



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



National
Association of
Regulatory
Utility
Commissioners

Accès, fixation de prix et obligations du service public: quelques expériences de l'UE en matière de résolution de conflits

Sergio Ascari

Gas Advisor, Florence School of Regulation

Atelier de l'AGAO sur le Gaz Naturel
Cotonou, 14-16 Février 2012

Questions abordées dans le présent exposé

- La résolution de conflits est pratiquement une responsabilité d'ordre général des régulateurs de l'UE
- Cependant, leur expérience pratique se limite dans la plupart des cas au marché de masse.
- Généralement, les régulateurs sont beaucoup plus considérés comme des défenseurs de la concurrence et des droits des consommateurs que comme des arbitres neutres.
- Va aborder des expériences sur :
 - Les plaintes des consommateurs: expérience de l'Italie
 - La politique de l'UE sur la résolution des conflits à l'amiable
 - Les polémiques relatives à la fixation des prix sur le plan international
 - Les questions d'accès au niveau de l'UE et au niveau national

Questions non abordées dans le présent exposé

- Les conflits entre les acteurs du marché, les régulateurs et les gouvernements constituent un problème différent mais sérieux.
- Les contentieux graves dans les pays où les décisions réglementaires font l'objet d'appel auprès de Cours générale ou spéciale (administrative) d'appel.
- Dans certains pays, il peut arriver que les acteurs du marché gagnent des procès même contre des décisions gouvernementales.
 - Par ex. Le Conseil d'Etat en France sur les prix réglementés du gaz en 2011
- Dans d'autres pays, les droits d'interjeter appel contre le régulateur sont limités.
 - Au Royaume-Uni, les appels sont interjetés auprès du Commissaire à la Concurrence
 - En République Tchèque, les appels sont interjetés auprès du Président de l'Autorité de Régulation.

Première Partie

Conflits du marché de masse et plaintes de consommateurs



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



National
Association of
Regulatory
Utility
Commissioners

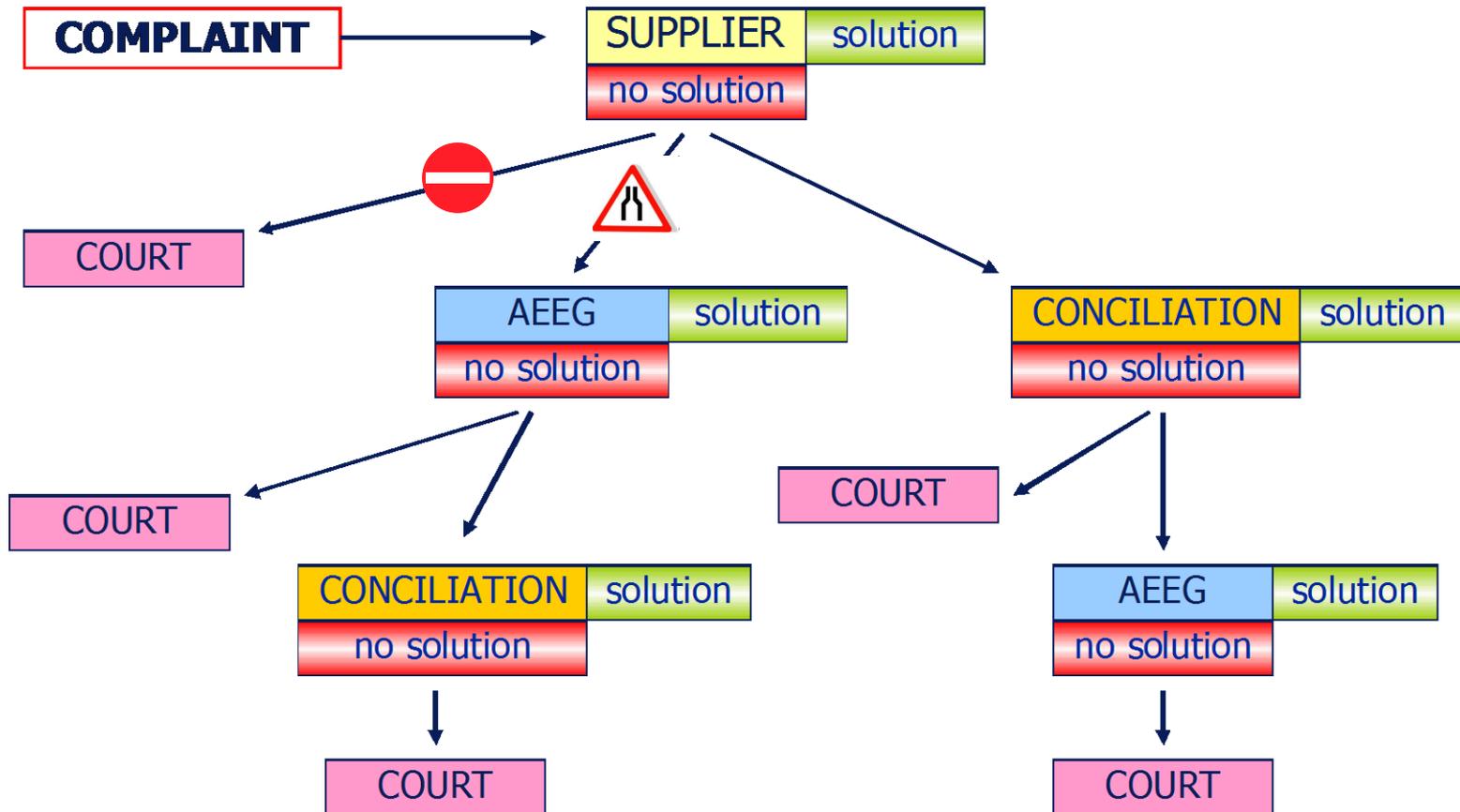
Conflits du marché de masse

- En général, les régulateurs de l'UE se préoccupent des services publics qui approvisionnent une grande quantité de clients:
 - Service universel: Electricité
 - Service assujetti aux Obligations du Service Public : Gaz
- Les plaintes des petits consommateurs et PSOs constituent de loin le plus grand nombre différends
- Problème : le personnel disponible pourrait être submergé par le nombre trop élevé de plaintes
- Les régulateurs ne sont pas outillés pour faire face aux flux inétenses des conflits, d'où la nécessité de rechercher des alternatives

Conflits du marché de masse: Expérience de l'Italie

- Procédure judiciaire (Tribunal)
 - Coût élevé, difficile, lent: “cela n’en vaut pas la peine”
 - décisions prises conformément à la loi et à la réglementation
- Procédure extra-judiciaire (Conciliation)
 - Les fournisseurs peuvent refuser de faire démarrer la procédure
 - Le paiement de certains frais est requis
 - La solution est trouvée sur la base d’un accord mutuel
- Procédure de gestion des plaintes du Régulateur (AEEG)
 - Sans frais
 - Facile à soumettre
 - La solution est sur la base de la réglementation

Traitement des plaintes : cadre logique



Mode de gestion des plaintes des consommateurs par l'Agence de Régulation en Italie

- L' AEEG n'étudie la plainte qu'après que le consommateur ait essayé de résoudre le problème avec le fournisseur
- Généralement, l'AEEG intervient dans le cas où le service public et le client ne sont pas arrivés à s'accorder sur une solution satisfaisante pour les deux.
- L'AEEG étudie la plainte en se fondant sur la réglementation de fourniture du service
 - Met rigoureusement l'accent sur l'aspect de régulation de la plainte
 - Ne punit les services publics qu'en cas de violation de la réglementation
- Les conflits qui ne se rapportent ni à la fourniture de services publics, ni aux questions de responsabilité ne sont pas considérées.

Modalités de traitement des plaintes: premières étapes

- Les plaintes peuvent être déposées soit par le client lui-même directement, soit par le biais d'une ONG d'association de consommateurs, ou encore par le biais d'un avocat, etc.
- L'enquête se fonde sur les documents écrits soumis par le client: description du problème, copie de plainte précédemment adressée au fournisseur, copie de tout document pertinent disponible (réponse écrite du fournisseur, factures, contrats...)
- Au cas où le dossier de plainte serait incomplet, il sera demandé au requérant de produire les documents manquants.
- Le fournisseur pourrait être invité à donner des informations ou documents complémentaires.

Modalités de traitement des plaintes : résultats

- Après examen de la plainte d'un client, trois options de résultats sont possibles:
 - Plainte justifiée : il a été reconnu que le service public a violé les lois et réglementations de l'AEEG
 - Plainte non justifiée : dans le cas où le service public prouve que les procédures ont été dûment respectées.
 - Plainte sans décision concluante: au cas où des dossiers incomplets, des résultats qui prêtent à équivoque, ou des interprétations peu fiables des régulations rendent difficile la prise de décision pour déterminer si le client avait raison ou pas.
- Dans un cas ou dans l'autre, le client est informé du résultat de sa plainte dont les raisons lui sont fournies.

Les plaintes et le régulateur: procédures

- Le Département en charge peut demander à la Commission de déclarer la plainte injustifiée
- Autrement, la Commission peut désigner un Agent responsable
- Les parties peuvent envoyer des déclarations écrites et les documents techniques afférents, de même que l'appui juridique et technique.
- L'agent responsable peut écouter les parties, et encourager la consultation technique ou les inspections
- L'agent responsable propose une décision à la Commission
- Les parties peuvent demander des mesures temporaires ou la confidentialité

Modalités de traitement des plaintes : exécution des décisions

- Au cas où la plainte ne serait pas justifiée ou que le problème ne relèverait pas de la compétence de l'AEEG (e.g. taxation, biens, responsabilité..), le client en est informé et le dossier est classé.
- Au cas où la plainte est justifiée, le régulateur :
 - Tente de convaincre le service public à se conformer à la réglementation (persuasion en agissant sur sa conscience, procédure informelle)
 - Émet un décret pour ordonner l'exécution de la décision (procédure formelle)
- L'approche informelle (lettre adressée au fournisseur) conduit généralement à trouver solution au problème
- Au cas où le service public n'obtempère pas, l'AEEG décide d'une sanction pécuniaire (entre 25 & 300M€)

Les plaintes et le régulateur : évolution

- Dans le service du gaz, la plupart des plaintes sont liées aux contrats, à la facturation et aux questions de connection
- Cependant, la libéralisation de l’approvisionnement au détail a entraîné une augmentation des plaintes liées aux prix.
- La régulation de la qualité commerciale exige que l’on adresse des réponses écrites aux plaintes des consommateurs dans les délais impartis.
- Le traitement des plaintes permet au régulateur de comprendre les problèmes et de prendre des dispositions pour éviter qu’elles ne surviennent, par ex en procédant à une révision des règles qui prêtent à controverse et en comblant les lacunes en ce qui concerne la réglementation.
- L’augmentation de la confiance des clients en leurs droits constitue une réussite, mais cela pourrait faire ressortir les capacités du régulateur à s’occuper des plaintes.

Harmonisation de l'UE pour le Règlement de Différends à l'Amiable

- L'augmentation du besoin et de la pertinence de la conciliation et autres procédures de règlement à l'amiable constitue une pratique fréquente au sein de l'UE
- La nécessité de recourir à des solutions “plus rapides, plus faciles et moins chères pour les différends avec les commerçants” (Commission Européenne, Nov. 2011)
- Un nouvel ensemble de mesures législatives est en cours de discussion :
 - La directive sur le Règlement de Différends à l'Amiable (Alternative) (RDA)
 - La réglementation sur les instruments obligatoires pour la soumission de plaintes en ligne
 - Couvre tous les secteurs, mais uniquement pour les différends entre particuliers
 - La décision n'est pas contraignante pour le fournisseur, sauf sur décision de l'Etat membre

Proposition de l'UE pour une Directive de RDA et de Régulation

- S'assurer de l'existence d'entités de RDA pour les règlements de différends à l'amiable
 - Arbitre , médiateur , conciliateur , protecteur du citoyen ...
- Les entités doivent être qualifiées, impartiales, transparentes, efficaces, et équitables
- Les entités RDA doivent obtenir l'agrément du gouvernement , et citées par l' EC
- Nécessité de résoudre les différends dans un délai de 90 jours
- La régulation crée une plateforme en ligne pour offrir un point d'entrée aux plaintes des consommateurs
 - Envoi automatique de plainte à l'entité RDA compétente



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



National
Association of
Regulatory
Utility
Commissioners

Deuxième partie

Conflits du Marché de Gros

Conflits relatifs à la fixation des prix sur le marché international : sommaire

- Relatifs aux contrats à long terme (cf la communication sur la Fixation des Prix)
- En général, l'on procède à une révision des prix tous les trois ans, sauf si des changements de taille surviennent dans les conditions du marché, et qui justifieraient une révision des prix de référence et/ou de formules d'indexation
- Les récents troubles, l'émergence de marchés au comptant ont déclenché une vague de demandes d'arbitrage en Europe
- Pour réussir, le requérant doit prouver que les conditions du marché ont vraiment changé
- Souvent, l'arbitration implique une analyse détaillée de la fixation des prix et de l'utilisation du gaz et de combustible de substitution, comme preuve de changement



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



National
Association of
Regulatory
Utility
Commissioners

Conflits relatifs à la fixation des prix sur le marché international : juges et enjeux

- Se règlent généralement devant les Tribunaux Internationaux d'Arbitrage (par ex. Stockholm)
- Régulateurs et gouvernements sont rarement impliqués dans les conflits !
- Chaque partie désigne un arbitre, les deux parties nomme un Président
- Les consultants sont impliqués dans l'évaluation du marché
- La décision finale peut revenir très chère pour le perdant avec un impact considérable à la Bourse des Valeurs
 - Dans le cas de Gas Natural vs. Sonatrach , ca. € 2bn.
- Dans la plupart des cas, l'arbitrage est utilisé pour faire pression sur son adversaire, mais les parties conviennent d'une solution

Différends relatifs à l'accès : procédure d'arbitrage en Italie

- Le Régulateur n'est pas souvent impliqué dans les différends sur le marché de gros → option rarement utilisée
- Chaque partie désigne un arbitre, le Directeur de l'AEEG tient le rôle de Président
 - Peut utiliser les ressources du régulateur
 - La Commission n'est nullement impliquée
- Le Régulateur peut aider à trouver une solution, par ex en procédant à une révision des règlements qui ont déclenché le différend

Third Party Access in the EU

- Depuis 1998, les Directives de l'UE ont accordé les droits d'accès (TPA) aux réseaux de transport de gaz

“Les Etats Membres doivent s’assurer de la mise en oeuvre d’un système de **third party access** dans le système de transmission et de distribution, et les infrastructures LNG sur la base des tarifs publiés sont applicables à tout client éligible, y compris les entreprises de fourniture d’électricité, et doivent être appliqués en toute objectivité, sans discrimination entre utilisateurs du système” (Dir. 2009/73/EC, Art. 32)

Third Party Access in the EU: rejet

- Paut rejeter le TPA pour:
 - Manque de capacité
 - Incapacité à traiter le PSOs
 - Sérieuses difficultés de take-or-pay

“Les entreprises de distribution de gaz naturel peuvent refuser l'accès au système en se fondant sur le manque de capacité ou dans le cas où l'accès au système les empêcherait d'assurer les obligations de service public citées à l'Article 3(2), et qui leur sont attribuées, ou en se fondant sur de sérieuses difficultés économiques et financières en ce qui concerne les contrats take-or-pay, considérant les critères et procédures énoncés à l'Article 48 et l'alternative choisie par l'Etat Membre conformément au paragraphe 1 dudit Article. Des raisons dûment justifiées doivent être données pour expliquer le rejet . (Dir. 2009/73/EC, Art. 35)

Third Party Access in the EU: refusal in practice

- Les législateurs craignaient un refus d'accès en raison des contraintes de take or pay ,
- Ont prévu des réglementations détaillées pour permettre un tel refus
- Les réglementations avaient pour objectif d'éviter l'utilisation abusive du refus, tout en accordant le pouvoir de décision finale au niveau multinational level (Commission Européenne)
- Refus fréquent d'accès dû au manque de capacité, mais procédure formelle limitée au niveau national ou au niveau de l'UE
- Pas de procès pour cause de take or pay

TPA in the EU: the Marathon case - 1

- Déposé au début de la libéralisation du marché (2000)
- Traité par la Direction Générale de la Compétition (EU's antitrust authority)
- Fondé sur la loi sur la de la concurrence générale (abus de position dominante) plutôt que sur une loi soéciale sur l'énergie
- Norwegian subsidiary of Marathon, un producteur de gaz basé aux Etats-Unis a demandé un TPA à 5 TSO Européens (y compris Gasunie, GdF, Ruhrgas), a déposé plainte pour refus
- DG Comp a agit en étroite collaboration avec les régulateurs du secteur de l'énergie au niveau national, en apportant l'expertise technique et la connaissance du marché

TPA in the EU: the Marathon case - 2

- Diverses solutions ont été adoptées par DG Comp:
 - **reduce balancing zones**
 - Augmentation de la transparence
 - Simplification des exigences **balancing requirements**
 - Introduction de tarifs d'entrée-sortie
 - Libérer le gaz aux concurrents
 - Connecter ou améliorer les gazoducs
- Les Autorités de Régulation au plan national responsables du suivi de la mise en oeuvre des solutions
- Impact des décisions bien plus étendu que pour un cas simple

TPA in the EU: conclusions

- Les Autorités en charge de la Concurrence sont bien plus efficaces que les régulateurs du secteur de l'énergie
- Des polémiques longues et plus rudes avec les Autorités agissant en tant qu'autorités en charge de l'application de la loi plutôt qu'en tant qu'arbitres
- Soutenu par les Tribunaux d'Appel (Cour de Justice Européenne)
- Malgré les efforts, l'amélioration des droits actuels de TPA a été lente
- Manque de régulateurs du secteur de l'énergie de l'UE, Agence pour la Coordination des Régulateurs Européens créée tout récemment (Mars 2011)
 - En charge de la résolution des différends transfrontaliers qui ne sont pas pris en compte par les régulateurs compétents au niveau national
 - Sans expérience pour le moment

Merci pour votre attention!