient d'un large pouvoir pour adopter des codes portant sur un trop vaste périmètre, comprenant non seulement les codes techniques mais également les codes commerciaux
- aucun contre pouvoir n'est prévu, de la part de l'ACER qui aura un rôle essentiellement consultatif
- aucune précision n'est donnée quant au caractère contraignant de ces codes, au contrôle de leur contenu et de leur application, ni aux mesures en cas de non-respect de ceux-ci par un GRT.

Pour prévenir les difficultés rencontrées aujourd'hui, relevées dans les rapports de l'ERGEG sur le blackout de 2003 et sur la panne électrique de 2006, il est nécessaire de renforcer la sécurité du réseau européen par de nouvelles règles techniques harmonisées et juridiquement contraignantes, sous le contrôle rigoureux d'une autorité européenne indépendante des gestionnaires de réseaux. Or, eu égard à la faiblesse des pouvoirs accordés pour le moment à l'ACER, il existe un risque élevé que s'instaure une autorégulation des gestionnaires de réseaux, pouvant conduire à la répétition d'incidents majeurs.

Par ailleurs, **l'une des principales difficultés réside actuellement dans l'absence de pouvoirs forts des régulateurs en matière d'échanges aux frontières**. Or, **les pouvoirs qu'il est aujourd'hui envisagé de conférer à l'agence et aux régulateurs nationaux ne permettraient pas de résoudre ce type de difficultés**.

2. En l'état actuel de la proposition de la Commission européenne, l'indépendance du Conseil des régulateurs n'est pas assurée

Pour rappeler les termes de M. le rapporteur Brunetta, le mode de gouvernance interne de l'Agence doit reprendre les principes en vigueur au niveau national en matière de régulation du secteur de l'énergie

- L'autorité du Conseil des régulateurs, l'étendue de ses pouvoirs et son indépendance vis-à-vis de la Commission européenne comme des Etats membres nous apparaissent comme des points essentiels, qui ne sont actuellement pas assurés en l'état actuel des textes ;
- dans un souci d'opérationnalité, le Conseil d'administration doit par conséquent demeurer une structure réduite et se limiter à la gestion administrative de l'Agence ;
- le Directeur de l'Agence, de par son mode de nomination par le Conseil d'administration, la durée de son mandat en décalage par rapport à celui des membres du Conseil des régulateurs, ses pouvoirs décisionnels et de représentation vis-à-vis de l'extérieur, dispose d'un poids excessif dans la nature des décisions qui seront rendues par l'ACER.

Je m'associe donc pleinement aux propositions présentées dans ce domaine par Sir John Mogg. Je souhaite en outre insister sur le fait que **le processus d'élaboration des décisions doit permettre à l'ACER de ne pas être qu'un simple organe consultatif mais un organe décisionnel ayant le pouvoir de prendre rapidement des décisions qui s'imposent directement aux acteurs du marché.**

La Commission européenne estime qu'en l'état actuel de ses prérogatives, il lui est difficile de délivrer de telles compétences à l'ACER. L'importance de l'enjeu nécessiterait que le Parlement européen examine la possibilité offerte par l'article 308 du Traité CE qui permet de créer tout organe *sui generis* pour atteindre les objectifs fondamentaux de l'Union européenne

Dans tous les cas, l'articulation entre les compétences et les pouvoirs des régulateurs nationaux d'une part et ceux de l'ACER d'autre part doit être clairement précisée.

3. En effet, pour éviter de mettre en place une Agence qui ne serait qu'une coquille vide, il convient d'appuyer ses compétences propres par une harmonisation « par le haut » des pouvoirs confiés aux régulateurs nationaux, comme l'ont proposé le CEER et la Commission européenne

En particulier, je soulignerai parmi les propositions de la Commission européenne le renforcement des attributions de l'ensemble des autorités de régulation nationales sur cinq points essentiels :

- **l'indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics comme des entreprises du secteur** par l'octroi de la personnalité morale et de l'autonomie financière ;
- **La fixation des tarifs** d'utilisation et d'accès aux réseaux de transport et de distribution ;

- **L'approbation des programmes d'investissements** des Gestionnaires de Réseaux de Transport (GRT) et des Gestionnaires de Réseaux de Distribution (GRD) ;
 - **La gestion des interconnexions aux frontières ;**
 - **La possibilité de mettre en œuvre des mesures de régulation asymétrique** telles que les programmes de *gas release* et le dispositif de *virtual power plants*.
4. **Par conséquent, la mise en place d'une Agence indépendante, disposant de véritables pouvoirs décisionnels ainsi que d'une réelle faculté de contrôle sur les activités des GRT, revêt une importance fondamentale**

Il me paraît souhaitable que soient reprises les propositions suivantes élaborées par le CEER, dont nous sommes heureux de constater qu'un certain nombre figurent au sein du document de travail de M. le rapporteur Brunetta :

- **Les projets de codes préparés par le Réseau européen des GRT :**
 - **doivent s'inscrire strictement dans le cadre défini par les lignes directrices stratégiques** préalablement établies par la Commission, assistée de l'ACER, et rendues obligatoires via la procédure de comitologie ;
 - **l'Agence dispose ensuite de la faculté d'approuver ou de modifier les codes proposés par les GRT.**
- l'élaboration de codes par les GRT doit se limiter aux codes techniques et **exclure les codes commerciaux ;**
- l'étendue exacte de ces codes techniques doit être précisée en amont de l'intervention des GRT, en étroite consultation avec l'ACER : l'Agence doit disposer de pouvoirs de contrôle sur le contenu des règles adoptées par les GRT et sur leur application ainsi que de pouvoirs contraignants quant aux mesures qui seront prises en cas de non respect par un GRT ;
- **un simple avis sur les projets de plans d'investissements décennaux des GRT n'est pas suffisant ;** conformément aux compétences dont dispose déjà la CRE et qui seront accordées par les propositions de directives à l'ensemble des autorités de régulation nationales en matière d'investissements, l'ACER doit pouvoir **examiner et approuver** ces plans ;
- dans le cadre de l'élaboration de ses recommandations, **c'est à l'ACER et non aux GRT de mener des consultations publiques** auprès des acteurs du marché et des consommateurs (compétence déjà existante pour l'ERGEG) ;
- en outre, je ne peux que m'associer à la proposition de M. le rapporteur Brunetta destinée à répliquer au niveau de l'ACER le renforcement de l'indépendance et de l'autonomie des régulateurs nationaux : cela implique que l'Agence doit notamment disposer de la personnalité juridique et d'une part de ressources propres en plus des dotations prévues dans la proposition de règlement.

* * *

En conclusion, le principe d'une Agence de Coopération des Régulateurs de l'Energie (ACER) doit recevoir un accueil favorable de la part de tous les acteurs concernés, à condition de prendre en compte les propositions du CEER afin que le renforcement des pouvoirs et de l'indépendance des régulateurs au niveau national se retrouve de la même façon à l'échelle de l'Agence, ce qui n'est pas acquis pour le moment.

Nous partageons pleinement sur ce point les préoccupations de M. le rapporteur Brunetta appelant de fait à une « harmonisation par le haut » des compétences des régulateurs, en dupliquant au niveau européen les progrès accordés au niveau national.

Au-delà des objections sur le cadre juridique imposé par le modèle actuel des agences communautaires, la situation appelle un effort d'imagination constructive, permettant de mettre le droit en accord avec les exigences ardentes de la réalité.

Dans ce contexte, nous sommes convaincus que la clairvoyance dont feront preuve mesdames et messieurs les parlementaires permettra de dégager une solution efficace et équilibrée.