

Réponses de l'agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) au rapport spécial de la Cour des comptes européenne Intégration du marché intérieur de l'électricité

1. Réponse de l'ACER en bref

L'ACER souscrit à l'observation générale de la Cour des comptes selon laquelle il est encore plus urgent de mettre en place un marché intérieur de l'énergie intégré en raison de la crise de l'énergie et du coût de la vie à laquelle les citoyens de l'UE sont actuellement confrontés.

Le rapport d'audit de la Cour des comptes est publié à un moment où les avantages et les implications de l'intégration du marché de l'électricité dans l'UE sont perçus avec une sensibilité plus vive. Il s'agit d'un débat sérieux qui comporte des risques d'une éventuelle fragmentation du marché de l'électricité à l'avenir. Il est donc plus important que d'habitude d'être précis et mesuré.

Point de vue de l'ACER en ce qui concerne les principales observations de la Cour des comptes sur l'intégration du marché de l'électricité.

- L'ACER aurait préféré une vue d'ensemble plus équilibrée des efforts considérables et des résultats obtenus en matière d'intégration des marchés nationaux de l'électricité.
- Le système électrique européen est le plus intégré au monde. Il apporte des avantages notables aux citoyens et aux entreprises de l'UE. Sur la base d'un scénario sans aucun commerce transfrontalier en 2021, l'ACER estime que ces avantages s'élèvent à près de 34 milliards d'euros par an¹ en permettant les échanges transfrontaliers entre les États membres et en améliorant la résilience et la sécurité de l'approvisionnement de ces derniers².
- Le succès de l'Europe dans l'intégration du système électrique est le fruit des efforts déployés par de nombreux acteurs,³ et l'ACER aurait apprécié que cette complexité et ces efforts soient reconnus.
- L'ACER aurait salué la reconnaissance d'un certain nombre de réalisations clés menées à bien au cours de la période 2015-2021 - des réalisations qui rendent tangibles les avantages du projet européen d'intégration du marché de l'électricité. Celles-ci incluent la création (en 2018) d'une plateforme d'allocation unique qui attribue les droits de capacité de transport disponibles à long et à court terme à toutes les frontières intérieures de l'UE; le couplage unique infrajournalier européen dans

¹ Voir la synthèse et le point 38 des observations du rapport de la Cour des comptes.

² Pour plus de détails, voir [ACER: Évaluation finale de l'organisation du marché de gros de l'électricité de l'UE](#), avril 2022.

³ Dont, entre autres, la Commission européenne, les États membres, le Parlement européen, les opérateurs de réseau et du marché, les commerçants ainsi que l'ACER et les autorités de régulation nationales (ARN).

15 pays (2018); et le lancement des plateformes d'équilibrage européennes au cours des deux dernières années, dont le développement contribuera à accroître la sécurité d'approvisionnement et permettra à de nouveaux acteurs (tels que la participation active de la demande et les énergies renouvelables) de participer à ce marché.

L'ACER accepte les recommandations, à l'exception de la date cible prévue par la recommandation n° 3. L'Agence considère en effet qu'il est difficile de mettre pleinement en œuvre la recommandation relative à la surveillance du marché d'ici à l'échéance fixée à 2025.

2. Observations générales de l'ACER sur l'intégration des marchés de l'électricité de l'UE

L'ACER aurait salué la reconnaissance des efforts considérables et des résultats obtenus en matière d'intégration des marchés nationaux de l'électricité, qui ont stimulé les échanges transfrontaliers au cours de la dernière décennie et apporté des avantages notables aux citoyens et aux entreprises de l'UE. Le résultat réel de ces immenses efforts est que le système électrique européen est le plus intégré au monde. Sur la base d'un scénario sans aucun commerce transfrontalier en 2021, l'ACER estime que ces avantages s'élèvent à près de 34 milliards d'euros par an⁴ en permettant les échanges transfrontaliers entre les États membres et en améliorant la résilience et la sécurité de l'approvisionnement de ces derniers⁵.

L'intégration des marchés européens de l'électricité est toujours en cours. L'ACER aurait salué la reconnaissance d'un certain nombre de réalisations clés menées à bien au cours de la période 2015-2021. Les réalisations qui représentent des jalons décisifs sur la voie de l'achèvement du marché intérieur de l'électricité et qui rendent tangibles les avantages de ce projet d'intégration du marché européen de l'électricité incluent:

- l'harmonisation progressive des droits de transport à long terme et la création (en octobre 2018) d'une plateforme d'allocation unique qui attribue les droits de capacité de transport disponibles à long et à court terme à toutes les frontières intérieures de l'UE et qui sert de soutien au projet de couplage unique journalier;
- la mise en service (en juin 2018) du couplage unique infrajournalier européen dans 15 pays, qui, après deux vagues d'extension, devrait bientôt être entièrement achevée avec la quatrième et dernière vague (c'est-à-dire l'intégration de la Grèce et de la Slovaquie);
- la mise en service des plateformes d'équilibrage européennes au cours des deux dernières années, dont le développement contribuera à accroître la sécurité d'approvisionnement et facilitera la participation de nouveaux acteurs (tels que la participation active de la demande et les énergies renouvelables) à ce marché, et
- la mise en service récente (le 8 juin 2022) du projet journalier fondé sur le flux de la région Core, qui optimise l'utilisation des capacités d'échange entre zones existantes dans environ la moitié de l'Europe (13 pays).

⁴ Voir la synthèse et le point 38 des observations du rapport de la Cour des comptes.

⁵ Pour plus de détails, voir [ACER: Évaluation finale de l'organisation du marché de gros de l'électricité de l'UE](#), avril 2022

En outre, l'ACER souligne que le marché intérieur de l'électricité en Europe:

- compte tenu de son ambition élevée et de son paysage à acteurs multiples, est le projet d'intégration de l'électricité le plus exigeant et plurinationnel au monde;
- que, en raison de son succès, les États membres ont été mieux à même de faire face à la crise actuelle du marché de l'énergie (grâce à une réduction de la volatilité des prix et à une amélioration de la sécurité d'approvisionnement) et aux défis à venir;
- a facilité une plus grande part des énergies renouvelables en Europe, à la fois plus rapidement et de manière plus sûre et rentable que prévu initialement, et
- sera crucial pour assurer la sécurité de l'approvisionnement de plusieurs États membres qui dépendent fortement de la mise à disposition de capacités transfrontalières pour le commerce.

Dans ce processus complexe d'intégration du marché, la valeur de l'ACER réside non seulement dans le rassemblement des autorités de régulation nationales (ARN) mais aussi dans l'implication de toutes les parties concernées et dans la formulation d'avis sur les défis à court et à long terme. Outre l'adoption de décisions contraignantes et la formulation de recommandations visant à améliorer le fonctionnement du marché intérieur de l'électricité, ces efforts comprennent également l'initiative couronnée de succès de l'ACER visant à établir une stratégie de surveillance inclusive et efficace grâce à la mise en place de quatre comités européens de parties prenantes afin de suivre les progrès réalisés dans le processus de mise en œuvre des codes de réseau – ainsi que l'exploitation et le fonctionnement des processus et des modalités établis selon les codes de réseau – au niveau local, régional et paneuropéen, conformément au [mandat](#) de ces comités de parties prenantes.

3. Observations particulières

Observation VIII (synthèse)

Si l'ACER apprécie toute suggestion visant à améliorer son approche en matière de surveillance à l'avenir, elle estime que cette approche a permis de sensibiliser efficacement aux principaux enjeux de la mise en œuvre (ou de l'absence de mise en œuvre) des codes de réseau et des lignes directrices.

En outre,

- 1) Au cours des sept dernières années (c'est-à-dire depuis l'adoption des codes de réseau et des orientations-cadre), toutes les structures internes (*task forces*, équipe d'études, conseil des régulateurs) et externes - comités européens de parties prenantes, groupes de coordination tripartites (CE-ACER-REGRT-E), groupe de mise en œuvre et de surveillance de haut niveau de l'ACER (CE-ACER-REGRT-E), Forum européen de régulation de l'électricité («Forum de Florence») - ont été consacrées à la surveillance des progrès et des défis rencontrés dans la mise en œuvre des codes de réseau et des lignes directrices de l'UE. L'ACER souligne en particulier le rôle et la contribution des comités européens de parties prenantes dans le maintien d'une pression constante sur les parties concernées et responsables de la mise en œuvre des codes de réseau et des lignes directrices, qu'il s'agisse des gestionnaires de réseau de transport (GRT), des opérateurs désignés du marché de l'électricité (*Nominated Electricity Market Operators*, NEMO), des ARN et parfois de l'ACER et de la Commission européenne.
- 2) L'ACER établit une distinction entre le suivi des codes de réseau contraignants à

l'échelle de l'UE (pour lesquels l'ACER s'est efforcée de rendre compte de manière cohérente, systématique et exhaustive de l'état d'avancement de leur mise en œuvre) et la surveillance des lignes directrices (pour lesquelles les efforts ont principalement porté sur l'adoption en temps utile des modalités, conditions et méthodologies).

Grâce à ce large éventail de structures internes et externes, la Commission européenne, les ARN, les États membres et les parties prenantes ont été bien informés de l'état d'avancement de la mise en œuvre de chaque code de réseau et de chaque ligne directrice.

Observation 73

Les parties prenantes ont activement participé activement à la surveillance de la mise en œuvre des codes de réseau et des lignes directrices, notamment par l'intermédiaire des quatre comités européens de parties prenantes établis immédiatement après l'adoption des lignes directrices (voir le mandat de ces comités et l'ordre du jour, le compte rendu et les documents relatifs à ces réunions depuis leur création sur le site internet officiel des comités européens de parties prenantes([à l'adresse www.entsoe.eu](http://www.entsoe.eu))).

L'ACER a suivi les recommandations formulées dans sa première ligne directrice relative à la CACM⁶/la FCA⁷ et a émis en 2021 une recommandation pour une ligne directrice relative à la CACM 2.0. En octobre 2022, l'ACER a lancé un processus de consultation qui devrait aboutir à une proposition de modification de la ligne directrice relative à la FCA en mars 2023.

L'ACER n'a pas couvert la ligne directrice sur l'équilibrage dans le premier rapport de surveillance de la mise en œuvre publié en 2019 car les activités de mise en œuvre de la ligne directrice sur l'équilibrage étaient axées sur l'adoption en temps utile des modalités, des conditions et des méthodologies, qui précèdent habituellement la mise en œuvre des projets.

Observation 84

Bien que l'ACER n'ait soumis aucun avis officiel à la Commission européenne ni au Parlement européen dans le cadre de ses rapports de surveillance des marchés, elle a fourni des recommandations aux ARN, aux GRT et à d'autres parties prenantes dans différents documents. En voici des exemples:

- 1) un sur les méthodologies communes pour le calcul de la capacité et le redispatching et les échanges de contrepartie en 2016;
- 2) un sur la mise en œuvre de la marge minimale disponible pour les échanges entre zones;
- 3) un sur la révision de la ligne directrice relative à la CACM.

Observation 130

L'ACER estime que le résultat de son activité de surveillance n'a rien à envier à celui de la surveillance effectuée par personnes organisant les transactions à titre professionnel et par

⁶ [Règlement \(UE\) 2015/1222 de la Commission du 24 juillet 2015 établissant une ligne directrice relative à l'allocation de la capacité et à la gestion de la congestion \(CACM\)](#)

⁷ [Règlement \(UE\) 2016/1719 de la Commission du 26 septembre 2016 établissant une ligne directrice relative à l'allocation de capacité à terme \(FCA\)](#)

les régulateurs financiers. Le faible nombre actuel de décisions d'exécution fondées sur des évaluations préliminaires de l'ACER est lié au faible nombre de saisines de l'ACER en valeurs absolues. Toutefois, en valeurs relatives, les saisines de l'ACER n'ont cessé d'augmenter au cours des cinq dernières années, passant de 2,4 % à 8,8 % de l'ensemble des cas signalés à l'Agence. Cette situation est principalement due à un manque de personnel pour les activités de surveillance, à une couverture incomplète de la surveillance du marché et au délai d'exécution des enquêtes des ARN.

4. Réponses de l'ACER aux recommandations de la Cour des comptes

L'ACER prend note du fait que les recommandations 1, 2, 5 et 7 sont adressées à la Commission.

Recommandation n° 3 – Améliorer la surveillance exercée par l'ACER en ce qui concerne l'intégrité des marchés de gros

L'ACER accepte la recommandation, à l'exception de la date cible de mise en œuvre. Mettre en œuvre cette recommandation d'ici à 2025 n'est pas réaliste.

L'Agence a toujours indiqué dans ses documents de programmation annuels depuis 2016 qu'avec les ressources disponibles, elle ne pouvait pas remplir de manière appropriée les obligations légales qui lui incombent en vertu de l'article 7, paragraphe 1, du règlement REMIT⁸. Le service d'audit interne de la Commission et la Cour des comptes elle-même l'ont confirmé.

Compte tenu de l'avis de la Commission européenne sur le document de programmation 2022-2024 de l'ACER et la fiche financière législative, l'ACER s'est vu allouer des ressources financières et humaines supplémentaires. Toutefois, les nouvelles recrues entreront progressivement en service d'ici à 2027.

En ce qui concerne l'article 7, paragraphe 1, du règlement REMIT, l'ACER se concentre désormais en premier lieu sur l'extension de la couverture de la surveillance du marché et élaborera et améliorera les alertes au cours des cinq prochaines années. Pour cette activité, l'ACER ne disposait pas de ressources financières suffisantes dans le passé et un rattrapage important est donc nécessaire. En deuxième lieu, l'ACER recrute des experts supplémentaires en matière de surveillance du marché afin de faire face au nombre croissant d'«alertes déclenchées» qui nécessitent une évaluation manuelle par des experts et d'étendre la couverture de la surveillance. En troisième lieu, les travaux de surveillance du marché de l'ACER sont remis en cause par l'évolution des marchés de gros de l'UE (par exemple le couplage unique intrajournalier, les enchères intrajournalières et la plateforme d'équilibrage de marché de l'UE) et par l'extension possible des juridictions REMIT (la région de la Communauté de l'énergie se prépare par exemple à introduire le couplage des marchés). En quatrième lieu, l'ACER a récemment été chargée par la Commission européenne de produire un critère de référence pour le GNL et (en fonction des discussions politiques) pourrait éventuellement être chargée de mettre en œuvre un «mécanisme de correction du marché du gaz». Ces tâches supplémentaires pourraient ralentir la mise en œuvre de cette recommandation d'ici à 2025.

Compte tenu de ce qui précède, l'ACER s'efforce de remplir ses obligations légales au titre

⁸ [Règlement \(UE\) n° 1227/2011](#) du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie (REMIT)

de l'article 7, paragraphe 1, du règlement REMIT en intégrant progressivement les ressources supplémentaires nécessaires mises à sa disposition par la fiche financière législative d'ici à 2027.

Recommandation n° 4 – Accélérer l'utilisation des redevances REMIT pour remédier aux insuffisances de la surveillance des marchés assurée par l'ACER

L'ACER accepte la recommandation.

Recommandation n° 6 – Améliorer la transparence et l'obligation de rendre compte de l'ACER

L'ACER accepte la recommandation.