



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 19.9.2007
SEC(2007) 1180

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant le

paquet législatif sur le marché intérieur de l'électricité et du gaz

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

{COM(2007) 528 final}
{COM(2007) 529 final}
{COM(2007) 530 final}
{COM(2007) 531 final}
{COM(2007) 532 final}
{SEC(2007) 1179}

Analyse d'impact du paquet législatif sur le marché intérieur de l'électricité et du gaz

Le 10 janvier 2007, la Commission a présenté une communication au Parlement européen et au Conseil intitulée «Une politique de l'énergie pour l'Europe». Ce document concluait que les consommateurs et les entreprises pâtissaient de l'inefficacité des marchés du gaz et de l'électricité et des coûts inhérents à ceux-ci. La Commission a déclaré qu'elle engagerait des actions individuelles en vertu des règles de concurrence et qu'elle améliorerait le cadre actuel.

PROCEDURE ET CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES

Au début de 2007, a eu lieu une consultation des parties intéressées: régulateurs, gestionnaires de réseau de transport (GRT), associations de compagnies d'électricité et de gaz, associations de producteurs indépendants, associations de consommateurs, associations de consommateurs industriels d'énergie, négociants et nouveaux entrants, syndicats et ONG. Près de 150 contributions de parties intéressées ont été présentées.

DEFINITION DES PROBLEMES ET SCENARIO DE REFERENCE

Les problèmes à résoudre sont les suivants: concentration du marché/pouvoir de marché; verrouillage vertical; manque d'intégration du marché; manque de transparence; mécanismes de formation des prix; marchés en aval pour le gaz; marchés d'équilibrage et marchés du gaz naturel liquéfié. Un grand nombre de problèmes sont liés à l'existence d'entreprises verticalement intégrées et à l'insuffisance des pouvoirs dont disposent de nombreux régulateurs. La coordination entre les réseaux énergétiques nationaux est insuffisante.

Bien que les mesures prises jusqu'ici pour atténuer ces problèmes aient eu des effets positifs, elles se sont avérées insuffisantes. Le Conseil européen et le Parlement européen ont invité la Commission à proposer de nouvelles mesures législatives afin d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur de l'électricité et du gaz.

OBJECTIFS

Le Conseil européen et le Parlement ont réaffirmé en 2007 la nécessité d'une politique énergétique européenne, dont l'un des éléments est l'achèvement du marché intérieur du gaz et de l'électricité. Les mesures proposées ont pour but de contribuer à la réalisation de cet objectif. Le bon fonctionnement du marché intérieur de l'énergie contribuera à atteindre les objectifs de la stratégie de Lisbonne en ce qui concerne la compétitivité de l'économie européenne et le développement durable. Il existe aussi un lien entre la politique énergétique et d'autres politiques telles que le réexamen du système d'échange de droits d'émission ou la réduction des émissions de CO₂. La Commission a un rôle à jouer pour faire en sorte que toute la population de l'UE profite du processus de libéralisation. Un ensemble d'objectifs secondaires joueront un rôle important dans la stratégie globale.

Améliorer la concurrence par une meilleure régulation, la dissociation et la réduction de l'asymétrie informationnelle

L'existence de niveaux de dissociation différents d'un État membre à l'autre fausse la concurrence entre les acteurs du marché. Les compagnies d'électricité et de gaz verticalement

intégrées ont dans une large mesure conservé leur position dominante sur leurs marchés traditionnels. Cela a conduit de nombreux États membres à maintenir un contrôle strict des prix de l'électricité et du gaz facturés aux consommateurs finals, ce qui constitue une limitation de la concurrence et n'est pas dans l'intérêt à long terme des clients.

Améliorer la sécurité d'approvisionnement en renforçant les mesures d'incitation pour stimuler suffisamment d'investissements dans les capacités de transport et de distribution

Coordination des investissements entre les GRT

Sécurité d'approvisionnement et dialogue sur l'énergie avec nos principaux fournisseurs de gaz

Promotion des développements technologiques

Améliorer la protection des consommateurs et prévenir la précarité énergétique

De meilleures conditions de concurrence et de sécurité d'approvisionnement sont dans l'intérêt de tous les consommateurs. Toutes les options présentées contribuent à la protection des consommateurs.

OPTIONS STRATEGIQUES ET ANALYSE DES INCIDENCES

– Dissociation des GRT

Un scénario de statu quo se fonderait sur la législation actuelle, qui prévoit la dissociation juridique et fonctionnelle des GRT. Deux options ont été envisagées en vue d'une dissociation plus poussée des activités de transport. Avec la dissociation des structures de propriété, le GRT posséderait les moyens de transport, exploiterait le réseau et ses titres de propriété seraient détenus de manière indépendante. Avec la mise en place d'un gestionnaire de réseau indépendant, le réseau de transport serait exploité et développé par un tiers totalement indépendant des entreprises intégrées verticalement. Une autre option, celle de la «dissociation régulée», qui donnerait davantage de pouvoirs aux régulateurs, a été présentée lors du Conseil européen de mars.

Le scénario de statu quo laisserait persister les graves lacunes des exigences actuelles en matière de dissociation détaillées dans la communication de la Commission. Les analyses économiques montrent qu'une dissociation complète stimule les investissements, réduit la concentration du marché et fait baisser les prix. Il n'y a pas d'indication selon laquelle la notation financière, le cours des actions des sociétés ou les relations avec les fournisseurs extérieurs subiraient des effets négatifs. On trouve généralement moins de données empiriques concernant le fonctionnement des gestionnaires de réseau indépendants. Cette option n'a pas d'incidence négative sur les paramètres des sociétés concernées, tels que la notation financière ou le cours de l'action.

– Renforcer les régulateurs nationaux dans le domaine de l'énergie, afin d'harmoniser leurs pouvoirs

Le cadre actuel a étendu les pouvoirs des régulateurs nationaux de l'énergie dans chaque État membre et a prévu l'établissement d'autorités dotées de compétences spécifiques. La

Commission a aussi envisagé l'extension des pouvoirs ex ante des régulateurs dans plusieurs domaines.

Le statu quo compromettrait la crédibilité des régulateurs qui, aux dires de la majorité des parties concernées, ne disposent pas de pouvoirs suffisants pour jouer leur rôle. Avec des pouvoirs renforcés, les régulateurs peuvent s'attaquer aux distorsions du marché, et rendre ainsi les marchés de l'énergie plus concurrentiels. Le coût de la régulation à la charge du secteur public risque d'augmenter dans une certaine mesure.

– *Coopération entre les régulateurs de l'énergie dans l'UE*

Actuellement, les régulateurs coopèrent dans le cadre de l'ERGEG (Groupe des régulateurs européens dans le domaine de l'électricité et du gaz), créé par décision de la Commission en novembre 2003. Bien que le marché intérieur de l'énergie se soit considérablement développé, la réglementation sur les questions transfrontalières présente encore des lacunes. Les options envisageables pour remédier à ce blocage comprennent une évolution progressive de l'approche actuelle, un réseau européen de régulateurs indépendants (ERGEG+) et la création d'un nouvel organisme à l'échelon de l'UE.

L'évaluation des tâches à accomplir conduit à la conclusion que le déficit réglementaire ne peut être comblé qu'en instituant une Agence de régulation habilitée à adopter des décisions individuelles juridiquement contraignantes pour les tiers. Les effets économiques sont cependant difficiles à évaluer. Une modification de la structure de régulation ferait augmenter les coûts de la régulation au niveau central, tandis que ceux-ci diminueraient dans les États membres.

– *Coordination des GRT*

Les associations de GRT (ETSO – association européenne des gestionnaires de réseau de transport d'électricité et GTE – Gas Transmission Europe) travaillent sur une base volontaire. Le renforcement du degré de coordination des GRT exigerait un nouveau cadre législatif. L'option examinée par la Commission consiste à confier aux associations ETSO et GTE des missions nouvelles et davantage formalisées à l'échelon européen. L'accent pourrait être mis sur deux domaines de compétence: la planification commune d'investissements et l'élaboration de règles techniques harmonisées.

Les principaux éléments de la coopération renforcée entre les GRT sont l'élaboration de codes commerciaux et techniques, la coordination de l'exploitation des réseaux et la planification commune d'investissements. Le gaz et l'électricité pourraient alors être produits et transportés en tenant bien plus compte des conditions économiques et environnementales existantes, ce qui accroîtrait l'efficacité globale du secteur. L'octroi d'un rôle institutionnel aux associations de GRT existantes aurait un effet positif (solution «ETSO+GTE+»).

– *Accroître la transparence*

Pour être efficaces, les marchés de gros ont besoin de mécanismes de formation des prix fiables et les acteurs du marché doivent disposer de renseignements suffisants sur le marché. Une option consisterait à introduire des lignes directrices contraignantes en matière de transparence, ou à améliorer les exigences de transparence en ce qui concerne le gaz. La transparence serait étendue en ce qui concerne les informations sur le réseau, l'équilibre de l'offre et la demande sur le marché, et les échanges. L'avis officiel rendu par l'ERGEG en

2006 pourrait constituer le point de départ. Le cadre réglementaire actuel a un champ d'application limité en ce qui concerne la transparence.

Les exigences actuelles en la matière sont principalement axées sur la capacité des réseaux. Une transparence accrue permettrait d'améliorer l'efficacité de la chaîne d'approvisionnement moyennant un coût très faible. Le commerce des matières premières n'est actuellement pas couvert par d'autres instruments juridiques et il est improbable qu'il le soit dans un avenir proche. L'électricité et le gaz sont des produits essentiels et diffèrent des autres matières premières. Il est utile et raisonnable d'élaborer des règles régissant les échanges pour les marchés spot et les marchés à terme de gaz et d'électricité, qui tiennent compte des spécificités de ces secteurs.

– *Contrats de longue durée antérieurs à la libéralisation pour le transport de gaz*

Le cadre actuel a créé une certaine confusion. Une possibilité serait de supprimer ou de modifier les dispositions afin d'explicitier que la législation s'applique aussi à ce type de contrats, mais cela risque de remettre en question la validité des contrats d'importation de gaz dans l'UE antérieurs à la libéralisation.

La Commission a conclu qu'il ne convenait pas de modifier la directive sur ce point. Il est clair que tous les contrats conclus avant l'entrée en vigueur de la directive 2003/55/CE restent valables dans la mesure où ils sont conformes au droit de la concurrence communautaire et où ils sont soumis de manière égale aux dispositions du cadre actuel.

– *Dissociation plus poussée des gestionnaires de réseau de distribution (GRD), impliquant un contrôle réglementaire accru et un réexamen de la limite des 100 000 clients raccordés*

La dissociation des structures de propriété pour les GRD qui ont actuellement le même régime juridique que les GRT est une possibilité. Une autre option serait de recourir à des lignes directrices communautaires pour améliorer le fonctionnement des GRD en ce qui concerne la dissociation de la gestion.

La Commission a envisagé de renforcer les obligations de dissociation applicables aux GRD et d'appliquer l'obligation de dissociation juridique et fonctionnelle à tous les GRD. Cette solution ne semble pas proportionnée au regard de l'analyse coûts-avantages.

– *Stockage de gaz*

La disponibilité de capacités de stockage limite la concurrence dans le secteur gazier. Des orientations à caractère volontaire ont été adoptées en 2004, mais elles tardent à être suivies d'effets. Des mesures pourraient être nécessaires afin d'atteindre un équilibre entre la nécessité d'offrir un accès effectif au réseau et le maintien des incitations à développer de nouvelles capacités de stockage. Un cadre réglementaire pourrait être nécessaire dans cette optique.

La mise en œuvre de la dissociation juridique et fonctionnelle pour les installations de stockage de gaz et de GNL et l'élaboration de lignes directrices sont positives en termes de coûts et avantages. Il se peut que les exigences visant à améliorer l'accès aux capacités de stockage doivent être étendues aux terminaux GNL.

– *Imposition d'exigences en matière de stockage stratégique de gaz*

À la suite de crises dans l'approvisionnement en gaz survenues en 2006 et 2007, la Commission a étudié la nécessité de renforcer le mécanisme déjà en place. Trois options ont été examinées: imposer des stocks stratégiques obligatoires aux entreprises; améliorer le mécanisme existant; créer un mécanisme de solidarité à l'échelon régional entre les États membres.

L'imposition d'une obligation de stockage de gaz renforce la sécurité globale d'approvisionnement en gaz de l'Europe, mais elle a aussi des effets négatifs. Étant donné la complexité de cette question, la Commission lancera sous peu une étude sur les stocks stratégiques de gaz.

– *Cadre pour les nouveaux investissements dans les infrastructures gazières*

Renforcer la sécurité d'approvisionnement et assurer le fonctionnement d'un marché concurrentiel du gaz sont deux objectifs que l'UE se doit de concilier. La possibilité actuelle d'exempter les nouvelles grandes infrastructures gazières de l'accès réglementé des tiers s'est parfois avérée difficile à mettre en œuvre. La seconde option consiste à améliorer la procédure et à clarifier les critères d'octroi de la dérogation.

Le scénario de référence conduirait à accentuer les différences nationales dans le traitement des demandes de dérogation pour les projets de nouvelles infrastructures. Des lignes directrices spécifiques, qui préciseraient et clarifieraient le cadre législatif, réduiraient ce risque et faciliteraient le traitement des demandes de dérogation transfrontalières. Il serait souhaitable de confier à la nouvelle Agence de coopération des régulateurs de l'énergie la mission de traiter les demandes de dérogation pour les gazoducs dont le tracé s'étend sur plusieurs États membres.

– *Améliorer la protection des consommateurs et prévenir la précarité énergétique*

Les directives actuelles exigent la mise en place de sauvegardes afin de protéger les consommateurs, et intègrent la notion de service universel pour l'électricité. Outre les mesures liées à l'amélioration du fonctionnement des GRD, deux options ont été étudiées: l'adoption de nouvelles mesures législatives, ou celle d'un instrument de caractère non contraignant (charte des consommateurs d'énergie).

L'obligation de fournir des informations est susceptible de contribuer à la protection des consommateurs, à la contestabilité du marché et à la baisse des prix de l'énergie. La disponibilité de données pour les consommateurs aurait une incidence positive sur tous les coûts et les économies d'énergie. Le coût de la mise en place de tels dispositifs semble faible par rapport aux bénéfices potentiels.

– *Maîtriser les investissements de pays tiers dans les réseaux de l'UE*

La Commission a analysé des mesures visant à maîtriser les investissements d'entreprises de pays tiers dans les réseaux de gaz et d'électricité de l'UE. Une dissociation effective des GRT pourrait être compromise par les entreprises de pays tiers actives à la fois sur les marchés de la fourniture d'énergie et de l'exploitation des réseaux et, plus généralement, la dissociation des structures de propriété aboutirait à une cession des réseaux européens. La nécessité de règles supplémentaires, de nature réglementaire ou concernant la propriété, a été étudiée.

Les investissements dans les réseaux de gaz et d'électricité de l'UE sont les bienvenus et les investissements en provenance de pays tiers peuvent être considérés comme bénéfiques. Dans les cas où la participation d'entreprises de pays tiers compromet une dissociation effective des GRT, ou dans les cas où l'investissement est guidé par des motifs autres qu'économiques, cette participation risque de contrecarrer les effets favorables à la concurrence de la dissociation, et de menacer la sécurité d'approvisionnement. Deux approches sont concevables: une restriction de la possibilité, pour les entreprises de pays tiers, d'acquérir des parts de propriété dans les réseaux de l'UE, ou une approche de régulation impliquant la surveillance d'un GRT candidat à l'échelon national et/ou européen.

– *Analyse des effets macroéconomiques*

Les simulations économétriques des effets macroéconomiques d'une libéralisation accrue du marché de l'énergie indiquent une incidence positive des options proposées sur les prix et le PIB. Une amélioration de l'efficacité des secteurs de l'électricité et du gaz conduit à une baisse des prix de l'énergie, qui se répercute à son tour sur le reste de l'économie.

– *Analyse des effets sur l'emploi et des effets sociaux*

Les effets sociaux directs de toutes les mesures proposées en termes d'emplois dans le secteur de l'énergie seront probablement très limités. La plupart des entreprises du secteur sont déjà occupées à se restructurer pour faire face à la libéralisation, indépendamment de l'adoption de nouvelles mesures de dissociation et d'une amélioration de la régulation.

Le risque de précarité énergétique est une préoccupation dans certains États membres. Une libéralisation accrue des marchés de l'énergie devrait avoir un effet positif, étant donné que les prix de l'électricité et du gaz devraient diminuer.

– *Analyse des effets environnementaux*

Les buts principaux des modifications réglementaires proposées sont de nature économique, mais on ne peut exclure des répercussions sur les performances environnementales du système énergétique et de l'économie européenne dans son ensemble. L'intensification attendue de la concurrence devrait, en gros, annuler les bénéfices résultant d'un manque de concurrence sur le marché intérieur de l'électricité. Par conséquent, les effets sur le prix de l'électricité induits par le système d'échange de droits d'émission de l'UE peuvent être plus marqués, et transmettre aux consommateurs un signal donné par le prix du carbone qui soit plus clair et moins faussé, via les prix de l'électricité.

CONCLUSION: COMPARAISON DES OPTIONS

- Dissociation accrue des GRT: la séparation des structures de propriété entre les réseaux de transport et les intérêts de la production/fourniture (dissociation totale de la propriété) offre les meilleures garanties, du point de vue de la concurrence. L'option des gestionnaires de réseau indépendants constitue une solution de substitution, à condition qu'elle soit associée à une régulation plus stricte afin de surveiller l'exploitation du réseau de transport.
- Renforcement du rôle et de la coordination des régulateurs: le statu quo n'est pas une option viable. L'accroissement des pouvoirs et de l'indépendance des régulateurs serait très favorable à la concurrence, en créant des conditions de concurrence équitables pour les entreprises en Europe. Les coûts de cette option sont très limités, par rapport aux avantages

attendus en termes de fonctionnement du marché. Une agence communautaire pourrait permettre de remédier à l'absence de coordination entre les régulateurs.

- Coordination entre les GRT: l'option «ETSO+/GIE+» est le meilleur moyen d'assurer une coordination officielle entre les GRT.
- Transparence accrue des marchés de gros: une approche unifiée pour renforcer la transparence, fondée sur un ensemble de normes paneuropéennes de haut niveau en matière de divulgation de données sur le gaz et l'électricité, serait très utile et appréciée par les acteurs du marché.
- Mesure de réglementation concernant les contrats de longue durée pour le gaz: l'analyse coûts-avantages de nouvelles mesures législatives sur les contrats de longue durée pour l'approvisionnement en gaz n'a pas été concluante.
- Accès aux installations de stockage de gaz: il convient d'étudier les avantages potentiels que pourrait apporter la création de stocks stratégiques de gaz à l'échelon de l'UE. Le soutien apporté par les parties concernées à de telles mesures est limité.
- Modifications du cadre des investissements dans les infrastructures d'importation de gaz: le cadre actuel doit être modifié. Une action de l'UE à cet égard pour créer des conditions favorables aux investissements présente une valeur ajoutée indéniable.
- Dissociation des GRD: les avantages d'une dissociation accrue ne sont pas sensiblement plus élevés que les coûts à ce stade. Étant donné que la séparation juridique des GRD n'a eu lieu que récemment dans de nombreux États membres, il semblerait disproportionné d'imposer à présent une dissociation des structures de propriété.
- Protection des consommateurs: une charte de l'énergie apporterait un niveau adéquat de protection à l'échelon de l'UE, notamment contre la précarité énergétique.
- Maîtrise des investissements de pays tiers dans les réseaux de l'UE: des mesures de régulation pourraient assurer la prise en compte de l'importance des réseaux de gaz et d'électricité de l'UE, et le respect des exigences en matière de dissociation par les entreprises de pays tiers.