

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 10.1.2007
COM(2006) 841 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET
AU PARLEMENT EUROPEEN**

Perspectives du marché intérieur du gaz et de l'électricité

{SEC(2006) 1709}
{SEC(2007) 12}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN

Perspectives du marché intérieur du gaz et de l'électricité

1. LES MARCHÉS INTÉRIEURS DU GAZ ET DE L'ÉLECTRICITÉ À CE JOUR

1.1. Contexte

Un marché intérieur concurrentiel du gaz et de l'électricité est progressivement mis en place dans l'ensemble de l'Union européenne depuis 1999-2000¹. Des rapports annuels d'évaluation comparative sont régulièrement établis depuis, sur la mise en œuvre et les résultats pratiques des directives. La Commission a continué à en surveiller la mise en œuvre durant l'année 2006, par le biais notamment d'examens détaillés par pays et d'une enquête sectorielle. Ce contrôle fait apparaître que certains progrès, souvent inégaux, ont été obtenus.

D'une part, les notions de base du marché intérieur de l'énergie ont été intégrées au cours de cette période dans le cadre juridique, les arrangements institutionnels et les infrastructures physiques telles que les équipements des TI. D'autre part toutefois, la véritable concurrence est inexistante dans un grand nombre d'États membres. Les clients n'ont souvent aucune possibilité réelle d'opter pour un autre fournisseur. Même les clients qui ont réussi à changer de fournisseur sont souvent insatisfaits de la gamme d'offres qu'ils reçoivent. En résumé, les intéressés n'ont pas encore une grande confiance dans le marché intérieur. Au vu de ces insuffisances, la Commission a mené une enquête tout au long de 2005-2006 pour les secteurs du gaz et de l'électricité, en application des règles de la concurrence. Les résultats de cette enquête sont publiés parallèlement au présent document².

¹ À l'origine au moyen de la directive 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité (JO L 27 du 30.1.1997, p. 1) et de la directive 98/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel (JO L 204 du 21.7.1998, p. 1) ; puis par la directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 96/92/CE (JO L 176 du 15.7.2003, p. 37), par la directive 2003/55/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 98/30/CE (JO L 176 du 15.7.2003, p. 57), par le règlement (CE) n° 1228/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité (JO L 176 du 15.7.2003, p. 1), par le règlement (CE) n° 1775/2005 du Parlement européen et du Conseil du 28 septembre 2005 concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel (JO L 289 du 3.11.2005, p. 1). Quelques États membres avaient déjà pris des mesures en faveur de l'ouverture des marchés avant l'adoption de ces dispositions.

² Communication de la Commission concernant l'enquête sectorielle menée au titre de l'article 17 du règlement 1/2003 sur les marchés du gaz et de l'électricité (rapport final) - COM(2006) 851.

1.2. Résultats bénéfiques de la concurrence

Efficacité

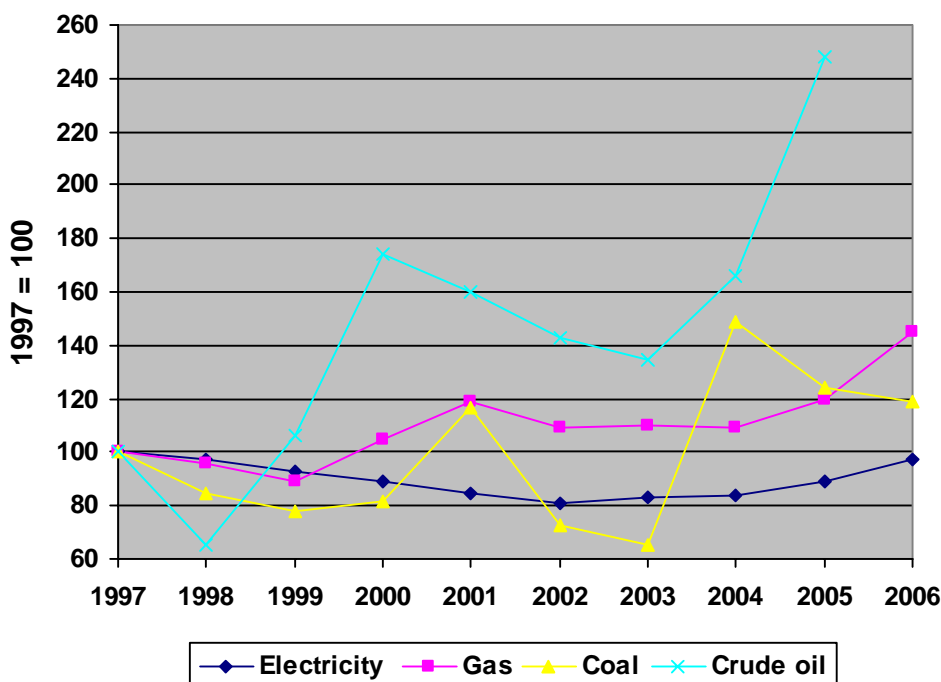
La libéralisation a incontestablement amélioré l'efficacité de l'approvisionnement énergétique à certains égards et entraîné des économies pour les clients, en particulier dans la phase initiale. Néanmoins, les augmentations récentes des prix de gros de l'électricité et du gaz se sont répercutées de manière plus ou moins forte dans la facture des utilisateurs finaux et ont aujourd'hui effacé certaines réductions antérieures, notamment pour les utilisateurs industriels les plus gros consommateurs d'énergie. Il semblerait donc que les améliorations de l'efficacité ne se répercutent pas assez rapidement sur les consommateurs. Il n'est pas certain du tout que les prix du gaz et de l'électricité soient le résultat d'un véritable processus de concurrence, plutôt que le résultat direct des décisions prises par les sociétés dotées d'un pouvoir de marché.

Une série de causes expliquent les augmentations de prix, notamment la hausse des coûts des combustibles primaires, les besoins d'investissements continus et l'extension des obligations environnementales, notamment le système communautaire d'échange de quotas d'émission (système ETS)³, ainsi que le développement des sources d'énergie renouvelables⁴. On relève aussi toutefois d'autres facteurs : le manque permanent de pression concurrentielle, les taux de concentration élevés sur les marchés de gros et le manque de transparence des marchés.

³ Avec une faible élasticité de la demande, le secteur de l'électricité peut répercuter, sur les prix de l'électricité, les coûts d'opportunité des quotas reçus gratuitement au titre du système d'échange de droits d'émission. En effet, les estimations des modèles empiriques et de simulation pour l'Allemagne et les Pays-Bas indiquent que la part des coûts du CO₂ répercutés sur les consommateurs varie de 60 à 100 % selon les facteurs spécifiques propres au marché et aux technologies. Par conséquent, les industries à forte intensité énergétique relevant du système ETS ont non seulement des coûts de CO₂, mais aussi des coûts de production plus élevés en raison de la hausse des prix de l'électricité.

⁴ Voir la communication de la Commission du 7 décembre 2005- Aide en faveur de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables - COM(2005) 627. Selon les estimations approximatives, le coût des systèmes de soutien aux énergies renouvelables qui se reflète dans les prix de l'électricité représente entre 4 et 5 % pour des pays tels que l'Allemagne, l'Espagne et le Royaume-Uni (p. 45).

Moyenne⁵ des prix du gaz et de l'électricité pour le consommateur final dans l'UE-15 depuis 1997 (niveaux des prix de 1997)



Légende : Electricité – Gaz - Charbon – Pétrole brut

Comme l'indique le graphique ci-dessus, le fait que les prix de détail de l'électricité, pour la moyenne de tous les utilisateurs, soient restés relativement constants en valeur réelle au cours de la période malgré les augmentations manifestes du coût des combustibles primaires, démontre clairement l'impact de l'efficacité croissante de l'approvisionnement en électricité. Le prix de l'électricité, pour les ménages en particulier, aurait en fait diminué si l'on ne tenait pas compte des effets de la fiscalité. En ce qui concerne le gaz, l'introduction ou non de la concurrence n'aurait pas empêché la présence des facteurs qui influencent les prix, tels que la nécessité de se tourner vers des sources d'approvisionnement plus coûteuses comme le gaz naturel liquéfié (GNL), et le rapport permanent entre certaines importations de gaz et le prix du pétrole. Rappelons que les prix de l'énergie ne peuvent pas rester indéfiniment bas, indépendamment des facteurs externes. La Commission l'a fait remarquer dans la communication qui proposait initialement le deuxième train de directives⁶. Quoi qu'il en soit, les marchés libres et concurrentiels aboutiront aux prix les meilleurs pour les utilisateurs finaux, y compris les industries à haute intensité énergétique.

⁵ Moyenne pondérée des prix pour les grands clients industriels et pour les clients industriels, les clients commerciaux et les ménages. Source: Eurostat L'évolution des prix de chaque catégorie de clients figure dans les tableaux 3.7 et 3.8 du document de travail des services de la Commission intitulé "EU Energy Policy Data" - SEC(2007) 12. Pour les très grands clients, les prix sont passés du niveau de référence 100 en juillet 1997 à 121 pour l'électricité et à 201 pour le gaz en juillet 2006.

⁶ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Achèvement du marché intérieur de l'énergie - COM(2001) 125, p. 8.

Sécurité de l'approvisionnement

Outre l'amélioration de l'efficacité, le marché intérieur contribue nettement aux objectifs de la sécurité d'approvisionnement. La perspective d'un grand marché européen de l'électricité et du gaz, doté de règles communes, stimule fortement les nouveaux investissements. Le dernier «rapport d'adéquation» des gestionnaires de systèmes est révélateur à cet égard. Il constate que, même avec une croissance annuelle de 1,5 à 2 % de la demande de pointe, la capacité de production sera constamment supérieure à la demande de pointe dans l'ensemble de l'UE, pour autant que les investissements en cours ou en projet soient disponibles en temps utile. À cet égard, les nouveaux investissements répondent clairement aux signaux des prix sur les marchés de gros et les marchés d'équilibrage où ils peuvent fonctionner correctement. Des problèmes apparaissent toutefois dans les États membres qui contrôlent étroitement les prix, où la demande d'électricité connaît une croissance annuelle spectaculaire comme c'est le cas en Espagne et au Portugal.

Les marchés concurrentiels favorisent également la diversification, en encourageant la flexibilité pour réagir aux conditions du marché. Un marché intégré offre aussi une position de négociation plus forte aux entreprises européennes du secteur énergétique qui s'approvisionnent en énergie sur les marchés mondiaux, puisqu'il élargit le choix des voies d'acheminement et facilite l'accès aux consommateurs. De très nombreux investissements sont soit en cours, soit en projet, dans toute une série d'infrastructures d'importation de gaz. Toutes ces avancées résultent du processus de libéralisation, et l'existence d'un cadre plus concurrentiel améliorerait encore la sécurité de l'approvisionnement.

La sécurité de l'approvisionnement ne peut être plus considérée comme une question purement nationale. Les solutions à trouver traversent les frontières nationales et dépassent les pouvoirs des pays pris isolément. En particulier, le développement et l'exploitation des réseaux énergétiques européens exigent une coordination bien plus étroite à l'avenir, au niveau régional tout au moins, afin de pouvoir éviter de futures perturbations. Ce n'est pas le cas actuellement et l'objectif d'un réseau européen sûr et cohérent est loin d'être réalisé.

La coupure d'électricité qui a frappé l'UE le 4 novembre 2006 a démontré la vulnérabilité de l'approvisionnement électrique en Europe. Dans l'avis transmis le 20 décembre 2006 à la demande de la Commission, l'ERGEG a conclu que les enseignements tirés de la coupure d'électricité de 2003 en Italie n'avaient pas été mis à profit, et qu'il conviendrait de veiller aux points suivants éviter à l'avenir de plonger l'Europe dans le noir⁷ :

- adoption, sur proposition de la Commission européenne, de règles de sécurité opérationnelles juridiquement contraignantes ;
- mise en place, par la Commission, d'un cadre pour le réseau d'électricité dans le contexte de sa stratégie énergétique ;
- amélioration de la coopération entre les gestionnaires du réseau électrique de l'UE qui devraient être publiquement responsables de leurs actions.

⁷

Rapport provisoire de l'ERGEG sur les leçons à tirer de l'énorme perturbation de l'approvisionnement en électricité survenue le 4 novembre 2006 (*Interim Report on the lessons to be learned from the large disturbance in European power supply on 4 November 2006*, Ref: E06-BAG-01-05). L'ERGEG publiera un rapport final d'ici à février 2007.

Les marchés concurrentiels assurent la meilleure efficacité possible de l'approvisionnement énergétique et éliminent les profits anormaux des situations de monopole. Un marché concurrentiel permet également aux producteurs d'électricité à partir d'énergies renouvelables d'avoir un accès équitable aux consommateurs, et assure l'application efficace des instruments politiques tels que le système d'échange de quotas d'émission et la taxation de l'énergie afin d'améliorer la tarification de l'énergie fossile⁸. Lorsque les marchés énergétiques de gros sont liquides et transparents, il envoient des signaux beaucoup plus clairs en faveur de l'efficacité énergétique.

De plus, l'existence de règles claires et transparentes en matière d'étiquetage des sources utilisées pour produire l'électricité favorise la demande en faveur d'une électricité présentant des caractéristiques plus durables.

1.3. Mise en œuvre incorrecte du cadre juridique actuel

Il est essentiel que la législation européenne actuelle soit correctement transposée dans la législation nationale, pour permettre le fonctionnement des marchés et garantir leur ouverture effective à tous les consommateurs à la date du 1^{er} juillet 2007. La Commission a donc lancé 34 procédures d'infraction contre 20 États membres, pour ne pas avoir respecté ni transposé les directives en vigueur. Après avoir envoyé des lettres de mise en demeure en avril 2006, et avant de saisir au besoin la Cour de justice des Communautés européennes, la Commission a décidé, le 12 décembre 2006, d'envoyer 26 avis motivés aux 16 États membres, dont tous les plus grands⁹.

La transposition des nouvelles directives sur le marché intérieur présente les lacunes suivantes :

- les prix réglementés empêchent l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché ;
- la dissociation des gestionnaires des réseaux de transport et de distribution n'est pas suffisante pour garantir leur indépendance ;
- l'accès de tiers au réseau est discriminatoire, notamment en ce qui concerne l'accès préférentiel accordé aux opérateurs historiques pour des contrats à long terme ;
- les régulateurs disposent de compétences insuffisantes ;
- la Commission n'a pas reçu d'informations sur les obligations de service public, notamment en ce qui concerne les tarifs de fourniture réglementés ;
- l'origine de l'électricité n'est pas indiquée de manière suffisante, alors que cette précision est particulièrement essentielle pour promouvoir l'énergie renouvelable.

⁸ Les États membres peuvent exonérer fiscalement l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables, afin les aspects environnementaux de la production d'électricité puissent se refléter dans la taxation, conformément à la directive sur la taxation de l'énergie (directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité - JO L 283 du 31.10.2003, p. 51).

⁹ <http://europa.eu/rapid/>

La persistance de ces infractions, près de deux ans et demi après l'échéance de l'obligation de transposer les directives, fixée au 1^{er} juillet 2004, démontre clairement les lacunes et les points faibles du cadre juridique actuel prévu par les directives. Les régulateurs ne disposent pas des pouvoirs et de l'indépendance nécessaires pour pouvoir garantir la mise en place de marchés libres fonctionnant de manière efficace et non discriminatoire. En outre, le cadre juridique en vigueur ne prévoit pas de règles adéquates efficaces en ce qui concerne les questions transfrontalières relatives à l'accès aux réseaux de gaz et d'électricité. L'accès préférentiel qui est accordé en permanence aux interconnexions transfrontalières témoigne à l'évidence des faiblesses des règles actuelles. Enfin, la dissociation juridique et fonctionnelle des gestionnaires de réseaux qui sont en intégration verticale avec les activités de production et de fourniture, dissociation prévue par les directives actuelles, ne parvient pas à garantir l'égalité d'accès aux réseaux pour tous les fournisseurs.

1.4. Obstacles à la concurrence

Outre ces résultats, il faut aussi reconnaître que l'Union européenne est encore loin de l'objectif d'un véritable marché intérieur de l'énergie, dans lequel chaque consommateur européen a non seulement le droit légal de choisir librement son fournisseur d'électricité et de gaz parmi toutes les entreprises de l'UE, mais où il exerce ce droit dans les faits, de manière simple et efficace. De même, il est tout aussi important que les nouveaux arrivants puissent investir dans de nouvelles capacités de production et d'importation de gaz, car les opérateurs historiques risquent bien de bénéficier d'une situation de pénurie artificielle si leur dissociation est imparfaite.

A l'heure actuelle, l'Union européenne est loin aussi de pouvoir garantir à toutes les sociétés de l'UE le droit de vendre de l'électricité et du gaz dans n'importe quel État membre dans les mêmes conditions que les sociétés nationales existantes, sans subir de discrimination ni de désavantage. Il faut encore notamment mettre en place un accès non discriminatoire aux réseaux et un niveau de surveillance réglementaire d'efficacité équivalente dans chaque État membre.

De plus, l'Union européenne n'a pas encore de solution adéquate pour investir dans le bon niveau d'infrastructures nouvelles sur la base d'un cadre réglementaire européen commun et stable à l'appui du marché intérieur. Il reste un long chemin à parcourir avant de parvenir au degré nécessaire de coordination entre les réseaux nationaux d'énergie, en ce qui concerne les normes techniques, les règles d'équilibrage, la qualité du gaz, les régimes de contact et les mécanismes de gestion de la congestion, qui sont nécessaires pour permettre le fonctionnement efficace du commerce transfrontalier.

L'enquête sectorielle et les examens par pays menés par la Commission en 2006 ont mis au jour une série d'exemples spécifiques qui démontrent les lacunes du cadre réglementaire en vigueur. Ainsi,

- Les grandes entreprises et/ou les entreprises verticalement intégrées bénéficient d'un avantage considérable pour ce qui est des informations qu'elles peuvent utiliser pour formuler leur stratégie commerciale. À l'inverse, les entreprises plus petites découvrent les problèmes trop tard pour pouvoir s'adapter, comme dans le cas des interruptions de la production par exemple.

- Dans certains cas, la situation reste confuse au sein du groupe verticalement intégré en ce qui concerne la responsabilité pour les fonctions de base du GRT, comme les services d'expédition et d'équilibrage par exemple.
- Il est souvent arrivé aux GRT, surtout en cas d'intégration verticale, de ne pas parvenir à créer les conditions favorisant des marchés concurrentiels liquides - par exemple en maintenant des zones d'équilibrage distinctes localisées plutôt qu'en facilitant l'intégration au niveau national et transfrontalier. Cela peut découler d'un manque de confiance entre les GRT qui sont totalement dissociés et ceux qui ne le sont pas.
- Les GRT semblent avoir mis du temps à intervenir pour augmenter la capacité transfrontalière, par des investissements ou par d'autres moyens. Cette lenteur résulte souvent du fait que le cadre réglementaire n'offre pas les incitations appropriées.
- Il est indiscutable qu'à la fois les GRT et les régulateurs tendent à être trop focalisés sur des préoccupations nationales à court terme, au lieu d'être proactifs et d'essayer de développer des marchés intégrés. Dans certains pays par exemple, la saturation a été repoussée aux frontières nationales et c'est la capacité transfrontalière qui est limitée en premier. Certains régulateurs ont tardé à décider comment mettre en œuvre les dispositions fondamentales déjà présentes dans la législation - par exemple la répartition des capacités sur la base du marché.
- Pour de nombreux points, certains régulateurs sont limités dans leurs relations avec l'industrie car ils n'ont pas les pouvoirs et la liberté d'appréciation nécessaires. C'est particulièrement le cas pour les questions que les directives n'ont pas placées sous la responsabilité ex-ante des régulateurs, telles que les règles de dissociation fonctionnelle, les conditions d'accès non tarifaires, la fourniture d'informations aux utilisateurs des réseaux et le stockage du gaz.
- Les régulateurs ont parfois été mis dans une situation où leurs décisions vont clairement à l'encontre de l'objectif de créer un marché intérieur unique de l'électricité et du gaz, en raison généralement de l'influence directe ou indirecte des gouvernements nationaux. La fixation inadéquate de tarifs de fourniture réglementés en est l'exemple le plus évident, mais non le seul.
- Les marchés nationaux concentrés ont eu tendance à encourager les régulateurs à introduire des réglementations interventionnistes dans les marchés de gros et les marchés d'équilibrage, en fixant par exemple des prix maximaux qui découragent fortement les investissements. Dans le même temps, les mécanismes portant sur les capacités ne sont absolument pas coordonnés et pourraient entraîner des distorsions.
- Les États membres plus petits ont souvent lutté pour introduire une concurrence réelle, isolément de leurs voisins, et n'ont pas permis la création de marchés de gros liquides pour l'électricité et pour le gaz. Dans ces cas, la concurrence ne sera pas possible sans une approche réglementaire coordonnée entre juridictions voisines.
- Enfin, dans de nombreux cas, les gestionnaires des réseaux de distribution (GRD) semblent mal préparés à l'ouverture de la concurrence aux ménages à partir de juillet 2007.

De surcroît, le cadre réglementaire existant a fait naître des problèmes en matière de mouvements de capitaux¹⁰. Premièrement, l'existence de degrés de dissociation différents dans divers États membres entraîne des situations asymétriques qui faussent la concurrence entre les acteurs du marché à l'échelle de l'UE et qui sont difficiles à concilier avec le principe communautaire de libre circulation des capitaux. Cette situation défavorise en outre les États membres qui ont le degré de dissociation le plus élevé. Deuxièmement, dans certains cas d'entrée transfrontalière suite à la reprise d'une société d'un État membre par un producteur d'un autre État membre, ou suite à leur fusion, les régulateurs nationaux dans le domaine de l'énergie sont intervenus en faisant valoir qu'une procédure d'autorisation était nécessaire pour garantir les objectifs de la sécurité publique et de l'intérêt général, d'une manière non justifiée en vertu du principe de la libre circulation des capitaux¹¹.

Du fait de ces carences générales, les sociétés d'électricité et de gaz en place conservent largement leur position dominante sur «leur» marché national. De nombreux États membres ont continué, de ce fait, à contrôler étroitement les prix demandés aux utilisateurs finaux pour le gaz et l'électricité. Ce comportement limite hélas souvent la concurrence. Même si la Commission reconnaît que la position dominante exige une action réglementaire, et que les consommateurs peuvent avoir besoin d'être protégés contre la manipulation des prix, ces plafonds de prix généralisés empêchent le fonctionnement du marché intérieur de l'énergie. Ils masquent les signaux économiques qui signalent, par les prix, où se trouvent les besoins de nouvelles capacités, de sorte qu'en décourageant les investissements, ils nuisent à la sécurité de l'approvisionnement et entraîneront de futures crises de l'approvisionnement. L'UE ne peut pas laisser se développer une telle situation. Lorsque l'on tente d'aborder de manière indirecte les problèmes que connaît le marché *de gros*, par le biais de contrôles du marché *de détail*, on provoque généralement le verrouillage des deux marchés. Cela ne sert pas les intérêts des clients à long terme.

Les contrôles des prix pour l'utilisateur final correspondent à des obligations de service public. Si elles sont discriminatoires, elles ne sont pas compatibles avec l'article 3 des directives, qui impose des obligations de service public afin de garantir l'égalité d'accès aux clients de toutes les sociétés. Deuxièmement, en cas de versements compensatoires, ceux-ci doivent être conformes à la réglementation relative aux aides d'État. Troisièmement, le droit de la concurrence peut être pertinent en ce qui concerne la discrimination par les prix et les restrictions en matière de revente. Comme indiqué ci-dessus, **la Commission a déjà lancé plusieurs procédures d'infractions concernant les tarifs réglementés. Elle continuera à veiller à ce que toutes ces obligations respectent le droit communautaire.**

La Commission a pris acte de ces problèmes actuels sur le marché de l'électricité et du gaz, dans le rapport qu'elle a publié à la fin de 2005¹². Il semblait alors trop tôt pour tirer des conclusions définitives concernant la législation. La Commission s'est cependant engagée à prendre un certain nombre d'actions, qui ont abouti aux résultats suivants :

¹⁰ En vertu de l'article 56 du traité CE.

¹¹ Dans les secteurs de l'énergie, il n'y a pas d'équivalent au "passeport européen" qui existe dans les services financiers. Le régulateur de chaque État membre délivre les autorisations (par exemple, les procédures d'autorisation pour de nouvelles centrales, prévues à l'article 6 de la directive 2003/54/CE sur l'électricité).

¹² COM(2005) 568.

- (1) la Commission a réalisé des examens détaillés par pays, en interrogeant les intervenants du marché dans chaque État membre, notamment les entreprises plus petites et les nouveaux arrivants sur le marché¹³.
- (2) sur la base de l'avis du Groupe des régulateurs européens dans le domaine de l'électricité et du gaz (ERGEG), les orientations en matière de gestion de la congestion pour les échanges transfrontaliers d'électricité ont été adoptées le 9 novembre 2006 et sont entrées en vigueur le 1er décembre 2006¹⁴.
- (3) L'ERGEG a lancé les initiatives régionales et s'emploie à éliminer les obstacles à l'intégration du marché dans les domaines suivants : transparence, accès aux capacités, et développement des centres d'échanges gaziers.
- (4) La Commission a terminé l'enquête sectorielle¹⁵. Plusieurs entreprises dans les secteurs de l'électricité et du gaz ont fait l'objet d'investigations.

La Commission a également lancé des procédures d'infraction afin de remédier aux problèmes décelés en matière de mouvements de capitaux.

La Commission entend maintenant aborder les questions qui subsistent dans les domaines suivants:

- garantir l'accès non discriminatoire aux réseaux bien développés,
- améliorer la réglementation de l'accès aux réseaux au niveau national et communautaire,
- réduire les possibilités de concurrence déloyale,
- fournir un cadre clair pour les investissements,
- résoudre les problèmes touchant les ménages et les clients commerciaux plus petits.

Le point 2 présente un résumé des mesures envisagées par la Commission. La législation introduite en 2003 mérite une mise en œuvre correcte, car elle contient bon nombre d'exigences fondamentales pour développer un marché européen concurrentiel, telles que l'ouverture totale du marché, l'introduction de l'accès réglementé pour les tiers et l'obligation de créer une autorité de régulation. Il est néanmoins nécessaire de renforcer quelque peu les dispositions existantes. La Commission fera des propositions dans ce sens dans le courant de 2007, après une évaluation globale des incidences et sur la base notamment des éléments probants de l'enquête sectorielle.

¹³ Voir le document de travail des services de la Commission - SEC(2006) 1709.

¹⁴ Décision 2006/770/CE, JO L312 du 11.11.2006, p.59.

¹⁵ Voir la communication de la Commission concernant l'enquête sectorielle menée au titre de l'article 17 du règlement 1/2003 sur les marchés du gaz et de l'électricité (rapport final) - COM(2006) 851.

2. POINTS ESSENTIELS EN SUSPENS

2.1. Assurer l'accès non discriminatoire aux réseaux grâce à la dissociation

La dissociation juridique des gestionnaires de réseaux de transport (GRT) a déjà amélioré l'accès de tiers aux réseaux (ATR). Les principes fondamentaux de non-discrimination ont été établis et l'on a développé, pour la majeure partie, des structures tarifaires qui favorisent le développement de la concurrence. Les subventions croisées ont été progressivement supprimées. Ce processus se poursuit encore pour les gestionnaires de réseaux de distribution (GRD), pour lesquels la dissociation juridique ne sera obligatoire qu'à partir de juillet 2007.

En dépit des progrès accomplis depuis 2004, les données figurant au point 1, qui proviennent à la fois des examens par pays et de l'enquête sectorielle, démontrent de manière probante que la dissociation juridique et fonctionnelle, telle qu'elle est actuellement requise par la législation, n'est pas suffisante pour garantir le développement d'un véritable marché européen concurrentiel de l'électricité et du gaz.

Les problèmes signalés ne sont pas universels et il serait injuste de méconnaître la valeur des efforts considérables qui ont été fournis, mais les problèmes régulièrement portés à l'attention de la Commission constituent une source considérable de distorsions, réelles et potentielles.

Intrinsèquement, la dissociation juridique ne fait pas disparaître le conflit d'intérêt qui découle de l'intégration verticale, avec le risque que les réseaux soient considérés comme des actifs stratégiques au service de l'intérêt commercial de l'entité intégrée, au lieu de servir l'intérêt général des clients des réseaux. Les témoignages recueillis dans l'enquête sectorielle¹⁶ et dans les examens par pays prouvent que cette situation entraîne parfois les problèmes décrits ci-après.

Premièrement, l'accès non discriminatoire à l'information ne peut pas être garanti. Les obstacles en matière d'information, mis en place par l'actuelle réglementation en matière de dissociation, ne peuvent pas garantir que les GRT s'abstiennent de fournir des informations commerciales sensibles aux secteurs chargés de la production ou de la fourniture au sein de la société intégrée.

Deuxièmement, l'actuelle réglementation en matière de dissociation ne fait pas disparaître les incitations à la discrimination en ce qui concerne l'accès des tiers. Les opérateurs en place qui sont propriétaires des réseaux peuvent donc utiliser ces actifs pour compliquer l'entrée des concurrents sur le marché. Les conditions discriminatoires d'accès comprennent la connexion des nouvelles centrales pour les nouveaux arrivants, l'inégalité d'accès aux capacités des réseaux (surréservation de capacités), le maintien de zones d'équilibrage artificiellement petites, ou le refus de mise à disposition des capacités inutilisées.

Troisièmement, les aides à l'investissement sont faussées. Les gestionnaires de réseaux ne sont pas incités à développer le réseau dans l'intérêt général du marché, facilitant ainsi l'entrée de nouveaux arrivants aux niveaux de la production ou de la fourniture. Il est amplement prouvé que les décisions d'investissement des sociétés verticalement intégrées sont biaisées

¹⁶ Annexe technique de la communication de la Commission concernant l'enquête sectorielle menée au titre de l'article 17 du règlement 1/2003 sur les marchés du gaz et de l'électricité (rapport final) - SEC(2006) 1724, notamment les paragraphes 144 (gaz) et 474 (électricité).

pour répondre aux besoins des filiales chargées de l'approvisionnement¹⁷. Ces sociétés semblent particulièrement peu disposées à augmenter, par exemple, la capacité d'importation de gaz selon une procédure ouverte, entraînant dans certains cas des problèmes de sécurité de l'approvisionnement. Il en va parfois de même pour la disponibilité de capacités de raccordement pour de nouvelles centrales.

La Commission a minutieusement examiné la question de la dissociation et a conclu que seules des dispositions fermes en la matière pourraient convenablement inciter les gestionnaires de réseaux à les exploiter et les développer dans l'intérêt de l'ensemble des utilisateurs.

Elle envisage donc deux grands axes pour d'autres mesures en matière de dissociation des GRT, pouvant faire l'objet de propositions formelles :

- **Dissociation totale (de la propriété) des GRT** : le GRT serait à la fois propriétaire des moyens de transport et exploitant du réseau. Les titres de propriété seraient détenus de manière indépendante, c'est-à-dire que les sociétés de fourniture/production ne pourraient plus détenir une part importante dans le GRT. De nombreuses personnes font valoir que ces problèmes complexes seront uniquement résolus lorsque les GRT feront l'objet d'une dissociation totale de la propriété. Cette scission totale des liens de participation présenterait en effet les divers avantages suivants. L'accès non discriminatoire de tiers aux réseaux serait garanti et perçu en tant que tel, encourageant ainsi l'investissement dans les installations de production et les infrastructures d'importation de gaz. Les GRT pourraient plus facilement échanger des informations potentiellement sensibles aux mouvements du marché, améliorant l'efficacité. Il serait en outre possible d'offrir des mesures d'incitation claires afin d'augmenter la capacité interne des infrastructures communautaires puisque les décisions d'investissement ne seraient plus faussées par les intérêts dans la distribution. De plus, cela faciliterait les fusions transfrontières de sociétés de transport et permettrait ainsi une gestion plus efficace des questions transfrontières. Enfin, il existe clairement un équilibre entre le degré de dissociation et le niveau de surveillance réglementaire. Grâce à la dissociation totale de la propriété, il serait moins nécessaire d'appliquer une réglementation de plus en plus pesante puisque la surveillance réglementaire destinée à détecter toute discrimination pourrait être moins détaillée. La surveillance relativement lourde visant à garantir l'indépendance des GRT verticalement intégrés pourrait être considérablement allégée. De plus, il serait certainement plus facile et plus rapide d'appliquer la réglementation dès le moment où elle entraîne une charge moins fastidieuse.
- **Gestionnaires de réseaux distincts sans dissociation de la propriété** : Cette solution exigerait une séparation entre l'exploitation du réseau et la possession des actifs. Les sociétés de fourniture/production ne pourraient plus détenir une part importante dans le *gestionnaire de réseaux indépendant*. Les moyens de transport proprement dits pourraient cependant demeurer au sein d'un groupe verticalement intégré. Le gestionnaire de réseaux serait uniquement chargé de l'exploitation et de l'expédition, étant l'interface premier avec les utilisateurs du réseau, et exercerait un contrôle sur les décisions relatives à l'entretien et

¹⁷ Voir les chapitres nationaux concernant le gestionnaire de réseaux et la dissociation, dans le document de travail des services de la Commission (Rapport de mise en œuvre sur le cadre réglementaire de l'UE dans le domaine de l'électricité et du gaz : examens par pays - SEC(2006) 1709) ; et l'annexe technique de la communication de la Commission concernant l'enquête sectorielle menée au titre de l'article 17 du règlement 1/2003 sur les marchés du gaz et de l'électricité (rapport final) - SEC(2006) 1724, notamment les paragraphes 157 (gaz) et 487 (électricité).

au développement du réseau. Il aurait besoin de fonds suffisants et devrait disposer de personnel non employé simultanément par un groupe verticalement intégré. Le modèle «gestionnaire de réseaux indépendant» exigerait une réglementation détaillée et un contrôle réglementaire permanent.

Il est démontré économiquement que la dissociation de la propriété est le moyen le plus efficace pour garantir le choix aux utilisateurs d'énergie et pour encourager l'investissement. Ceci est dû au fait que les entreprises de réseau ne sont pas influencées par des intérêts divergents de la génération ou de la fourniture dans leurs décisions d'investissement. Cela permet également d'éviter une réglementation exagérément détaillée et complexe, de même qu'un volume disproportionné de travail administratif.

L'approche fondée sur un gestionnaire de réseau indépendant améliorerait la situation, mais elle nécessiterait une réglementation plus détaillée, contraignante et coûteuse pour être efficace, et elle serait moins efficace pour résoudre les problèmes qui découragent l'investissement dans les réseaux. Dans sa réponse au Livre vert de la Commission, l'EREGG a également indiqué qu'il préférerait l'approche fondée sur la dissociation de la propriété¹⁸.

La Commission examinera attentivement les deux options, à la fois pour les réseaux d'électricité et pour les réseaux de gaz, en tenant compte des caractéristiques distinctes de chaque secteur. Dans les deux cas, l'objectif consistera à garantir un accès équitable aux réseaux pour toutes les entreprises et à assurer qu'il existe suffisamment de mesures incitant les GRT à fournir les capacités adéquates, au moyen notamment de nouvelles infrastructures.

L'option choisie pour la dissociation doit être applicable à tous les opérateurs et à tous les marchés nationaux, afin d'éviter les incohérences entre la dimension nationale des compétences réglementaires et la dimension communautaire d'un marché unique de l'énergie¹⁹. Notons que des motifs impérieux d'intérêt général (la sécurité de l'approvisionnement, par exemple) peuvent justifier un éventuel effet restrictif des options proposées pour ce qui est de la liberté d'établissement et la libre circulation des capitaux. Comme la dissociation de la propriété a été déjà introduite dans 11 États membres, la Commission continuera à comparer leur expérience à celle des États membres qui ont introduit la dissociation juridique. Il existe un lien entre dissociation et réglementation. Les marchés sur lesquels la dissociation de la propriété est moins forte nécessitent une réglementation plus détaillée, complexe et normative, et les régulateurs nationaux doivent notamment disposer de compétences plus pesantes afin de prévenir la discrimination. Ceci étant, les régulateurs ne sont pas en mesure de résoudre entièrement les problèmes qui découragent d'investir de manière adéquate dans les réseaux sans dissociation de la propriété.

2.2. Améliorer la réglementation relative à l'accès aux réseaux au niveau national et communautaire

2.2.1. Renforcer le rôle des régulateurs nationaux

Les directives électricité et gaz de 2003 ont instauré l'obligation pour les États membres d'établir des régulateurs dotés de compétences spécifiques. Dans de nombreux cas pourtant,

¹⁸ Réponse du Conseil européen des régulateurs d'énergie (CERE) au Livre vert sur l'énergie, du 11 juillet 2006 (c06-PSEM-18-03).

¹⁹ En vertu de l'article 26, paragraphe 1, de la directive 2003/54/CE sur l'électricité, les petits réseaux isolés peuvent bénéficier d'une dérogation aux règles en matière de dissociation.

l'expérience laisse à penser que l'efficacité des régulateurs est souvent limitée du fait qu'ils ne sont pas assez indépendants du gouvernement et que leurs pouvoirs et leur marge de manœuvre ne sont pas suffisants. Par exemple, les examens par pays font apparaître que pour de nombreux problèmes, les régulateurs n'ont pas de pouvoirs ex-ante discrétionnaires et efficaces, comme l'établissement de règles pour la dissociation fonctionnelle, ou de conditions d'accès non tarifaires. Dans d'autres cas, les droits de douane réglementaires sont répartis entre l'autorité de régulation spécifique et le ministère, ou l'autorité de la concurrence. Les examens par pays confirment que lorsque les régulateurs nationaux disposent de pouvoirs insuffisants, les décisions manquent de cohérence et ne sont pas correctement respectées. Dans un rapport distinct sur les compétences réglementaires, un consultant confirme cette constatation et conclut qu'il subsiste des insuffisances en ce qui concerne la portée des activités, les pouvoirs accordés et la capacité des régulateurs à exercer une régulation indépendante, et que cette situation entraîne des problèmes résiduels d'asymétrie réglementaire, empêchant dans certains cas le développement adéquat de la concurrence.²⁰

La Commission est donc arrivée à la conclusion que les régulateurs du secteur énergétique doivent être renforcés au niveau national et disposer de la latitude nécessaire pour prendre des décisions sur toutes les questions pertinentes. La Commission considère que les régulateurs nécessitent d'importants pouvoirs ex-ante dans les secteurs suivants : i) tous les aspects de l'accès de tiers aux réseaux, ii) l'accès au stockage de gaz, iii) les mécanismes d'équilibrage, iv) la surveillance du marché, par exemple pour les bourses de l'électricité, v) le respect de la dissociation fonctionnelle et comptable pour les gestionnaires de réseaux de distribution, vi) toutes les questions transfrontières, vii) la protection des consommateurs, y compris les contrôles des prix pour l'utilisateur final, viii) la collecte d'informations, ix) les sanctions en cas de non-respect. **Elle prévoit donc de proposer de renforcer les directives sur cette base.**

Il est également essentiel de veiller à ce que les décisions prises au niveau national ne nuisent pas aux aspects les plus critiques pour l'entrée sur le marché et l'évolution vers un marché intérieur communautaire du gaz et de l'électricité. Il conviendrait, à cet effet, de notifier à la Commission certaines décisions réglementaires nationales, notamment en ce qui concerne les questions transfrontalières et le développement réel de la concurrence. Cette structure est déjà utilisée pour les dérogations concernant l'accès de tiers pour les nouvelles infrastructures (en vertu de l'article 22 de la directive 2003/55/CE sur le gaz et de l'article 7 du règlement (CE) n° 1228/2003 sur l'électricité) et dans le secteur des communications électroniques depuis 2003²¹. **La Commission examinera selon quels critères ces décisions devraient être notifiées et supervisées par la Commission²².**

²⁰ «Study of the Powers and Competencies of Energy and Transport Regulators», rapport produit par Europe Economics et TIS, octobre 2006.

²¹ Article 7 de la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive "cadre") (JO L 108 du 24.4.2002, p. 33).

²² La Commission estime que ce pouvoir de surveillance serait nécessaire dans les domaines suivants : i) dérogations concernant l'accès de tiers pour les infrastructures nouvelles, ii) réglementation des prix pour l'utilisateur final, iii) toutes les décisions relatives aux questions transfrontières, y compris la mise en œuvre détaillée des orientations, et iv) les questions de position dominante sur le marché, notamment en ce qui concerne l'absence de liquidité correcte, y compris les décisions relatives au traitement des contrats de transport en vigueur.

2.2.2. Coordonner les régulateurs au niveau de l'UE

La création d'un réseau de transport européen intégré²³ implique également des modifications du cadre réglementaire. Le suppression des incohérences dans les décisions d'investissement et le fonctionnement du réseau ont des implications financières, notamment la répartition des coûts et des risques liés à l'augmentation de la capacité. Par ailleurs, des problèmes se posent actuellement en raison des incohérences au niveau national entre, par exemple, les structures tarifaires, les règles d'attribution des capacités, les accords d'équilibrage et les calendriers d'échanges et les mesures en matière de sécurité de l'approvisionnement. Ces différences de conception du marché entraînent une segmentation du marché, certains marchés nationaux restant même scindés en différentes zones locales pour ce qui est du tarif ou de l'équilibrage, ce qui nuit au développement du marché intérieur. Cette segmentation du marché européen augmente l'effet de la position dominante d'un petit nombre de fournisseurs et est préjudiciable à la sécurité de l'approvisionnement.

Les régulateurs cherchent déjà à résoudre ces problèmes au sein de l'ERGEG, et plus précisément par le biais des initiatives régionales pour l'électricité et le gaz²⁴. Des signes encourageants indiquent qu'il en découlera des améliorations notables. Ceci étant, les progrès ne seront possibles que si tous les régulateurs concernés s'accordent sur les améliorations et disposent des attributions nécessaires. Il faut donc un élan plus marqué, notamment une coordination européenne plus précise nécessitant des ressources accrues. C'est ce que soulignera le rapport de la Commission sur l'expérience acquise dans l'application du règlement (CE) n° 1228/2003, qui comprendra une liste d'actions concrètes²⁵. Trois configurations principales pourraient être envisagées, avec les délégations de pouvoirs nécessaires conformément au traité CE. Elles exigeraient des modifications du cadre législatif, notamment en ce qui concerne les deuxième et troisième options.

- **Evolution progressive de l'approche actuelle** : renforcer la collaboration entre les régulateurs nationaux en exigeant notamment que les États membres donnent aux régulateurs nationaux un objectif communautaire, et introduire un mécanisme permettant à la Commission d'examiner certaines décisions des régulateurs nationaux touchant le marché intérieur de l'énergie²⁶.
- **Un réseau européen de régulateurs indépendants („ERGEG +“)**: mécanisme permettant de formaliser le rôle de l'ERGEG, qui se verrait confier la tâche de structurer des décisions contraignantes pour les régulateurs et les acteurs concernés du marché, tels que les gestionnaires de réseaux, les bourses de l'électricité ou les producteurs, concernant certains points techniques bien précis et mécanismes relatifs aux questions

²³ Voir point 2.4 ci-après.

²⁴ L'ERGEG a lancé l'initiative régionale sur l'électricité le 27 février 2006, suivie de l'initiative régionale sur le gaz le 25 avril 2006.

²⁵ À publier. Le rapport identifie sept secteurs susceptibles de nécessiter une coordination réglementaire accrue, dont quelques-uns seulement sont totalement couverts par le règlement : a) les règles de sécurité, b) les règles de couplage au réseau, c) la répartition des capacités et la saturation, d) la transparence, e) les dispositions en matière d'échanges, l'équilibrage et l'apurement, la puissance de réserve et la conception des marchés de gros, f) l'échange de données, g) les signaux de localisation et les mesures d'encouragement des investissements.

²⁶ Comme indiqué plus haut, cette option est fondée sur l'approche déjà utilisée dans le secteur des communications électroniques et est en relation avec les dérogations relatives à l'accès de tiers pour les nouvelles infrastructures de gaz et d'électricité.

transfrontalières. Cela nécessiterait une participation appropriée de la Commission, si nécessaire, afin de garantir que l'intérêt de la Communauté a bien été pris en considération.

- **Création d'un nouvel organe unique au niveau communautaire** : chargé notamment d'arrêter des décisions individuelles pour le marché communautaire de l'électricité et du gaz, concernant des questions réglementaires et techniques utiles pour le bon fonctionnement des échanges transfrontaliers²⁷.

Parmi les trois possibilités, la Commission considère que la première – le développement progressif de l'approche actuelle – ne serait pas suffisante car les progrès continueraient à reposer sur un accord à caractère volontaire entre 27 régulateurs nationaux ayant souvent des intérêts divergents. Par conséquent, le minimum semblerait l'approche ERGEG+ pour pouvoir faire progresser rapidement et efficacement l'harmonisation des questions techniques, indispensable au bon fonctionnement des échanges transfrontaliers.

Étant donné l'importance des projets d'investissement pour acheminer le gaz jusqu'aux frontières de l'Europe, l'ERGEG serait également appelé à jouer un rôle important dans le dialogue avec les partenaires de l'Europe sur la scène énergétique mondiale. La coopération internationale serait ainsi fortement encouragée au niveau des régulateurs. Il faudrait poursuivre la collaboration l'Europe du sud-est, la zone euro-méditerranéenne et le réseau international des régulateurs de l'énergie, et explorer de nouvelles voies avec la Russie et d'autres pays, comme un dialogue entre l'UE et les États-Unis par exemple.

2.3. Réduire les possibilités de concurrence déloyale

Comme l'ont constaté à plusieurs reprises les rapports de contrôle de la Commission, et comme l'a précisé l'enquête sectorielle, de nombreux marchés nationaux sont caractérisés par des degrés de concentration élevés et par de sérieuses préoccupations quant à la manipulation des marchés de gros. Les marchés du gaz et de l'électricité sont tous deux exposés au risque de concentration en raison de l'existence de monopoles antérieurs à la libéralisation et compte tenu de leurs caractéristiques naturelles.

En particulier, l'électricité est un produit marqué par une faible élasticité de la demande, de sorte que même avec des prix relativement élevés, les clients ne réduisent pas sensiblement leur consommation. Cette faible élasticité, combinée aux effets de la congestion et à la nécessité d'équilibrer continuellement l'offre et la demande, augmente les possibilités de position dominante du marché. Du côté du gaz, les difficultés que rencontre la concurrence trouvent également leur origine dans la structure de l'industrie gazière en dehors de l'UE et dans la production nationale dans les États membres.

Ces problèmes sont aggravés par la dimension nationale des marchés et par le manque d'intégration. Les améliorations examinées aux points 2.1 et 2.2 ci-dessus donneraient un sérieux coup d'accélérateur à l'intégration du marché et réduiraient ces problèmes.

Par ailleurs, avec le temps et moyennant un accès équitable aux réseaux, les nouveaux investissements réalisés par les opérateurs non historiques contribueront aussi à éroder la

²⁷ Selon le projet d'accord interinstitutionnel pour un encadrement des agences européennes de régulation [COM(2005) 59], cet organe peut notamment être chargé d'appliquer les normes communautaires à des cas spécifiques, ce qui comprend le pouvoir d'arrêter des décisions individuelles qui ont force de loi à l'égard des tiers (article 4).

concentration. Cette évolution serait particulièrement favorisée si les opérateurs historiques ou les GRT devaient publier une liste des sites convenant à la production d'électricité ou au stockage du gaz, et adopter des mécanismes pour libérer ces sites au profit de nouveaux investisseurs. À court terme, les acteurs du marché ont recensé une série d'autres mesures possibles qui faciliteraient également le passage à des marchés du gaz et de l'électricité plus concurrentiels et plus accessibles aux autres concurrents. Ces mesures portent sur : a) la transparence, b) les structures contractuelles et c) le stockage du gaz.

2.3.1. Transparence

Le problème de la concentration est plus aigu lorsque les entreprises dominantes ne sont pas tenues de révéler des informations aux autres participants du marché. Par exemple, les mouvements des prix de gros sont souvent provoqués par des variations de la production ou de l'utilisation des capacités d'importation au sein des sociétés d'électricité et de gaz les plus importantes. Si les acteurs plus petits du marché ne sont pas en mesure de dépister les causes sous-jacentes des fluctuations des prix du marché, ils seront dans une position défavorable. Un degré accru de transparence permettrait aussi une meilleure surveillance du marché. L'ERGEG a déjà proposé des orientations en matière de transparence et signalé à la Commission qu'il recommandait de les rendre juridiquement contraignantes.

La Commission compte donc introduire des orientations contraignantes en matière de transparence, par le biais d'une nouvelle législation ou en modifiant l'actuel règlement (CE) n° 1228/2003 sur l'électricité. Elle prévoit également d'améliorer les exigences de transparence dans le domaine du gaz, au moyen du règlement (CE) n° 1775/2005. Dans les deux cas, les avis de l'ERGEG serviront de point de départ.

2.3.2. Contrats à long terme pour le transport du gaz et les activités en aval

La Commission a reconnu à maintes reprises le rôle des contrats à long terme entre les producteurs externes (c'est-à-dire en amont) et les sociétés fournissant les clients dans l'Union européenne²⁸. Ces contrats à long terme reflètent la nécessité de réaliser des investissements de départ et jouent un rôle majeur pour l'accès à des fournitures énergétiques rentables. Or, ces accords sont souvent étendus vers l'aval et servent à verrouiller le marché en aval par le biais de contrats de transport prioritaires et de contrats d'approvisionnement conclus pour une durée anormalement longue, soit avec les fournisseurs locaux soit directement avec les clients finaux. Cela aboutit souvent au verrouillage des marchés au sein de l'Union européenne.

Le règlement sur le gaz impose déjà, pour les contrats de transport, des conditions strictes selon lesquelles les capacités non utilisées sont perdues. Ce principe d'utilisation obligatoire sous peine de perte («use-it-or-lose-it») inclut les contrats qui ont été conclus en vertu de la directive 91/296/CEE relative au transit du gaz naturel sur les grands réseaux. Ces exigences, combinées à des investissements supplémentaires dans les réseaux gaziers, peuvent aider à surmonter les blocages qui empêchent actuellement une véritable concurrence. Le développement d'orientations fondées sur le principe d'utilisation obligatoire des capacités sous peine de les perdre contribuerait également à l'essor plus rapide de la concurrence. **La Commission contrôlera de manière rigoureuse le respect des exigences fixées par le règlement (CE) n° 1775/2005. Elle poursuivra le développement des orientations en**

²⁸ Voir par exemple le considérant 25 de la directive 2003/55/CE ou les considérants 8 et 11 en liaison avec les articles 5 et 6 de la directive 2004/67/CE.

application du règlement. Elle considère également que toute décision réglementaire concernant ces contrats devrait être attentivement examinée par la Commission dans le cadre des dispositions examinées au point 2.2.1.

2.3.3. Accès aux installations de stockage du gaz

Un deuxième facteur affecte la concurrence dans le secteur gazier : la disponibilité limitée des capacités de stockage, qui sont souvent entre les mains des opérateurs historiques. Bien que le stockage ne soit pas un monopole naturel, les installations dans certains endroits peuvent avoir un impact notable sur le fonctionnement du marché intérieur. Des orientations à caractère volontaire ont été adoptées en 2004 en matière de bonnes pratiques pour les gestionnaires de réseaux de stockage (GPSSO), mais les conclusions du rapport final de 2006 de l'ERGEG sur le contrôle de l'application des orientations²⁹ dressent un tableau plutôt décevant quant au respect des lignes directrices. De même, l'enquête sectorielle a mis en lumière un certain nombre de problèmes à cet égard. **La Commission compte donc examiner les mesures qui permettraient d'équilibrer au mieux la nécessité de disposer d'un accès effectif et le maintien des incitations en faveur de nouvelles capacités de stockage. Un cadre réglementaire spécifique pourrait être nécessaire dans cette optique, exigeant les éléments suivants : a) la dissociation juridique, b) l'adoption d'orientations contraignantes après avis de l'ERGEG, et c) l'accroissement des compétences des agences de régulation en ce qui concerne le stockage du gaz pour chaque installation.**

2.4. Assurer la coordination entre les gestionnaires des réseaux de transport

Le gaz et l'électricité doivent pouvoir circuler librement dans toute l'Union européenne selon des règles techniques compatibles. Cela est essentiel pour assurer l'existence d'un marché concurrentiel, mais aussi pour garantir la sécurité de l'approvisionnement. Pour y parvenir, il est fondamental que les GRT assurent la disponibilité de capacités de transport suffisantes pour satisfaire la demande et intégrer les marchés nationaux, sans mettre en danger la qualité de l'approvisionnement. Le réseau des États membres a été conçu pour répondre aux besoins de multiples marchés nationaux segmentés, et non d'un marché européen unique. Il est donc indispensable d'accroître les investissements dans le réseau, avec un objectif paneuropéen. Il faut pour cela établir une planification commune du développement des réseaux et répartir les coûts et les risques liés au renforcement de l'interconnexion transfrontalière. Outre la construction de nouvelles interconnexions d'envergure, les GRT peuvent accroître les capacités de nombreuses autres façons. Le remplacement des gros transformateurs par exemple, l'installation de transformateurs de phase ou, pour le gaz, de matériel de compression supplémentaire, pourraient aussi apporter un considérable supplément de capacités. D'autres mesures peuvent améliorer la situation de manière simple : échange d'informations plus régulier entre les GRT, techniques opérationnelles telles que la réexpédition, amélioration des pratiques de gestion de la congestion telles que l'utilisation plus étendue du couplage de marché coordonné au jour J-1, et attribution intra journalière des capacités. **Toutes ces mesures exigent un degré très élevé de coopération ainsi qu'un cadre réglementaire clairement défini.**

²⁹

Document disponible à l'adresse
http://www.ergeg.org/portal/page/portal/ERGEG_HOME/ERGEG_DOCS/ERGEG_DOCUMENTS_NEW/GAS_FOCUS_GROUP

De même, pour fonctionner de manière sûre et efficace au niveau transfrontalier, les GRT doivent aussi s'être mis d'accord sur des normes opérationnelles détaillées, applicables entre eux. Un degré élevé de coopération technique entre GRT est donc impératif, comprenant l'échange d'informations détaillées tant en ce qui concerne la planification à long terme du réseau que son exploitation en temps réel. Ces questions d'interopérabilité devraient rester les plus discrètes possibles pour les utilisateurs des réseaux.

De par son expérience, la Commission doute que cet objectif puisse être réalisé dans le cadre actuel, où les GRT comme les régulateurs sont tentés, voire obligés, de suivre un axe national. C'est là un thème clé des examens par pays réalisés pour plusieurs États membres.

Le renforcement du degré de coordination des GRT exigerait un nouveau cadre législatif au niveau communautaire. Les associations existantes de GRT se verraient accorder un *rôle institutionnel assorti d'obligations et d'objectifs formels*³⁰ (option «ETSO+GTE+»³¹). Par exemple, le groupe de GRT peut être invité par la Commission ou par les régulateurs, en vue notamment de garantir la sécurité de l'approvisionnement, à rendre compte du fonctionnement du réseau européen ainsi que des investissements et du développement de normes techniques pour la sécurité des réseaux, dont il est question plus haut. Le «ETSO+GTE+» pourrait être chargé d'adopter des recommandations concernant des questions techniques bien déterminées, telles que des normes et des règles opérationnelles. Il pourrait aussi être chargé notamment de surveiller le développement des réseaux de manière à améliorer les capacités de transport entre les États membres. Le «ETSO+GTE+» aurait également pour tâche d'examiner l'avancement des investissements dans les infrastructures, tous les deux ans par exemple, et de jouer le rôle d'interface avec les populations locales concernées par ces investissements.

Il faudrait également s'efforcer d'évoluer progressivement vers des gestionnaires de réseaux régionaux : des gestionnaires de réseaux transfrontaliers seraient établis, avec indépendance des titres de propriété et une dissociation supplémentaire impérative comme indiqué plus haut.

2.5. Fournir un cadre clair pour les investissements dans les centrales et les infrastructures d'importation et de transport de gaz

Les mesures d'incitation en faveur de la construction de nouvelles centrales et infrastructures gazières dans un cadre concurrentiel ont soulevé des craintes au départ, suscitées par les cas d'introduction de la concurrence dans d'autres régions du monde. Il est toutefois rapidement apparu que ces mauvaises expériences étaient le résultat de certains défauts de conception des arrangements commerciaux, aujourd'hui flagrants, et de la possible manipulation du marché par certains de ses acteurs. Les directives de 2003 contenaient des sauvegardes destinées à éviter ces problèmes, et les directives sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz et en électricité ont encore renforcé cet aspect³². Par ailleurs, comme en témoigne le développement

³⁰ Cette coordination pourrait se faire sous la forme d'un groupe consultatif que devrait établir la Commission, ou d'un accord volontaire au titre de la co-régulation

³¹ L'ETSO (association européenne des gestionnaires de réseaux de transport d'électricité) et le GIE (infrastructures gazières d'Europe) sont les associations qui regroupent les gestionnaires des réseaux européens de gaz et d'électricité.

³² Directive 2004/67/CE du Conseil du 26 avril 2004 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel (JO L 127 du 29.4.2004, p. 92) et directive 2005/89/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 janvier 2006 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité et les investissements dans les infrastructures (JO L 33 du 4.2.2006, p. 22).

des cadres concurrentiels au niveau national, le renforcement de la sécurité réglementaire au niveau de l'UE attirera très fortement de nouveaux investissements et contribuera à assurer la sécurité de l'approvisionnement. La création d'un environnement stable et attrayant pour les investissements doit être une priorité dans la future action au niveau communautaire. À cet égard, il faut également apporter des améliorations au cadre réglementaire pour assurer la cohérence et offrir la sécurité réglementaire, ce qui exige l'évolution supplémentaire décrite au point 2.2.

Au-delà de ces considérations, soulignons que dans le secteur de l'énergie comme dans d'autres secteurs, l'instauration du cadre nécessaire pour accroître les investissements dans la R&D et dans l'innovation devrait constituer une priorité au niveau de l'UE et des États membres. Les tendances des investissements en RDT dans le secteur de l'énergie seront suivies de près.

2.5.1. Investissements dans la production d'électricité et dans les infrastructures

De gros investissements sont indispensables pour remplacer les centrales vieillissantes de l'Europe, de manière concurrentielle compte tenu des niveaux de prix actuels. Les problèmes apparus dans certains États membres – s'ils ne sont pas liés à un problème de dissociation insuffisante – résultent en grande partie de contrôles inadéquats des prix, au niveau des marchés de gros ou de détail, et dans les États membres qui n'ont pas de marché de gros liquide et fiable. Il importe de souligner que les directives autorisent toute société à investir dans un projet de production d'électricité ou d'importation de gaz. Même si de nombreux projets sont élaborés par les grands opérateurs historiques, cela n'est pas toujours le cas.

Quoi qu'il en soit, les investisseurs potentiels ont besoin d'informations à jour sur l'évolution à court et à moyen terme du marché. La création du Bureau de l'observatoire de l'énergie, chargé de collecter et de contrôler les données essentielles dans les secteurs énergétiques, constituera une mesure complémentaire majeure pour faciliter de nouveaux investissements efficaces. En tenant compte des directives sur la sécurité de l'approvisionnement en électricité, la Commission établira également un groupe de travail chargé de contrôler les investissements nécessaires dans la production d'électricité, et d'examiner le cadre d'investissement afin d'assurer la mise en place de capacités suffisantes dans les États membres. Plusieurs autres politiques exercent aussi une influence sur les investissements dans la production d'électricité, comme l'attribution des certificats d'émission ou les mesures d'incitation spécifiques, en faveur par exemple de la production d'électricité à partir de sources renouvelables. Ces questions plus vastes ne peuvent pas toujours être abordées dans le cadre des directives. Elles seront néanmoins approfondies par la Commission dans le cadre des autres domaines de politique énergétique, examinés dans le plan d'action lié à l'analyse stratégique de la politique énergétique.

La mise en place d'infrastructures électriques efficaces bénéficie également d'un soutien au niveau communautaire, par le biais notamment des orientations en matière de réseaux transeuropéens d'énergie³³.

³³ Voir la communication de la Commission concernant un «plan d'interconnexion prioritaire», COM(2006) 846.

2.5.2. *Investissements dans les infrastructures d'importation de gaz*

Les signaux du marché ont également mis en avant une série de projets d'investissement visant l'acheminement de gaz vers le marché européen. Le recours aux dérogations en vertu de l'article 22 de la directive sur le gaz s'est parfois avéré utile. Il peut être nécessaire, dans certains cas, de disposer d'un cadre communautaire renforcé en faisant intervenir l'ERGEG, surtout lorsque de nombreux États membres sont concernés. **Tout en maintenant ses compétences actuelles concernant ces dérogations, la Commission prévoit aussi de modifier la directive sur le gaz afin de fournir un cadre communautaire selon les mécanismes examinés au point 2.2.2, pour les dérogations relatives aux nouveaux gazoducs intéressant plus de deux États membres. Elle envisagera également d'élaborer de nouvelles orientations pour toutes les dérogations, offrant une sécurité accrue aux investisseurs potentiels.**

2.6. Questions relatives aux ménages et aux clients commerciaux plus petits

À partir de 2007, tous les consommateurs d'électricité et de gaz auront le droit de remplacer leur fournisseur historique par un fournisseur de leur choix. Une série de problèmes en suspens doivent être résolus pour que cette phase finale soit menée à bonne fin. Les examens par pays révèlent que plusieurs États membres ne sont pas très avancés dans leur préparation à l'ouverture complète du marché en 2007, tandis que l'enquête sectorielle confirme également l'existence d'obstacles conséquents au niveau de distribution.

2.6.1. *Dissociation des GRD*

L'ouverture complète du marché exige que les sociétés de distribution garantissent un accès équitable aux réseaux, une procédure pratique de changement de fournisseur et la confidentialité dans le traitement des données. Or, les examens par pays et l'enquête sectorielle indiquent qu'il n'en va pas souvent ici. Les préoccupations sont nombreuses concernant l'incidence des subventions croisées, la discrimination dans le mode de traitement des informations, les problèmes que posent les procédures de changement de fournisseur et les profils de charge, y compris l'interaction avec les règles d'équilibrage.

Une bonne partie de ces difficultés peuvent être imputées à une dissociation insuffisante entre les sociétés qui s'occupent des réseaux et celles qui s'occupent de l'approvisionnement. Selon les directives existantes, les GRD fournissant plus de 100 000 clients ont le même régime de dissociation que les GRT. Plusieurs États membres n'ont pas correctement mis en œuvre la dissociation fonctionnelle, pourtant obligatoire dès 2004. La dissociation juridique des GRD devient obligatoire en juillet 2007. **La Commission continuera activement à poursuivre les États membres dont la réglementation est insuffisante en ce qui concerne les GRD.**

De plus, certains participants du marché font valoir que les directives en vigueur n'assurent pas un degré d'application suffisant au niveau des États membres. L'ERGEG a déjà formulé une recommandation de meilleure pratique pour le changement de fournisseur, qu'il faut appliquer. **La Commission entend donc renforcer les pouvoirs des régulateurs pour faire respecter la dissociation fonctionnelle.**

Par ailleurs, les GRD fournissant moins de 100 000 clients sont actuellement dispensés des exigences fondamentales de dissociation fixées dans les directives en vigueur sur le gaz et sur l'électricité. Il est donc très peu probable, à moins d'une réglementation forte, que les autres

utilisateurs potentiels obtiennent un accès équitable aux réseaux. **La Commission réexaminera le seuil de 100 000 clients afin de déterminer s'il est adéquat.**

2.6.2. Le segment de marché des ménages : protection des consommateurs et précarité énergétique

L'expérience a montré jusqu'ici que les prix de gros de l'énergie sont extrêmement instables. Il faut donc se demander si le client final, et notamment les clients vulnérables, devraient être exposés à ces fluctuations, et de quelle manière le cas échéant. Les directives sur le gaz et sur l'électricité exigent la mise en place de sauvegardes afin de protéger des consommateurs, et renferment la notion de service universel pour l'électricité. Enfin, les annexes des directives exigent d'établir des droits des consommateurs en matière de structures contractuelles transparentes, de mécanisme de règlement des litiges, de changement de fournisseur sans frais et de protection contre la vente abusive.

Sans énergie, il n'est pas possible de vivre dans l'environnement économique et social d'aujourd'hui. L'électricité est cruciale pour la vie quotidienne des citoyens. Elle a souvent aussi des répercussions sur la disponibilité de bon nombre de services fondamentaux. Les ménages à plus faible revenu consacrent proportionnellement davantage aux dépenses énergétiques que les ménages jouissant d'un revenu plus élevé. Les ménages habitant en zones rurales y consacrent aussi proportionnellement davantage d'argent que les ménages en zones urbaines. Pour la grande majorité des citoyens de l'UE, l'accès aux services de fourniture d'électricité est satisfaisant, comme en témoignent les données récentes d'un sondage Eurobaromètre et d'une étude de satisfaction du consommateur³⁴. La note moyenne de satisfaction du consommateur au niveau de l'UE est de 7,6 (sur une échelle allant de 1 à 10)³⁵.

La Commission considère que les niveaux de service public doivent être les plus élevés possibles dans toute l'UE. Les modifications qui s'opèrent sur le marché européen de l'énergie doivent pleinement protéger les droits des citoyens d'être approvisionné en électricité en quantité suffisante pour satisfaire leurs besoins essentiels, à des prix raisonnables, transparents et comparables de manière claire et aisée. Des mesures particulières peuvent également être prises pour assurer la protection des citoyens les plus vulnérables, notamment sur le plan de la précarité des combustibles. Enfin, les directives sur le gaz et sur l'électricité prévoient une protection contre les pratiques de vente déloyales et énoncent le droit des citoyens d'obtenir les informations nécessaires pour pouvoir choisir et éventuellement changer de fournisseur.

Ces dispositions doivent être mises en œuvre au niveau national de manière transparente et non discriminatoire. Elles ne doivent pas empêcher l'ouverture du marché intérieur de l'énergie au bénéfice de l'ensemble des consommateurs en 2007. Les obligations de service

³⁴ Enquête Eurobaromètre de 2006 sur la satisfaction des consommateurs concernant les services d'intérêt général (UE-25) et enquête IPSOS 2006 sur la satisfaction des consommateurs, à publier.

³⁵ L'accès à l'électricité est difficile pour 4 % des consommateurs. Presque tous les citoyens européens qui ont accès à l'électricité en font effectivement usage. En ce qui concerne le gaz distribué par canalisation, 72 % des consommateurs européens y ont accès et 74 % d'entre eux en font usage. Entre 2004 et 2006, l'accessibilité financière de l'électricité est restée relativement constante, sauf en Grèce et en Italie (tendance à la hausse) et à Malte (forte baisse). Les prix des services d'électricité sont jugés abordables pour 66 % des citoyens européens, inabordables pour 16 % et excessifs pour 15 %. Seuls quelques consommateurs ont déposé une plainte concernant la fourniture d'électricité et de gaz (6 % pour l'électricité et 5 % pour le gaz). En moyenne, 62 % des consommateurs européens estiment que leurs intérêts sont bien protégés. Dans certains grands pays (Allemagne, Italie et Espagne), ce chiffre est inférieur à 50 %.

public (OSP) et de service universel (OSU) bien ciblées, y compris une réglementation proportionnée des prix, doivent continuer à faire partie intégrante du processus d'ouverture du marché. La consommation d'énergie est peu élastique. Les consommateurs réagiront souvent aux fluctuations des prix en investissant dans de nouveaux équipements qui permettront de réduire la consommation. De nombreux États membres ont cependant conservé des contrôles plus généraux sur les tarifs de fourniture au détail. Certes, les contrôles des prix empêchent les consommateurs d'être avertis des coûts futurs par des signaux de prix adéquats, mais il peut être nécessaire de fixer des réglementations ciblées des prix afin de protéger les consommateurs dans certaines circonstances spécifiques, par exemple durant la période de transition vers une concurrence effective. Ces réglementations doivent être équilibrées de manière à ne pas gêner l'ouverture du marché, ne pas créer de discriminations entre les fournisseurs d'énergie de l'UE, ne pas renforcer les distorsions de concurrence ni limiter la revente.

La libéralisation peut s'accompagner de stratégies de commercialisation et de vente agressives et trompeuses, employées par les sociétés énergétiques pour presser les consommateurs de changer de fournisseur. La directive sur les pratiques commerciales déloyales instaure un cadre solide concernant ces questions³⁶.

Aucun relevé ne donne un tableau précis des mesures nationales prises par les États membres en matière de réglementation des droits des consommateurs, lors de la transposition des directives sur l'énergie. Les données disponibles semblent indiquer que les États membres ont relativement peu utilisé les OSP ciblées pour protéger les clients vulnérables. En effet, la moitié des États membres seulement ont ne serait-ce qu'essayé de définir ce groupe, et seuls cinq d'entre eux ont prévu l'une ou l'autre forme de tarifs sociaux. Les situations sont également très divergentes en ce qui concerne les indemnisations en cas d'interruption de l'approvisionnement (seuls huit États membres ont des systèmes de remboursement) ainsi que les codes de conduite en matière de transparence des prix et de conditions contractuelles.

La Commission examinera donc la législation nationale en la matière, et son impact sur les exploitants ainsi que sur les ménages. Au moyen notamment des procédures d'infraction, elle fournira des indications quant à la conformité des mesures nationales avec le droit communautaire.

De plus, la Commission surveillera en permanence les marchés de détail pour évaluer les effets de la libéralisation sur les ménages, afin d'accroître la confiance des consommateurs dans le marché de l'énergie et de limiter le risque de manipulation du marché.

Enfin, la Commission lancera une vaste campagne d'information et de sensibilisation à l'approche de l'ouverture totale du marché en juillet 2007, et compte élaborer une charte des consommateurs d'énergie visant à (i) lutter contre la précarité liée aux dépenses de combustibles, (ii) relever le niveau minimal d'informations à fournir aux citoyens pour les aider à faire un choix entre les fournisseurs et les options de fourniture (iii) alléger les formalités administratives lorsque les clients changent de fournisseur, et (iv) protéger les

36 Directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et modifiant la directive 84/450/CEE du Conseil et les directives 97/7/CE, 98/27/CE et 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil (« directive sur les pratiques commerciales déloyales » - JO L 149 du 11.6.2005, p. 22), applicable à compter du 12 décembre 2007.

consommateurs contre les pratiques déloyales de vente conformément aux directives CE pertinentes.

2.6.3. Fréquence des relevés des compteurs

Certains problèmes des marché de gros peuvent être imputés à un manque d'élasticité de la demande. Par exemple, la volatilité de prix de gros s'explique en partie par le fait que les consommateurs plus petits sont isolés des fluctuations des prix de gros sur le court terme, qui rendent les prix de gros plus instables. Même s'il n'y a aucune régulation des prix, certains consommateurs restent pourtant sans réaction car leur consommation est trop rarement mesurée.

L'utilisation plus générale de systèmes de relevés intelligents serait bénéfique pour la concurrence et les autres objectifs politiques tels que l'efficacité énergétique et la sécurité de l'approvisionnement, encourageant l'innovation dans la fourniture de services énergétiques. Les compteurs intelligents sont également avantageux pour les consommateurs, puisqu'ils permettent des relevés plus fréquents et leur donnent l'occasion de modifier leurs habitudes de consommation. La directive 2006/32/CE relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques prévoit déjà que les États membres utilisent des systèmes de relevés intelligents pour atteindre les objectifs d'efficacité énergétique. **La Commission examinera s'il y a lieu de prendre d'autres mesures spécifiques dans ce domaine.**

3. CONCLUSIONS ET ÉTAPES SUIVANTES

Les considérations qui précèdent décrivent les grands enseignements que la Commission a pu tirer, au cours des sept dernières années, de la mise en place d'un marché européen concurrentiel de l'électricité et du gaz. Cette initiative a rencontré un succès mitigé. Avec certains résultats positifs, les conclusions de l'enquête sectorielle et des examens par pays ont donné à la Commission un excellent tableau de l'avancement du processus de libéralisation : malgré d'importantes lacunes, la situation a relativement progressé et pourrait apporter de considérables avantages ultérieurs.

Pour la Commission, un marché intégré concurrentiel reste le seul moyen de garantir un avenir énergétique sûr et durable pour l'Europe, fondé sur un marché cohérent de l'électricité et du gaz composé de 500 millions de consommateurs, qui utilisent tous le même cadre de concurrence et de réglementation.

La Commission estime qu'il faut maintenant examiner les options présentées aux points 2.1 à 2.6 ci-dessus, qui visent à encourager une nouvelle percée constituant la dernière étape pour parvenir au fonctionnement intégral des marchés de l'électricité et du gaz au niveau européen.

La Commission a déjà entamé une procédure d'évaluation des incidences afin d'identifier les méthodes les plus appropriées pour traduire ces intentions dans la pratique. Elle terminera cet exercice dans le courant de 2007 et présentera au Conseil et au Parlement européen une nouvelle communication comprenant des propositions formelles détaillées.

La Commission invite le Conseil et le Parlement européen à confirmer que les objectifs clés à poursuivre pour l'achèvement du marché intérieur de l'énergie sont les objectifs qu'elle a identifiés, et à approuver son intention de présenter d'autres mesures visant à garantir la réalisation de ces objectifs.