



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 5.1.2005
COM(2004) 863 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

Rapport annuel sur la mise en oeuvre du marché intérieur du gaz et de l'électricité

{SEC(2004) 1720}

TABLE DES MATIÈRES

1.	HISTORIQUE.....	3
2.	RÉSUMÉ	3
3.	ÉVALUATION DES PROGRÈS DANS LE SECTEUR DE L'ÉLECTRICITÉ	5
4.	ÉVALUATION DES PROGRÈS DANS LE SECTEUR DU GAZ.....	7
5.	SÉCURITÉ D'APPROVISIONNEMENT	9
6.	LE SERVICE PUBLIC ET LA PROTECTION DES USAGERS/CONSOMMATEURS	9
7.	LES ASPECTS ENVIRONNEMENTAUX	10
8.	CONCLUSIONS.....	10

1. HISTORIQUE

Les nouvelles directives sur l'électricité et le gaz¹ devaient être transposées par les États membres avant juillet 2004. De même, le règlement sur les échanges transfrontaliers d'électricité² est entré en vigueur. Les nouvelles règles visent à réaliser dans toute l'Union européenne un marché du gaz et de l'électricité qui soit concurrentiel, comme le prévoyaient les objectifs du Conseil de Lisbonne³.

Les directives chargent la Commission d'établir des rapports annuels sur le fonctionnement du marché et en conséquence, ce rapport a été élaboré en consultation avec le groupe des régulateurs européens dans le domaine de l'électricité et du gaz (ERGEG). Il repose sur des informations fournies par les régulateurs ainsi que celles provenant de plusieurs autres sources.⁴ On trouvera de plus amples informations dans un document d'accompagnement qui sera diffusé en même temps que la présente communication.

2. RÉSUMÉ

Un rapport récent établi pour la direction générale "Entreprises" sur la croissance de la productivité européenne⁵ a montré les résultats impressionnants sur la productivité des secteurs du gaz, de l'électricité et de l'eau, comme le montre le tableau 1 ci-dessous. Cela illustre l'importance de l'ouverture des marchés pour améliorer l'efficacité dans ces secteurs, ainsi que la manière dont le secteur de l'énergie peut contribuer à la réalisation des objectifs de Lisbonne.

Tableau 1 Croissance de la productivité du travail : gaz, électricité et eau

% par an.	1979-1990	1990-95	1995-2001
EU à 15	2,7	3,6	5,7
États-Unis	1,1	1,8	0,1

Un certain nombre d'aspects de transposition restent cependant décevants. En Octobre 2004, des lettres de mise en demeure pour la non notification à la Commission des mesures législatives de transposition des dernières directives ont été envoyées à dix-huit États membres.

Un tel retard est préoccupant car il est maintenant évident que les prescriptions des Directives antérieures⁶ ne permettaient pas d'attendre l'objectif d'un marché européen concurrentiel, même pour les grands consommateurs. On s'attend à ce que de tels utilisateurs aient

¹ Directives 2003/54 et 2003/55.

² Règlement (CE) n°1228/2003.

³ Conclusions du Conseil européen du 24 mars 2000, n° 100/1/00, les 23 et 24 mars 2000.

⁴ Par exemple, Les consommateurs européens et les services d'intérêt général, Décembre 2003, Direction générale Santé et protection des consommateurs.

⁵ "EU productivity and competitiveness: An industry perspective", Mary O'Mahony et Bart van Ark, pour la DG Entreprises, Commission européenne, 2003.

⁶ Directives 96/92 et 98/30

l'habitude de négocier régulièrement avec les fournisseurs. Pourtant, malgré l'ouverture du marché il y a cinq ans pour l'électricité et plus de trois ans pour le gaz, moins de la moitié ont changé de fournisseur dans la plupart des États membres. En plus, plusieurs grands utilisateurs ont récemment exprimé leurs doutes sur le fonctionnement du marché.

Il ne suffit pas de regarder le nombre de changements de fournisseurs, il faut aussi prendre en compte la nationalité des nouveaux fournisseurs. Or dans certains marchés les changements de fournisseurs se font toujours au profit d'opérateurs nationaux. La pénétration des marchés par les entreprises étrangères est généralement décevante, ce qui reflète le manque d'intégration des marchés nationaux et les infrastructures inadéquates. A part quelques exceptions, surtout dans les États Membres les mieux intégrés avec leurs voisins, le taux de pénétration des fournisseurs étrangers reste en dessous de 20%.

Bien qu'en valeur absolue les prix de l'électricité soient inférieurs à ceux de 1995, ils ont augmenté au cours des 18 derniers mois, notamment à cause des hausses de prix des sources d'énergie primaires. D'autre part, les prix du gaz sont plus élevés qu'en 1995 de par leur liaison avec les prix du pétrole. Une telle variation des prix est normale, mais les usagers seront hostiles à des hausses de prix si les perspectives de changer de fournisseur leur paraissent limitées par des entraves réglementaires, et si leur pouvoir de négociation est affaibli par une structure de marché défavorable. Les plus gros usagers sont particulièrement inquiets de ce que les fournisseurs ne proposent pas un éventail adéquat de structures contractuelles, en particulier pour les arrangements à long terme.

Un des principaux problèmes est l'échec de **l'intégration totale des marchés nationaux** dans un grand marché européen. À cet égard, il est essentiel de continuer à améliorer les règles relatives aux échanges d'électricité transfrontaliers, pour assurer l'exploitation maximale des infrastructures existantes. De même, en ce qui concerne le gaz, l'adoption et la mise en oeuvre de la proposition d'un règlement⁷ similaire revêt la même importance. Il faut également de nouveaux investissements d'infrastructures, mais les choses n'avancent guère dans ce domaine, comme l'a également noté la Commission dans sa communication sur les infrastructures énergétiques et la sécurité d'approvisionnement⁸.

En deuxième lieu, les États membres n'ont encore rien fait quant à **la structure du marché**. Comme l'ont souligné des rapports antérieurs, il y a trop d'États membres dans lesquels les marchés du gaz et de l'électricité sont dominés par une ou deux entreprises, et, dans de nombreux cas, la concurrence transfrontalière ne peut pas jouer par insuffisance de capacités. Il est essentiel de résoudre ces problèmes.

En troisième lieu, même si beaucoup a déjà été fait en matière de séparation des gestionnaires de réseaux et d'accès des tiers réglementé, un certain nombre d'aspects demeurent préoccupants. Un gestionnaire indépendant du réseau de transmission est indispensable pour le fonctionnement du marché. En même temps la séparation de la distribution doit être complète pour assurer des tarifs représentatifs des coûts de l'entreprise et la suppression des subventions croisées. À cet égard, l'indépendance des régulateurs est essentielle si on veut assurer un accès aux réseaux équitable sous l'angle des tarifs et des structures. En cette matière, le secteur du gaz accuse un retard certain sur le secteur de l'électricité.

⁷ COM (2003) 741

⁸ COM (2003) 743

Enfin, parmi les aspects qui pourraient constituer une entrave au marché intérieur, on peut citer le maintien de **tarifs réglementés pour les usagers finals en ce qui concerne le gaz et l'électricité** parallèlement au marché concurrentiel et aux arrangements connexes d'achats d'électricité à long terme. Même si ces contrôles sont une mesure transitoire bienvenue au cours de la phase initiale de l'ouverture des marchés, cette approche risque d'étouffer la concurrence, de freiner les investissements et de rendre confuses et contradictoires les mesures de séparation.

3. ÉVALUATION DES PROGRÈS DANS LE SECTEUR DE L'ÉLECTRICITÉ

3.1 *Résumé*

Bien qu'un bon nombre des mesures nécessaires pour garantir la concurrence aient été prises ou soient lancées, les entraves visées au chapitre 2 sont présentes sur de nombreux marchés de l'électricité en Europe, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 2 Principales entraves à la concurrence⁹

		Changement de fournisseur: Grands consommateurs
a. Pas d'entraves importantes	SE, FI, DK, NO, UK,	> 50%
b. Manque de séparation/ régulation	DE, LU, AT	entre 10% (LU) – 35% (DE)
c. Mauvaise structure du marché ou manque d'intégration	FR, BE, GR, IE, ES, NL, LT, IT, SI, CZ, SK, LV	entre 0% (GR) – 35% (NL)
d. Arrangements à long terme/tarifs réglementés pour les usagers finals	PT, EE, PL, HU,	entre 0% (EE) – 25% (HU)

En outre, les États insulaires de Malte et de Chypre n'ont guère de perspectives en matière de concurrence sur le marché de l'électricité.

3.2 *Réglementation efficace et dégroupage*

De nouveaux fournisseurs ne pourront entrer sur le marché que s'ils ont un accès équitable aux réseaux de transport et de distribution. Un gestionnaire indépendant du réseau de transmission est indispensable pour le fonctionnement du marché. Cela exige aussi l'élimination des subventions croisées, des tarifs réglementés publiés et des redevances reflétant les coûts du réseau en cause. À l'heure actuelle, les tarifs des réseaux sont grosso modo comparables dans la plupart des États membres, et on s'attend à ce que les tarifs qui s'écartent de l'éventail normal soient examinés de près par les régulateurs.

⁹ Ce tableau montre la principale entrave pour chaque État membre. Cela ne veut pas dire qu'il n'y en ait pas d'autres.

3.3 *Structure du marché et intégration*

La structure du marché est un grave problème pour une bonne partie du marché de l'électricité de l'UE, et il est manifeste que seules les régions comptant un nombre suffisant d'acteurs, à savoir le Royaume-Uni et les pays nordiques, ont été à même d'offrir un marché global réellement concurrentiel. En outre, un bon nombre des marchés de la production d'électricité dans les nouveaux États membres sont caractérisés par le maintien de contrats d'achat d'électricité à long terme. Il est donc possible que les perspectives en matière de concurrence soient beaucoup plus limitées que ne l'indique l'analyse des parts de marché.

L'objectif est d'arriver à un marché de gros liquide. Cela permettra aux acteurs sur le marché, notamment les nouveaux venus potentiels, d'acheter et de vendre de l'électricité librement de façon à harmoniser leurs portefeuilles de production et de fourniture. Cependant, dans la plupart des États membres, les échanges d'électricité sont le plus souvent insuffisamment liquides à cet égard. La transparence est également insuffisante en ce qui concerne la formation des prix dans de nombreux marchés de gros.

L'interconnexion entre les États membres offre évidemment un important potentiel en matière de renforcement de la concurrence. L'évolution de la situation dans ce domaine a cependant été diverse. Certains groupes d'États membres, tels que les pays nordiques, ceux de la péninsule ibérique et l'île d'Irlande, ont montré qu'il n'est pas impossible de réaliser des projets s'ils sont soutenus par un engagement politique suffisant. La mise en œuvre du règlement (CE) n° 1228/2003 sur les échanges transfrontaliers d'électricité devrait améliorer les choses d'une manière plus générale. La coordination des attributions de capacités transfrontalières au moyen, par exemple, du « couplage de marché » proposé par le forum de Florence améliorera la liquidité et facilitera l'entrée de nouveaux venus sur les marchés nationaux.

3.4 *Les prix*

Sauf en Italie, en 2004 il y a eu convergence des prix de gros aux alentours de 30 euros par MWh tant sur les marchés bilatéraux que dans les échanges d'électricité normalisés. Les marchés à terme indiquent toutefois qu'il faut s'attendre à des augmentations de prix, car les tarifs pour la fourniture de base¹⁰ seront sensiblement supérieurs à 30 euros par MWh en 2005. D'une certaine façon, cela constitue une réaction à l'augmentation des prix des sources d'énergie primaires sur les marchés mondiaux.

Les prix pour les utilisateurs finals, qui englobent également les coûts de réseau et une marge pour la fourniture au détail, n'ont pas convergé. Il existe un large éventail de prix pour les clients finals dans plusieurs États membres. Les prix de l'électricité pour les gros utilisateurs vont de moins de 40 euros par MWh en Lettonie à près de 80 euros par MWh en Italie. Les prix pour les petits clients et les ménages vont de moins de 60 à plus de 120 euros par MWh.

3.5 *Conclusions*

Beaucoup a été fait depuis l'introduction de la concurrence, notamment la mise en place des principes de l'accès des tiers réglementé, la séparation des réseaux et une certaine intégration des marchés nationaux dans des groupements plus importants. Cependant, comme l'ont

¹⁰ La charge de base englobe la fourniture d'une quantité constante 24 heures sur 24.

montré de nombreux rapports antérieurs de la Commission, la question de la concentration est désormais le plus important obstacle au développement d'une concurrence plus intensive. Aussi longtemps que cela persiste, les consommateurs risquent de perdre confiance dans le marché et de réclamer des réglementations plus strictes. La récente Décision de la Commission concernant l'interdiction de la fusion des groupes GDP, EDP et ENI¹¹ est indicative de l'approche de la Commission concernant la restructuration de l'industrie énergétique.

L'indépendance des gestionnaires de réseau et l'augmentation des capacités disponibles d'interconnexion restent une composante cruciale du développement du marché de l'électricité. Faute de progrès à cet égard, le contestibilité du marché sera restreinte et les opérateurs historiques maintiendront une grande partie de leurs avantages existants.

Une utilisation plus active de la politique de concurrence au niveau national, assortie d'une transparence accrue du comportement des participants sur les marchés de gros, est susceptible de donner des résultats. La coopération entre les régulateurs nationaux, les autorités responsables de la concurrence et la Commission européenne peut elle aussi affronter de grandes améliorations.

4. ÉVALUATION DES PROGRÈS DANS LE SECTEUR DU GAZ

4.1 Résumé

La création du marché intérieur du gaz exige une intégration plus forte et une intensification des efforts en vue de diversifier l'approvisionnement. Il est clair que les États membres peu intégrés avec leurs voisins et ne disposant que de sources extérieures limitées ont éprouvé plus de difficultés à développer la concurrence.

En revanche, les États membres disposant de nombreuses sources différentes et qui ont également libéré des capacités ont obtenu des résultats sensiblement meilleurs. Outre le Royaume-Uni, où les structures de la concurrence sont arrivées à maturité, et en Irlande où les gros utilisateurs ont le droit de choisir leur fournisseur depuis longtemps, les meilleures performances semblent se concentrer dans les pays riverains de la mer du Nord, tels que la Belgique et les Pays-Bas. L'Italie et l'Espagne ont également réalisé d'importants progrès l'année dernière. Quant aux autres, la France a connu un niveau de développement important surtout au nord du pays. Cependant, Allemagne et l'Autriche restent décevants, tandis que les nouveaux États Membres ont des défis historiques qui continuent à empêcher le développement de la concurrence.

4.2 Réglementation efficace et dégroupage

Pour garantir un accès équitable au réseau gazier, il faut non seulement que les redevances d'accès reflètent les coûts, mais aussi prévoir des conditions souples en matière de « nomination » de flux favorables aux nouveaux venus. D'une façon générale, un système d'entrée-sortie tant pour la tarification que pour la réservation de capacités sur le réseau de transport est plus utile pour la mise en place d'un marché concurrentiel. La plupart des États membres se sont d'ailleurs engagés dans cette voie. Cependant, il peut arriver que des procédures rigides dépourvues de mécanismes de suppression automatique en cas de non

¹¹ Communiqué de presse IP/04/1455, 9 décembre 2004

utilisation (« use it or lose it ») constituent également une entrave empêchant l'entrée de nouveaux venus sur le marché. Le niveau élevé des tarifs, notamment pour l'utilisation des réseaux de distribution à basse pression, continue de causer des problèmes.

Les régimes d'équilibrage et de stockage sont également des questions délicates dès lors qu'il s'agit de l'ouverture concrète des marchés. De nombreux régimes seront très imprécis, notamment dans les nouveaux États membres. Il est en conséquence très regrettable qu'on ne soit pas encore parvenu à des procédures standard minimales pour l'accès au stockage lors du récent forum de Madrid.

4.3 Structure du marché et intégration

Un problème essentiel au niveau national est le fait que, dans de nombreux cas, il n'existe qu'une seule entreprise pour commercialiser la quasi-totalité du gaz. Cette situation a d'importantes conséquences sur le potentiel concurrentiel dans le domaine de l'approvisionnement. Même s'il existe plusieurs fournisseurs, leur concurrence mutuelle risque d'être inefficace s'ils achètent tout leur gaz au même grossiste.

Dans la mesure où un marché du gaz naturel européen plus large pourra être mis en place, cette préoccupation perdra évidemment de sa pertinence. Le développement du marché intérieur a cependant été freiné par le maintien de réservations à long terme de capacités de transport. Le manque de cohérence entre les structures de tarification des différents exploitants de systèmes de transport a également empêché la concurrence dans certains domaines. Pour transporter du gaz de Zeebrugues à Budapest, par exemple, il faudrait utiliser au moins cinq réseaux différents. La complexité du calcul de la redevance serait très dissuasive pour tout utilisateur des réseaux.

4.4 Les prix

Les prix du gaz seront très dépendants des prix internationaux du pétrole, qui sont souvent intégrés dans les contrats entre les importateurs de gaz et les pays producteurs. En conséquence, l'augmentation des prix du pétrole en 2004 a eu des répercussions sur le marché gazier: le prix de gros du gaz naturel est passé d'environ 10 euros par MWh à 12 euros par MWh à la fin 2004.

Même si les prix de gros du gaz sont comparables dans les plupart des États membres, les informations les plus récentes sur les prix de détail, publié par Eurostat, montrent l'existence de différences considérables, les prix allant de 10 à 25 euros par MWh pour les gros utilisateurs, et de 15 à 40 euros par MWh pour les ménages.

4.5 Conclusions

Les marchés gaziers continuent de présenter d'importantes rigidités dans de nombreux cas, généralement à cause du manque persistant d'intégration entre les marchés nationaux. En l'absence de concurrence transfrontalière, les opérateurs en place peuvent protéger facilement leur position. En outre, dans plusieurs pays, il est difficile de changer de fournisseur du fait que les régimes d'équilibrage et de stockage sont inadéquats et que les tarifs de distribution sont élevés.

5. SÉCURITÉ D'APPROVISIONNEMENT

Électricité

Globalement, la situation de l'approvisionnement en électricité dans les États membres de l'Union européenne est satisfaisante. En Italie et en Espagne, où des difficultés ont été rencontrées en 2003, la situation s'est considérablement améliorée, grâce à la mise en place de nouvelles capacités. La situation demeure cependant assez tendue dans les pays nordiques¹².

Dans un certain nombre de cas, des mesures spéciales ont été prises pour encourager les investissements dans les capacités de production. De nombreux États membres disposent d'une forme quelconque de paiement de capacité explicite, et il existe en Norvège et en Suède un système d'option de capacité. Dans d'autres pays, il y a un soutien des capacités dans la configuration des marchés de l'équilibrage ou dans les marchés publics de capacités de réserve par les gestionnaires des réseaux de transport. Enfin, certains États membres ont exploité la possibilité d'une procédure de marché public.

Le développement des interconnexions est aussi nécessaire dans de nombreux cas pour s'assurer l'utilisation effective des capacités de production et réduire certaines pressions de congestion sur le réseau de transmission. On reste loin de l'objectif fixé au Conseil européen de Barcelone d'interconnexions transfrontalières représentant 10% des capacités de production. C'est précisément pour cette raison que la Commission avait proposé une directive sur la sécurité des approvisionnements électriques ; les dispositions sur la coordination des investissements et le rôle des régulateurs sont de nature à aider les investissements dans des interconnexions transfrontalières.

Gaz

À l'heure actuelle, les capacités en matière d'importation dans l'Union européenne sont amplement suffisantes pour satisfaire la demande. Pour autant que des capacités soient disponibles, il existe déjà de bonnes raisons pour les pays producteurs et les fournisseurs communautaires de conclure des contrats pour satisfaire une demande croissante. C'est la raison pour laquelle peu de mesures très spécifiques sont actuellement appliquées dans ce domaine au niveau général. À moyen terme, un certain nombre de projets, notamment pour des terminaux GNL, sont en cours ou envisagés. On s'attend à ce que des investissements dans ce domaine se feroient sans mesures de soutien spécifiques.

6. LE SERVICE PUBLIC ET LA PROTECTION DES USAGERS/CONSOMMATEURS

D'ici juillet 2007, tous les clients deviendront des clients éligibles jouissant de la possibilité de choisir les fournisseurs d'électricité et de gaz les plus intéressants. Cependant, il est important que l'ouverture du marché présente aux ménages et aux petites entreprises le même niveau de continuité de service pour l'électricité et le gaz et le même niveau de transparence des prix et des conditions contractuelles, indépendamment du choix du fournisseur. De même, en ce qui concerne les dispositions des Directives relatives à l'étiquetage, les États membres

¹² Selon les données fournies par les exploitants de réseaux de transport. Voir notamment System Adequacy Forecast 2004 – 2010, UCTE, December, 2003; UCTE System Adequacy Retrospect 2003, UCTE, June, 2004.

devront assurer une mise en oeuvre correcte de cette exigence, pour permettre aux clients de choisir leurs fournisseurs en connaissance de cause.

Cependant, certains ménages et petites entreprises estiment d'une façon générale qu'un choix en connaissance de cause est rarement possible, car les comparaisons de prix sont inexistantes ou très difficiles à comprendre. Des améliorations sont nécessaires à cet égard, et l'industrie et les agences de régulation doivent s'assurer que des informations utiles sur les prix et les services offerts soient disponibles d'une façon objective et transparente.

Outre la conformité aux conditions des directives mentionnées, la principale préoccupation de la Commission est que les obligations de service public ne faussent pas le marché et offrent aux fournisseurs un accès égal aux clients. Dans ce contexte les effets, éventuellement distortifs, des prix réglementés pour le consommateur final ont déjà été notés.

7. LES ASPECTS ENVIRONNEMENTAUX

Le marché intérieur de l'énergie devra se développer d'une manière compatible avec les objectifs communautaires en matière de durabilité. À cette fin, il faudra maintenir les mesures incitatives nécessaires pour promouvoir l'utilisation des sources d'énergie renouvelables, la réduction des émissions et la gestion de la demande. La libéralisation offre en outre l'occasion d'entrer sur le marché à de nouveaux opérateurs innovants et d'appliquer des stratégies de différenciation du marché, par exemple sur la base de caractéristiques environnementales.

Les informations fournies par les autorités des États membres montrent que ces politiques continuent d'avoir des effets. En 2003, plus de 7 000 MW de capacités utilisant des sources renouvelables et de capacités de cogénération à haut rendement ont été ajoutées aux portefeuilles des compagnies, en Allemagne et en Espagne pour l'essentiel. Cela représente beaucoup plus de 50% des nouvelles capacités de production créées en 2003. Les perspectives de développement sont importantes, étant donné notamment, les nouvelles technologies comme la micro génération qui commence à être présente sur le marché. De nombreux États membres continuent en outre d'appliquer une approche active de la gestion de la demande au moyen de mesures fiscales incitatives.

8. CONCLUSIONS

L'Europe est en train de créer une grande communauté énergétique qui s'étend bien au-delà des frontières de l'Union, et qui repose sur des règles et des pratiques communes. Les États membres doivent maintenir leur engagement d'atteindre cet objectif dans les décisions qu'ils prennent pour mettre en oeuvre les directives et la restructuration du secteur. Ce n'est que de cette manière que l'objectif d'un marché concurrentiel et sûr pourra être atteint.

Dans ce contexte, les investissements dans les interconnexions, pour soutenir le marché européen, restent très importants. Malgré certains doutes émis au cours de ces dernières années, les préoccupations exprimées dans la Communication et la proposition de directive sur les infrastructures et la sécurité d'approvisionnement sont toujours d'actualité. Il est donc nécessaire de progresser dans ce domaine.

Le rôle des agences de régulation reste une composante vitale de l'introduction de la concurrence et leurs décisions relatives à l'accès au réseau et la configuration du marché auront une influence importante sur le développement du marché. Dans ce contexte il faut

s'assurer qu'elles disposent des ressources humaines et financières nécessaires pour mettre en œuvre leurs travaux.

Il reste à voir si les améliorations apportées au titre des directives suffisent à atteindre les objectifs du marché intérieur, surtout si les États membres adoptent une approche minimaliste en matière de transposition du droit actuel. Il est en tout état de cause certain qu'eu égard à l'augmentation des prix de l'énergie primaire dans le nouveau contexte mondial, il est plus important que jamais pour la Communauté de respecter son engagement de réaliser un marché concurrentiel.