

ECONOMIC COMMUNITY OF
WEST AFRICAN STATES



COMMUNAUTE ECONOMIQUE
DES ETATS DE L'AFRIQUE
DE L'OUEST

WEST AFRICAN POWER SECTOR REGIONAL REGULATION PROJECT

LES MECANISMES DE REGULATION REGIONALE DE L'ELECTRICITE

OCTOBRE 2006



CABINET
*SERRES &
ASSOCIATES*

LISTE DES ABREVIATIONS

AFUR	Forum Africain pour les Régulateurs des Services publics
BPC	Botswana Power Corporation
CAE	Communauté de l'Afrique de l'Est
CEER	Conseil des Régulateurs Européens de l'Energie
CRIE	Commission Régionale de l'Interconnexion Electrique
DOE	Department of Energy Organization
ECB	Electricity Control Board of Namibia
EDM	Electricity of Mozambique
EOR	Acronyme espagnol de l'Agence Régionale d'Exploitation
ERB	Energy Regulation Board of Zambia
ERGEG	Groupe des Régulateurs dans le domaine de l'Electricité et du Gaz
ERRA	Association des Régulateurs Régionaux de l'Energie
ESKOM	Electricity Supply Commission of South Africa
EWURA	Energy and Water Utilities Regulatory Authority of Tanzanie
FERC	Federal Energy Regulation Commission
FPA	Federal Power Act
FPC	Federal Power Commission
IRSE	Institut for Power Regulation in Angola
KPC	Kenya Power Company
LEA	Lesotho Electricity Authority of Lezotho;
NARUC	National Association of Regulatory Utility Commissioners
NECO	National Electricity Council of Malawi
NERSA	National Electricity Regulator of South Africa
NORAD/NVE	Norwegian Agency for Development Cooperation / Norwegian Water Ressources and Energy Directorate
NRC	Nuclear Regulatory Commision of USA
PJM	Pensylvania New Jersey Maryland
PURPA	Public Utility Regulatory Policy Act
RERA	Association Régionale des Régulateurs de l'Electricité en Afrique du Sud
SADC	Southern African Development Community
SAPP	South Africa Power Pool
SIEPAC	Acronyme espagnol du Système d'Interconnexion Electrique Pour les Pays de l'Amérique Centrale
SINELAC	Société Internationale d'Electricité des Pays des Grands Lacs
STEM	Marché de l'Energie à Court Terme
TANESCO	

UEB	Tanzania Electric Supply Company, Ltd
USAID	Uganda Electricity Board
ZESA	United States Agency for International Development
ZERA	Autorité de Fourniture d'Electricité du Zimbabwe
	Zimbabwe Electricity Regulatory Authority

TABLE DES MATIERES

I	Introduction	6
II	Les autorités gouvernementales ou inter-étatiques de la régulation régionale	7
II.1	La Federal Energy Regulation Commission (FERC)	7
II.2	Contexte et environnement du modèle de régulation	8
II.3	Instrument juridique de création	10
II.4	Analyse des rapports entre la FERC et les autres institutions	10
II.5	Statut	12
II.6	Missions et pouvoirs	13
II.7	Appui à la Régulation nationale	17
II.8	Etendue de la régulation	18
II.9	Actions concrètes réalisées	18
III	La Commission Régionale de l'Interconnexion Electrique (SIEPAC - Amérique Centrale)	20
III.1	Le cadre institutionnel organique de l'Amérique Centrale	20
III.2	Contexte et environnement du modèle de régulation	22
III.3	Instrument juridique de création de la CRIE	23
III.4	L'analyse des rapports entre la CRIE et l'EOR, le Propriétaire de la ligne SIEPAC et les régulateurs nationaux	23
III.5	Statut	23
III.6	Missions et Pouvoirs	23
III.7	Appui à la Régulation nationale	25
III.8	Etendue de la régulation	25
III.9	Actions concrètes réalisées	25
IV	Les associations / forums de régulation régionale	25
IV.1	Le Conseil des Régulateurs Européens de l'Energie (CEER) et le Groupe des Régulateurs dans le domaine de l'Electricite et du Gaz (ERGEG)	26
IV.2	Contexte et environnement du modèle de régulation	27
IV.3	Instrument juridique de création	33
IV.4	Rapport entre le CEER, l'ERGEG et l'Union Européenne	33
IV.5	Statut	34
IV.6	Pouvoirs et missions	35
IV.7	Appui à la Régulation nationale	37
IV.8	Etendue de la régulation	37
IV.9	Actions concrètes réalisées	37
V	La Regional Electricity Regulators Association of South Africa (RERA SAPP)	39
V.1	Cadre institutionnel organique de l'Afrique Australe	39
V.2	Contexte et environnement du modèle de régulation	41
V.3	Instrument juridique de création	44
V.4	Rapports entre la RERA, la SADC et le SAPP	44
V.5	Statut	44
V.6	Pouvoirs et Missions	45

V.7	Appui à la Régulation nationale _____	46
V.8	Etendue de la régulation _____	46
V.9	Actions concrètes réalisées _____	46
VI	Tableaux comparatifs des modèles de régulation régionale _____	47
VI.1	Tableau comparatif des différents éléments des modèles de régulation _____	47
VII	Projets de modèle de régulation régionale _____	50
VII.1	Le Bassin du Nil _____	51
VII.2	Le Grand Mékong _____	53
VIII	Synthèse du rapport _____	55

Liste des tableaux

Tableau 1 : Schéma institutionnel organique du secteur de l'électricité aux Etats-Unis	_ 8
Tableau 2 : Schéma organique institutionnel et régional de l'interconnexion électrique SIEPAC	_____ 21
Tableau 3 : Schéma organique institutionnel du secteur de l'électricité et du gaz en Europe	_____ 27
Tableau 4 : Schéma organique institutionnel et régional de la SADC	_____ 41

I Introduction

Pour favoriser la mise en place d'un marché régional de l'électricité au sein de la CEDEAO, les sociétés d'électricité ont créé le Système d'Echanges d'Energie Electrique Ouest Africain (EEEOA). En vue de promouvoir les échanges transfrontaliers de l'énergie électrique entre les Etats membres et notamment de veiller à une harmonisation des pratiques sur le marché régional, les états membres ont adopté le principe de la mise en place d'un Organe de Régulation Régionale du secteur électrique (ORR). Cette création peut prendre exemple sur les modèles de régulation régionale, qui existent déjà dans le secteur de l'énergie en général et de l'électricité en particulier.

En effet, les principes et pratiques de régulation régionale à travers le monde ont inspirées deux types d'organisation : des organes institués au niveau gouvernemental ou intergouvernemental qui disposent d'une véritable autorité dans les domaines régulés (en terme de prise de décision, de suivi et de contrôle) et des organes issues d'accords d'association entre régulateurs nationaux qui généralement ont un pouvoir consultatif.

La mise en place d'un organe de régulation à l'échelle régionale s'inscrit dans le système institutionnel de la région concernée, des interactions entre les différents acteurs et de leurs conséquences sur le fonctionnement du marché de l'énergie électrique. L'analyse de chaque modèle de régulation requiert d'examiner son contexte et son environnement, de mettre en relief les missions et pouvoirs assignés au régulateur tout en analysant, le cas échéant, les rapports avec non seulement les régulateurs nationaux, mais aussi les autres institutions régionales dont les activités ont des implications au niveau des échanges transfrontaliers d'énergie électrique. Elle permet d'identifier les modèles qui pourraient servir d'exemples à l'élaboration des règles pour la création et le fonctionnement de l'Organe de Régulation Régionale dans le secteur de l'électricité au sein de la CEDEAO.

Bien que la CEDEAO ait déjà opté pour la mise en place d'un organe inter-étatique, nous allons examiner les deux formes de mécanisme de régulation régionale existantes à travers le monde (organe régional / fédéral ou associations de régulateurs), afin d'en tirer leurs principaux enseignements.

II Les autorités gouvernementales ou inter-étatiques de la régulation régionale

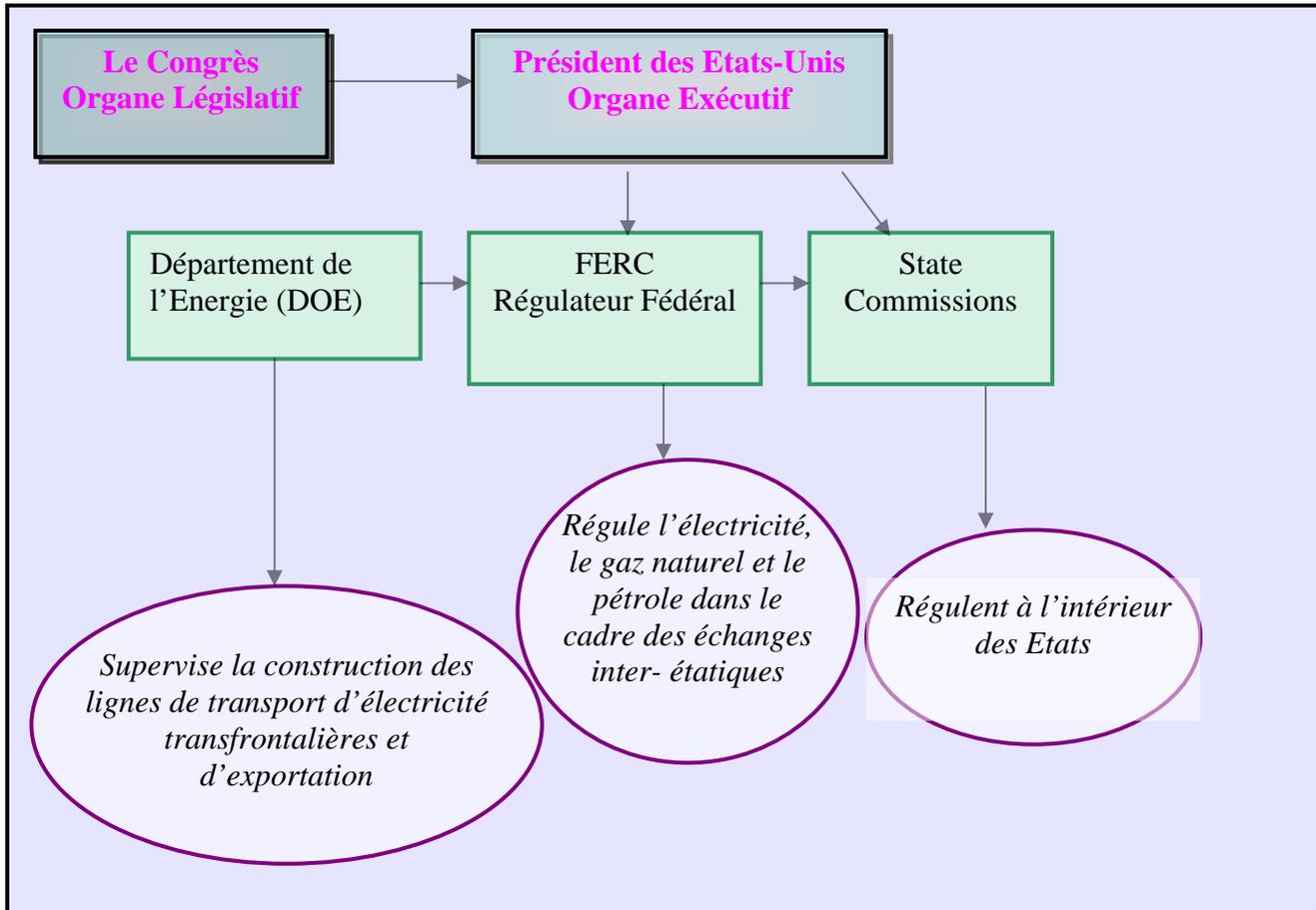
II.1 La Federal Energy Regulation Commission (FERC)

II.1.1 Cadre institutionnel organique américain dans le secteur de l'électricité

Le cadre institutionnel des Etats-Unis d'Amérique dans le secteur de l'électricité est marqué par les interactions entre le Président des Etats-Unis qui est l'organe exécutif, le Congrès qui assure le pouvoir législatif, le Département de l'Energie (DOE), le Secrétariat à l'Energie qui intervient dans les autorisations de construction et d'exploitation aux frontières des Etats-Unis, la FERC qui est la Commission Fédérale de la Régulation de l'Energie (FERC) qui assure la régulation du secteur de l'électricité, du gaz naturel et du pétrole, et les States Commissions (les régulateurs des Etats fédérés) qui peuvent notamment être associées à la répartition géographique des échanges.

Le Président des Etats-Unis, en accord avec le Congrès, nomme les membres de la FERC et son président. Alors que le Département de l'Energie est l'unique responsable de la construction des lignes de transport d'électricité transfrontalières et de l'exportation, le Secrétariat à l'énergie est responsable de l'autorisation de la construction, de l'exploitation, de l'entretien ou la connexion des lignes de transport d'électricité aux frontières des Etats-Unis.

Tableau 1 : Schéma institutionnel organique du secteur de l'électricité aux Etats-Unis



II.2 Contexte et environnement du modèle de régulation

Le système électrique américain est morcelé dans la mesure où l'Etat fédéral ne dispose que d'une compétence limitée dans ce domaine. Le degré d'ouverture à la concurrence dans le secteur électrique est très variable selon les Etats. Ceux dont les prix étaient les plus élevés ont initié un mouvement de réforme les premiers, parfois de façon précipitée et sans toujours mettre en place les instruments les plus adéquats.

Le système des USA a comme principales caractéristiques la fragmentation du marché et la régulation à deux niveaux :

- la fragmentation du marché : il existe environ 3500 compagnies de tailles inégales intervenant sur le marché dont certaines sont verticalement intégrées (Production-Transport-Distribution). Cette fragmentation est le résultat d'une législation qui a toujours voulu éviter une forte concentration de l'industrie. (Public Utilities Holding Company Act –PUHC- de 1935 qui limite la constitution de position dominante, la Public Utilities Regulation Policy Act-PURPA-de 1978 qui initie la première étape de déréglementation au niveau fédéral par le développement de la production indépendante d'électricité, Energy Policy Act –EPA- de 1992 qui donne un statut légal avec un accès libre au réseau pour le commerce de gros).
- La régulation à deux niveaux : au niveau des États (à travers les Public Utilities Commissions) et au niveau fédéral (à travers la FERC). Au niveau de chaque Etat, les Public Utilities Commissions (PUCs), sont les principaux organismes qui réglementent la vente au détail et ont entre autres prérogatives importantes la fixation des tarifs de l'électricité vendue aux consommateurs finaux. Au niveau fédéral, la Federal Energy Regulatory Commission (FERC) a toute prérogative pour le réseau inter-Etats (marché de gros et transport de l'électricité entre Etats). La loi interdit explicitement à la FERC d'imposer le transport à destination d'un consommateur final (retail wheeling).

Mais la situation a évolué très rapidement et les Etats, c'est le cas de la Californie par exemple, n'hésitent pas à tirer les leçons des crises auxquelles ils ont eu à faire face et à mettre en œuvre les corrections nécessaires.

Globalement, plusieurs problèmes se posent sur le marché américain : multiplicité des règles applicables selon la législation adoptée par chaque Etat, pouvoirs limités du régulateur fédéral américain, la FERC, qui de plus, n'a pas d'autorité sur tous les Etats fédérés, ouverture trop rapide du marché par certains Etats à la concurrence, sans tenir compte du réseau de transport d'électricité, et dans le cas de la Californie, du pouvoir de marché des plus gros producteurs), réseau peu intégré dû à la faiblesse de la coopération entre les Etats, mais aussi à la taille du pays. A l'inverse du gaz naturel, l'électricité, par nature, n'est pas un produit qui se transporte facilement et économiquement sur de longues distances et à la grande diversité de la densité de consommation dans les régions (organisation autour de trois pôles régionaux non reliés entre eux : Est, Ouest et Texas), manque d'indépendance des gestionnaires de réseaux de transport d'électricité, faiblesse des investissements dans les infrastructures du réseau de transport due à la faiblesse des tarifs, etc.

Seuls le Texas et PJM¹ Interconnection (le plus important gestionnaire régional de réseau électrique des Etats-Unis) font exception au manque d'indépendance et à l'insuffisance d'intégration : le Texas parce que le système texan fonctionne en autarcie et n'est quasiment pas connecté aux autres Etats, et PJM qui est le plus grand réseau électrique connecté du nord-est américain reliant 7 Etats ainsi que les interconnexions avec le Canada permettant en particulier l'importation de quantités importantes d'électricité d'origine hydroélectrique du Québec et regroupant l'ensemble des opérateurs du marché.

C'est dans ce contexte qu'a été créée une autorité fédérale de régulation pour assurer l'ouverture du marché d'échanges de l'électricité à la concurrence et l'équilibre du marché.

Sa création a été commandée par la nécessité d'une part, de réformer les institutions qui participent au bon fonctionnement du secteur de l'énergie, et d'autre part de veiller à une bonne régulation dans ce secteur, dans un Etat fédéral composé de 50 Etats fédérés, la plupart des Etats fédérés disposant d'ailleurs d'une autorité de régulation dans le secteur de l'énergie (States Commissions).

II.3 Instrument juridique de création

Les Etats-Unis d'Amérique sont un Etat fédéral composé des Etats fédérés, ce qui explique que la FERC ait été créée non pas par un traité ou un accord entre Etats, mais par une loi.

Conformément à la Constitution américaine, seul le Congrès a le pouvoir de légiférer sur le commerce entre les divers Etats composant l'Etat fédéral (« Commerce Clause »).

De ce fait, l'institution d'une autorité de régulation à l'échelle fédérale sur les échanges entre Etats fédérés doit être adoptée par le Congrès sous la forme d'une loi fédérale. C'est pourquoi la Federal Energy Regulation Commission (FERC), autorité fédérale de régulation de l'énergie aux Etats-Unis, a été créée par une loi du 1^{er} octobre 1977, le « Department of Energy Organization Act » (DOE Act), et ses missions ont été étendues par la « Energy Policy Act » de 2005.

II.4 Analyse des rapports entre la FERC et les autres institutions

Il faut d'abord noter que c'est le Président des Etats-Unis qui nomme le Président de la FERC et que cette dernière entretient des relations avec le Congrès à qui elle transmet son rapport annuel. La FERC peut aussi proposer au Congrès un texte ou une loi sur les secteurs qu'elle régule.

Sur le plan opérationnel, la FERC a des interactions avec le DOE et les States Commissions.

¹ Pennsylvania, New Jersey, Maryland.

1) Département de l'Énergie (DOE)

Au sein du gouvernement des États-Unis, le Département de l'Énergie (DOE) supervise la construction des lignes de transport d'électricité transfrontalières et de l'exportation de l'électricité. Le gouvernement fédéral ne réglemente pas l'importation de l'électricité. Selon le décret 10485, modifié par le décret 12038, le permis présidentiel du DOE est nécessaire pour construire, exploiter, entretenir ou connecter une ligne de transport d'électricité aux frontières des États-Unis. Ce pouvoir appartenait auparavant au Président, selon le décret 8202. Dans le décret 10485 de 1953, ce pouvoir a été délégué au président de la Federal Power Commission, pour être ensuite délégué, en 1978, au Secrétaire à l'Énergie, selon le décret 12038.

La Federal Power Commission avait été instituée en 1920 par le Congrès américain pour assurer la coordination des projets hydroélectriques qui étaient sous le contrôle du gouvernement fédéral américain. Mais l'absence de personnel qui lui soit propre (elle n'avait pas de budget ni de personnel propres et empruntait du personnel aux autres départements) et les conflits de compétences entre elle et d'autres institutions fédérales gouvernementales ont amené le Congrès, en 1928, à lui voter un budget et lui permettre de recruter son personnel.

En 1935 (Federal Power Act) et 1938 (Natural Gas Act), le Congrès lui confie le pouvoir de réguler la vente et le transport de l'électricité et du gaz naturel.

En 1954, la jurisprudence lui reconnaît la compétence d'intervenir sur les litiges qui naissent entre les opérateurs sur les équipements électriques interconnectés entre les États fédérés.

Mais les crises énergétiques, les longues attentes dans le cadre des demandes de licence d'exploitation du gaz naturel et les embargo sur les pays pétroliers dans les années 70 ont nécessité la réorganisation de la Federal Power Commission. C'est ainsi qu'en 1977, le Congrès, lors de l'adoption de la Department of Energy Act (DOE Act) a transformé la FPC en FERC et a étendu ses missions et pouvoirs.

2) Les States Commissions (Commission des États)

- Tarifs : les commissions d'État fixent les prix de vente au détail de l'électricité et les prix de transport et de distribution des services publics dans les États.
- Réglementation de l'utilisation finale de l'électricité ainsi que sa distribution et sa livraison (établissement /approbation des règles gouvernant le service public, régulation des revendeurs et les autres intermédiaires qui vendent de l'électricité directement aux utilisateurs finaux...).
- Attribution des certificats et la sélection des sites des installations de transport, de distribution et de production.

- Approbation des plans d'expansion du réseau de transport et du tracé des futures lignes de transport. La FERC (Order 2000) dispose que les Regional Transmission Organizations (RTO) dresseront des plans d'expansion du réseau de transport par région sous sa responsabilité. Toutefois, les RTO dont les projets d'expansion sont approuvés doivent obtenir un certificat et (ou) un permis d'emplacement de la commission d'État afin de déterminer sur quelle terre les lignes de transport passeront.

Il existe une coopération effective entre la FERC et les States Commissions notamment dans le cadre de la répartition géographique des zones d'échanges, sur les coûts, les pratiques, les frais, la régulation des secteurs à l'échelle étatique, etc. Elle leur apporte un appui et celles-ci sont associées aux enquêtes, aux investigations et à la résolution des litiges lorsque le litige concerné les implique d'une manière ou d'une autre. Elle reçoit des régulateurs étatiques des observations, commentaires et recommandations sur un certain nombre de sujets sur lesquels elle peut être amenée à les interroger.

La FERC peut être saisie par les régulateurs des Etats fédérés. Elle peut à son tour interroger les States Commissions sur les structures de la tarification, les coûts et charges, les pratiques et les règlements du service public de l'Etat fédéré concerné. Elle peut auditionner toute State Commission en relation avec un dossier ou une affaire. En retour, elle fournit aux State Commissions les informations et rapports qui peuvent être nécessaires à la régulation du secteur dans l'Etat fédéré.

II.5 Statut

Selon le § 7171 (a) de la DOE Act de 1977, la FERC est une agence gouvernementale indépendante officiellement instituée comme une structure du Département de l'Energie. Elle veille à la régulation des échanges transfrontaliers entre Etats fédérés dans le secteur de l'énergie (électricité, gaz naturel, et pétrole notamment).

S'agissant de la composition, la FERC est composée de 5 commissaires nommés par le Président des Etats-Unis, sur proposition et en accord avec le Sénat (§ 7171 de la DOE de 1977) pour un mandat de 5 ans et qui ne peuvent être révoqués par le Président que pour incompétence, négligence, ou mauvais comportement. Leur nomination relève d'un pouvoir discrétionnaire et ne requiert le respect d'aucune disposition ayant trait ni à l'origine géographique, ni à la spécialité, etc.

En pratique, on peut constater que les commissaires viennent d'horizons géographiques différents mais s'agissant des domaines de compétences, il est surprenant de constater que 3 des 5 commissaires actuels de la FERC, sont juristes.

Pour assurer leur indépendance et empêcher toute influence ou pression politique sur les commissaires, la loi interdit expressément l'appartenance de plus de 3 commissaires à un même parti politique.

Le Président de la FERC est désigné par le Président des Etats-Unis parmi les commissaires nommés. A l'expiration de leurs mandats, les Commissaires continuent de travailler tant que leurs successeurs ne sont pas nommés. La fonction de commissaire est incompatible avec toute autre fonction salariée et commerciale.

S'agissant des premiers commissaires, leur mandat expire l'un après l'autre avec un an d'intervalle et non en même temps. En cas de nomination d'un commissaire en remplacement d'un autre dont le mandat n'a pas expiré, le nouveau termine ce mandat.

Le financement de la FERC est assuré par les contributions annuelles des entreprises des secteurs qu'elle régule.

Les décisions de la FERC sont directement exécutoires. Elles ne sont contrôlées ni par le Président des Etats-Unis, ni par le Congrès, mais peuvent faire l'objet d'un recours devant la « US Court of Appeals ».

II.6 Missions et pouvoirs

II.6.1 Les missions

Les missions de la FERC ont été étendues par la Energy Policy Act de 2005.

Elle a pour mission de réguler et de surveiller le secteur de l'énergie dans une optique économique, environnementale et de sécurité pour le public américain, de promouvoir le développement des infrastructures robustes dans l'énergie. Elle veille également à promouvoir les échanges interconnectés entre les différents Etats fédérés et les différentes régions des Etats-Unis. C'est dans ce cadre qu'elle approuve les projets de construction physiques des infrastructures, des gazoducs et des oléoducs, puisqu'elle intervient dans les secteurs de l'électricité, du pétrole et du gaz naturel.

Elle veille aussi à la transparence dans ces secteurs en contrôlant et en approuvant les prix des échanges transfrontaliers (notamment le prix du transport).

Elle veille aussi au respect des règles du marché en arbitrant les litiges et en sanctionnant ceux qui violent les règles du marché, s'assure de la qualité du service fourni au public et soutient toute initiative allant dans le sens de ses objectifs.

II.6.2 Les pouvoirs

La FERC est l'organisme de réglementation responsable des marchés de gros et du transport de l'électricité entre Etats. Elle régule l'activité Transport qui constitue un monopole naturel et se sert des forces du marché pour réglementer les activités qui ne constituent pas en soi un monopole naturel (par exemple, la production et la commercialisation). Elle surveille activement les marchés afin d'y repérer les abus de pouvoir.

Enfin, il convient de rappeler que la FERC a des pouvoirs limités notamment sur certains Etats fédérés qui ont connu une ouverture trop rapide du secteur à la concurrence.

Ainsi, **au niveau de la production d'électricité**, bien que ce segment d'activités demeure sous la juridiction de chaque Etat, la FERC dispose de pouvoirs d'investigation auprès des States Commissions et des opérateurs sur l'état des installations de production pour des raisons liées à la maintenance ou à l'ineffectivité de la production. Elle est compétente pour se prononcer sur l'octroi ou le refus d'autorisation d'exploiter s'il est démontré que cela influencerait négativement le marché. Mais la FERC n'est pas compétente pour se prononcer sur la localisation physique des installations, excepté celles des projets hydroélectriques.

S'agissant du domaine particulier de la **production hydroélectrique**, les États-Unis ont commencé à réglementer l'hydroélectricité après que le Congrès eut adopté la Federal Water Power Act en 1920. Les lois qui ont suivi, comme la FPA, la PURPA, la Electric Consumers Protection Act et la EAct, habilite la FERC à réglementer les projets hydroélectriques non fédéraux qui touchent aux eaux navigables, qui occupent des terres fédérales, qui utilisent l'eau ou l'hydroélectricité d'un barrage du gouvernement ou qui touchent aux intérêts du commerce inter-États. La Commission a pour fonctions de délivrer des permis préliminaires, des licences de projets et des exemptions de licence; d'assurer la sûreté des barrages; d'assurer la conformité des projets; de vérifier et d'évaluer les indemnités versées aux exploitants en amont (headwater benefits) et de coordonner les activités avec d'autres organismes.

Au niveau transport et marché de gros, la FERC approuve les prix de vente de gros de l'électricité et du transport dans le commerce inter-États pour les producteurs, les distributeurs, les entreprises qui échangent de l'électricité et les exploitants de réseaux indépendants du secteur privé. Elle tient ses pouvoirs de la Federal Power Act (FPA), de la Public Utility Regulatory Policies Act (PURPA) et de la Energy Policy Act de 1992 (EAct).

Finalement, la Commission examine les tarifs fixés par les administrations fédérales de commercialisation de l'électricité, telles que la Bonneville Power Administration, confère le statut de producteur de gros en vertu de la EAct et délivre des certificats aux installations de microproduction et de cogénération qui remplissent les conditions. Ainsi, ces pouvoirs lui permettent de contrôler les tarifs des opérateurs qui ont l'obligation de lui fournir tous les documents nécessaires à sa compréhension des taux et tarifs.

On voit bien que les pouvoirs de la FERC sur les échanges régionaux sont très étendus et concernent l'autorisation, l'approbation, le contrôle, le pouvoir de faire respecter les règles de concurrence, le pouvoir d'enquête et d'injonction, le pouvoir de sanction et de résolution des litiges. Elle a aussi des pouvoirs consultatifs.

1) Le pouvoir d'autorisation

Comme précisé précédemment, la FERC est compétente pour délivrer les autorisations d'exploiter ou octroyer des licences d'exploitations.

La FERC a également reçu de la part de la Federal Power Commission le transfert des pouvoirs en matière d'octroi, de transfert, de renouvellement des licences et permis de construire, de fixation des tarifs de transport ou d'achat d'électricité et du gaz naturel, de régulation des fusions et acquisitions dans les secteurs concernés (compétence équivalente à une autorité de régulation de la concurrence), et ce uniquement au plan des échanges régionaux.

Tout opérateur qui produit de l'énergie pour la vente ou la revente doit requérir l'autorisation de la FERC. Si elle estime que cette autorisation risque de créer un déséquilibre dans le secteur, elle peut refuser de donner son autorisation.

La FERC est compétente pour autoriser toutes installations ou travaux sur les interconnexions ou de construction d'infrastructures interconnectées.

Elle surveille aussi la conformité des projets avec les exigences environnementales.

2) Le pouvoir de contrôle et d'approbation

Elle approuve les tarifs proposés par les opérateurs fédéraux ou régionaux en s'assurant qu'ils sont justes et raisonnables.

La FERC a des pouvoirs d'approbation sur la vente, la location et la mise à disposition des installations électriques sur les interconnexions, dont notamment les problèmes de congestion des réseaux. Elle doit approuver ces opérations en tenant compte de l'intérêt général.

La FERC intervient également sur les contrats d'échanges et notamment sur les termes et conditions dans lesquels ces contrats doivent être signés. Elle donne une deadline aux futurs cocontractants pour leurs négociations, afin d'éviter que des retards ne mettent en danger les installations. Si la Commission n'approuve pas les termes du contrat ou si les parties ne sont pas parvenues à un accord, la Commission peut prescrire des termes et conditions du contrat.

Elle contrôle le transport du pétrole par les oléoducs dans le marché inter-Etats, ainsi que celui du gaz naturel.

3) Le pouvoir d'élaboration des règles et de proposition des textes du secteur

La loi lui donne également un pouvoir de proposition. D'une part, elle peut proposer au Congrès des textes de loi pouvant renforcer ses pouvoirs. D'autre part, elle peut prescrire des règles et élaborer des rapports sur les secteurs concernés.

4) Le pouvoir d'assurer le respect des règles de la concurrence

Un aspect important de la surveillance du marché est lié à la gouvernance et aux intérêts croisés des compagnies d'électricité intervenante. C'est ainsi que la Commission supervise l'émission de certains titres en portefeuille et titres de créances, la prise en charge d'obligations et de responsabilités et les fusions d'entreprises. Elle surveille l'octroi des postes d'administrateurs et de directeurs entre les cadres supérieurs dans les services publics et d'autres entreprises avec lesquelles ils sont en relation d'affaires.

Les pouvoirs de la FERC lui permettent de veiller et de contrôler le respect des règles de la concurrence sur le marché dont les opérateurs ont l'obligation de lui fournir tous documents nécessaires à sa compréhension des tarifs.

5) Le pouvoir d'enquête et d'injonction

Sur demande d'une société d'électricité, d'une agence commerciale d'électricité, d'un producteur indépendant, etc, la FERC peut enjoindre à un opérateur de s'expliquer sur ses installations physiques de production soit en raison de l'ineffectivité de la production soit pour des raisons liées à la maintenance.

De manière plus large, la FERC dispose également de pouvoirs d'investigations. Ces pouvoirs consistent notamment à convoquer les personnes, à leur faire prêter serment, à les auditionner, à recevoir les témoignages, à effectuer des investigations sur les aspects qui concernent l'importation ou l'exportation de l'électricité et du gaz naturel entre les Etats fédérés. Elle peut également saisir la Cour Suprême d'une requête.

La FERC peut être saisie par les régulateurs des Etats fédérés. Elle peut à son tour interroger les States Commissions sur les structures de la tarification, les coûts et charges, les pratiques et les règlements du service public de l'Etat fédéré concerné. Elle peut auditionner toute State Commission en relation avec un dossier ou une affaire. En retour, elle fournit aux State Commissions les informations et rapports qui peuvent être nécessaires à la régulation du secteur dans l'Etat fédéré.

Elle peut demander à un ou des opérateurs de modifier les termes et clauses contractuelles ou de mettre fin à un certain comportement sur le marché. Elle peut également suspendre ou mettre fin à toute opération qu'elle juge illégale, qu'elle ait constaté par elle-même ou sur saisine d'une tierce personne.

Elle jouit également des pouvoirs exceptionnels en cas de guerre. En effet, en cas de guerre dans laquelle sont engagés les Etats-Unis, ou en cas d'urgence ou de crise énergétique, la FERC peut obliger la production, l'échange ou le transport de l'énergie pour servir l'intérêt public. Dans cette hypothèse, la FERC retrouve les pouvoirs les plus étendus. Toutefois, les opérateurs concernés pourront bénéficier du juste règlement du prix de leurs interventions.

Enfin, elle peut repartir le pays en plusieurs zones ou secteurs géographiques pour faciliter la production, le transport et la distribution de l'énergie électrique. Sur ce point, elle doit informer les régulateurs étatiques qui peuvent émettre un avis ou faire des recommandations qu'elle doit prendre en compte.

6) Le pouvoir consultatif

Sur le plan des activités menées à titre consultatif, le Département à l'Energie et les States Commissions peuvent solliciter un avis de la FERC en cas de difficulté ou en cas de constatation de violation des règles régissant le secteur de l'énergie.

7) Le pouvoir de sanction et de résolution des litiges

Elle jouit d'un pouvoir de sanction qui lui permet de sanctionner, par des amendes civiles et bien d'autres sanctions, les opérateurs qui violent les règles du marché : les sociétés d'électricité et les autres acteurs du secteur.

Au niveau du règlement des litiges, la FERC intervient dans la résolution des litiges qui naissent des échanges d'énergie entre Etats. Cette mission prend la forme de la médiation, la conciliation, la facilitation, ou l'arbitrage. Pour la mener à bien, la FERC a mis en place en son sein des services spécialisés dans chacun de ces modes de règlements et dans la conduite des procédures administratives. La FERC a le pouvoir d'auditionner toute State Commission sur une affaire, si elle juge utile et nécessaire de recueillir des informations qui lui seront fournies par celle-ci.

Elle est saisie lorsqu'une des règles du marché régional de l'énergie est violée par un des opérateurs du secteur. Ainsi, elle instruit l'affaire et procède à des auditions si c'est nécessaire. Elle collabore également avec les parties en vue du règlement amiable d'un conflit, soit par la médiation, la conciliation ou par l'arbitrage.

II.7 Appui à la Régulation nationale

Aux termes du §824 a et b du Federal Power Act, il existe une coopération effective entre la FERC et les régulateurs étatiques (States Commissions) notamment dans le cadre de la répartition géographique des zones d'échanges, sur les coûts, les pratiques, les frais, la régulation des secteurs à l'échelle étatique, l'échange d'informations entre la FERC et ces commissions, etc. Elle leur apporte un appui et celles-ci sont associées aux enquêtes, aux investigations et à la résolution des litiges lorsque le litige concerné les implique d'une manière ou d'une autre. Elle reçoit des régulateurs étatiques des observations, commentaires et recommandations sur un certain nombre de sujets sur lesquels elle peut être amenée à les interroger. La FERC estime qu'il doit exister entre eux un esprit de coopération en vue de l'accomplissement des missions, dans une relation dont l'objectif est de parvenir à des solutions profitables à toutes les parties.

Elle peut à son tour interroger les States Commissions sur les structures de la tarification, les coûts et charges, les pratiques et les règlements du service public de l'Etat fédéré concerné. Elle peut auditionner toute State Commission en relation avec un dossier ou une affaire.

La FERC a l'obligation de fournir aux State Commissions les informations et rapports qui peuvent être nécessaires à la régulation du secteur dans l'Etat fédéré.

II.8 Etendue de la régulation

La FERC est une autorité fédérale de régulation de l'énergie. Elle intervient aussi bien pour l'électricité, le gaz naturel et le pétrole. Dans le secteur pétrolier, elle intervient sur les échanges interconnectés via des oléoducs entre les Etats, sur l'accès équitable au marché pétrolier et sur la fixation des tarifs pétroliers. Le choix de couvrir tout le secteur énergie est justifié par la forte interdépendance liée au processus de transformation entre les sous-secteurs électricité et gaz/pétrole.

II.9 Actions concrètes réalisées

Depuis sa création, la FERC a déjà eu à réaliser plusieurs actions en relation avec ses missions. Seules quelques unes de ces actions et notamment les plus récentes et les plus connues seront évoquées ci-dessous :

- Sur la structuration du marché, afin de mettre fin aux pratiques discriminatoires, la FERC a adopté des règles spéciales sur les échanges. En effet par la Order 888, la FERC a supprimé les règles sur les tarifs d'accès au réseau de transport qui favorisaient les membres de certains power pools ou organisations similaires et créaient une discrimination au détriment des non-membres. De même, elle a ordonné que les opérateurs suppriment de leurs contrats bilatéraux les dispositions qui octroyaient des traitements préférentiels aux cocontractants au détriment des autres opérateurs du réseau. Elle a en même temps permis aux compagnies affectées par cette mesure de recouvrer de recouvrer leur « coûts échoués ».
- Sur l'accès ouvert au système d'information, la FERC par la Order 889, a ordonné à tous les opérateurs du service public disposant, contrôlant ou opérant sur des installations électriques interconnectées de créer ou de contribuer à la création d'un Système d'Information de l'accès ouvert (OASIS) afin de fournir aux clients et aux potentiels clients du réseau de transport le même accès à l'information sur le transport susceptible de leur permettre d'avoir accès au service de transport non discriminatoire.
- Sur la gestion transparente du réseau de transport, la Commission a adopté une Order 2000 dans laquelle elle encourageait la création des opérateurs régionaux indépendants du transport (RTO) en vue de promouvoir l'efficacité du marché de gros de l'électricité et de veiller à ce que les consommateurs de l'électricité paient le tarif le plus bas possible.
- Sur les tarifs, la FERC a approuvé des tarifs proposés par les opérateurs et contribué à la restructuration de l'industrie électrique en approuvant des projets d'acquisitions et de fusion entre les opérateurs du secteur.

Elle a aussi mis à jour les tarifs d'accès aux réseaux régionaux et proposé un guide de calcul des tarifs.

- Sur les principes, la FERC a énoncé un certain nombre de principes liés au fonctionnement du secteur, formulé des modèles de standards de développement d'organisation, renforcé ses échanges avec d'autres commissions comme la Nuclear Regulatory Commission, et ce grâce à la mise en place d'un groupe de travail en son sein. La mission principale de ce groupe de travail était de mener des études sur les moyens d'amélioration du système électrique (rapport annuel 2004).

La FERC a édicté des règles en matière de transport de l'énergie et organisé plusieurs conférences et séminaires. Elle a instruit plus de 100 cas et mis en application les recommandations qu'elle a faites sur les pannes d'électricité (exemple de la panne californienne de 2001).

Elle a établi des procédures standard sur les interconnexions des producteurs et proposé des contrats standard entre les sociétés de transport et les producteurs sur les réseaux interconnectés.

Durant l'année 2004, la FERC a créé et lancé un guide de méthodologie et de risque de vulnérabilité en coordination avec d'autres agences fédérales comme la Commission sur le Nucléaire. Plus de 191 sociétés et organisations appliquent déjà ce guide de méthodologie.

En septembre 2004, elle a fait circuler un questionnaire auprès des acteurs du secteur régional de l'électricité en vue de savoir si les nouveaux principes de gestion des sociétés de transport permettent de mieux contrôler le marché et de mieux promouvoir la transparence.

La FERC a autorisé la construction de plusieurs centrales hydro-électriques. En 2004, elle a reçu 46 demandes dont 44 demandes d'octroi de licence.

- Sur les enquêtes, selon son rapport annuel 2004 adressé au Congrès, la FERC a eu à procéder à des investigations sur des pratiques illicites et des comportements sur les marchés californiens de l'énergie entre 4 opérateurs et a condamné 3 de ces opérateurs à des amendes.
- Sur la résolution des litiges, la FERC est intervenue avec succès pour assurer la médiation et la conciliation entre les parties dans le cadre des litiges se rapportant à l'environnement et à la construction des gazoducs, aux installations hydroélectriques, aux processus de certification électrique, à la tarification de l'électricité, du gaz et du pétrole, et à bien d'autres litiges contractuels.

Elle a eu à approuver plusieurs décisions rendues par son bureau de jugement dans des litiges dont ceux qui ont opposé les sociétés Enron Power Marketing Incorporation, Valley Electric Association of Nevada, the City of Santa Clara, California et la Metropolitan Water District of Southern California.

Elle a également eu à décider, à l'occasion d'un litige entre Snohomish Public Utility District of Everett et Enron, que la première n'avait pas à payer à la deuxième qui le réclamait une indemnité de fin de contrat.

La FERC a ainsi modifié certaines clauses du contrat entre les deux sociétés qui excluait le droit d'accès de Snohomish sur le réseau régional ou l'obligeaient à utiliser les infrastructures de Enron pour avoir accès au réseau. Ainsi la FERC avait condamné Enron à plusieurs millions d'amende civile.

III La Commission Régionale de l'Interconnexion Electrique (SIEPAC - Amérique Centrale)

Le projet SIEPAC (Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central) a pour but de mettre en place un marché régional de l'électricité et un réseau régional de transport. Il a fait l'objet d'un traité spécifique entre 6 Etats concernés (Costa Rica, Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua et Panama). Ce traité a créé deux entités pour s'occuper d'une part de l'exploitation et de la gestion des échanges (EOR) et d'autre part de la régulation de ces échanges (CRIE).

III.1 Le cadre institutionnel organique de l'Amérique Centrale

La SIEPAC est l'acronyme espagnol du Système d'Interconnexion Electrique pour les Pays de l'Amérique Centrale. Composée des 6 pays signataires, ses objectifs sont concentrés autour de la construction d'une ligne d'interconnexion.

Créée par un traité entre Etats signé en décembre 1996, ratifié par les parlements nationaux en 1998 et entré en vigueur en 1999, la SIEPAC a pour objectif de créer un marché électrique régional, de veiller à la promotion d'un système d'échange régional de l'énergie électrique, de faciliter la construction de grandes centrales électriques, de rendre la région plus attractive aux investisseurs privés et de promouvoir la qualité du service au meilleur prix.

Elle vise essentiellement la construction d'une ligne d'interconnexion 230KV de Guatemala à Panama et traversant l'ensemble des 6 pays (Costa Rica, Panama, Nicaragua Honduras, El Salvador, Guatemala).

Ce traité visait la formation d'un marché régional de l'électricité basé sur les règles d'objectivité, de libre concurrence, de transparence et de non discrimination.

Un cadre institutionnel régional dans le secteur de l'électricité n'existait pas en Amérique centrale dans le secteur de l'électricité avant la signature du traité de la ligne SIEPAC. En effet, avant ce traité, il n'existait aucune institution régionale, aucune communauté économique entre les Etats signataires du traité SIEPAC.

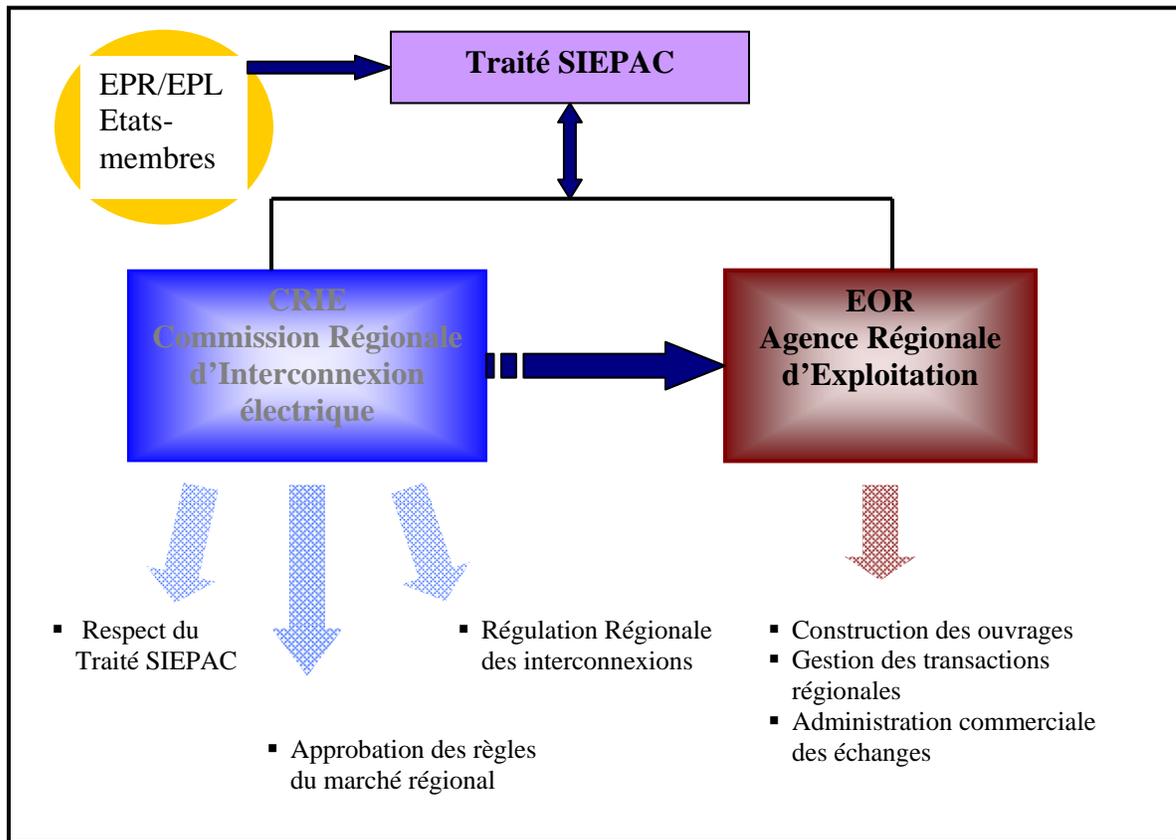
Ce traité donne naissance à l'Agence Régionale d'Exploitation et la Commission Régionale d'Interconnexion Electrique.

Responsable de la mise en œuvre effective du système régional de transport de l'électricité et de l'administration commerciale des échanges, l'EOR est chargée de la construction des ouvrages et assure la gestion des transactions régionales de l'énergie électrique.

Mais l'entité propriétaire de la ligne SIEPAC est un consortium mixte composé d'entités venant du secteur public et du secteur privé et incluant, du moins à l'origine, les sociétés d'électricité comme la CEL de El Salvador, ENEE de Honduras, INDE de Guatemala, ETESA de Panama, Grupo ICE de Costa Rica et ENEL de Nicaragua. En plus de ces 6 opérateurs, l'opérateur espagnol ENDESA vient au capital de la ligne SIEPAC avec un financement de 20% du montant de l'investissement total (il est déjà présent dans la région où il occupe 10% des parts du marché du secteur de l'électricité), les nouveaux tronçons construits ou à construire le seront sous la gestion et la supervision de l'EOR.

Quant à la CRIE, responsable de l'application du traité SIEPAC et de la mise en œuvre de la régulation régionale, elle approuve toutes les règles du marché régional.

Tableau 2 : Schéma organique institutionnel et régional de l'interconnexion électrique SIEPAC



CRIE : Comision Regional de Interconnexion Electricque

EOR : Ente Operador Regional

III.2 Contexte et environnement du modèle de régulation

Les interconnexions en Amérique centrale ont été initiées en 1976 lorsque le Honduras et le Nicaragua ont été connectés par une ligne 230 KV. En 1982, l'interconnexion Costa Rica et Nicaragua a suivi, ainsi que celle du Costa Rica et du Panama en 1986 et du Salvador et du Guatemala. Tout en étant profitables à ces pays, ces échanges n'ont pas permis de résoudre totalement les difficultés qu'ils connaissaient dans le secteur de l'électricité, ce qui a justifié la création de la ligne SIEPAC dont l'objectif était de développer les capacités en électricité des pays membres.

Aussi a-t-il été décidé la construction de 1 830 km et d'une ligne de 230 kv entre le Sud de Mexico et Panama.

La structure de l'industrie électrique en Amérique centrale reflète une concentration verticale et horizontale très poussée. En effet, AES à elle seule détient 50% de la production de l'électricité au Panama et 80% de la distribution au Salvador, et envisage de construire une centrale de production au Honduras, avec une ligne de transmission directe au Salvador (réintégration verticale).

Au Guatemala, Iberdrola contrôle 70 % de la distribution et a initié un projet de construction d'une grande centrale électrique.

Alors que certains des pays de l'Amérique Centrale ont totalement privatisé leurs compagnies d'électricité et séparé les segments production des segments distribution, d'autres comme le Honduras et Costa Rica ont encore des sociétés verticalement intégrés. On voit bien là qu'il n'a pas d'uniformité totale des réformes du secteur dans tous les pays membres du Traité SIEPAC.

Seuls les opérateurs autorisés par les Etats ou les régulateurs nationaux sur les marchés nationaux respectifs peuvent opérer sur le marché régional. Ce sont les opérateurs nationaux assurant déjà le service public qui sont habilités à opérer sur le marché régional.

En créant le système d'échange électrique, le traité a aussi créé deux organes : d'une part l'Agence Régionale d'Exploitation (EOR) ; elle est composée de deux représentants de chaque pays ; elle est chargée de la construction des ouvrages et assure la gestion des transactions régionales de l'énergie électrique ; et d'autre part la Commission Régionale d'Interconnexion Electrique (CRIE), composée d'un représentant de chaque pays, est l'organe de régulation régionale des interconnexions créés par les échanges dans le cadre de la SIEPAC.

Ainsi, alors que l'EOR est l'organe responsable de la mise en œuvre effective du système régional de transmission de l'électricité et de l'administration commerciale des échanges qui seront effectifs en 2008, la CRIE est responsable de l'application du traité et de la mise en œuvre de la régulation régionale.

III.3 Instrument juridique de création de la CRIE

Comme précisé précédemment, la CRIE a été créée par un traité signé en décembre 1996 entre les Etats membres de la ligne SIEPAC. Outre la CRIE, ce traité SIEPAC a créé l'EOR.

Il est entré en vigueur 3 ans après sa signature, suite à sa ratification par les 6 parlements nationaux.

Il convient de préciser que les 6 pays membres de la SIEPAC ne s'étaient pas regroupés en une communauté économique avant l'adoption du traité.

III.4 L'analyse des rapports entre la CRIE et l'EOR, le Propriétaire de la ligne SIEPAC et les régulateurs nationaux

La CRIE a signé un accord de coopération mutuelle avec l'entité propriétaire de la ligne SIEPAC (EPR/EPL) en janvier 2001 et en 2005 avec l'EOR (l'organe chargé de l'exploitation du réseau régional). Mais il n'a pas été possible d'avoir accès à ces accords.

III.5 Statut

La CRIE est instituée sous la forme d'une Commission intergouvernementale indépendante. Elle est animée par des commissaires nommés chacun par son pays et est issue d'un projet régional dont une partie des ressources vient des opérateurs publics des pays respectifs.

La CRIE a son siège au Costa Rica. Ce siège avait été choisi à la suite d'un appel à candidature. Elle est composée de 6 commissaires dont un par pays, le Président étant nommé sur une base rotative. Cette formule est susceptible de porter atteinte à l'indépendance de la CRIE dans la mesure où non seulement les commissaires sont nommés par leurs gouvernements respectifs, mais surtout, ils doivent rendre compte à ceux-ci et en recevoir des instructions. Il y a donc là un risque que chaque commissaire défende les intérêts de son pays, alors que chacun des commissaires devrait adopter une approche régionale pour l'intérêt de la SIEPAC.

Il n'est spécifié nulle part la durée du mandat des commissaires, pas plus que les possibilités de son renouvellement.

Le financement de la CRIE provient du secteur. Chaque Mwh vendu sur le marché régional génère une taxe qui permet de couvrir les dépenses de la régulation régionale.

III.6 Missions et Pouvoirs

Les missions de la CRIE consistent à développer les règles du marché régional, de les modifier quand c'est nécessaire, de prévenir les abus sur ce même marché régional, et de régler les litiges nés des échanges.

Elle a aussi dans ses missions la promotion de la compétence des membres de la SIEPAC, le monitoring et l'évaluation du projet.

S'agissant des pouvoirs, il convient de préciser que la CRIE veille à la libre concurrence dans le secteur de l'électricité, à l'établissement des règles communes pour faciliter les transactions, à faciliter le transit de l'énergie à travers plusieurs pays, à surveiller les opérations sur le marché régional et à faciliter leur développement, à permettre au secteur privé de concourir avec les entreprises publiques dans la production et la distribution de l'électricité, à la mise en place progressive d'un marché régional de l'électricité et de promouvoir la réciprocité entre les Etats membres de la SIEPAC sur le marché de l'électricité.

La CRIE doit aussi s'assurer que la ligne SIEPAC (ou son propriétaire – gestionnaire) est financièrement indépendante et qu'il n'y a pas de subventions entre pays.

Elle détermine les règles techniques et commerciales du transport sur le marché régional.

Elle a également le pouvoir de modifier les règles transitoires existant entre le moment de la signature du traité SIEPAC et la mise en place effective de la CRIE, ainsi que de les mettre en application.

La CRIE, sur proposition de l'EOR, élabore ainsi des règles pour l'exploitation et la maintenance du système de transport régional. Elle approuve et met en application également toutes les règles établissant les principes gouvernant le dispatching, le marché au comptant, les contrats bilatéraux et les règles gouvernant les aspects techniques.

La CRIE approuve également les règlements établissant les bases et les procédures pour la rémunération du réseau de transport régional et la manière dont elle sera appliquée aux opérateurs, les procédures de calcul des frais d'interconnexion et d'exploitation du système, y compris dans des cas où ce sont des opérateurs d'un même pays qui sont concernés.

La CRIE a d'ailleurs autorité pour fixer, réguler et ajuster chaque année la capacité de production, de demande et de distribution de l'électricité.

La CRIE a la pleine capacité juridique, elle approuve l'accès au réseau régional, approuve les lois du marché, les tarifs, l'octroi des licences et autorisations et a un pouvoir de sanction.

La CRIE a également le pouvoir de décision, de sanction et peut prendre des actes juridiques sous forme de protocoles, de règlements ou de résolution.

La CRIE veille au respect des dispositions du traité et intervient dans la résolution des litiges qui seront nés entre Etats et entre opérateurs sur les échanges résultant de l'interconnexion.

Elle fait des enquêtes et des investigations, procède à des auditions. Elle peut aussi ordonner des audits sur le secteur interconnecté.

Ses décisions sont exécutoires et opposables à tous, et rien n'a permis d'établir qu'elles puissent faire l'objet de recours devant une juridiction supérieure.

III.7 Appui à la Régulation nationale

Il n'est pas évoqué les espaces de coopération et d'appui de la CRIE avec les autorités nationales de régulation, même si dans le choix des opérateurs production et distribution il y a de toute façon une composante nationale.

Il est par ailleurs proposé que les institutions et les régulateurs nationaux puissent bénéficier de formations pour mieux comprendre les aspects de la régulation régionale.

III.8 Etendue de la régulation

La CRIE intervient uniquement et exclusivement sur les interconnexions électriques.

Elle n'est pas compétente s'agissant des échanges en matière gazière probablement en raison du fait que l'Amérique centrale ne possède pas de gaz naturel. Elle importe du gaz du Mexique, de la Colombie ou du Venezuela.

III.9 Actions concrètes réalisées

La CRIE s'est mise en place en mars 2000.

Elle a signé un accord de coopération avec l'entité propriétaire de la ligne SIEPAC en 2001. En 2002, elle a mis en place un règlement transitoire. En 2003-2004, elle a approuvé les règles d'exploitation et les règles commerciales et mis en place le système d'information. En 2005, elle a signé un accord de coopération avec l'EOR. La ligne d'interconnexion ne devant être opérationnelle qu'en 2008, les actions de la CRIE restent limitées à l'élaboration et à l'approbation des règles de fonctionnement du marché régional de l'électricité.

Aussi convient-il de noter le caractère géographique très particulier de l'Amérique Centrale : alignement dans le sens de la longueur de pays formant ensemble un « rectangle » de grande longueur et de faible largeur. La ligne d'interconnexion régionale est alors d'office, alignée sur la longueur du rectangle et les flux internationaux sont nettement plus faciles à contrôler que dans un système où la géographie permet un maillage plus diversifié.

IV Les associations / forums de régulation régionale

La forte interdépendance entre les systèmes électriques et la libéralisation progressive des marchés au niveau régional a montré les limites des organes nationaux de régulation. En effet, ces derniers sont obligés de tenir compte de la dimension régionale pour appréhender correctement l'économie et le fonctionnement technique de leur système électrique national. C'est ainsi qu'à défaut d'un organe supranational, les régulateurs ont placé au niveau régional des mécanismes associatifs leur permettant principalement de partager des informations et d'harmoniser les règles de fonctionnement des marchés électriques et leurs pratiques réglementaires.

Il existe plusieurs modèles de régulation basés sur des organisations associatives dont aucune n'a de pouvoir de décision.

La présente étude se limitera au Conseil des Régulateurs Européens de l'Energie CEER et à l'Association Régionale des Régulateurs de l'Electricité de l'Afrique Australe (RERA) qui ont déjà réalisé des actions concrètes.

IV.1 Le Conseil des Régulateurs Européens de l'Energie (CEER) et le Groupe des Régulateurs dans le domaine de l'Electricite et du Gaz (ERGEG)

IV.1.1 Cadre institutionnel organique européen du secteur de l'électricité

Le schéma institutionnel européen de l'électricité est marqué par la Commission de l'Union européenne qui est l'organe chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique énergétique dans le marché européen, en concertation avec le Parlement Européen qui représente les citoyens européens et le Conseil Européen qui réunit les Chefs d'Etat ou de gouvernement des pays membres de l'Union Européenne. Son rôle est d'élaborer les règles communes du secteur par l'émission des directives et des règlements et de s'assurer de leur transposition et de leur application effective dans les différents Etats membres.

Mais les pouvoirs de la Commission sont limités notamment en ce que ses projets de directives et de règlements ne peuvent être adoptés que s'ils reçoivent le soutien de la majorité au Parlement Européen et le soutien du Conseil des Ministres en charge de l'énergie.

La Commission propose des projets de directives et règlements à l'adoption du Parlement Européen qui en est l'organe législatif et s'assure de leur transposition et application dans les Etats membres.

A côté de ces organes institutionnels, il convient de noter la création de forums ou d'associations de régulateurs sur l'électricité et le gaz.

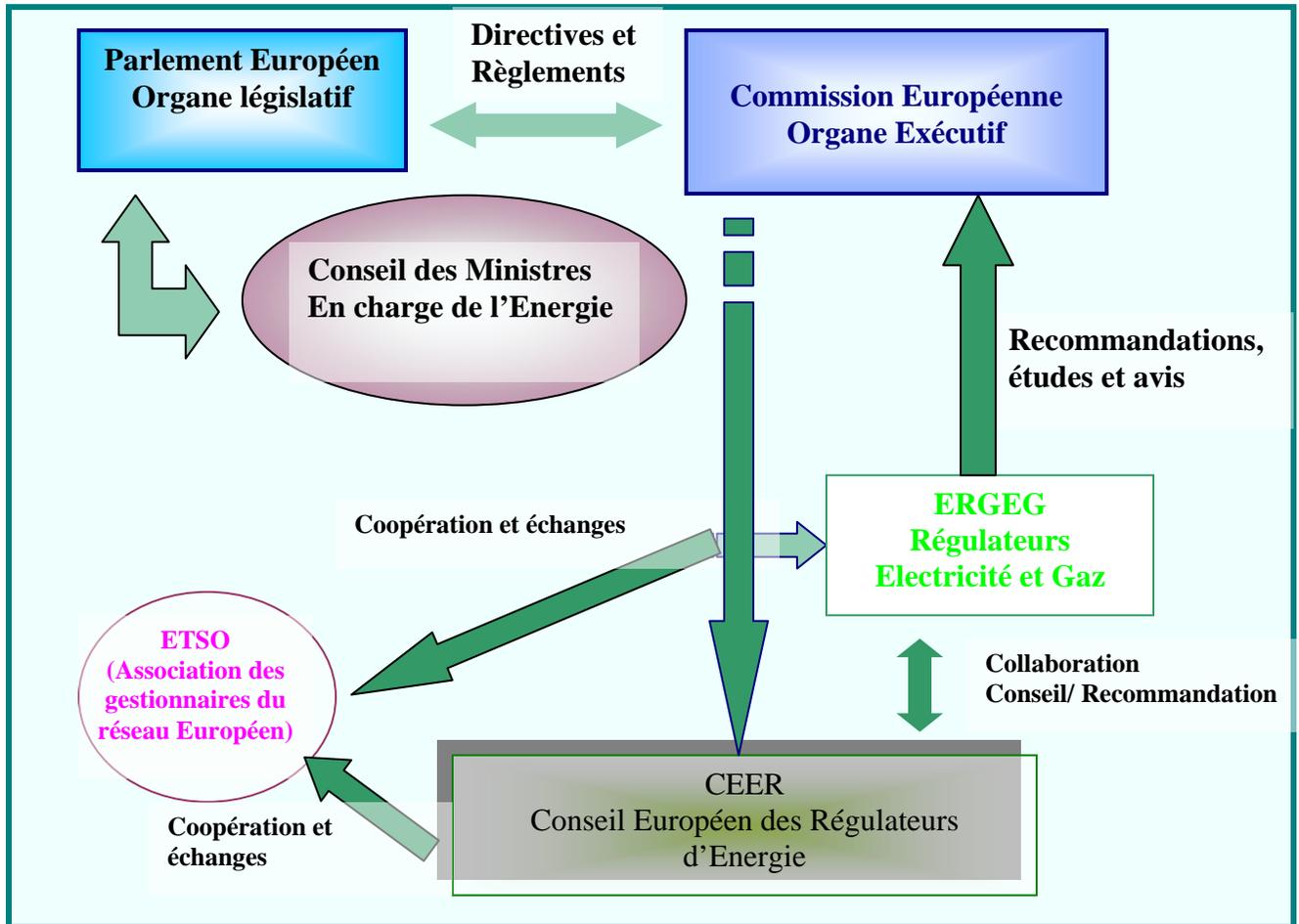
En effet, créé le 7 mars 2000, et ce avant que l'Allemagne, le pays le plus grand de l'UE n'ait mis en place un régulateur fédéral, le Conseil Européen des Régulateurs de l'Energie (CEER) est issu d'une initiative spontanée des régulateurs nationaux européens.

Sa création a été suivie par une autre, celle du Groupe des Régulateurs Européens de l'Electricité et du Gaz (ERGEG, après que l'Allemagne ait décidé la création d'un régulateur fédéral) par une décision de la Commission Européenne du 11 novembre 2003.

Il faut signaler aussi l'existence d'autres associations de régulateurs nationaux. Ces associations ont un pouvoir consultatif et de conseil auprès de la Commission et contribuent au développement du marché intérieur de l'électricité et du gaz et à la promotion de la régulation européenne dans le secteur de l'électricité et du gaz.

A côté de ces organes, il convient de préciser l'existence depuis 1999 de l'Association Européenne des Gestionnaires de Réseaux (European Transmission System Operators, ETSO) dont l'objectif est d'harmoniser les règles d'accès au réseau régional de transport.

Tableau 3 : Schéma organique institutionnel du secteur de l'électricité et du gaz en Europe



IV.2 Contexte et environnement du modèle de régulation

L'interconnexion du secteur électrique européen procède d'une nécessité technique (en particulier la fiabilité accrue) et économique (taille des unités de production, mise en commun des réserves de puissance, optimisation de l'usage des moyens de production - hydro et nucléaire surtout). Cependant, malgré l'étroitesse des liens qui unissent les diverses parties de chacune des zones de réglage européennes, la structure de chacune de ses parties est marquée par de réelles disparités. En effet, hétérogène sur le plan réglementaire et économique, l'Europe de l'électricité l'est aussi en termes de choix technologiques.

Au niveau de la production, les technologies utilisées varient d'un pays à l'autre en fonction de la disponibilité des ressources. Ainsi, outre le cas de l'hydroélectricité qui dépend bien sûr de la géographie, l'inégale répartition des ressources en énergie fossiles (en particulier de gaz ou de charbon) a également incité les pays à choisir des stratégies différentes. Le développement de la filière nucléaire a également été très hétérogène. Certains pays comme la France, ont décidé d'investir massivement dans cette technologie afin d'assurer leur indépendance énergétique.

A l'opposé, certains Etats membres ont interdit le recours à cette technologie. C'est le cas de l'Autriche (par ailleurs très riche en ressources hydroélectriques) qui, dès 1978, a adopté par référendum une loi qui interdit la construction sur son territoire de centrales électriques utilisant la fission nucléaire. Suite à l'émotion provoquée par la catastrophe de Tchernobyl, l'Italie a à son tour décidé de renoncer à cette technologie, et Enel a dû arrêter quatre centrales (1987). L'Allemagne a adopté la même orientation avec la participation des écologistes au pouvoir à la fin des années 90, de même que la Belgique, l'Espagne et la Suède.

S'agissant du transport, les choix dans le développement du réseau de transport ont également été assez variés. Par exemple, alors que la France s'est efforcée de construire son réseau de transport « au plus juste », l'Allemagne elle dispose de moyens de transmission assez largement dimensionnés.

L'interconnexion des réseaux européens s'est toutefois massivement développée depuis la seconde guerre mondiale. Pour coordonner cet effort et en particulier définir les règles techniques nécessaires au bon fonctionnement d'un système interconnecté l'UCPTE (Union pour la Coordination de la Production et du Transport de l'Electricité) fut ainsi créée dès 1951, dans la dynamique du plan Marshall afin de développer les échanges transfrontaliers de courant. Comprenant initialement la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suisse, l'UCPTE s'est étendue à l'Espagne, au Portugal et à la Yougoslavie en 1987. Elle est associée au réseau CENTREL qui comprend la Pologne, la Tchéquie, la Slovaquie et la Hongrie. L'UPTCE est devenue UCTE (Union for the coordination of Transmission of Electricity) en 1999 avec la désintégration verticale imposé par l'ouverture du marché à la concurrence et la création d'opérateurs de Transport autonomes.

D'autres associations régionales d'opérateurs de réseaux de transport se sont aussi formées en Europe. Il s'agit de :

- le NORDEL qui couvre les pays nordiques (Suède, Danemark, Norvège, Finlande et Islande) ;
- l'UKTSOA (United Kingdom TSO Association) qui regroupe les opérateurs de réseau de Transport du Royaume-Uni ;
- l'ATSOI (Association of TSOs in Ireland) qui regroupe les opérateurs de Transport de réseau de Transport d'Irlande.

A l'initiative de la Commission Européenne, une nouvelle organisation dénommée Association des gestionnaires de réseaux européens (ETSO) a été créée le 1^{er} juillet 1999. Elle regroupe, outre les quatre associations précitées qui unissent les membres de l'Union européenne, la Norvège -qui appartient à l'Espace économique européen- et la Suisse. De manière spécifique, l'ETSO s'est assigné les tâches suivantes : l'étude et le développement de principes communs pour l'harmonisation et l'établissement de règles en vue d'améliorer le fonctionnement des réseaux et assurer la sécurité des systèmes de transport; facilitation du marché européen de l'électricité ; recherche de solution pour les questions scientifiques et réglementaires auxquelles sont confrontés ses membres.

En 1996, les premières directives communautaires sur l'énergie ont marqué le début de l'intervention de la Commission Européenne dans le domaine de l'énergie, domaine qui était purement national dans les années 1990.

La directive du 1^{er} décembre 1996 sur l'électricité, tout en ouvrant le secteur à la concurrence, a prescrit des règles générales sur l'organisation du secteur, la production, l'exploitation des réseaux de transport et de distribution, la dissociation comptable et la transparence de la comptabilité, l'organisation de l'accès au réseau, etc.

Cependant, elle a été diversement transposée dans les pays membres et a été abrogée par celle de 2003, et les impulsions de l'UE ont conduit à rendre complète l'autonomie de gestion des sociétés publiques d'électricité, suivies de leur privatisation, au moins partielle. De nouvelles directives européennes ouvrant davantage les marchés européens de l'électricité et du gaz à la concurrence ont été adoptées en 2003 et les consommateurs peuvent choisir librement leurs fournisseurs, au niveau communautaire, et ce au plus tard en juillet 2007.

Pour accélérer cette libéralisation, ces directives établissent des mesures qualitatives afin d'assurer une totale libéralisation comme la séparation légale (et non plus simplement comptable) du réseau commercial (séparation des fonctions de production, d'une part, de celle de transport d'autre part de manière à garantir un accès équitable à tous les acteurs), l'accès des tiers au réseau, les fonctions spécifiques de régulation du secteur et le renforcement des obligations de service public cohabitant donc avec un marché entièrement libre .

En effet, les directives 2003/54/CE et 2003/55/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003, concernant respectivement les règles communes pour le marché de l'électricité et du gaz, établissent un nouveau cadre réglementaire pour les marchés intérieurs de l'électricité et du gaz, ainsi que les règles communes concernant la production, le transport et la distribution de l'électricité et du gaz, l'accès au marché, les critères et procédures applicables en ce qui concerne les appels d'offres et les autorisations, ainsi que l'exploitation des réseaux.

Aux termes de ces directives, les Etats membres doivent désigner un ou plusieurs organes indépendants compétents chargés d'exercer les fonctions de régulation dans les secteurs de l'électricité et du gaz, et chargés d'appliquer les règles du nouveau cadre une fois que celles-ci auront été transposées dans la législation nationale, notamment celles relatives au contrôle journalier du marché. Elles fixent les objectifs à atteindre et reconnaissent aux différents forums européens de régulation, à défaut d'une autorité de régulation européenne, un rôle important dans les secteurs en ce qui concerne l'adoption d'approches communes pour les questions relatives aux transactions transfrontalières.

Elles proposent que la création d'un véritable marché intérieur de l'électricité soit favorisée par une intensification des échanges d'électricité, que des règles équitables reflétant les coûts soient introduites en ce qui concerne la tarification transfrontalière et l'attribution des capacités d'interconnexion disponibles afin d'assurer un accès effectif aux réseaux de transport aux fins des transactions transfrontalières. A cet égard, selon la Commission Européenne, un système adéquat de transport à long terme serait nécessaire et reposerait sur le principe selon lequel le niveau de redevances d'accès aux réseaux devrait refléter l'équilibre entre la production et la consommation de la région concernée, sur la base d'une différenciation des redevances d'accès aux réseaux supportés par les producteurs et/consommateurs.

C'est ainsi qu'un dialogue intensif suscité par la Commission est intervenu en ce qui concerne les modalités et le coût d'accès et d'usage des réseaux de transport, l'usage effectif et optimisé de ces réseaux (procédures prévenant l'accaparement des capacités de transport transfrontalier par un opérateur dominant), traitement spécifique (même à titre transitoire) du transit d'énergie à travers le réseau d'un pays (tarif particulier, dont le produit est au moins en partie, destiné à financer le renforcement du transport transfrontalier pour assurer le bon fonctionnement du marché, elles recommandent que soit assurée la participation des autorités de régulation des Etats membres sur des questions comme la tarification et l'attribution de la capacité, le cas échéant par l'intermédiaire de leur association européenne. Elles obligent les Etats et les autorités nationales de régulation (article 10 de la directive 1228 de 2003) à fournir les informations appropriées à la Commission européenne qui devrait avoir la possibilité de demander ces informations nécessaires directement auprès des entreprises concernées, pour autant que les autorités de régulation nationales soient informées.

Toutefois, la Commission Européenne a reproché aux gouvernements nationaux de ne pas avoir mis en œuvre ces directives. En effet, dans son évaluation, la Commission souligne que la transposition des directives européennes reste décevante. En octobre 2004, des lettres de mise en demeure pour la non notification à la Commission des mesures législatives de transposition des dernières directives ont été envoyées à 18 Etats membres. Un tel retard est préoccupant.

La Commission recommande en outre aux Etats membres d'investir davantage dans les interconnexions et dans les infrastructures pour assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique. Elle a d'ailleurs approuvé un programme prioritaire de lignes de transport nouvelles dont la construction est attendue. Elle recommande aussi de mettre à la disposition des agences de régulation les ressources humaines et financières nécessaires à leur action.

Elle souligne notamment que de nombreuses entraves à la concurrence restent présentes sur le marché intérieur de l'électricité. Si la sécurité d'approvisionnement dans l'UE de l'électricité est globalement satisfaisante, on remarque que la situation d'excédent de capacité de production observé dans la décennie 1990 est en train de disparaître. Cette situation se reflète en particulier dans l'augmentation générale des prix de l'électricité que l'on observe depuis 2 à 3 ans, et qui avait démarré avant la hausse des produits pétroliers. L'ouverture du marché intérieur de l'énergie, d'ici juillet 2007, doit donner à tous les clients la possibilité de choisir les fournisseurs d'électricité les plus intéressants mais bon nombre de nouveaux opérateurs (surtout des traders) apparus entre la fin des années 1990 et le début de la décennie 2000 ont déjà renoncé, ce qui signifie que la concentration du marché reste forte et que le risque de puissance de marché (« market power » est toujours préoccupant).

Il semble ainsi que certains opérateurs soient réticents à échanger l'énergie avec d'autres qui sont potentiellement leurs concurrents.

La promotion de l'utilisation des sources d'énergie renouvelable est nécessaire (et fortement encouragée financièrement afin de réduire tant les émissions de gaz à effet de serre que la dépendance énergétique. Enfin, le débat sur le « juste » taux de rentabilité est un sujet de discussion permanent, (en particulier entre Eurelectric - association des opérateurs – et les régulateurs plus la Commission, aussi bien en ce qui concerne la production (libre) que les « monopoles naturels » que sont le transport et la distribution (où les tarifs sont contrôlés).

En somme, les obstacles sont liés aux phénomènes de concentration du marché, à l'intégration des marchés, aux questions de transparence, au régime des prix et aux droits acquis.

Ainsi, l'image que renvoie actuellement le secteur électrique au niveau européen est encore celle d'une juxtaposition de régulations nationales, encore très orientées vers les enjeux nationaux que celle d'un processus harmonisé au sein d'un marché unique dans lequel l'ensemble des Etats membres avancerait au même rythme. Souvent, un ou plusieurs opérateurs historiques nationaux sont encore largement prédominants dans leur pays respectif. Cependant, un processus de fusions - acquisition transfrontalière est nettement en cours ; une concentration accrue risque d'en résulter, (et donc le risque d'accaparement du marché peut s'accroître) mais il pourrait induire un pas important vers un marché unique ou en tout cas moins borné par les nations.

Aussi, en l'absence d'une autorité spécifique de régulation à l'échelle européenne, les régulateurs nationaux ont senti le besoin de créer entre eux un espace de coopération en vue de l'instauration d'un marché efficace ouvert à la concurrence.

L'objectif de l'Europe, c'est de développer un marché européen de l'électricité intégré. Pour atteindre cet objectif, elle considère essentielle la liberté d'accès aux réseaux de transport.

On peut remarquer ici que :

- l'étendue géographique des 25 pays de l'Europe est encore nettement inférieure à l'étendue des Etats Unis ;
- l'homogénéité (que l'on peut approximer par la densité moyenne de population) est nettement plus élevée en Europe qu'aux Etats-Unis, ce qui a pour conséquence une densité moyenne de réseaux de transport nettement plus grande en Europe qu'aux Etats Unis ;
- malgré les deux conditions favorables ci-dessus, ERGEG vient de recommander la création de plusieurs marchés de l'électricité en Europe, ce qui n'est pas en opposition de principe avec l'idée d'un grand marché européen.

Dans pareil contexte, la régulation des échanges s'avère nécessaire.

En l'absence d'un organe de régulation européenne dont la plupart des pays membres ne souhaitent pas la création, les régulateurs nationaux ont senti le besoin de créer entre eux le Conseil des Régulateurs Européens de l'Energie.

La création d'un régulateur européen de l'énergie marquerait probablement la suppression de nombreux obstacles institutionnels (ou de fait, dus à des positions dominantes) à la concurrence, mais elle ne semble guère envisageable dans l'état actuel de la législation et de la réglementation. Elle impliquerait, semble-t-il, un renoncement à une certaine souveraineté nationale, notamment pour orienter l'organisation d'un secteur aussi stratégique que l'énergie, mais aussi un émiettement des pouvoirs de la Commission européenne sur l'énergie, émiettement que ne souhaite pas, semble-t-il, en l'état actuel, la Commission. C'est la raison pour laquelle, elle a encouragé et œuvré à la mise en place d'une coordination renforcée des opérateurs de réseaux et des régulateurs nationaux au niveau européen, notamment par la création de l'ERGEG en novembre 2003.

Cependant, il n'en demeure pas moins que la Commission remplit son rôle essentiel (politique) en se préoccupant d'abord et surtout des grandes questions énergétiques au niveau de l'Union (sécurité d'approvisionnement et de fonctionnement, diversification des sources d'énergie, augmentation de l'indépendance énergétique, programme de renforcement des lignes transfrontalières...).

Or l'initiative du CEER ne suffirait pas en soi à éliminer les entraves aux échanges et à accélérer la réalisation d'un marché intérieur effectif de l'électricité et du gaz, tant les législations sont essentiellement nationales pour autant qu'elles soient issues diversement de la transposition des directives européennes de 2003. Or si les pays membres acceptent le principe que les échanges sur réseaux soient régulés, ils veulent que cette régulation soit entre les mains d'une coordination d'autorités nationales.

En somme, les pays membres de l'UE ne sont pas prêts pour une véritable culture européenne de la régulation (dans leur contribution au Sommet européen des 23 et 24 mars 2006, les ministres européens en charge de l'énergie, se sont montré frileux le 14 mars 2006 à « un régulateur européen » dont l'idée a été soutenue par la Belgique), même si celle-ci apparaît comme une meilleure solution aux problèmes qui se posent aussi bien à l'équilibre du marché intérieur qu'à la sécurité des approvisionnements dans le cadre des échanges transfrontaliers. A suivre donc les résultats de la coopération renforcée qui devrait apparaître avec les marchés régionaux proposés par ERGEG.

IV.3 Instrument juridique de création

Le CEER a été créé le 7 mars 2000 à l'initiative de 10 régulateurs nationaux sur la base d'un protocole d'accord régi par le droit belge. Il regroupe les autorités de régulation du secteur de l'énergie des pays de l'Union Européenne.

En juin 2003, les membres du CEER ont signé de nouveaux statuts établissant le CEER comme une association non lucrative.

La nature des instruments juridiques choisis (protocole d'accord et statuts) est justifiée par le fait que le CEER est une association et non un organe de régulation.

En ce qui concerne l'ERGEG, c'est une décision de la Commission en date du 11 novembre 2003 qui l'a institué comme groupe consultatif indépendant.

IV.4 Rapport entre le CEER, l'ERGEG et l'Union Européenne

Le CEER a établi des chaînes de coopération avec un certain nombre d'organisations régionales comme l'Association Régionale des Régulateurs de l'Energie (ERRA) qui est composé des 15 régulateurs européens, et des 10 autres ayant nouvellement intégré l'UE.

Le CEER est également consulté par la Commission Européenne avant l'adoption de toute décision pouvant avoir un impact dans le secteur de l'énergie.

Il entretient également des relations de coopération, d'échanges et de travail avec le Groupe des Régulateurs Européens pour le Gaz et l'Electricité (ERGEG), dont l'objectif est de faciliter la consultation, la coordination, la coopération des régulateurs nationaux, de donner un cadre plus formel à cette coopération, ainsi que de contribuer à une application effective, dans tous les pays membres, des dispositions des directives 2003/54/EC, 2003/55/EC et du Règlement (EC) n°1228/2003.

Le CEER et ERGEG partagent donc les mêmes objectifs, et ils entretiennent des relations très suivies entre eux, le CEER étant pour l'ERGEG une sorte de structure préparant pour lui les projets et documents que celui-ci propose à la Commission Européenne.

Le CEER entretient enfin des relations avec l'Association des Régulateurs Régionaux de l'Energie (ERRA) qui est une organisation volontaire des organes indépendants de régulation dans le secteur de l'énergie des pays de l'Europe Centrale et de l'Est nouvellement indépendants.

ERRA a été créée le 15 décembre 2000 et a comme objectifs de développer un échange d'informations et d'expériences parmi ses membres, de faciliter l'accès à l'énergie à travers le monde et de promouvoir les opportunités de formation de ses membres.

Comme le CEER, ERRA a développé des relations de travail avec la Commission de l'Union Européenne et avec les régulateurs des Etats-Unis.

Il a créé en son sein deux comités de travail, l'un sur la tarification et la concurrence, l'autre sur le benchmarking et l'accession à l'Union Européenne.

IV.5 Statut

Le CEER est une organisation associative de coordination des régulateurs nationaux, créée en 2000 à l'initiative de 10 autorités nationales de régulation. Association non lucrative régie par le droit belge, il regroupe les régulateurs nationaux indépendants dans le secteur de l'énergie dans l'Union Européenne. A ce jour, il compte 26 membres.

Le CEER en tant qu'association est constituée d'une Assemblée Générale et d'un bureau.

L'Assemblée Générale a le pouvoir de prendre des décisions, d'approuver les documents officiels, d'inscrire et d'exclure les membres, d'établir le règlement intérieur de l'association, d'amender les statuts et de prendre toute décision dont le pouvoir lui est conféré par la loi ou les statuts.

La direction de l'association est assurée par 5 membres : le Président et 4 Vice-Présidents, et est organisée en 5 groupes de travail, chacun ayant en charge un sujet bien spécifique.

Chaque groupe élit ses membres et jouit d'une indépendance totale.

Le CEER vit des cotisations de ses membres et de des contributions de la Commission de l'Union Européenne.

Le CEER ne prend pas de décision sur le marché de l'électricité, il n'en a pas le pouvoir.

Le CEER exerce ainsi une forme de pouvoir consultatif puisque qu'il soumet ses avis et recommandations à l'ERGEG qui est le Conseil de l'UE en matière d'énergie et qui se charge de les lui transmettre.

Pour formuler ses avis, le CEER a créé en son sein 8 groupes de travail sur la base des thèmes comme l'électricité, le gaz, la qualité de service, les comparaisons des prix internationaux de l'énergie, la fiscalité et l'environnement, la régulation de l'électricité en Europe du sud-est, les nouveaux Etats membres et la sécurité du service.

Quant à l'ERGEG, il est un groupe consultatif créé par l'UE et conseille cette dernière sur des questions énergétiques (électricité et gaz). Se voulant un forum informel pour des échanges d'informations, il est composé de dirigeants de chaque autorité de régulation nationale ou de leurs représentants. Cependant, les Commissariats à l' Energie et aux transports (DG TREN) et à la Concurrence (DG Comp) font partie du Directoire de ERGEG.

IV.6 Pouvoirs et missions

Le CEER et l'ERGEG sont composés des mêmes membres et ont les mêmes objectifs, à la seule différence que la création du CEER est une initiative des régulateurs nationaux, alors que celle de l'ERGEG relève de l'initiative de la Commission Européenne qui en assure le secrétariat.

IV.6.1 Pouvoirs et missions du CEER

Le CEER a été créé en réponse aux besoins du Forum des Régulateurs Européens de l'Electricité.

Son objectif n'est pas de réguler stricto sensu le secteur, mais de créer un espace de coopération entre les régulateurs nationaux de l'énergie et de faciliter la création d'une concurrence unique efficace dans le marché commun dans le secteur du gaz et de l'électricité.

Le CEER a pour objectif de :

- promouvoir le développement de marchés intérieurs efficaces et compétitifs pour l'électricité et le gaz en Europe par l'établissement de mécanismes appropriés ;
- favoriser la coopération en faisant prévaloir les principes de transparence et de non discrimination ;
- favoriser l'échange d'informations et l'entraide mutuelle ;
- contribuer à l'avancement des recherches dans la régulation des secteurs concernés ;

- fournir un cadre pour les discussions relatives aux questions de régulation et à l'échange d'expériences ;
- fournir les éléments nécessaires en vue du développement de la régulation dans les secteurs du gaz et de l'électricité ;
- développer des approches conjointes à l'égard des sociétés transnationales de l'énergie en vue d'exercer une influence effective sur les marchés ;
- promouvoir la formation du personnel, cultiver des relations avec des associations similaires hors UE et coopérer, dans la mesure du possible, afin d'établir des politiques communes au sein des membres concernant les matières convenues ;
- élaborer des règles communes applicables dans les Etats membres à l'occasion de l'ouverture du secteur à la concurrence (1996-1998) ;
- développer un cadre compréhensif et transparent pour le marché interne de l'énergie conformément aux principes et procédures établis par la législation ;
- coopérer avec la Commission Européenne et les autorités de la concurrence afin d'assurer l'application effective du droit de la concurrence dans le secteur de l'énergie.

Pour atteindre ces objectifs, les moyens d'actions à la disposition du CEER sont : le développement d'un cadre de régulation compréhensif et transparent pour le marché commun de l'énergie conformément aux principes et procédures établis par la législation et la coopération avec la Commission Européenne et les autorités de la concurrence afin de s'assurer de l'application du droit de la concurrence dans le secteur de l'énergie.

Le CEER n'a pas de pouvoir de décision ni de sanction. Il est simplement consulté par la Commission Européenne dans le cadre de l'adoption des décisions ayant trait à l'énergie. Il peut aussi formuler des avis à l'UE.

IV.6.2 Pouvoirs et missions de l'ERGEG

L'ERGEG conseille et assiste la Commission dans son action visant à consolider le marché intérieur de l'énergie, notamment pour la préparation de projets de mesures d'application dans les domaines de l'électricité et du gaz et pour toute question liée au marché intérieur du gaz et de l'électricité.

Il a pour tâche de faciliter la consultation des autorités de régulation nationales et la coordination et la coopération entre ces autorités en contribuant à l'application uniforme, dans tous les Etats membres, des dispositions des directives 2003/54/CE et 2003/55/CE et du règlement (CE) n°1228/2003, ainsi que des éventuelles dispositions législatives communautaires dans le domaine de l'électricité et du gaz.

IV.7 Appui à la Régulation nationale

Comme on peut le remarquer, le CEER n'est pas un organe de régulation. Même si les échanges d'électricité sont susceptibles de relever naturellement du champ d'application d'une régulation régionale et d'un droit spécifique, l'approche européenne semble, pour l'instant, se baser sur un comité de régulateurs et non sur un organe de régulation notamment en raison du fait que les Etats membres de l'UE y sont peu favorables.

Néanmoins, il convient de préciser que l'appui du CEER à la régulation nationale se limite au renforcement des actions des régulateurs nationaux indépendants dans les pays membres, mais aussi à leur formation notamment à l'occasion de leurs séminaires ou forums.

Au niveau du renforcement des actions, on peut noter le développement d'une approche commune dans la transposition des directives au niveau national et dans la régulation des échanges.

Au niveau du renforcement des capacités, on peut noter l'organisation de conférences et séminaires sur des thèmes précis.

Comme le CEER, l'ERGEG met en place une plateforme transparente de coopération et de coordination avec les autorités nationales de régulation de l'énergie, et entre ces autorités nationales et la Commission européenne.

IV.8 Etendue de la régulation

Le CEER est une association qui intervient aussi bien sur l'électricité que sur le gaz, tout comme l'ERGEG.

IV.9 Actions concrètes réalisées

Le CEER a été depuis sa création un point focal des contacts entre les régulateurs nationaux et la Commission Européenne et a participé activement au processus des Forums de Florence et de Madrid.

Il maintient également depuis sa création des liens permanents de travail avec les autorités de régulation de l'Amérique du Nord et les pays ayant nouvellement rejoint l'Union Européenne.

Il a organisé, en coordination avec d'autres associations comme ERRRA, les Forum de Florence et de Madrid. C'est également le cas de la formation qu'il a organisée en Octobre 2004 où 29 participants représentant 16 pays européens ont été formés par 19 spécialistes venant de 14 universités européennes.

Il a également organisé des conférences sur des thèmes précis, comme l'Energie et l'environnement, Approche du marché de l'énergie (novembre 2004) et un atelier sur la qualité de la régulation de l'électricité (avril 2005).

Le CEER a été très actif dans le processus d'amendement des Directives 96/92/EC (abrogée par la directive 2003/0054) et 98/30/EC (abrogée par 2003/0055) concernant les règles communes concernant la production, le transport, la distribution, la fourniture d'électricité et le stockage du gaz, et définissent les modalités d'organisation et de fonctionnement du secteur de l'électricité et du gaz, l'accès au marché, les critères et les procédures applicables en ce qui concerne les appels d'offres et l'octroi des autorisations ainsi que l'exploitation des réseaux.

La première directive établit les règles de concurrence, de non discrimination, les obligations de service public, la protection de l'environnement, la sécurité de l'approvisionnement, les procédures d'autorisation pour les nouvelles capacités qui doivent répondre aux critères objectifs, transparents et non discriminatoires, les modalités d'appel d'offres, la désignation des gestionnaires de réseau de transport et de distribution, ainsi que leur séparation juridique et comptable, l'organisation de l'accès au réseau objectivement et sans discrimination et les importations d'électricité, etc.

La deuxième directive établit les obligations de service public, la protection des consommateurs, les conditions objectives d'autorisation de la construction ou de l'exploitation de gaz naturel, la sécurité de l'approvisionnement, les prescriptions techniques, le transport et le stockage du gaz naturel, les tâches des gestionnaires de réseau de transport et de distribution, leur séparation juridique et comptable, l'organisation du système d'accès (accès des tiers fondé sur les tarifs publiés et sur l'objectivité et la non discrimination), les conditions des nouvelles interconnexions gazières, etc.

Par ailleurs, le CEER a développé la coopération et la coordination entre les régulateurs nationaux des pays membres, en particulier les nouveaux pays de l'UE, en promouvant le partage des expériences entre ses membres. En 2005 par exemple, il a publié un rapport sur l'investissement dans le secteur gazier, deux feuilles de route mettant en relief les stratégies des régulateurs sur les développements des marchés régionaux de l'électricité (disponibilité de la capacité de transport, disponibilité et contrôle de l'information, coopération entre les opérateurs du réseau, compatibilité des arrangements du marché de gros, développement progressif d'un marché régional dans le cadre des groupes de pays, harmonisation des tarifs basée sur des liens physiques, institutionnels et politiques, etc) et du gaz (coopération des régulateurs, séparation des fonctions, transparence et information, disponibilité du gaz, accès effectif à la capacité du réseau et qualité du gaz), considérée comme une feuille de consultation de l'ERGEG, fait des recommandations pour le développement du programme d'échanges et les mécanismes d'appui à la pénétration des marchés (identification des priorités en vue de l'intégration des marchés nationaux, création de 7 initiatives régionales par groupes de pays, coopération entre les régulateurs nationaux et les gestionnaires de réseau, gouvernements et autres acteurs du secteurs aux fins de proposer des solutions et de les appliquer, etc).

Le CEER a proposé deux feuilles de route recommandant une approche régionale pragmatique pour le marché unique qu'elle a soumises à l'ERGEG et à la Commission Européenne.

Cependant, le CEER étant une association, ses marges de manœuvres sont très limitées pour contribuer efficacement à une régulation effective des échanges d'électricité entre 26 pays. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la Commission européenne a récemment fait état de son inquiétude quant à la non efficacité de la régulation en Europe.

S'agissant de l'ERGEG, outre les actions de conseil et d'assistance à la Commission Européenne, il a émis des commentaires sur les documents proposés par la Commission, notamment sur les règles de la congestion dans le secteur de l'électricité, sur l'harmonisation de la tarification du transport.

Il a aussi engagé des consultations ouvertes sur les principaux aspects des propositions et recommandations qu'il a faites à la Commission avant de les lui soumettre.

Dans le secteur du gaz, outre la publication d'un rapport sur la tarification, l'ERGEG a fait des recommandations d'harmonisation à la Commission sur les tarifs des échanges transfrontaliers et sur le suivi des tarifs entrants et sortants, tout en ouvrant une large consultation sur le sujet.

V La Regional Electricity Regulators Association of South Africa (RERA SAPP)

V.1 Cadre institutionnel organique de l'Afrique Australe

Le cadre institutionnel organique de la région ne peut être analysé sans référence à la SADC, au SAPP et à la RERA.

V.1.1 La SADC

- Le Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement qui est l'organe suprême de la Communauté et qui a en charge l'orientation générale et le contrôle des fonctions et institutions de la SADC.
- Le Conseil des Ministres en charge des questions économiques et financières des Etats membres : il est responsable du fonctionnement et du développement de la SADC et s'assure de la bonne application de la politique de la Communauté, et en particulier de la politique énergétique régionale qui revient aux Ministres en charge de l'énergie des Etats membres; il conseille les Chefs d'Etat et de gouvernement sur la politique d'ensemble et approuve les stratégies et programmes de travail de la SADC.
- Le Secrétariat qui est la principale institution exécutive de la SADC et qui est responsable des plans stratégiques et de la gestion des programmes de la SADC.

La SADC est également composée de plusieurs commissions sectorielles dont la commission de l'énergie qui intervient dans la préparation des stratégies de politiques sectorielles et formule des propositions de projets.

V.1.2 Le SAPP

Créé par les opérateurs des Etats membres de la SADC sous les auspices de cette dernière, le SAPP a pour objectif de créer un marché régional de l'électricité au sein de la région de la SADC. Il regroupe à ce jour 12 opérateurs.

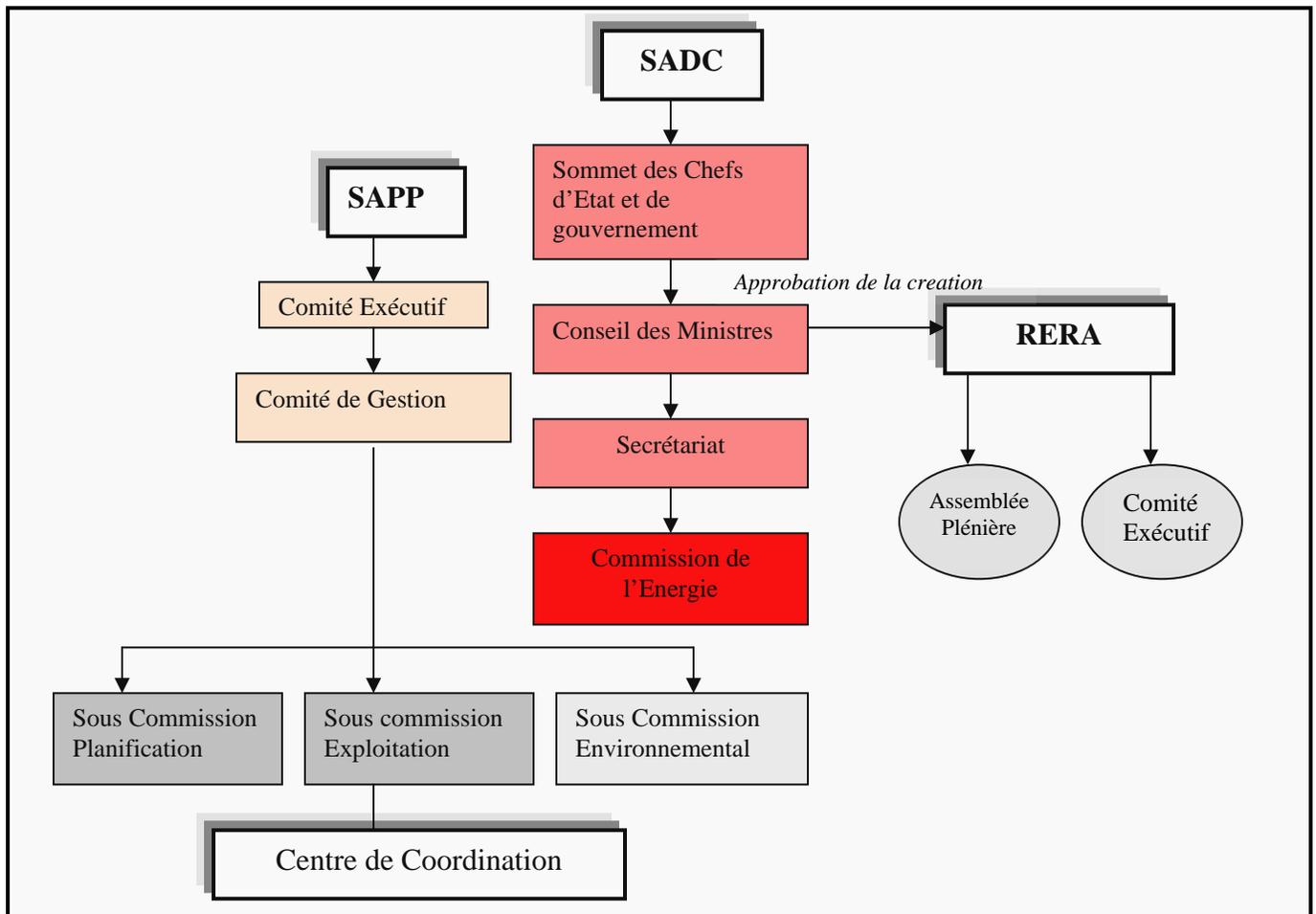
Les structures du SAPP sont le Comité Exécutif, le Comité de gestion, les sous commissions de la Planification, de l'Exploitation et de l'Environnement, et le Centre de coordination.

V.1.3 La RERA

Créée à l'initiative de la Commission de l'Energie de la SADC et approuvée par le Conseil des Ministres de la Communauté, la RERA existe sous la forme d'une association des régulateurs nationaux et intervient dans le renforcement des capacités institutionnelles, dans la promotion des politiques et mécanismes de la régulation des échanges transfrontaliers et dans la coopération régionale au sein de la SADC.

Composée de 6 régulateurs nationaux membres de la SADC, la RERA ne jouit d'aucun pouvoir de décision ; ses attributions se limitent simplement à faire des recommandations à la Commission de l'Energie du SAPP.

Tableau 4 : Schéma organique institutionnel et régional de la SADC



V.2 Contexte et environnement du modèle de régulation

Le SAPP avait été créé avec pour objectif premier de fournir de l'énergie électrique de façon régulière aux consommateurs de chacun des pays membres, tout en s'assurant d'un usage raisonnable des ressources naturelles et de leurs effets sur l'environnement.

En effet, la coopération dans le secteur électrique n'est pas un phénomène nouveau dans les pays du SAPP. Elle avait déjà conquis une place importante aussi bien dans la législation que dans les politiques de planification des gouvernements, des opérateurs, etc depuis plusieurs décennies.

C'est donc pour formaliser les interactions entre les acteurs du secteur au niveau régional que plusieurs opérateurs de la région se sont retrouvés sous l'égide de la SADC pour créer le SAPP.

Créé en août 1995, le SAPP est une association de 12 pays membres représentés par leurs sociétés nationales d'électricité et organisés dans le cadre de la SADC, et fondée sur des accords de coopération plus que sur une loi ou un traité.

Elle est organisée autour de 4 accords qui sont :

- le Mémoire Inter-Gouvernemental (MOU), signé le 28 août 1995, qui a permis la création du SAPP ;
- le Mémoire signé entre les opérateurs du service public qui a défini les principes de base pour la gestion de base et l'exploitation du SAPP ;
- les Accords entre opérateurs participant au marché qui fixent les règles spécifiques d'exploitation et de tarification ; et
- les directives d'exploitation, qui définissent les standards et les règles d'exploitation.

Le SAPP est considéré comme le premier pool international à être créé en dehors de l'Amérique du nord et de l'Europe occidentale.

Les statuts du SAPP définissent le pool comme ayant pour objet de permettre à ses membres de coordonner la planification et l'exploitation de leurs systèmes tout en maintenant la fiabilité, l'autonomie et l'autosuffisance et de partager les bénéfices.

Les objectifs sont également la réduction des investissements et des coûts d'exploitation et l'accroissement de la fiabilité des fournitures en offrant des opportunités pour coordonner l'installation et l'exploitation des installations de génération et de transmission.

Au sein du SAPP, le commerce transfrontalier de l'électricité régionale est régi par des contrats bilatéraux, généralement à long terme.

Depuis avril 2001, le Marché de l'Energie à Court Terme (STEM) a été introduit au sein du SAPP. Marché au comptant des contrats non fermes d'électricité, le STEM utilise internet pour conduire le marché de l'électricité. Il s'agit d'un mécanisme commercial mis en place par le SAPP. Il est conçu pour travailler au-dessus des contrats bilatéraux à long terme. Il représente pour l'instant 10% du marché de l'électricité au sein du SAPP, les 90% revenant encore au marché bilatéral entre les opérateurs.

La principale caractéristique du STEM en matière de partage de l'électricité est que les ressources disponibles sont partagées à parts égales entre tous les demandeurs d'énergie qualifiés. Cette répartition de l'énergie a été basée sur la demande mais sera ultérieurement remplacée par un système basé sur les coûts. Le marché du STEM est ouvert à tous les opérateurs du SAPP et aux producteurs indépendants (IPP) dans la région de la SADC. Mais jusqu'en 2005, seuls 7 opérateurs (Eskom, ZESA, Nampower, BPC, EDM, SEB, ZESCO) et un producteur indépendant (HCB-Mozambique) étaient actifs sur le marché. Le volume des transactions a été de 448Gwh en 2004 contre 713 Gwh en 2003, correspondant à des coûts respectifs de 3.4 millions de dollars et 3.6 millions de dollars.

Les frais de transport sont payables par l'acheteur d'électricité. Un tarif de transport provisoire de 7,5% du prix de l'énergie a été fixé par la Commission Exécutive du SAPP et a permis de remarquables échanges transfrontaliers d'électricité dans le cadre d'accords bilatéraux dans la région. Ce tarif provisoire doit être remplacé par des frais de transport basés sur la méthode puissance-distance du MW.km.

L'application du tarif provisoire a souvent conduit à des litiges sur les modalités de partage des revenus de transport.

Cela a été le cas pour le litige, qui aurait été résolu par la Commission Exécutive du SAPP (organe dirigeant le SAPP et qui remplit le rôle d'un Conseil d'administration), entre la Botswana Power Corporation (BPC) et la compagnie d'électricité du Zimbabwe (ZESA), relatif au partage adéquat des revenus de transmission pour l'électricité circulant entre la ZESA et Eskom, dont une portion passe par le système 220/132kV de BPC. Il a été convenu qu'environ 8% du courant passant entre ZESA et Eskom serait soumis à une taxe de transport encaissée par BPC.

Cependant, le pool comporte un certain nombre de faiblesses liées aux différentes langues utilisées (Anglais, Français, Portugais) et à la différence des législations des pays membres.

Une instance de régulation régionale devrait donc être créée de toute urgence pour s'occuper de problèmes comme les règles d'accès au réseau de transport, la tarification du transport, favoriser la compétition, stimuler le commerce régional et les incitations pour le développement du système de transport régional.

Quelques spécificités de SAPP :

- le poids extrêmement prédominant de l'Afrique du Sud (36000 MW installés, contre 300 environ pour le pays suivant, la RDC) ;
- le jeu un peu biaisé joué par Eskom pendant des années : fausser le coût marginal à court terme de ses centrales pour obtenir des prix d'achat anormalement bas en RDC (SNEL – INGA) et au Mozambique Cabora – Bassa – HVC) ;
- sans doute, des choses intéressantes en matière de règlement des redevances de transit : par exemple, Eskom achète de l'électricité à SNEL (RDC), et cette énergie traverse théoriquement la Zambie et le Zimbabwe avant d'atteindre l'Afrique du Sud. En pratique, ces transactions réduisent les achats du Zimbabwe à l'Afrique du Sud et donc les pertes globales du système ;
- la décision exemplaire du Botswana, suite à la mise en place et au fonctionnement satisfaisant du pool : le Botswana, pauvre en ressources énergétiques a pris la décision politique de limiter sa production nationale d'électricité à 30 ou 40 % de ses besoins et d'importer le solde à travers le système SAPP.

C'est dans ce contexte que la création de l'Association Régionale de la Régulation de l'Electricité (RERA) a été approuvée à Maseru au Lesotho par les Ministres de l'Energie de la SADC à Kinshasa, le 12 juillet 2002. Mais comme le CEER, la RERA n'est qu'une association de régulateurs, et n'a aucun pouvoir ni sur les Etats membres, ni sur les opérateurs nationaux.

L'expérience d'autres pays montre que même si un pool peut fonctionner là où les régimes réglementaires diffèrent, comme c'est le cas parmi les pays du SAPP, les opportunités de tirer profit de la situation, en raison des différences des systèmes réglementaires, peuvent saper la volonté des membres de participer.

Bien que le centre de coordination du SAPP ait joué un rôle-clé dans la réglementation technique et ait mené diverses études sur les systèmes d'exploitation, notamment les charges de transport et autres problèmes d'accès au réseau, le besoin existe toujours d'une organisation de la réglementation régionale pour traiter les questions de tarification de l'énergie et résoudre les litiges.

En fait, les instances de régulation en sont à des niveaux différents de développement dans la plupart des pays membres du SAPP.

V.3 Instrument juridique de création

Les statuts de la RERA ont été approuvés par les Ministres en charge de l'Energie de la SADC le 12 juillet 2002 et elle a son siège à Windhoek en Namibie. Elle fonctionne effectivement depuis le 26 septembre 2002.

V.4 Rapports entre la RERA, la SADC et le SAPP

La RERA a signé un accord de coopération et de partenariat avec le SAPP et le Secrétariat de la SADC avec qui elle évoque régulièrement des domaines de préoccupation communs.

Elle collabore donc avec le SAPP, ainsi qu'avec l'University of Cape Town School of Business et PURC (University of Florida), et d'autres institutions en matière de renforcement des capacités.

Elle est assistée et collabore avec NORAD/NVE, l'USAID, le NARUC, l'AFUR, ainsi qu'avec des organismes et associations de régulation à travers le monde.

Elle a signé avec l'AFUR le NARUC et UCT un accord de coopération, co-organisé 5 séances de cours avec un total de 240 participants.

V.5 Statut

L'Association Régionale des Régulateurs de l'Electricité de l'Afrique du Sud (la RERA) est une association composée de 6 régulateurs indépendants de l'électricité dont la création a été approuvée par les Ministres en charge de l'énergie de la Communauté de Développement de l'Afrique du Sud (la SADC), à Maseru au Lesotho le 12 juillet 2002.

La RERA n'a pas le pouvoir de décision ; elle fait des recommandations.

Ses membres (6 régulateurs nationaux) sont :

- Electricity Control Board of Namibia (ECB) ;
- National Electricity Regulator of South Africa (NERSA) ;
- National Electricity Council of Malawi (NECO) ;
- Energy Regulation Board of Zambia (ERB) ;
- Lesotho Electricity Authority (LEA) of Lesotho ;
- Zimbabwe Electricity Regulatory Authority of Zimbabwe.

L'Institut for Power Regulation in Angola (IRSE) et l'Energy and Water Utilities Regulatory Authority of Tanzanie (EWURA) sont en discussion avec la RERA en vue de leur adhésion.

Enfin, il faut souligner que plusieurs pays membres n'ont pas, à ce jour, de régulateur national.

Les organes de la RERA sont l'Assemblée Générale (the Plenary) composée de tous les membres et un représentant de la cellule technique de la Commission de l'Energie de la SADC, le Comité Exécutif, et le Secrétariat.

S'agissant du financement de la RERA, les ressources proviennent des contributions annuelles des membres, des contributions spéciales et d'autres sources de financement approuvées par la Plénière.

V.6 Pouvoirs et Missions

La RERA a 3 principaux objectifs :

- le renforcement des capacités institutionnelles et le partage de l'information : renforcer les compétences des régulateurs nationaux membres de l'Association aussi bien au niveau national que régional, notamment à travers le partage des informations et la formation ;
- la promotion des politiques, de la législation et des mécanismes de régulation dans le secteur de l'électricité : harmonisation des législations et règlements pour les échanges transfrontaliers, et en particulier pour les conditions d'accès au réseau de transport et la tarification des échanges transfrontaliers ;
- la coopération régionale en matière de régulation : délibérer et faire des recommandations sur la réglementation économique des interconnexions électriques et le commerce de l'électricité entre les membres de la SADC conformément au Protocole de l'Energie de la SADC.

Ses principes directeurs sont :

- créer des marchés d'électricité intégrés, conformément aux tendances internationales ;
- favoriser une plus grande intégration des systèmes électriques d'Afrique australe afin de mettre à profit les avantages découlant des économies d'échelle et des ressources partagées ;

- créer des cadres explicites afin de faciliter les transactions transfrontalières, les opérations d'un système régional, un système de tarifs aux fins d'utilisation de l'infrastructure de transport régionale, ainsi que les investissements futurs pour l'intégration régionale réussie des systèmes électriques ;
- mettre au point une régulation propice afin d'harmoniser et de créer les structures commerciales propres à développer les échanges et à attirer l'investissement ;
- créer une RERA financièrement autonome en tant qu'institution responsable de la facilitation sur les questions liées à la régulation du secteur électrique.

V.7 Appui à la Régulation nationale

La RERA appuie les régulations nationales en assurant aux régulateurs nationaux des formations et en partageant avec eux des informations sur le secteur. En dehors de cet aspect, aucun appui ne semble envisagé en direction de la régulation nationale.

V.8 Etendue de la régulation

La RERA intervient uniquement sur le secteur des échanges électriques dans le cadre du SAPP.

V.9 Actions concrètes réalisées

La RERA a commandé des audits des aptitudes et compétences, procédé à une évaluation des besoins dans les Etats membres, et créé une base de données et un site Web pour le partage de l'information. Elle veille également à la formation.

Elle a plusieurs comités qui veillent au renforcement des capacités et au partage des informations entre les membres, à la mise en œuvre des politiques, lois et règlements, et à la coopération régionale.

Elle s'intéresse également à l'électrification rurale, à l'harmonisation des cadres juridiques et réglementaires.

La RERA a entrepris également des visites régionales d'études (elle en a déjà fait 5) en vue de faire sa propre promotion et organisé des séminaires.

VI Tableaux comparatifs des modèles de régulation régionale

VI.1 Tableau comparatif des différents éléments des modèles de régulation

Modèle/ points de comparai son	FERC	CRIE	CEER/ EREGG	RERA
Instrument juridique	Loi fédérale (DOE Act) du 1 ^{er} octobre 1977	Traité SIEPAC de décembre 1996 entre les Etats membres de la ligne SIEPAC	Protocole d'accord du 7 mars 2000 et statuts entre régulateurs EREGG : décision du 11 novembre 2003	Statuts approuvés le 12 juillet 2002 par le Conseil des Ministres de la SADC
Analyse des rapports avec les autres institutions régionales	Rapports légaux avec le Président des USA, le Congrès et le Département de l'Energie, ainsi que les States Commissions	Accords de coopération mutuelle avec EPR/EPL (propriétaire de la ligne) et l'EOR (organe chargé de l'exploitation)	Coopération avec la Commission Européenne et l'ERRA	Accords de coopération avec le SAPP et le SADC
Statut	Commission gouvernementale indépendante (électricité, gaz, pétrole)	Commission intergouvernem entale indépendante	Association non lucrative des régulateurs nationaux indépendants (électricité et gaz)	Association non lucrative de 6 régulateurs nationaux indépendants de l'électricité
	- 5 commissaires nommés par le Président des USA	- 6 commiss- aires nommés chacun par son pays, présidence rotative	- 5 membres de direction	- 6 régul- ateurs, d'autres régulateurs sont en discussion avec la RERA en vue de leur adhésion

Modèle/ points de comparai son	FERC	CRIE	CEER/ ERREG	RERA
	- Décisions exécutoires	- Décisions exécutoires	Recommandations et propositions	Recommandations et propositions
	Recours : US Court of Appeals	Recours non précisé	Pas de recours	Pas de recours
	Financement par les redevances du secteur	Financement par les redevances du secteur	Financement: cotisations des membres et contribution de l'UE	Financement assuré par les contributions annuelles et des contributions spéciales des membres
Pouvoirs	Pouvoirs décisionnels d'octroi des licences, de fixation des tarifs, de contrôle, d'élaboration des règles, d'audition, d'interrogation, d'enquête, d'investigation, d'approbation et de sanction, de résolution des litiges, pouvoirs consultatifs	Pouvoirs décisionnels d'élaboration des règles de transport, de surveillance des opérations du marché, pouvoirs d'audition, d'enquête, d'investigation, d'approbation des règles d'exploitation, des calculs de frais de transport, de modification des règles antérieures à la mise en place de la CRIE, pouvoir de sanction	Pouvoirs consultatifs, recommandation et propositions	Pouvoirs consultatifs, recommandations et propositions

Modèle/ points de comparai son	FERC	CRIE	CEER/ ERREG	RERA
Missions	<ul style="list-style-type: none"> - Régulation et surveillance du secteur - Promotion du développement des infrastructures - Promotion des échanges interconnectés - Transparence dans le secteur - Respect des règles du marché et garantie de la qualité du service 	<ul style="list-style-type: none"> - Développement du marché - Prévention des abus sur le marché régional - Veille à la libre concurrence, à l'établissement des règles communes et d'exploitation - Des audits sur le secteur, surveillance des opérations sur le marché régional 	<ul style="list-style-type: none"> - Favoriser la coopération, l'échange d'informations et l'entraide mutuelle - Faire prévaloir la transparence - Promouvoir la régulation dans les secteurs concernés et la formation professionnelle - Elaborer les règles communes d'exploitation - Fournir un cadre de discussion, etc 	<ul style="list-style-type: none"> - Contribuer au renforcement des capacités institutionnelles et au partage de l'information - Créer des marchés d'électricité intégrés - Faciliter les mécanismes de régulation dans le secteur de l'électricité - Promouvoir la coopération régionale en matière de régulation
Appui à la régulation nationale	<ul style="list-style-type: none"> - Coopération avec les State Commissions (répartition géographique, coûts, pratiques, informations, etc) - Interrogation des State Commissions sur la tarification, coûts, règlements, dans les enquêtes, les investigations et dans la résolution des litiges 	<ul style="list-style-type: none"> - Appui à la formation et au renforcement des capacités institutionnelles 	<ul style="list-style-type: none"> - Contribue à la formation des régulateurs nationaux et au renforcement des capacités institutionnelles et humaines dans les pays 	<ul style="list-style-type: none"> - Contribue à la formation des régulateurs nationaux, échange d'informations avec eux, - Subventionne les régulateurs nationaux

Modèle/ points de comparai son	FERC	CRIE	CEER/ ERREG	RERA
Etendue de la régulation	Electricité, gaz et pétrole	Electricité	Electricité et gaz	Electricité
Actions réalisées	<ul style="list-style-type: none"> - Adoption des règles spéciales sur la structuration du marché - Adoption de la décision d'accès ouvert au système d'information - Création des organisations (RTO) - Approbation et mise à jour des tarifs, élaboration d'un guide de calcul - Enonciation de principes du marché régional, proposition de modèles standards de contrats d'échanges, médiation et conciliation de plusieurs centaines de litiges 	<ul style="list-style-type: none"> - Accords de coopération mutuelle, - Elaboration d'un règlement transitoire sur les règles d'exploitation - Elaboration des règles commerciales et d'exploitation - Mise en place d'un système d'information 	<ul style="list-style-type: none"> - Point focal entre régulateurs nationaux et UE - Particip-ation active aux forums sur l'électricité et le gaz, - Contrib-ution, amendement des directives EC - Publication de feuilles de route pour une approche pragmatique du marché unique de l'électricité 	<ul style="list-style-type: none"> - Commande des audits et évaluation des besoins - Création d'une base de données et d'un site Web, - Visites régionales d'études et organisation de séminaires,

VII Projets de modèle de régulation régionale

L'intérêt de l'étude de ces projets est limité du fait qu'au-delà des intentions, aucun des projets n'a véritablement défini les options possibles de mise en place d'un organe de régulation régionale. En effet, ni l'initiative du Bassin du Nil, ni le projet du Grand Mékong n'ont encore dégagé les orientations d'une autorité de régulation régionale du secteur de l'électricité. Les démarches de création peuvent néanmoins apporter des éléments utiles de réflexion.

VII.1 Le Bassin du Nil

VII.1.1 Présentation

Le Bassin du Nil peut être divisé en deux régions : la région Est qui compose l'Égypte, l'Éthiopie, l'Érythrée et le Soudan, et la région équatoriale composée de la RDC, le Burundi, le Rwanda, la Tanzanie, l'Ouganda et le Kenya. Jusqu'à une époque récente, il n'y avait quasiment pas d'échanges transfrontaliers d'électricité et il n'y a encore que peu d'interconnexions entre les pays membres. Il y avait juste des contrats bilatéraux à un niveau très modeste (environ 174 GWh en 1999).

VII.1.2 Le système électrique régional

Les échanges existants sont rares. Le système électrique de l'Ouganda était interconnecté à celui du Kenya, du Rwanda et de la Tanzanie. L'Ouganda fournit l'électricité au Kenya depuis 1958, sur la base d'un contrat d'électricité Kenya-Ouganda signé en 1955, contrat aux termes duquel Uganda Electricity Board (UEB) est supposé fournir 30MW d'électricité au Kenya Power Company (KPC) pour 5 ans.

En 1993, UEB a signé un contrat avec Tanzania Electric Supply Company, Ltd (TANESCO), en vertu duquel UEB doit fournir 9 MW de l'énergie électrique à Bukoba, la région nord de la Tanzanie pour 30 ans (sans interconnexion des réseaux de transport HT des 2 pays).

Par ailleurs, la Tanzanie qui a programé de réaliser une interconnexion HT avec la Zambie et ainsi avoir accès au réseau de SAPP dont elle fait partie. De même, la RDC, le Rwanda et le Burundi font partie de l'association EPAC 5 (Electricité des Pays d'Afrique Centrale)

Les institutions sous régionales, telles la SINELAC (Société Internationale d'Electricité des Pays des Grands Lacs : RDC, Rwanda, Burundi) et la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) visent la coopération géographiquement moins étendue en matière d'énergie et d'électricité. Elles sont impliquées dans les projets régionaux de production et de transport d'électricité.

Les demandes actuelles de puissance électrique cumulée sont de 18GW et elles devraient atteindre, 39 GW en 2010 et 65 GW en 2020. La consommation dans le Bassin est dominée par l'Égypte qui comptabilise à elle seule plus de 80 % de la demande.

Cependant, il existe dans le Bassin du Nil des échanges transfrontaliers d'énergie électrique qui restent quand même très limités. D'ailleurs la Banque mondiale avait ordonné une étude sur les possibilités d'un marché de l'énergie dans le Bassin du Nil. Les conclusions de cette étude publiées en 2000 ont montré que l'existence d'un tel marché à l'échelle régionale était aussi lointaine en raison de peu d'échanges transfrontaliers qui existaient dans cette région.

Les systèmes des opérateurs nationaux d'électricité des pays membres du Bassin du Nil sont verticalement intégrés. Toutefois, la plupart de ces opérateurs ont besoin de réformes dans leur gestion, non seulement pour appuyer les échanges dans le secteur, mais aussi pour améliorer leur fiabilité et leur accès aux échanges.

Des réformes sont en cours dans les différents pays. La restructuration et la séparation des segments des opérateurs évoluent dans la plupart de ces pays, mais il reste à introduire la concurrence dans la production et la distribution, et à mettre en place un organe de régulation qui ne reste, pour l'instant qu'à l'étape des intentions ; c'est seulement dans ce cadre que le commerce régional de l'électricité pourrait être une réalité effective.

VII.1.3 Le Forum de l'Energie

Il existe, dans le Bassin du Nil, une instance de dialogue technique qui devra aboutir à fin 2006 à la création d'un Forum de l'Energie. Le projet souhaite développer le commerce de l'énergie, très peu existant et pour lequel les pays membres n'avaient jamais montré beaucoup d'enthousiasme.

La région du Bassin du Nil ne comporte pas encore d'organe de régulation régionale. Toutefois, le projet a mis en place une instance qui est composée du Conseil des Ministres, d'un Comité Technique, ainsi que d'un secrétariat. Cette instance est loin d'être une autorité de régulation.

Parmi les différentes structures composant le projet, il est prévu la création d'un Forum de l'Energie qui aura pour missions de faciliter le dialogue entre les Etats de la région, de promouvoir et d'encourager l'échange d'électricité entre les pays membres, d'assurer l'échange d'informations et de créer un cadre légal et institutionnel. D'après les prévisions, ce Forum devrait être effectif en fin 2006.

Il aura pour missions de créer une culture de l'usage des bonnes pratiques, de faciliter le dialogue et la coopération entre les opérateurs de la région, de commander des études relatives notamment à l'identification des projets concernant les systèmes de production et de transport en vue de favoriser le développement du marché régional de l'électricité et du cadre institutionnel et réglementaire, de faciliter les programmes de formation dans tous les aspects des opérations du secteur de l'électricité, et de mobiliser les ressources nécessaires à l'accomplissement de ces missions. Il coordonnera les activités en coordination avec le projet de l'Eau. En clair, l'objectif du Forum de l'énergie, c'est de créer et de soutenir un marché régional de l'électricité, de créer les capacités institutionnelles et humaines, de faciliter la création de l'infrastructure institutionnelle et physique pour le commerce de l'électricité, de contribuer au développement de ce marché régional, d'identifier les projets à mettre en œuvre, etc.

A cette fin, les différentes phases du projet seront mises en place aussi bien aux niveaux nationaux qu'au niveau régional.

Le Forum de l'Energie sera institué par un protocole d'accord entre les opérateurs des pays membres. Il devra faciliter à terme la création de 3 autres entités : un forum régulateur, un centre régional de dispatching et un centre d'échange d'électricité, et il continuera de fonctionner comme une Agence Régionale de Planification.

Aux termes d'une revue du cadre légal et réglementaire régional du secteur de l'électricité dans le Bassin du Nil, on peut conclure qu'il n'y a aucun organe de régulation régionale du secteur de l'électricité. Il existe un projet de création du Forum de l'énergie dont les missions et objectifs ont été cités plus haut, mais ce Forum ne fera pas office de régulateur régional. Il s'emploiera simplement à favoriser le développement du marché régional de l'électricité. Il n'agira pas sur le marché régional de manière directe. D'après le projet, il se bornera simplement à contribuer au renforcement des capacités et à l'harmonisation des pratiques techniques.

Néanmoins, il envisage de créer entre autres un forum de régulation. Quelle sera la forme de ce Forum de régulation ? Sera-t-il une association ou un organe institutionnel disposant de l'autorité et de la légitimité nécessaires à la régulation du marché régional ? En l'état actuel, nul ne le sait et le projet n'a pas évolué depuis la fin 2005.

VII.2 Le Grand Mékong

Le cadre institutionnel du Mékong relève de l'accord intergouvernemental sur les échanges régionaux (Inter-Governmental Agreement on Regional Power Trade in the Greater Mekong Subregion (IGA)) signé le 3 novembre 2002 à Phnom-Penh, entre les Etats membres qui sont la Thaïlande, le Vietnam, le Cambodge, le Laos, la Birmanie et la province chinoise du Yunnan. Tous les Etats membres devraient ratifier cet accord en fin 2006.

L'accord prévoit la création d'un Comité Régional de Coordination du marché de l'électricité qui sera en charge de la mise en place du marché électrique régional. L'objectif de cet accord est de mettre en œuvre un organe international, la Commission, pouvant assurer la signature des conventions de financement du projet avec les bailleurs de fonds et la communauté internationale.

Le projet du Mékong vise notamment le développement d'un marché électrique intégré au sein de la région du Grand Mékong (Thaïlande, Vietnam, Cambodge, Laos, Birmanie et province chinoise du Yunnan). Il serait, sur les plans économique et environnemental, beaucoup plus bénéfique que la poursuite des politiques d'indépendance énergétique menées jusqu'à présent par les pays de la région. Il favoriserait, à travers un réseau d'interconnexions, une exploitation plus rationnelle des ressources énergétiques sur la zone (source d'économies et de fiabilité).

Ce projet devrait être une réalité à l'horizon 2008.

Les conditions de réussite résident principalement dans la définition d'une politique énergétique régionale ainsi que dans la mise en place effective d'une autorité de régulation destinée à en vérifier la bonne application.

A l'heure actuelle, les aspects institutionnels du marché régional, y compris l'aspect sur la régulation ne sont pas encore définis.

Même si la construction du marché électrique régional connaît des avancées substantielles, à travers notamment la réalisation de projets à vocation exportatrice, il subsiste encore quelques barrières et le projet de régulation régionale ne semble pas avoir beaucoup avancé. On sait simplement que des séminaires et ateliers ont eu lieu sur le projet du marché régional de l'électricité et qu'ils ont aussi évoqué des aspects de la régulation régionale.

VIII Synthèse du rapport

La présente analyse a permis de passer en revue les principaux modèles de régulation dans le monde. Certains comme la SIEPAC ont été créés sans institution économique régionale préétablie ni système d'échanges, d'autres sont consécutifs à une organisation régionale déjà structurée (SADC, SAPP et RERA). Ces derniers, dans leur configuration institutionnelle, se rapprochent de la CEDEAO, de l'EEEOA et plus tard de l'ORR.

S'agissant de l'EEEOA, aux termes de l'article 1^{er} alinéa 2 de la Convention de l'EEEOA signée en juillet 2006, le Système d'Echanges d'Energie Electrique Ouest Africain (EEEOA) est une organisation internationale d'intérêt public opérant dans l'intérêt général du système de transport d'énergie pour assurer la fiabilité de l'approvisionnement énergétique de toute la région. Il est une institution composée des opérateurs nationaux d'électricité. Ces opérateurs sont ceux qui agissent dans le cadre des interconnexions et des échanges transfrontaliers de l'électricité.

Les structures de gouvernance de l'EEEOA sont l'Assemblée Générale, le Conseil Exécutif, les Comités (Ingénierie et Exploitation, Planification stratégique, Finances et des Ressources humaines), le Secrétariat Général et le Centre d'Information et de Coordination.

L'EEEOA et le Régulateur Régional du secteur de l'électricité sont deux programmes complémentaires de la CEDEAO. En effet, l'EEEOA a notamment pour objectifs d'introduire un cadre d'échanges qui vise d'une part à promouvoir la réalisation d'investissements régionaux, aussi bien en termes de production d'énergie qu'en termes de réseaux de transport et d'interconnexions. Il vise d'autre part l'institution d'un cadre général de régulation pour les échanges énergétiques régionaux. C'est à ce niveau qu'interviendra l'Organe de Régulation Régionale pour garantir ce cadre de régulation en veillant au respect des règles nécessaires à cette régulation.

D'ailleurs, l'Organe de Régulation Régionale, conformément aux dispositions de la Convention portant organisation et fonctionnement de l'EEEOA, a la possibilité de participer pleinement à toutes les activités de l'EEEOA, y compris aux réunions de l'Assemblée Générale, avec les mêmes droits que les opérateurs, à l'exception du droit de vote. Les missions et pouvoirs des deux institutions seront analysés dans le prochain rapport.

A la lumière du passage en revue des différents modèles de régulation, les uns institutionnels et formels, les autres associatifs et informels, il est évident de constater que seuls les premiers, la FERC et la SIEPAC, ont véritablement des pouvoirs susceptibles d'avoir un impact direct et impératif sur les règles du marché. Les autres, associatifs et informels, le CEER, l'ERGEG, la RERA, loin d'être inutiles, ont un impact très limité sur les orientations du marché et ses règles.

L'Initiative du Bassin du Nil et le Grand Mékong ne sont qu'à l'étape des intentions en terme de mise en place d'un organe de régulation régionale et leurs projets ne sauraient être analysés sous l'angle d'un modèle de régulation.

A la vérité, les modèles associatifs ne sauraient être un exemple intéressant pour l'ORR en raison non seulement du contexte et de l'environnement particulier du secteur des échanges électriques au sein de la CEDEAO, mais aussi au regard des termes de référence du projet de mise en place de l'ORR qui proposent que ce soit une autorité de régulation régionale.

En définitive, seules la FERC et la SIEPAC sont susceptibles de se rapprocher, sur le plan opérationnel, du modèle qui pourrait être mis en place dans le cadre de l'organe de régulation régionale de l'électricité au sein de la CEDEAO.

La FERC est une Commission gouvernementale de régulation à l'intérieur d'un Etat fédéral et ses attributions en matière d'énergie sont particulières par rapport aux Etats fédérés. Elle a été créée par une loi fédérale et ses commissaires sont nommés par le Président des Etats-Unis. En conséquence, à l'exception de ses missions et pouvoirs, son statut et ses compétences territoriales ne pourraient véritablement pas correspondre aux orientations générales du projet de l'ORR.

Il va donc sans dire qu'en ce qui concerne l'instrument de création, le statut, les missions et pouvoirs, l'étendue de la régulation, la SIEPAC semble se rapprocher un peu des principales caractéristiques que devrait connaître l'ORR, à l'exception de certains aspects dont la nomination des commissaires par chacun des Etats membres.

En l'absence d'une définition claire et précise des caractéristiques de l'ORR notamment sur les pouvoirs et missions, qui interviendra dans le prochain rapport, une synthèse des différents modèles permettra de dégager les différents points nécessaires à l'élaboration des caractéristiques de l'ORR.