



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

Florence
School
of
Regulation

Les fonctions de la Régulation et les devoirs des régulateurs *(Les grands principes)*

Pippo Ranci

31 Octobre 2017



Le XXe siècle jusqu'aux années 80

D'où vient la régulation: le besoin de réduire le pouvoir des monopoles

Différents parcours

- Aux USA
- En Europe



Le XXe siècle jusqu'aux années 80

Aux USA : une économie de concurrence

- Un grand marché, confiant en la « libre entreprise »
- Rôle du pouvoir fédéral: la politique de concurrence (1890: Sherman Act)
- Au niveau local: des services publics rendus par une variété de formes d'entreprises (coopératives, entreprises privées, entreprises publiques locales)
- Rôle des états locaux: les *Public Utility Commissions* (PUCs), commençant à New York, 1907



Le XXe siècle jusqu'aux années 80

Aux USA : la Régulation

- Le monopole «naturel» empêche la concurrence: les infrastructures de réseau ne peuvent pas être doublées (économiquement) à cause du coût moyen décroissant , socialement un seul offreur est plus économique que plusieurs... pour le niveau pertinent de demande
- Régulation locale : les Commissions fixent les tarifs sur la base des coûts du service (ou: taux de rendement)

Régulation traditionnelle: une alternative à la concurrence dans les secteurs où la concurrence est impossible



Le XXe siècle jusqu'aux années 80

En Europe : des différences

- Grande Bretagne : une économie principalement de marché jusqu'en 1945, puis nationalisations, dont l'électricité
- Sur le Continent : l'intérêt public recourt principalement à l'intervention de l'état, avec propriété publique des entreprises de ces secteurs
- La notion française de "service public"
- La Régulation existe, mais : faible rôle, autonomie limitée

Régulation traditionnelle : une alternative à la concurrence dans les secteurs où la concurrence est impossible



Le XXe siècle jusqu'aux années 80

Seconde moitié du XXe siècle : des marchés plus grands, des économies d'échelle

Aux USA : importance croissante de la régulation fédérale

En Europe : Marché Commun, Communauté européenne, Union européenne

- Rôle de l'entreprise publique, d'abord très élevé, est réduit par leur petite taille européenne, les performances douteuses, la détérioration des finances publiques
- Recherche d'une plus grande efficacité affectant, entre autres, la régulation elle-même



Un changement radical commencé dans les années 80

La Régulation incitative : le “*price cap*” (*plafond de prix*) dans la détermination des tarifs

- L'autorité de régulation détermine les tarifs pour une période multi-annuelle (par ex. 4 ans) et s'engage à ne pas les modifier sur la période
- L'entreprise a une incitation à diminuer les coûts
- L'inefficacité initiale (i.e. la marge pour la réduction des tarifs) est difficile à estimer, et accroître l'efficacité prend du temps : donc les tarifs sont sur une pente d'amélioration future (par ex. 4 ans)
- L'objectif : stimuler la recherche d'efficacité pour l'entreprise (par ex. pour 4 ans) puis la partager avec les consommateurs



Un changement radical commencé dans les années 80

Une nouvelle ère : **Libéralisation & Régulation**

1° **Partie : libéralisation**

Ouvrir tous les marchés d'énergie à la **concurrence**, partout où c'est possible

Avantages :

- Garantir aux consommateurs la **liberté** de choix
- Inciter les producteurs à accroître **leur efficacité**
- Protéger** la société contre le mauvais comportement d'une entreprise unique



Un changement radical commencé dans les années 80

Libéralisation des industries de réseaux :

- Ou : la **concurrence pour le marché** (eau, ordures ménagères, mises aux enchères)
- Ou : la **déintégration (séparation) verticale** entre
 - **Les segments en monopole** (les réseaux)
Les réseaux sont des “infrastructures essentielles” : des infrastructures nécessaires aux producteurs du service final pour servir leurs consommateurs
 - **Les segments en concurrence** (la fourniture en énergie)



Un changement radical commencé dans les années 80

Une nouvelle ère : **Libéralisation & Régulation**

2° Partie : **régulation**

Créer une autorité publique spécialisée qui oriente les entreprises du secteur de l'énergie vers **l'intérêt public**.

Domaines de régulation :

- Tarifs et règles pour les **“infrastructures essentielles”**, habituellement en monopole (les réseaux)
- Régulation du Marché** pour garantir la transparence et l'équité
- Protection des **consommateurs vulnérables** et de **l'environnement**



Un changement radical commencé dans les années 80

C'est une nouvelle **Régulation**

Ce n'est pas une alternative mais un complément à la concurrence

- La **Régulateur** de l'énergie coopère avec l'Autorité de **Concurrence**
- Le but : un **accès** équitable et non-discriminatoire **aux réseaux** (c'est plus que l'ancienne régulation, car c'est plus que de fixer les tarifs)
- La **régulation des marchés** d'énergie (similaire à la régulation financière) leur apporte des règles stables et une surveillance effective
- D'autres dispositifs spéciaux pour les **petits consommateurs** et pour **l'environnement**, souvent définis par le gouvernement ou le parlement, et mis en oeuvre par le régulateur



Un changement radical commencé dans les années 80
La régulation complète la concurrence

Une grande transformation :

- L'abolition des monopoles légaux (libéralisation "sur le papier") est fondamentale, mais seulement un préalable
- Il faut créer les conditions pour l'action de la concurrence : un marché assez grand, assez de compétiteurs
- Un marché équitable : pas de conflits d'intérêt, transparence, recours facile aux tribunaux en cas d'abus
- Compréhension par tous des nouvelles règles



Un changement radical commencé dans les années 80
La régulation complète la concurrence

Comment l'UE a-t-elle réalisé cette grande transformation ?

La politique de concurrence était déjà dans les Traités européens (depuis Rome 1957) pour prévenir les ententes ou les fusions qui empêchent la concurrence, **et aussi pour protéger des abus de position dominante**

Libéralisation & Régulation dans l'énergie : quatre «*paquets*» (*packages*) : **1996-98, 2003, 2009, 2016**

- Il y a maintenant 1 Autorité de concurrence et (au moins) 1 régulateur de l'énergie dans chaque Etat-Membre
- Au niveau européen (Commission) une D-G de Concurrence
- ... et ACER pour la régulation de l'énergie



La régulation de l'énergie aujourd'hui

Les buts du régulateur de l'énergie :

- Défendre l'intérêt public...
- ... particulièrement durant la libéralisation
- Fournir les bons choix aux consommateurs
- Faciliter la création d'un système national efficace ...
- ... et son intégration dans un cadre plus large

La protection des consommateurs **envers** la concurrence n'est **pas** un but du régulateur



Séparation verticale : 4 types ou étapes

Chaque degré de plus favorise d'avantage la concurrence

comptable	Le minimum pour éviter les subventions croisées
managériale	Dit «qui est responsable» de l'équité
légale	Une entreprise indépendante, rattachée à une holding
en propriété	Indépendance complète, différentes entreprises pour différents coeurs de métier



Le régulateur détermine les tarifs

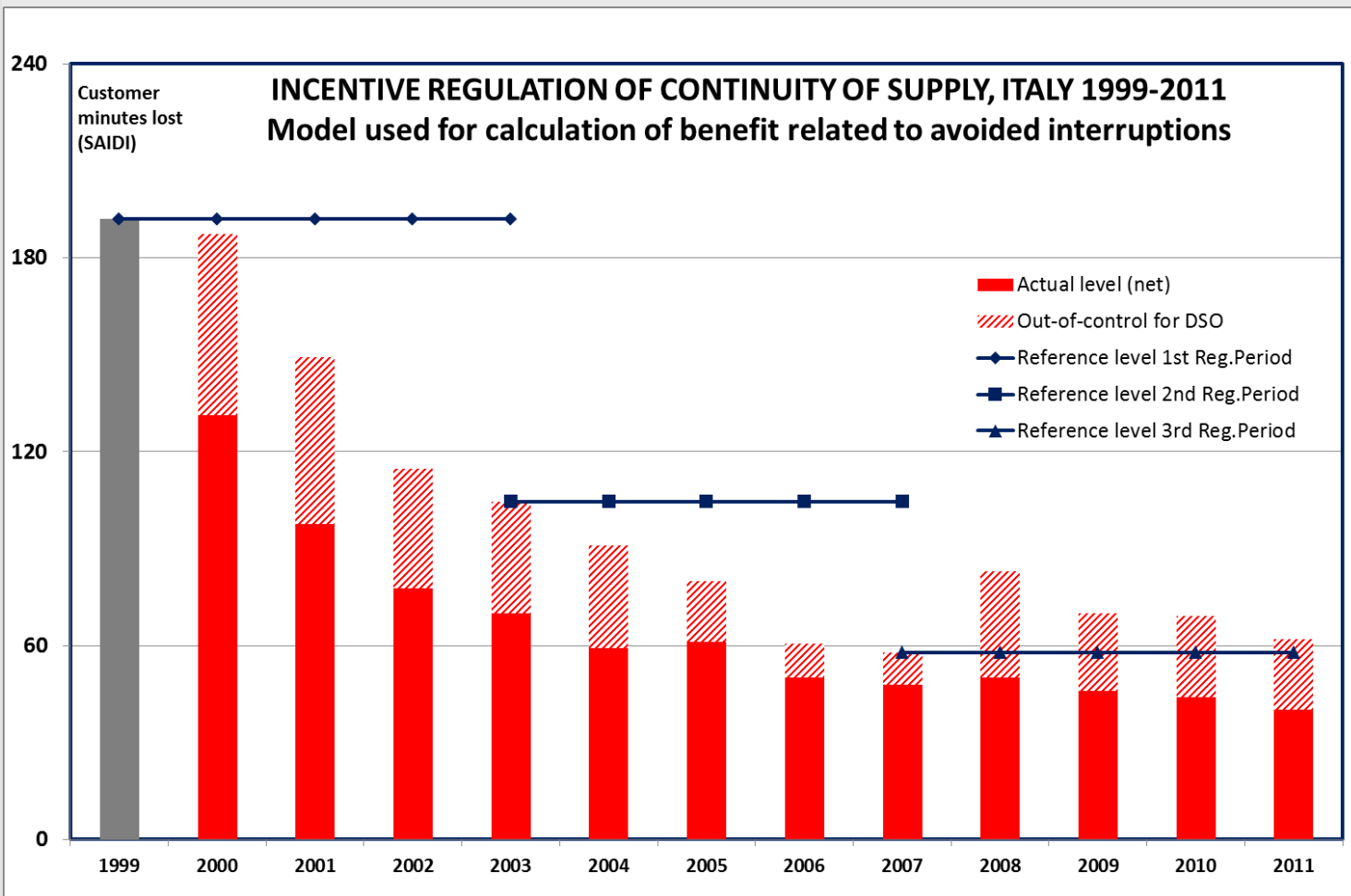
Pour tous les segments non-libéralisés (pour les réseaux ; parfois la vente de détail)

- Sur la base des coûts
- Coûts 'efficaces', coûts 'standard'
- Un problème : le coût du capital
 - Actifs historiques, propriété et dette, actifs échoués
- Incitations à l'amélioration



La régulation de l'énergie aujourd'hui

La régulation incitative peut aussi améliorer la qualité de service





La régulation de l'énergie aujourd'hui

Le régulateur doit penser aux marchés de gros

(bourse d'électricité, bourse de gaz)

- Faciliter les transactions
- Rendre les prix bien visibles
- Faciliter les entrées (concurrence, innovation, nouveaux investisseurs)
- Faciliter l'intégration transfrontalière

... et surveiller comment tout cela fonctionne



Le régulateur doit protéger les petits consommateurs

- Faut-il libéraliser le marché de détail ?
 - Pas immédiatement,
 - Quand les tarifs sont fondés sur le coûts et sans distorsion
 - Quand les consommateurs sont bien informés et capables de choisir
 - Et avec une surveillance efficace du processus
- Les dispositions «sociales» doivent être justes et cohérentes avec un cadre de concurrence
- **L'information, l'éducation sont essentielles**



Les règles pour la protection de l'environnement et la promotion des renouvelables

- Sont des décisions des pouvoirs politiques
- Malheureusement, souvent pas efficaces (avec des coûts bien plus élevés que nécessaires)

Un bon régulateur sait donner des conseils pour une meilleure politique publique, plus efficace



Quelle indépendance pour le régulateur?

- Un **régulateur** “indépendant du gouvernement” est absolument nécessaire quand le gouvernement est actionnaire d'entreprises énergétiques
- En toute hypothèse un certain degré d'indépendance
 - Garantir une continuité au travers des changements politiques
 - Respecter la part technique du travail du régulateur
 - Assumer une part des décisions impopulaires (le gouvernement peut aimer ‘se lier les mains’)



Quis custodiet ipsos custodes?

Mais qui gardera les gardiens?

- Responsabilité sociétale et réputation sont cruciales
 - Législation claire, sélection du régulateur, qualité du personnel
 - Procédures équitables, consultation
- Un mécanisme d'auto-évaluation peut aider
- En dernier ressort : le recours aux tribunaux
 - N'est pas rapide, crée de l'incertitude