Synthèse
9 axes d'amélioration de la régulation des réseaux industriels en France et en Europe

Sur le fonctionnement de l'Autorité de régulation nationale

Face aux besoins de régulation à venir et à l'austérité budgétaire européenne, il nous paraît important de donner une certaine indépendance financière au régulateur. Nous préconisons donc le financement de l'Autorité de régulation nationale par une taxe sur le secteur. Ce financement reste soumis au contrôle administratif de la Cour des comptes, et est voté par le Parlement. Enfin, nous préconisons la nomination de commissaires de spécialités et d'expériences différentes, à plein-temps, afin de favoriser la prise en compte de toutes les dimensions de la régulation : droit, économie, mais aussi politique et management.

Nos propositions

- Le financement de l'Autorité de régulation nationale doit être assuré par une taxe sur le secteur, dont le taux est proposé par le régulateur et approuvé par le Parlement.
- Le Collège doit être pluridisciplinaire (technicien du secteur, économiste, juriste, représentant de l'intérêt général) et composé de personnalités qualifiées.
- Les membres du Collège doivent exercer leurs missions à plein-temps.

Sur les méthodes de décision de l'Autorité de régulation

Lors de notre étude des régulations étrangères, trois bonnes pratiques nous ont semblé valoir en particulier la peine d'être transposées en France. En termes de transparence, les régulateurs suédois et anglais fournissent, suite à leurs consultations, l'ensemble des éléments (non confidentiels) fournis par les parties prenantes, afin de garantir la transparence du processus décisionnel. De plus, les régulateurs anglais adossent régulièrement leurs interventions à un calendrier, afin de donner aux parties prenantes une meilleure visibilité en amont de la décision. Enfin, les études d'impact préalables, qui s'imposent en amont de tout projet de loi depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, sont elles aussi à systématiser, au vu des enjeux sociaux, économiques et environnementaux des secteurs régulés.

Nos propositions

- Le régulateur doit recourir au mécanisme des consultations publiques avant toute décision et doit publier la synthèse des consultations accompagnée des contributions des acteurs.
- Accompagner toutes prises de décisions majeures d'études d'impact préalables.
- Adosser à toute intervention du régulateur un calendrier connu à l'avance.

Sur le contrôle du régulateur

Le contrôle des activités du régulateur revenant *in fine* au juge, au vue de la complexité technique et économique des secteurs régulés et de leurs enjeux sociaux et économiques, il nous paraît important d'encourager la création de filières spécialisées, par une formation spécifique et une durée minimale de pratiques, afin de permettre la pérennisation de ces compétences.

Nos propositions

- Assurer la formation économique et technique des juges pour répondre à la spécialisation des avocats et la complexité économique, technique et financière des affaires.
- Maintenir les juges dans leurs fonctions pendant trois à six ans tout en assurant un renouvellement progressif de la formation de jugement spécialisée.

Sur la performance des autorités de régulation

Afin d'améliorer la performance fonctionnelle des autorités de régulation, il apparaît souhaitable d'harmoniser les modes de nomination, de fonctionnement, les pouvoirs et obligations de ces régulateurs. Par ailleurs, au vu de la petite taille des autorités de régulation, un regroupement au sein d'un lieu unique permettrait vraisemblablement un gain de performance au niveau des fonctions supports (appuis et veille juridique, gestion des ressources humaines et du budget...). Ces gains, à la marge, prendraient tout leur sens en période de ressources budgétaires rares.

Enfin, nous préconisons une analyse périodique économique et sociale, transverse aux secteurs régulés et à destination du Parlement, pour enrichir la boucle de retour entre régulation et politique sectorielle.

Nos propositions

- Définir un modèle institutionnel de régulateur.
- Organiser la mutualisation des moyens et des fonctions supports des régulateurs.
- Attribuer de nouvelles compétences et missions à un organisme parlementaire : établissement et publication d'un rapport périodique sur l'état de la régulation dans chaque secteur.

Sur le cadre d'action du régulateur

Du fait de l'interaction entre régulation et politique, un régulateur n'exerce pas simplement sa mission de régulateur d'un secteur, mais adapte la régulation pour permettre l'accomplissement des objectifs de la politique sectorielle. À ce titre, il nous paraît intéressant que le régulateur émette une feuille de route, détaillant ses objectifs de moyen terme et sa vision des enjeux à venir. En tant que mise en œuvre de politique sectorielle, cette feuille de route doit être approuvée par le Parlement.

Nos propositions

- Une feuille de route, détaillant les objectifs de moyen terme et sa vision des enjeux à venir, doit être préparée par le Collège et approuvée par le Parlement.
- Un bilan annuel rendant compte de cette feuille de route doit être établi et rendu public par le régulateur.

Sur la régulation sectorielle sur le long terme

Qu'il s'agisse de réseaux industriels en croissance ou en décroissance, les entreprises gestionnaires, mais aussi les acteurs et investisseurs du secteur perçoivent le plus souvent toute évolution non traitée par le régulateur comme un risque. Risque sur la couverture des coûts, bien sûr, mais aussi d'une évolution technique non prise en compte par le pouvoir politique et le régulateur, qui pourrait conduire à des choix de développement inadéquats, des coûts échoués, ou un retard dans ces développements.

Pour se prémunir de ces effets potentiellement préjudiciables à ces secteurs en France, comparativement aux autres pays, il nous paraît important d'assurer à ces acteurs une prévisibilité des principes tarifaires, une visibilité des investissements à venir, et d'organiser des instances de dialogue sur les évolutions à venir du secteur.

Nos propositions

- Généraliser la création de comités de prospective au sein des autorités de régulation.
- Fixer des orientations tarifaires sur le long terme permettant une rémunération des investissements en ligne avec les attentes des marchés.

Sur le régulateur comme expert technique des débats de sociétés

Si la nécessité d'experts indépendants pour réguler les réseaux industriels est reconnue par les pouvoirs politiques, le pouvoir politique garde l'initiative législative et la responsabilité de définir des politiques sectorielles. Ces prérogatives ont un fort impact sur le secteur et, si le régulateur est le plus souvent consulté, il nous paraît souhaitable de formaliser cette consultation, en lui permettant d'émettre un avis public sur les conséquences des lois en préparation sur son domaine d'expertise, et principalement sur les effets économiques pour le secteur, et les effets tarifaires pour les usagers/consommateurs.

Nos propositions

- Rendre obligatoire la délivrance d'un avis public du régulateur préalablement à l'adoption de tout texte législatif ou réglementaire concernant le secteur.
- Permettre la saisie pour avis du régulateur par le gouvernement ou un nombre qualifié de parlementaires sur toute proposition d'amendement concernant le secteur.

Sur l'uniformisation européenne de la régulation

L'étude de la législation européenne relative aux réseaux étudiés, de sa transposition et de son application dans les États membres montre une grande disparité de pouvoirs, de missions, d'organisations. Une « loi européenne de la régulation » paraît souhaitable pour propager les bonnes pratiques, garantir un pouvoir minimal et créer des mécanismes de coopération pour les décisions ayant un impact supranational.

Notre proposition

Développer une « loi européenne de la régulation » pour définir un socle commun de pouvoirs et missions des régulateurs nationaux, et pour mettre en place des modalités de coopération entre régulateurs pour les problèmes nationaux ayant un impact sur plusieurs États membres.

Sur une régulation européenne

Même si les marchés de l'énergie, des transports, des communications électroniques et le marché postal (à l'exception des colis) restent majoritairement nationaux, des échanges entre États membres semblent se développer et nécessitent une vision européenne de cette activité internationale sur ces secteurs régulés.

Cette vision doit être portée par de nouvelles structures de régulation européenne (dépassant la logique de coopération qui prévaut dans les fonctionnements de l'ACER, *Agency for the Cooperation of Energy Regulators* et du BEREC, *Body of European Regulators for Electronic Communications*). La fonction de règlement de différends internationaux et de régulation des aspects européens de ces marchés nous paraît être un aiguillon puissant à l'harmonisation des régulations des différents États membres.

De plus, la création d'un Observatoire européen des secteurs de réseaux permettrait, en garantissant la transparence et la permanence des méthodes des évaluations, de fournir à ces régulateurs, à la Commission et aux élus européens et nationaux, une analyse indépendante de la santé économique des secteurs régulés dans les différents États membres et de leur capacité à remplir les objectifs de politiques communautaires, et en particulier la construction d'un marché intérieur performant, une gestion efficiente du réseau, un développement compatible avec les objectifs sectoriels européens.

Nos propositions

- Créer des entités de régulation européenne par marchés à enjeux européens.
- Créer un Observatoire des secteurs de réseaux européen et indépendant, en charge de l'évaluation périodique des politiques dans les secteurs de réseaux.