De l'établissement des normes à la mise en oeuvre de la régulation du marché : l'exemple de la Commission de régulation de l'énergie (CRE)

From standards definition to the implementation of market regulation : the case of the Energy Regulatory Board (CRE)

François Morin

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economiepublique/214>

DOI : 10.4000/economiepublique.214

ISSN : 1778-7440

Éditeur

IDEP - Institut d'économie publique

Édition imprimée

Date de publication : 15 janvier 2005

ISBN : 36-26-44-X

ISSN : 1373-8496

Référence électronique

François Morin, « De l'établissement des normes à la mise en oeuvre de la régulation du marché : l'exemple de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) », *Économie publique/Public economics* [En ligne], 14 | 2004/1, mis en ligne le 05 janvier 2006, consulté le 11 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/economiepublique/214> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/economiepublique.214>

économie publique

études et recherches

Revue de l'Institut d'Économie Publique

Deux numéros par an

n° 14 - 2004/1

économiepublique sur internet : www.economie-publique.fr

© Institut d'économie publique – IDEP

Centre de la Vieille-Charité

2, rue de la Charité – F-13002 Marseille

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Imprimé en France.

La revue **économie**publique bénéficie du soutien du Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

ISSN 1373-8496

Dépôt légal décembre 2004 – n° imprimeur 362644X

De l'établissement des normes à la mise en œuvre de la régulation du marché : l'exemple de la Commission de régulation de l'énergie (CRE)

François Morin *

Introduction

À la lumière des événements les plus récents, et notamment géopolitiques, il est désormais évident que nous entrons dans une nouvelle phase de l'économie mondiale, beaucoup plus incertaine, où les besoins, non directement de libéralisation, mais cette fois-ci de re-régulation, c'est-à-dire de régulation nouvelle, vont davantage s'afficher et s'affermir. Pour s'en tenir au seul domaine économique, les terrains concernés par ce besoin de régulation accru sont, pour l'essentiel, ceux de la protection et de la qualité de l'environnement (lutte contre l'effet de serre), de la stabilisation des marchés de capitaux (meilleure régulation prudentielle), et enfin d'une régulation plus performante sur le plan économique et social des services publics d'intérêt général au profit des consommateurs.

Ce « tournant » de l'économie mondiale, s'il se confirme, est évidemment très important. Il ne se fera pas sans provoquer des résistances fortes, ou bien d'ordre idéologique (de la part, par exemple, de la pensée la plus libérale et conservatrice), ou encore d'ordre institutionnel (par exemple, au sein d'institutions internationales comme l'OMC ou la Banque Mondiale).

Un des facteurs qui peut favoriser la maîtrise de ce tournant est probablement la redéfinition du rôle de l'État et de ses architectures institutionnelles. Avec les politiques de libéralisation, celui-ci avait été pris dans un « étau »¹. En effet, d'un côté la globalisation avait conduit à un ordre juridique où le droit international de la concurrence s'est imposé aux États ; de l'autre côté, sur le plan interne, les États ont du répondre à une demande de sécurité et de décentralisation qui croît à la mesure des effets déstabilisateurs de la globalisation.

*. Commissaire Honoraire de la CRE. Professeur à l'Université de Toulouse I – Manufacture des Tabacs – Bur.MD 210 – 21 allée de Brienne – 31000 Toulouse – morin@univ-tlse1.fr

1. Selon l'expression d'A. Supiot (2001), *Vers un ordre social international*, L'Économie Politique, n° 11, 3^e trim. p.39.

Cet effet de biseau a pris par conséquent en tenailles l'État-Nation dont le rôle s'est vu progressivement modifier : de régulateur puissant et monolithique face au marché, celui-ci est contraint de redéfinir son autorité, de la redéployer, et de modifier en conséquence l'architecture de ses pouvoirs.

Cette nouvelle organisation a généré, sur le plan institutionnel, des autorités dites « indépendantes » pour mener à bien notamment les politiques d'ouverture des marchés, particulièrement dans les services publics en réseau. Ces politiques supposent, par exemple, une identification et une séparation claire, au sein des opérateurs historiques, des activités qui doivent rester en monopole d'une part, de celles qui doivent entrer en concurrence d'autre part. Autant dire qu'accomplir une telle désintégration des activités des anciens monopoles suppose une « autorité » forte, mais également investie d'une nécessaire légitimité publique et dont, en aucun cas, on ne puisse suspecter l'impartialité.

En même temps, à cette indépendance relative vis-à-vis des gouvernements s'est superposée, tout aussi légalement, une indépendance vis-à-vis des forces économiques. Par leurs prérogatives, les autorités de régulation sont aujourd'hui en capacité d'imposer de nouvelles règles du jeu à ces forces, qu'il s'agisse d'entreprises en concurrence ou bien d'entreprises jouissant de droits exclusifs.

Le propos de cette intervention est d'éclairer l'émergence de ce pouvoir nouveau en prenant l'exemple français de l'ouverture des marchés électriques et gaziers, qui sont à bien des égards les prototypes de service public en réseau soumis aujourd'hui à une régulation nouvelle. Dans un premier temps, nous montrerons comment les nouvelles normes de régulation ont émergé ainsi que le contenu que le législateur français a voulu leur donner. Dans un second temps, nous retracerons l'expérience pratique de quatre années de régulation en France.

Il sera alors tentant de mettre en évidence les écarts entre le « droit » et le « fait ». Et d'en tirer la conclusion : l'action d'une autorité régulatrice ne peut se limiter au seul cadre fixé par la loi. Comme « partie » prenante de l'État, mais tout en étant autonome de ses éléments constitutifs traditionnels, le régulateur apparaît comme une autorité publique suffisamment affirmée pour être, elle-même, créatrice de droits. En conséquence, cette nouvelle autorité contribue, sinon à faire renaître l'État, du moins à modifier en profondeur les modalités et les frontières de son action.

1. Les nouvelles normes de la régulation de réseau

L'impulsion forte des législateurs européen et national

Les directives européennes du 19 décembre 1996 et du 21 juillet 1998 organisent l'ouverture progressive, respectivement du marché de l'électricité d'une part, et de celui du gaz d'autre part. Elles mettent ainsi fin au monopole de la production et de la fourniture dans ces deux secteurs. Elles définissent la notion de site éligible et le seuil minimal d'ouverture du marché. Elles prévoient également la liberté d'accès des clients éligibles et de tous les fournisseurs aux réseaux publics de transport et de distribution, qui restent considérés comme des monopoles naturels.

Elles organisent ainsi la liberté d'accès aux réseaux de transport et distribution, qui doivent être gérés indépendamment de la production ou de fourniture et faire l'objet d'une tarification d'accès équitable selon un principe de transparence et de non-discrimination.

La progressivité de l'ouverture repose sur la notion de site éligible à la libre conclusion d'un contrat de fourniture, défini par un seuil de consommation tel que la part de ces marchés ouverte à la concurrence soit au moins égale à une part communautaire moyenne, croissante, par étape, jusqu'en 2007.

Mais pour assurer la régulation des marchés, les deux directives imposent la création d'autorités indépendantes, pour accomplir certaines fonctions de régulation. Il s'agit notamment pour elles de garantir l'exercice du droit d'accès aux réseaux et de favoriser ainsi l'ouverture des marchés.

En matière de création institutionnelle, il s'agit là d'une disposition tout à fait centrale des directives européennes.

De leur côté, la loi française du 10 février 2000 pour l'électricité et la loi du 4 Janvier 2003 pour le gaz opèrent la transposition des deux directives communautaires. Elles reprennent le principe notamment du droit d'accès aux réseaux et de l'autonomie du gestionnaire du réseau de transport.

Surtout, elle ont explicitement prévu, dans un premier temps, la création de la Commission de régulation de l'électricité (CRE) dont la mise en place sera effective quelques semaines après le vote de la loi (le 24 mars 2000), et dans un second temps son remplacement par la Commission de régulation de l'énergie (le 4 janvier 2003), avec la transposition, en droit français, de la loi gazière.

Mais les institutions européennes ont considéré qu'un nouvel effort était nécessaire pour favoriser le développement d'un véritable marché intérieur. Un intense travail d'élaboration de nouveaux textes a été mené au cours des dernières

années, qui a abouti, en juillet 2003 dernier, à l'adoption de deux nouvelles directives (respectivement pour le gaz et pour l'électricité) et d'un règlement sur les échanges d'électricité transfrontaliers.

Ces textes prévoient notamment :

- un calendrier impératif d'ouverture des marchés à l'ensemble des professionnels dès le 1^{er} juillet 2004, puis aux particuliers le 1^{er} juillet 2007) ;
- l'indépendance des gestionnaires de réseaux avec une séparation juridique effective au plus tard en 2004 pour le transport et en 2007 pour la distribution ;
- un renforcement du rôle des régulateurs assorti de précisions sur leurs compétences minimales en matière d'accès aux réseaux, de dissociation comptable, de tarifs, de règlement de différends, d'évaluation des niveaux de transparence et de concurrence sur leurs marchés respectifs, etc ;
- la création d'un comité des régulateurs européens auprès de la Commission ;
- divers mécanismes visant à faciliter les échanges trans-frontières, compensation des flux, harmonisation des redevances, attribution des capacités existantes...

Les dispositions sur les compétences des régulateurs sont particulièrement bienvenues. Elles ne modifieront pas grand-chose au rôle de ceux qui disposaient déjà de compétences étendues, comme l'OFGEM ou la CRE, mais elles permettront, sans même parler de l'établissement d'un véritable régulateur en Allemagne, d'amener tous les régulateurs à un niveau comparable et d'obtenir ainsi une homogénéité, qui devrait favoriser l'harmonisation des différents marchés nationaux.

Avec ces dispositifs, il nous faut vérifier que le régulateur français est bien une autorité publique indépendante (1.1) qui, pour accomplir ses missions (1.2), dispose de pouvoirs très étendus (1.3).

1.1. Le régulateur : une autorité publique et indépendante

La CRE, comme nouvelle autorité indépendante n'a pas, évidemment, le monopole de la régulation. Est-il possible, en effet, de confondre « action publique », « État », et « administrations »² ? Les autorités de régulation sont bien, dans ce cadre préliminaire, des organes administratifs d'un type très particulier ; à ce titre, elles constituent une part de l'État. Ce sont des autorités publiques.

Mais comme toute autorité administrative indépendante, la Commission de régulation de l'énergie jouit d'un statut qui réunit toutes les caractéristiques propres

2. Sur ces distinctions, on peut renvoyer à Gallot J. (2001), « Qu'est-ce que la régulation ? Contribution pour une définition », *Revue de la Concurrence et de la Consommation*, n° 119, pp. 5 et 6.

à ce type d'instance. Ce statut doit garantir son autonomie et son impartialité et la doter des moyens nécessaires à son fonctionnement.

Garanties de l'autonomie et de l'impartialité

Avec les nouvelles normes, la même autorité ne peut, au sein de l'État, être propriétaire des opérateurs publics (ici EDF et GDF), et en même temps régulateur. L'autonomie est garantie essentiellement par les deux lois qui exigent des agents et des membres de la Commission d'agir en toute impartialité et proscrirent toute instruction du gouvernement ou de tout tiers.

Le mode de désignation des membres de la Commission est semblable à celui des autorités du même type. Initialement, la nomination de trois membres (dont le président) par décret était complétée par celle de trois autres, respectivement par les présidents du Sénat, de l'Assemblée Nationale et du Conseil économique et social (CES). Depuis mars 2004, la composition de la commission s'est modifiée, pour tenir compte de l'élargissement des compétences au secteur gazier. Deux membres demeurent nommés par le gouvernement, deux autres par le Président de l'Assemblée nationale, deux également par le Président du Sénat, et enfin, le dernier, par le Président du Conseil économique et social.

Ils sont choisis en raison de leur qualification, dans le domaine juridique, économique et technique. Leur mandat est de six ans, non renouvelable. La Commission est renouvelée par tiers, un mécanisme de tirage au sort fixant des mandats de deux ans et de quatre ans pour quatre des commissaires désignés lors de la création de la Commission assurant l'amorçage de ce renouvellement.

Les commissaires sont irrévocables, à l'exception du cas de démission d'office. Celle-ci ne peut intervenir qu'en cas de violation des règles, très strictes, d'incompatibilité, et est constatée par le ministre chargé de l'énergie après avis de la Commission. Les règles d'incompatibilité, fixées par la loi et les garanties essentielles d'indépendance, interdisent tout cumul de la qualité de commissaire avec une activité professionnelle, un mandat électif, et prohibent toute prise d'intérêt direct ou indirect dans une entreprise du secteur de l'énergie ou dans une entreprise éligible.

Quant aux tarifs aux réseaux, s'il revient au gouvernement d'approuver, ou de refuser, la proposition de la CRE, il n'a aucune autre latitude, ni initiative. Il n'en reste pas moins que, comme pour tout régulateur, l'indépendance ne résulte pas du droit, qui la permet, mais avant tout de la pratique, qui l'illustre. Dans les faits, l'activité de règlement de différend qui a, par exemple, conduit la CRE à écarter un décret en Conseil d'État parce qu'il avait modifié sa proposition tarifaire aux dépens d'un usager du réseau, paraît donner un bon exemple de cette indépendance. Celle-ci exige de l'impartialité et de la compétence ; l'alliance des deux

forge la crédibilité. Au demeurant, quelle serait l'alternative à une nomination par des autorités politiques démocratiquement élues? Une élection, comme aux États-Unis? L'indépendance de l'institution n'aurait rien à y gagner. La fixation du budget par le gouvernement est certes une limitation, mais elle n'empêche pas cette indépendance de s'apprécier tous les jours. Si celle-ci était perdue, quelles que soient les garanties légales, la commission cesserait d'être entendue.

Moyens de fonctionnement

Les crédits nécessaires au fonctionnement (outre d'éventuelles ressources propres issues de rémunération pour services rendus) sont proposés par la Commission au ministre de l'Énergie pour être inscrits en loi de finances. Le Président en est ordonnateur, et le contrôle financier prévu par la loi du 10 août 1922 ne s'exerce pas. On peut se demander toutefois si ce mode de financement ne pourrait pas être amélioré pour garantir davantage le statut d'indépendance du régulateur.

Les services de la Commission sont placés sous l'autorité du président, qui nomme aux emplois. La Commission peut employer des fonctionnaires qui lui sont affectés ou détachés, ou recruter des agents contractuels. Le personnel est soumis aux mêmes règles déontologiques que tous les agents publics, renforcées par la même interdiction que celle faite aux commissaires de recevoir instruction du gouvernement ou d'institutions, personnes, entreprises ou organismes, ainsi que par la réaffirmation de la règle du secret professionnel, dont la constatation de la violation par une juridiction entraîne la cessation de fonction d'office.

Le président de la Commission a qualité pour ester en justice au nom de la Commission.

Mais l'indépendance de la CRE n'est pas aussi absolue qu'on pourrait l'espérer. Le fait, pour elle, d'être financée sur le budget de l'État et de dépendre ainsi du ministère de l'Économie et des Finances, notamment pour ses emplois, n'est pas toujours optimal pour mettre en cohérence les missions dont elle est chargée et les moyens qui lui sont nécessaires. Depuis sa création, la Commission attend du gouvernement que ses moyens de financement correspondent à un prélèvement sur l'activité du secteur, comme c'est le cas pour d'autres autorités ou pour d'autres pays. En vain. Le tableau suivant éclaire singulièrement les conditions de fonctionnement des services.

1.2. Deux missions au centre de la régulation

Parce que la loi maintient, comme les directives le permettent, les missions de service public et la définition d'une politique énergétique nationale (encouragement de certaines énergies renouvelables, droit à l'électricité, approvisionnement

Tableau 1 : *Moyenne des autorités de régulation en Europe*

Pays	Emplois		Budget annuel (en millions d'euros)		TWh consommées	Budget pour 100 TWh	Emplois pour 100 TWh
	2002	2003	2002	2003	2002	2002	2002
Finlande	15	17	1	1,6	84	1	18
France ^a	80	96	13,1	14,3	444	3	18
Suède	33	39	3	4	149	2	22
Italie	86	112	18,7	25	321	6	27
Luxembourg	2	3	0,5	0,5	7	7	29
Belgique	43	65	8,25	10,8	86	10	50
Pays-Bas	55	55	6	8,7	105	6	52
Espagne	153	153	19	19	220	9	70
Autriche	45	67	9	10,8	62	15	73
Grèce	43	40	4	4,4	54	7	80
Danemark	30	33	3	3,4	35	9	86
Royaume-Uni ^b	330	336	40	40	366	11	90
Irlande	31	39	6	10	25	24	124
Portugal	52	66	7	7	38	18	137

a. Loi de finances initiale + reports de crédits non-utilisés n-1. Source : régulateurs européens + AIE.

b. Hors Energy Watch

des territoires insulaires, etc.), les pouvoirs de régulation sont partagés entre le ministre chargé de l'énergie et la CRE.

Ainsi, par exemple, les compétences d'organisation du marché de l'électricité sont partagées entre le gouvernement, au titre de la politique énergétique, et le régulateur, chargé de veiller au bon fonctionnement du marché :

- compétences partagées : la CRE émet des avis, que le gouvernement rend publics, sur le cahier des charges du Réseau de transport d'électricité (RTE), les refus de lignes directes, les tarifs (autres que ceux d'accès aux réseaux), les conditions d'achat dans le cadre des obligations d'achat, les demandes d'autorisation d'achat pour revente ;
- compétences propres : la CRE formule des propositions pour les tarifs d'accès aux réseaux, les charge de missions de service public ; elle supervise le fonctionnement de RTE (approbation des investissements, fonctionnement du marché d'ajustement...) ; elle garantit le bon fonctionnement de la concurrence (approbation des principes de séparation comptable, audit des comptes séparés...).

Par delà cette énumération et ce partage des responsabilités, deux missions sont véritablement au centre de l'action de la Commission.

Garantir un droit d'accès équitable et non discriminatoire aux réseaux

Historiquement construit sous l'égide des pouvoirs publics (État et collectivités locales), les réseaux de transport et de distribution constituent *le moyen essentiel* permettant l'ouverture du marché. Comme ceux-ci sont des monopoles naturels, la concurrence ne peut s'exercer sur le marché que si producteurs et consommateurs éligibles peuvent y accéder, pour assurer le transport de l'électricité ou du gaz acheté par les seconds aux premiers, dans des conditions équitables et non discriminatoires. Notamment, les opérateurs historiques ne doivent pas être en mesure de tirer de leur situation des avantages qui pourraient être constitutifs d'abus de position dominante résultant de leur position monopolistique.

Les gestionnaires de réseau doivent être « indépendants pour leur gestion » des autres activités des opérateurs historiques, en l'espèce, EDF et GDF. La CRE contribue à cette indépendance en participant, par exemple, à la désignation du directeur de RTE (avis sur les trois candidats proposés par EDF au gouvernement) et en émettant un avis sur le cahier des charges de RTE qui fixe ses droits et obligations dans l'exercice de ses missions que lui confère la loi.

La CRE doit s'assurer de la traduction de cette autonomie sous l'aspect comptable et économique de façon à garantir la transparence et la neutralité des tarifs d'accès aux réseaux. À ce titre, elle approuve les règles comptables de séparation des activités entre production, transport et distribution, et autres activités, non seulement d'EDF et de GDF, mais aussi des autres opérateurs intégrés. Elle exerce une fonction de veille et de surveillance, matérialisée par l'exercice éventuel de ses pouvoirs d'enquête et de sanction, pour vérifier la bonne application de ces principes de séparation, de façon à prévenir toute subvention croisée, toute discrimination ou toute entrave à la concurrence. Ces compétences sont exercées en liaison avec le conseil de la concurrence qui émet notamment un avis préalable à l'application des principes comptables, et peut être saisi à tout moment par le président de la Commission.

Toutefois, le « gestionnaire du réseau de transport » (RTE) n'est pas séparé d'EDF dont il demeure une entité, qui est individualisée au sein de l'opérateur historique, mais dont l'indépendance de gestion est cependant garantie par la loi.

La Commission est également chargée d'approuver le programme annuel d'investissement de RTE, et émet un avis sur le schéma pluriannuel de développement du réseau dans lequel il s'inscrit³. Pour assurer la transparence de l'activité de RTE, la CRE est destinataire de son budget annuel dont elle assure la diffusion, les comptes étant par ailleurs publiés dans les mêmes formes que ceux d'une entreprise indépendante.

3. Ce pouvoir d'approbation n'existe pas en matière gazière ; chaque opérateur est libre de fixer, comme il l'entend, la nature et le niveau de ses investissements.

La Commission est garante de l'accès aux réseaux publics de transport et de distribution. À ce titre, *elle propose, pour les deux secteurs électriques et gaziers, les tarifs d'utilisation de ces réseaux* qui sont ensuite arrêtés par le ministre chargé de l'énergie. Elle se fonde sur l'analyse des comptes, dont elle arrête les principes d'établissement, et veille au respect des objectifs de la directive pour élaborer ces propositions.

Elle est, par ailleurs, destinataire des contrats (conclus entre un producteur ou un consommateur et un gestionnaire de réseau) et protocoles (lorsque le producteur et le gestionnaire sont des entités d'une seule et même personne morale) d'accès au réseau et est informée des refus de conclure ces contrats ou protocoles afin d'en analyser les motifs. Elle peut être saisie des différends nés à cette occasion, sur lesquels elle rend un arbitrage. Elle peut, dans ce cadre, être amenée à prononcer des mesures conservatoires ou des sanctions. Dans le même esprit, la CRE émet un avis sur les projets de refus par l'autorité administrative compétente d'autoriser la construction (réseau privé) d'une ligne directe pour l'électricité ou de tronçon direct pour le gaz.

S'agissant du secteur électrique, RTE est amené, dans la gestion de son activité à modifier le programme d'appel quotidien établi par les producteurs et à procéder à des ajustements en utilisant les offres reçues des producteurs, en recourant à des critères objectifs et non discriminatoires. La Commission est chargée de veiller à la régularité de la présentation des offres et des critères de choix et exerce dans ce cadre une activité de contrôle de ce qui s'apparente à une bourse de l'électricité où se confrontent quotidiennement la demande (du RTE) et l'offre des producteurs.

Afin, par ailleurs, d'assurer la continuité du fonctionnement, la sécurité et la sûreté du réseau électrique, la CRE peut proposer au ministre de l'Énergie de prendre des mesures conservatoires (distinctes de celles qui incombent à la CRE elle-même de rendre dans le cadre du règlement des différends liés à l'accès au réseau).

Œuvrer à l'ouverture du marché et à la promotion de la concurrence

La régulation du marché de l'électricité, comme celle du marché du gaz, implique la volonté de maintenir une politique énergétique qui, par ses répercussions économiques et sociales, incombe aux pouvoirs publics, mais aussi le souci de parvenir progressivement à la mise en place d'un marché ouvert à la concurrence, dont le bon fonctionnement suppose l'intervention sur certains points de la CRE en tant qu'autorité indépendante.

L'ouverture à la concurrence est non seulement garantie par un réseau de transport fonctionnant en offrant les garanties de non-discrimination et de sécurité, mais elle doit satisfaire également à trois autres principes.

1.3. Les producteurs ou les fournisseurs peuvent installer de nouvelles capacités et prospector les clients éligibles

Ainsi, dans le domaine de l'électricité, les nouveaux producteurs (qu'il s'agisse d'auto-production ou de production pour vente) peuvent entrer sur le marché avec l'autorisation (au-delà de 4,5 MW) du ministre, accordée sur la base de critères objectifs. Ces producteurs peuvent être autorisés à acheter de l'électricité pour la revendre et la CRE émet un avis sur les demandes.

Cependant, les objectifs de la programmation pluriannuelle des investissements de production peuvent ne pas être spontanément atteints par le simple jeu des initiatives des opérateurs établis ; le ministre peut alors recourir à un appel d'offre dont il définit les conditions. Cet appel d'offre est mis en œuvre par la CRE qui en définit le cahier des charges et en assure le dépouillement ; elle émet ensuite un avis sur les candidats parmi lesquels le ministre choisit.

Dans la mesure où le degré d'ouverture du marché ne permet pas aux producteurs les plus modestes de trouver des clients (par exemple lorsque la production est inférieure au seuil d'éligibilité) et du fait que le fonctionnement du marché n'assure pas forcément la rentabilité d'investissements de production dans certaines formes d'énergies renouvelables, des producteurs peuvent bénéficier *d'une obligation d'achat* par EDF et/ou par les distributeurs non rationalisés, sur le régime et le montant de laquelle la CRE émet un avis.

1.4. Les clients éligibles peuvent choisir librement un fournisseur autre que l'opérateur historique

Pour la période actuelle et jusqu'en 2007, la majorité des consommateurs représentant une majorité de la consommation demeure et demeurera non éligible. Il est donc nécessaire de s'assurer à la fois qu'ils bénéficient des améliorations escomptées de l'ouverture du marché, notamment des baisses de prix, et que le maintien du monopole accordé aux opérateurs historiques, pour ce qui les concerne, ne se traduira pas par des pratiques tarifaires qui conduiraient à ce qu'ils subventionnent les activités soumises à la concurrence.

À ce titre, la Commission formule un avis sur les tarifs de vente aux clients non éligibles.

Il faut ajouter le rôle de « facilitateur » dévolu à la CRE auprès de ces clients qui, pour le plus grand nombre ne sont pas familiers avec l'exercice de la concurrence en matière de services collectifs. Bien que ce ne soit pas une mission explicite assignée au régulateur, il l'exerce chaque jour *via* les outils de communications

notamment internet (environ 3 500 abonnés aujourd'hui à la lettre électronique de la CRE).

De manière plus générale, la loi confie à la Commission la mission de veiller au bon fonctionnement du marché électrique. Aussi est-elle destinataire des rapports d'activité ou des propositions de nombreux organismes créés ou modifiés par la loi. Ces organismes doivent concourir à l'exercice des missions de la CRE.

1.5. La compensation des charges de service public est nécessaire pour éviter les distorsions de concurrence

L'ouverture progressive du marché doit s'opérer en conciliant l'introduction de la concurrence avec l'accomplissement des missions du service public, notamment en évitant les distorsions de concurrence.

La Commission est amenée à jouer un rôle dans la conciliation de ces objectifs dès lors que l'organisation ou le financement du service public ont un impact sur le fonctionnement du marché.

Ainsi les charges résultant des obligations d'achat faites à EDF ou aux autres distributeurs – destinées à compenser l'insuffisante ouverture du marché ou à promouvoir certaines productions dans le cadre de la politique énergétique – sont compensées, ainsi que les charges résultant des surcoûts de production, dans les DOM TOM et en Corse (où les prix de vente peuvent être plafonnés après avis de la CRE), par un fonds du service public de la production d'électricité. La Commission émet un avis sur le montant de ces charges qui sont individualisées selon une méthode comptable contrôlée par des organismes indépendants agréés par la Commission. Elle propose aux ministres du Budget et de l'Énergie le montant des contributions nettes versées au fonds par les producteurs et importateurs ou versées par le fonds aux producteurs. Elle évalue son fonctionnement.

La loi a également prévu la mise en place de mécanismes tarifaires à visée sociale, pour garantir le droit à l'électricité des personnes en situation de précarité. La Commission doit émettre un avis sur ce dispositif.

Les producteurs seront dans la nécessité de pouvoir garantir à leur client la fourniture d'électricité en cas d'interruption de leur production – pour entretien ou pour tout aléa. Sur leur demande, EDF garantit une fourniture de secours à ces producteurs selon une tarification qui est arrêtée après avis de la CRE.

1.6. Des pouvoirs de régulation étendus

Pour accomplir ses missions, la CRE dispose de pouvoirs décisionnels, y compris dans le domaine réglementaire.

Elle peut, après enquête, infliger des sanctions aux opérateurs ayant méconnu les règles ou décisions arrêtées par la CRE (interdiction d'accès au réseau jusqu'à un an, amende de 3 % du chiffre d'affaires, portée à 5 % en cas de récidive). Elle peut également prendre des mesures conservatoires (suspendre un accès au réseau, rendre obligatoire la conclusion d'un contrat provisoire, etc.).

Elle tranche les litiges entre opérateurs relatifs aux réseaux.

Les pouvoirs de la CRE font ainsi partie de la gamme de pouvoirs généralement dévolue aux autorités administratives indépendantes chargées de la régulation d'un marché ou d'un secteur. Pour les marchés de l'électricité et du gaz, le rôle important reconnu aux ministres par le législateur dans l'ouverture du marché a conduit en général à conférer soit un rôle consultatif à la Commission, le pouvoir de décision ou d'utilisation revenant au ministre, soit à mettre en place un processus s'apparentant à la codécision.

Pouvoirs consultatifs et pouvoirs complémentaires à ceux du ministre

La Commission est saisie pour avis de nombreux projets de décrets ou d'arrêtés soit par une disposition expresse (mesures tarifaires, conditions d'achat, cahier des charges de RTE et nomination du directeur, schéma de développement public du transport autorisation d'achat pour revente refus de lignes directes...) soit par une disposition générale (avis sur tous les textes relatifs à l'accès au réseau).

La Commission dispose sur certains points d'un pouvoir plus étendu qu'elle exerce sous forme de proposition (tarif d'accès, charges du service public et montant des contributions du fonds du service public de production, mesures conservatoires relatives à la qualité et à la sûreté des réseaux...).

En matière de pouvoirs complémentaires à ceux du ministre, on doit notamment citer celui de la conduite des appels d'offre destinés à la mise en œuvre de la programmation des investissements de production. Certes, la décision de procéder à ces appels d'offre appartient au ministre. Mais la mise en œuvre et l'élaboration du cahier des charges est de la responsabilité de la Commission qui en dépouille les résultats et émet un avis motivé sur chaque candidat. Le ministre décide alors des résultats sur cette base.

Pouvoirs propres de décision, d'autorisation, d'enquête et de surveillance

En complément des normes législatives et réglementaires, la Commission peut prendre des décisions réglementaires dans divers domaines (mission des gestionnaires de réseau, règles de raccordement au réseau, conditions d'accès et d'utilisation des réseaux programmes d'appel, de consommation et d'ajustement, contrats et protocoles d'accès, principes de séparation comptable).

Mais les pouvoirs propres de décision sont essentiellement relatifs à la gestion des réseaux. La Commission approuve le programme annuel d'investissement⁴ de RTE, arrête les principes de dissociation comptable. Elle délivre également un agrément aux organismes de contrôle de comptabilité des charges de service public.

La Commission dispose d'un très large droit d'accès aux informations détenues ou élaborées par les acteurs du marché et par les administrations.

Elle peut en outre ouvrir des enquêtes conduites par des agents assermentés qui peuvent recueillir des informations sur pièce et sur place dans des conditions respectant le principe du contradictoire, et dans certains cas après autorisation du juge judiciaire.

Dans le cadre de la mission générale de surveillance du bon fonctionnement des marchés, certains domaines sont plus particulièrement désignés au contrôle de la Commission : il s'agit du fonctionnement du fonds du service public de la production, du respect des principes de dissociation comptable, du bon fonctionnement de RTE dans la réalisation des programmes d'ajustement, du respect (en liaison avec le conseil de la concurrence) des règles de concurrence.

Ces domaines privilégiés sont naturellement ceux dans lesquels s'exerceront plus particulièrement les compétences décisionnelles de toute nature dévolues à la Commission.

Règlement des différends et pouvoir de sanction

Destinataire des contrats et protocoles d'accès et des refus d'accès au réseau, la Commission peut être saisie par les parties intéressées de tout différend relatif à l'accès au réseau. Après instruction contradictoire et éventuellement enquête, la Commission statue au terme d'un délai de 3 à 6 mois pour régler les différends. Elle peut être saisie parallèlement d'une demande de mesures conservatoires.

Ses décisions peuvent être contestées devant la cour d'appel de Paris, qui peut ordonner un sursis à exécution.

La Commission, après une procédure contradictoire aboutissant à une mise en demeure peut être amenée à prendre des sanctions en cas de violation des règles (législatives, réglementaires, ou découlant des décisions de la Commission) relatives à l'accès au réseau, à son utilisation et aux principes comptables, ou de mise à disposition de la comptabilité.

4. Ce pouvoir d'approbation du programme d'investissement ne vaut que pour RTE ; il n'y a pas l'équivalent pour le secteur gazier.

La Commission peut également sanctionner sans mise en demeure préalable le non-respect de ses décisions de règlement des différends.

Deux types de sanction sont prévus :

- l'interdiction d'accès aux réseaux publics pour au plus un an ;
- une sanction pécuniaire, si les faits en cause ne sont pas constitutifs d'une infraction pénale, égale en fonction des circonstances, à au plus 3% du chiffre d'affaire de l'auteur du manquement (porté à 5 % en cas de renouvellement) et limité au plus élevé des plafonds de sanction encourus en cas de cumul de sanctions administratives.

Les décisions de sanction peuvent être contestées devant le conseil d'État statuant en premier et dernier ressort, et une demande de sursis – à caractère suspensif si la sanction est pécuniaire – peut être formulée. Pour conclure cette partie consacrée aux normes de régulation, il faut souligner que le régulateur est lui-même soumis à un contrôle de son activité, à travers quatre dispositifs complémentaires. En effet la CRE remet chaque année un rapport public d'activité au gouvernement et au parlement. Elle peut également être entendue par les commissions permanentes du parlement. Par ailleurs, les décisions de la Commission sont susceptibles de recours devant la cour d'appel de Paris ou le Conseil d'État. Sa gestion est enfin contrôlée par la Cour des Comptes.

2. L'expérience française, après quatre années de régulation sectorielle

Le temps écoulé depuis sa création (27 mars 2000) a permis à la CRE de travailler à l'ouverture du marché français, désormais réelle.

Nous nous proposons de faire ici le point surtout sur l'ouverture du marché français de l'électricité, telle qu'elle a été prévue par la loi du 10 février 2000 transposant la Directive communautaire du 19 décembre 1996.

2.1. Des réseaux devenus accessibles

Avant le 1^{er} juillet 2004, chacun des 3 100 sites éligibles français pouvaient librement choisir son fournisseur électricien en Europe. Cela représentait 170TWh ouverts à la concurrence, et par conséquent le 4^e marché européen ouvert en volume. Ici, les faits ont rejoint le droit : en France, les 30 % annoncés étaient réellement ouverts à la concurrence. Il faut noter que certains pays affichent un taux d'ouverture de leur marché supérieur (100 % pour l'Allemagne), mais que la réalité des faits contredit totalement le taux annoncé. Depuis le 1^{er} juillet ce sont

3,5 millions de sites qui sont devenus éligibles ; ils concernent tous les professionnels.

Une fois recensés les consommateurs éligibles, l'action de la CRE a principalement porté sur la mise en place de conditions équitables et non-discriminatoires pour que tous les fournisseurs (producteurs, négociants, courtiers), intéressés par le marché français, puissent lutter à armes égales avec l'opérateur historique.

Le gestionnaire du réseau de transport, RTE, gère en toute indépendance, au sein d'EDF, un réseau auquel l'accès est garanti dans des conditions objectives et non discriminatoires. La CRE a engagé ou soutenu de nombreuses initiatives favorisant la liberté de choix pour les consommateurs, depuis la création du responsable d'équilibre⁵ jusqu'à l'amélioration de l'accès à l'information pour les utilisateurs des réseaux. Elle a proposé au gouvernement un tarif d'utilisation de réseaux. Les travaux en vue de séparer comptablement les activités de réseaux et de fourniture au sein de l'opérateur historique sont maintenant terminés et les comptes de l'opérateur historique ont été audités.

Ainsi, RTE fonctionne désormais comme une entreprise indépendante au sein d'EDF et la CRE a approuvé, à trois reprises, son programme d'investissements.

De plus, le droit d'accès aux réseaux s'exerce dans des conditions permettant de changer de fournisseur, car la CRE a réglé les difficultés concernant l'accès aux comptages et mis en place le mécanisme du responsable d'équilibre. Désormais, tout consommateur éligible peut donc acheter son électricité au fournisseur français ou étranger qu'il souhaite.

Certes, les tarifs régulés d'accès aux réseaux de transport et de distribution ont été établis après une longue phase procédurale :

- La consultation sur les principes tarifaires a eu lieu en mai et juin 2000.
- La CRE a rendu son avis sur le décret encadrant les tarifs le 25 juillet 2000.
- Le décret a été publié le 26 avril 2001, c'est-à-dire neuf mois plus tard.
- La proposition de la CRE a été adressée au Gouvernement le 31 mai 2001.
- La proposition de la CRE a été acceptée par le gouvernement, le 1^{er} novembre 2001.

Ces tarifs d'accès sont en cours de révision depuis janvier 2004.

2.2. Un marché en rapide évolution

La concurrence commence à jouer. Plus de cinquante fournisseurs (producteurs ou traders), aux côtés des opérateurs nationaux indépendants d'EDF que sont la

5. Le responsable d'équilibre (Balancing Provider) est un opérateur qui s'engage contractuellement à financer, auprès de RTE, le coût des écarts constatés *a posteriori* au sein d'un périmètre d'équilibre contractuel, entre électricité injectée et électricité soutirée au sein de ce périmètre.

SNET, CNR et SHEM, sont actifs sur le marché et peuvent livrer leur électricité à leurs clients en France. Les consommateurs éligibles peuvent, de ce fait, négocier de meilleures conditions de fourniture avec l'opérateur historique ou avec ses concurrents. Depuis novembre 2001, un marché spot a vu le jour, et les principes de fonctionnement du marché d'ajustement ont été arrêtés.

Une diversification de l'offre

L'offre est incontestablement en voie de diversification.

- CNR et SNET, les plus deux plus importants producteurs français après EDF, étaient fortement liés à l'opérateur historique jusqu'à une époque récente ; ils ont recouvert leur indépendance et ont passé des accords avec des partenaires européens (respectivement avec ELECTRABEL et ENDESA) ; leur production représente environ 20TWh ;
- Il existe actuellement une cinquantaine de fournisseurs actifs sur le territoire français dont une majorité d'étrangers. Leur liste est publiée sur le site Internet de la Commission, (<http://www.cre.fr>) ;
- EDF a mis aux enchères plusieurs tranches des 6000 MW de centrales virtuelles, pour répondre à une exigence de la Commission européenne exprimée lors de l'entrée de l'établissement public dans le capital de EnBW.

L'évolution, en parallèle, de la demande

Plus de la moitié des clients éligibles a séparé contrat de fourniture et contrat d'acheminement pour pouvoir changer de fournisseur. Les clients éligibles ont fait jouer la concurrence, ce qui a entraîné une pression à la baisse des prix.

Désormais à la mi-novembre 2004, 650 clients (sur 3100 éligibles d'avant le 1^{er} juillet 2004) ne sont plus approvisionnés par EDF (ce qui représente 18 % du marché ouvert). Il faut, de plus, signaler que RTE a fait jouer la concurrence pour ses achats d'électricité destinés à compenser les pertes de son réseau : une vingtaine de fournisseurs nouveaux a ainsi été choisie, ce qui représente l'équivalent de 4 % du marché.

Au total (fin 2003), quasiment 23 % du marché ouvert à la concurrence est donc approvisionné par des producteurs étrangers. Ce chiffre est significatif, surtout si on le compare à celui des autres pays européens, qui affichent pourtant, pour certains d'entre eux, une ouverture théorique supérieure de leur marché.

La création d'un marché de gros et d'un marché d'ajustement

Au cours des dernières années, la plupart des pays européens se sont dotés de marchés organisés de l'électricité. Ces marchés, où s'échange en général de l'électricité la veille pour le lendemain, sont soit obligatoires (mécanisme de pool, comme OMEL en Espagne ou NETA au Royaume-Uni) soit facultatifs (marchés spot EEX à Francfort, LPX à Leipzig, APX à Amsterdam, PPX à Varsovie...).

L'intervention de la loi du 10 février 2000 a créé les conditions de la mise en place d'un marché organisé de l'électricité en France afin que puissent se rencontrer offres et demandes d'énergie la veille pour le lendemain. La CRE, dès son premier rapport annuel, a indiqué être favorable à la mise en place rapide d'un tel marché. En effet, complémentaire des transactions bilatérales, un marché spot est susceptible de favoriser le développement de la concurrence dans la transparence.

Lieu d'échange anonyme, ce marché constitue un moyen de développer l'offre sur le territoire français. En outre, l'établissement d'un indice de prix qui en résulte, permet aux opérateurs tout à la fois de se protéger des risques de prix par la création de produits dérivés de couverture des risques et de disposer d'une référence de prix fiable pour leurs relations contractuelles bilatérales. Enfin, la création en France d'un marché spot a également eu pour objectif de prévenir les délocalisations, vers des bourses étrangères, des transactions portant sur le système électrique français. Étant donné l'importance de ce système et son positionnement géographique, le marché spot français pourrait jouer un rôle essentiel, à terme, dans la mise en place d'un marché européen de l'électricité.

Par ailleurs, la CRE a accepté le principe selon lequel les transactions conclues sur le marché spot seront réputées livrables sur le système électrique français. Une étroite association du gestionnaire du réseau de transport est en effet nécessaire pour assurer une bonne articulation entre le marché et le fonctionnement du réseau, condition de réussite du projet. En tant que régulateur de l'accès aux réseaux électriques, la CRE veille à ce que les opérations réalisées sur le marché spot bénéficient d'un traitement non discriminatoire, qu'elles soient réalisées par des acteurs connectés au réseau ou non connectés (négociants, filiales de producteurs...).

La CRE a donc suivi avec attention et intérêt la création du marché spot développé par la société Euronext. En 2002, le marché spot a représenté un volume de transactions de 2.5 TWh par rapport à un marché de gros dont on peut estimer le volume global à 80 TWh sur la même période (la consommation finale en 2002 s'est élevée, quant à elle, à 430 TWh).

L'ajustement en temps réel du volume de production au niveau de consommation est, par ailleurs, un élément fondamental du fonctionnement du marché électrique.

RTE a pour mission d'assurer, à tout instant, l'équilibre des flux d'électricité sur

le réseau. Le bon accomplissement de cette mission est essentiel pour garantir la sécurité et la sûreté du réseau. Afin de répondre à ces différents objectifs, la création d'un « mécanisme » d'ajustement a permis d'accueillir à la fois les propositions d'ajustement des différents producteurs et les éventuelles offres d'effacement de consommateurs. Il est en effet équivalent d'appeler un producteur pour produire plus, afin de compenser un déficit entre la production et la consommation, que d'appeler un consommateur pour lui demander de consommer moins. Ce mécanisme permet à RTE de choisir de manière transparente, non discriminatoire et selon des règles objectives, entre les différentes propositions dont il dispose. Le prix qui résulte de ce marché permet d'établir une tarification de l'ajustement reflétant les contraintes des moyens de production.

La CRE a veillé à ce que les règles de ce mécanisme permettent d'en garantir un fonctionnement concurrentiel et efficace. A ce titre, compte tenu de la prédominance du producteur historique, la CRE encourage la participation d'un plus grand nombre d'acteurs. La mise en place du mécanisme, a été effective en avril 2003.

2.3. La Commission de régulation et les politiques publiques

La loi du 10 février 2000 définit clairement le partage des responsabilités. Les pouvoirs publics demeurent seuls compétents pour assurer la mise en œuvre des missions de service public et définir et conduire la politique énergétique. Au régulateur revient la mise en œuvre des règles d'accès aux réseaux et plus généralement la régulation du marché ouvert. Les objectifs et décisions prises par les pouvoirs publics ne doivent donc faire l'objet d'aucune appréciation de la part de la CRE, à laquelle ils s'imposent comme des données de fait qu'elle doit prendre en compte dans son action.

Toutefois, le législateur a prévu que le Gouvernement devait prendre l'avis de la CRE sur celles de ses décisions susceptibles d'avoir un impact sur le marché, notamment en matière tarifaire, et a également confié à la CRE la conduite de certaines procédures (évaluation des charges de service public, conduite d'appels d'offre pour le soutien aux énergies renouvelables...) lorsque celles-ci sont susceptibles de peser sur le marché et exigent impartialité, neutralité et indépendance pour leur mise en œuvre.

Dans ces domaines, la CRE a choisi une ligne de conduite simple. Elle s'interdit de porter la moindre appréciation sur les objectifs ou orientations qui lui sont soumis et cherche, conformément aux principes de la directive du 19 décembre 1996 et à la volonté du législateur, à proposer les solutions de mise en œuvre de ces politiques les plus efficaces, les plus claires possibles et les moins coûteuses pour le consommateur.

Le décret 2000-1196 du 6 décembre 2000, fixe pour toutes les filières renouvelables et la cogénération, le seuil de l'obligation d'achat à 12 MW, tandis que le décret n° 2001-410 du 10 mai 2001, relatif aux conditions d'achat d'électricité pour les producteurs bénéficiant de l'obligation d'achat précise les conditions d'achat.

La CRE a émis ses avis sur les arrêtés fixant les conditions de rachat de l'électricité produite par les éoliennes, par différentes énergies renouvelables, et notamment par les centrales hydrauliques et par les usines d'incinération d'ordures ménagères, que le gouvernement lui a soumis. Ces tarifs appliquent un décret qui dispose que le tarif d'achat est la somme des coûts évités de long terme et d'une rémunération supplémentaire correspondant à la contribution à « l'indépendance et la sécurité d'approvisionnement, la qualité de l'air et la lutte contre l'effet de serre, la gestion optimale et le développement des ressources nationales, la maîtrise de la demande d'énergie, la compétitivité de l'activité économique, la maîtrise des choix technologiques d'avenir, et l'utilisation rationnelle de l'énergie ».

Si certaines de ces contributions sont quantifiables avec des incertitudes variant toutefois du simple au triple, la plupart ne peuvent pas être chiffrées de façon rationnelle et objective.

Aussi, pour estimer quels sont les développements probables des filières concernées et la charge en résultant sur le marché français de l'électricité, il faut comparer les tarifs d'achat aux coûts réels de chaque filière. Si ces prix sont inférieurs aux coûts, la filière ne se développera pas ; si ceux-ci sont supérieurs, elle risque de se développer au-delà des objectifs poursuivis, générant pour certains producteurs des rentes anormalement élevées et un coût important pour la collectivité. Ce coût se manifestera par l'augmentation des prix, supportée par l'ensemble des consommateurs français et pénalisera la compétitivité de l'économie. C'est la raison pour laquelle la CRE a rendu des avis négatifs sur plusieurs de ces projets d'arrêtés (pour la filière éolienne, par exemple, la rentabilité attendue – et garantie – des investissements est de l'ordre de 18%).

La CRE considère donc, qu'à politique énergétique donnée, le recours à des mécanismes tels que les appels d'offres prévus par la loi de février 2000⁶ ou les marchés de certificats verts en cours de développement dans plusieurs pays d'Europe permettrait de mieux maîtriser les volumes réalisés et de soutenir les filières concernées au moindre coût pour la collectivité.

6. Toutefois, ces appels d'offres sont subordonnés à l'existence d'une programmation pluriannuelle des investissements (PPI).

3. Conclusion

Ainsi, même si beaucoup reste à faire, une étape essentielle a été franchie : aujourd'hui, un client éligible français peut librement choisir un fournisseur en Europe et accéder au réseau, sans entrave, pour être approvisionné.

L'ouverture du marché français fait partie de la construction d'un marché européen, à laquelle la CRE prend part, en liaison avec les autres régulateurs nationaux. L'accès au marché français depuis l'étranger ne fait l'objet d'aucune restriction. Dans l'autre sens, les congestions existantes aux frontières françaises vers certains réseaux européens sont gérées selon des règles fixées *a priori* (mécanisme du prorata, premier arrivé, premier servi) ou selon des mécanismes de marché (enchères).

Des progrès restent encore à réaliser pour harmoniser les règles, les tarifs et pour mettre en place les mécanismes européens nécessaires à la fluidité du marché. Son extension demeure aujourd'hui subordonnée très largement à un développement des infrastructures. Encore inachevé, composé de marchés inégalement ouverts, le marché européen se construit pourtant, mais à petits pas. Certains opérateurs nationaux préfèrent développer des stratégies d'investissement qui en font (ou en feront) des acteurs de dimension européenne.

L'objectif principal de la CRE est la satisfaction du consommateur, qui doit obtenir de l'ouverture du marché le meilleur rapport entre la qualité de l'électricité et son prix. Ainsi, la démarche de la CRE a été inspirée par l'exigence de vérité économique et d'économie de moyens, qui s'est exprimée dans ses délibérations, en matière d'investissement de RTE, dans le domaine tarifaire ou pour ce qui concerne les projets gouvernementaux de soutien aux énergies renouvelables. C'est dans cet esprit qu'elle continue de développer ses principes d'action : clarté des objectifs, transparence du processus de décision, équilibre entre l'ouverture des marchés et gestion du service public, souplesse et réactivité pour s'adapter aux évolutions du marché et, partant, aux intérêts des consommateurs.

La principale leçon à tirer des quatre dernières années est celle de l'évidente nécessité d'une régulation qui, dans le cadre que la loi lui a fixé, permette d'adopter, sans délai, les mesures qu'appellent les évolutions du marché et les missions de service public. Ainsi, la plupart des innovations importantes des derniers mois que sont la création du responsable d'équilibre, le marché spot, la vente des centrales virtuelles par l'opérateur historique, le traitement des congestions aux frontières, un financement simplifié du Fonds du service public à la production d'électricité (FSPPE), les modalités du mécanisme d'ajustement, *n'avaient pas été envisagées par le législateur*.

Plus largement, si le développement rapide du marché de l'électricité n'est ni anarchique, ni déséquilibré, ne le doit-il pas aussi à l'existence de mécanismes

de régulation bien conçus et bien maîtrisés, où les autorités publiques – Union européenne, gouvernements, et autorités de régulation – ont su organiser de façon complémentaire et subsidiaire leurs prérogatives ?

On peut élargir le propos. Par delà l'exemple français, ces autorités sont très généralement investies de pouvoirs considérables, comme le pouvoir réglementaire, le pouvoir disciplinaire, et le pouvoir juridictionnel. Elles deviennent de véritables autorités de « régulation » en ce sens qu'elles sont amenées de plus en plus à gérer, voire à déplacer au sein de la société, des compromis de type technique, économique et social.

Grâce à ces autorités dont le nombre s'accroît rapidement un peu partout dans le monde, mais grâce également à leur action parfois conjointe, la mondialisation prend certainement un cours nouveau où les États-Nations sont amenés à redéfinir leur rôle, voire se réformer. On peut faire l'hypothèse que se met en place progressivement une nouvelle architecture mondiale de régulation où les principes de libéralisation économique se trouvent de plus en plus fréquemment conjugués avec d'autres principes réglementaires comme ceux, par exemple, attachés au respect des droits de l'homme. Dans ce contexte évolutif, encore incertain car récent, l'action de réguler s'apparente à la recherche constante et maîtrisée d'un équilibre qui met en prise plusieurs forces institutionnelles : celles du marché, de l'État, des entreprises et des associations de citoyens. N'est-ce pas là une des voies possible et crédible pour sortir la mondialisation des impasses libérales – doublées aujourd'hui des menaces géopolitiques de grande ampleur ?