

Bruxelles, le 15.11.2012
COM(2012) 663 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS** Pour un bon fonctionnement du marché intérieur de l'énergie

{SWD(2012) 367 final}
{SWD(2012) 368 final}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Pour un bon fonctionnement du marché intérieur de l'énergie

1. INTRODUCTION

L'Union européenne a besoin d'un marché intérieur de l'énergie concurrentiel, intégré et fluide, qui constitue une structure solide permettant à l'électricité et au gaz de circuler vers les endroits où ils sont nécessaires. Pour affronter les défis que représentent l'énergie et le climat, et pour garantir que les ménages et les entreprises disposent d'un approvisionnement en énergie sûr à un prix abordable, l'Union européenne doit veiller à ce que son marché intérieur de l'énergie fonctionne de manière efficace et flexible. Malgré les grands progrès accomplis ces dernières années dans le fonctionnement de ce marché, des efforts plus importants sont nécessaires pour intégrer les marchés, améliorer la concurrence et faire face aux nouveaux défis. Comme l'a souligné la Commission dans sa feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050¹, il est essentiel, pour réaliser la transition vers une économie à faible intensité de carbone et conserver un approvisionnement sûr à un coût le plus bas possible, de parvenir à intégrer totalement les réseaux et systèmes énergétiques européens et d'ouvrir davantage les marchés de l'énergie.

Faute de grands changements dans le fonctionnement du marché de l'énergie, le système énergétique européen deviendrait moins fiable et plus coûteux, la compétitivité et la prospérité de l'UE diminueraient et le processus de décarbonisation serait freiné. Pour inverser ces tendances, nous devons investir d'urgence dans l'infrastructure de production, de transport et de distribution, ainsi que dans le stockage. Les systèmes énergétiques existants doivent être modernisés; cet objectif a un coût estimé à 1 000 milliards d'euros². Nous devons aussi encourager davantage les mesures d'efficacité énergétique, soutenir la concurrence équitable et donner aux consommateurs les moyens de jouer un rôle actif et de tirer pleinement parti de leurs droits et de leurs possibilités de choix.

C'est pourquoi les chefs d'État ou de gouvernement européens ont fixé clairement, à 2014, l'échéance pour l'achèvement du marché intérieur de l'énergie. Ce marché intérieur de l'énergie n'est pas une fin en soi, mais un instrument clé pour réaliser ce à quoi les citoyens de l'UE aspirent le plus: la croissance économique, l'emploi, la certitude de pouvoir couvrir leurs besoins fondamentaux à un prix abordable et compétitif, ainsi que l'utilisation durable des ressources limitées.

D'ici à 2014, la législation existante doit être totalement mise en œuvre, notamment en mettant en place les règles techniques essentielles au niveau de l'UE et en dotant les autorités de régulation des outils et ressources nécessaires pour faire appliquer effectivement la législation. Les marchés transfrontière du gaz et de l'électricité doivent fonctionner partout dans l'UE, et la mise en œuvre des plans visant à achever les réseaux électriques de l'UE, à les moderniser et à les rendre intelligents doit avoir bien progressé. Ce n'est qu'alors que les

¹ COM(2011) 885.

² COM(2011) 658 final.

consommateurs pourront commencer à tirer tous les avantages du marché intérieur de l'énergie.

Aujourd'hui, l'UE n'est pas en bonne voie pour respecter cette échéance. Les États membres ne progressent que lentement dans l'adaptation de leur législation nationale et dans la création de marchés pleinement concurrentiels auxquels participent les consommateurs; en outre, il leur faut se détourner des politiques d'inspiration purement nationale ou empreintes de repli sur soi, et résister aux voix qui demandent de telles politiques. Ces tendances empêchent le fonctionnement efficace du marché intérieur. Elles menacent même de mettre à mal les progrès que nous avons accomplis dans la construction du marché intérieur de l'énergie. Et pourtant, la valeur ajoutée qu'apportent la mise en commun des politiques énergétiques des États membres et la création de systèmes énergétiques efficaces et sûrs par-delà les frontières nationales est évidente.

La présente communication rappelle les avantages que présentent des marchés de l'énergie européens intégrés; elle examine comment garantir que le marché développe au plus vite tout son potentiel et réponde aux besoins et aux attentes des particuliers et des entreprises dans l'UE. Vu son importance pour l'approfondissement du marché unique, la présente initiative a été définie comme l'une des douze actions prioritaires prévues par la communication «L'Acte pour le marché unique II — Ensemble pour une nouvelle croissance»³.

2. LES AVANTAGES DES MARCHES DE L'ENERGIE OUVERTS, INTEGRES ET FLEXIBLES

Tant les gouvernements nationaux que les entreprises et que les particuliers doivent avoir la certitude que le marché intérieur est le plus avantageux possible pour eux. Ce n'est pas le cas actuellement. Le marché de la production reste très concentré. Dans huit États membres, plus de 80 % de la production d'électricité est encore contrôlée par l'opérateur historique. Dans un marché de l'énergie qui fonctionne bien et où les coûts externes sont traités de façon idéale, les investissements dans la production devraient se faire en fonction de considérations relatives au marché plutôt qu'en fonction des subventions. Les marchés de l'énergie en général sont perçus comme non transparents ou insuffisamment ouverts aux nouveaux opérateurs, y compris aux fournisseurs de services du côté de la demande. Les investissements économiquement rationnels dans l'efficacité énergétique ne sont pas effectués, ou sont insuffisants. La satisfaction des consommateurs est faible même dans les États membres dont les marchés de l'énergie sont aujourd'hui relativement concurrentiels.

Malgré cela, le marché intérieur de l'énergie a d'ores et déjà apporté des avantages indéniables, et les gains potentiels demeurent plus attrayants que jamais.

2.1. Beaucoup de chemin a déjà été parcouru

Davantage de choix et de flexibilité pour les consommateurs

Au moins 14 compagnies européennes d'électricité et/ou de gaz sont actuellement actives dans plus d'un État membre, et vingt États membres comptent plus de trois fournisseurs

³ COM(2012) 573 final.

d'électricité principaux⁴. Dans les deux tiers des États membres, même les ménages et les petites entreprises ont désormais le choix entre plusieurs fournisseurs.

Les outils de comparaison des prix aident les consommateurs à s'approvisionner au meilleur prix. Des taux de changement de fournisseur élevés, liés à la compréhension par le consommateur des avantages d'un tel changement, ont été observés dans un certain nombre d'États membres, de la Suède à la République tchèque en passant par le Royaume-Uni, l'Irlande ou la Belgique⁵.

Une tarification plus concurrentielle

L'ouverture du marché, l'accroissement des échanges transfrontaliers, l'intégration accrue des marchés et le renforcement de la concurrence⁶, encouragés par la législation de l'UE et par l'exécution forcée des règles en matière de concurrence et d'aides d'État, permettent de maintenir les prix sous contrôle⁷, ce qui contribue à maintenir des emplois industriels dans l'UE et profite à tous les consommateurs.

Cependant, la facture énergétique payée par le consommateur ne se résume pas au coût de l'énergie proprement dite, ce qui rend moins visible cet effet sur les prix. Les redevances des réseaux de transport et de distribution, ainsi que les taxes et droits, constituent une part substantielle du total facturé⁸. Ces redevances, taxes et droits ne sont pas toujours répartis de manière égale entre tous les groupes de clients et pèsent en particulier sur la facture des ménages. Ils sont déterminés au niveau des États membres et sont régis par des politiques nationales⁹. Dans certains États membres, les taxes et droits constituent environ 50 % de la facture énergétique finale¹⁰. Dans l'UE-15, la part des taxes dans la facture finale des clients résidentiels a augmenté, passant en moyenne de 22 % en 1998 à 28 % en 2010¹¹.

Des marchés de gros plus liquides et plus transparents

⁴ Voir aussi le tableau n° 12 dans le document de travail des services de la Commission intitulé *Energy Markets in the European Union in 2011* (ci-après le «DTS 1»).

⁵ *Consumer Markets Scoreboard*, Commission européenne, DG Santé et consommateurs, http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/cms7_en.htm; *The functioning of retail electricity markets for consumers in the European Union*, étude réalisée pour la Commission européenne – DG Santé et consommateurs, 2010 (l'«étude sur les marchés de détail de l'électricité»), http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/docs/retail_electricity_full_study_en.pdf.

⁶ Voir DTS 1, p. 47.

⁷ Tandis que les prix des produits énergétiques primaires ont augmenté, ces dernières années, de 14 % par an pour le pétrole brut, de près de 10 % pour le gaz et de 8 % pour le charbon, les prix de gros de l'électricité dans l'UE ont connu une augmentation bien moindre (3,4 %). Voir DTS 1, figure 29.

⁸ Ils sont utilisés, entre autres, pour refléter les externalités environnementales de l'utilisation de l'énergie, comme recommandé par la Commission dans le cadre des examens annuels de la croissance 2011 et 2012 [COM (2011) 11 final, COM (2011) 815 final], ainsi que dans les conclusions du Conseil européen (EUCO 10/1/11 REV1), afin d'alléger la fiscalité sur le travail en taxant, entre autres, la consommation et la pollution de l'environnement, en tenant dûment compte de la compétitivité de l'industrie de l'UE et des prix à la consommation. Cependant, il se peut aussi qu'ils soient utilisés pour accroître les recettes.

⁹ Pour le détail de ces éléments par État membre, voir DTS 1, partie 3.

¹⁰ Voir DTS 1, partie 2, figure 33.

¹¹ Voir l'étude intitulée «Price developments on the EU retail markets for electricity and gas 1998 – 2011», p. 2, http://ec.europa.eu/energy/observatory/electricity/doc/analysis_retail.pdf. Toutefois, la part moyenne de la fiscalité environnementale dans le total des recettes fiscales de l'UE est en baisse. *Taxation trends in the European Union*, Union européenne 2011: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DU-11-001/EN/KS-DU-11-001-EN.PDF

La liquidité et la transparence des marchés du négoce de l'électricité ont progressivement augmenté à la suite du «couplage de marchés» entre États membres¹². Le couplage de marchés s'est répandu du nord-ouest de l'UE vers les autres régions. Actuellement, 17 États membres sont «couplés». La constitution du marché «All-Island» en Irlande en 2007 a aussi contribué à la construction du marché intérieur de l'électricité. Ces évolutions ont fait augmenter les échanges transfrontière et la convergence des prix¹³. La transparence se renforce, notamment à la suite du règlement concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie (REMIT) adopté en 2011¹⁴.

Les compagnies de gaz effectuent de plus en plus d'échanges entre elles, et les plateformes de négociation du gaz («nœuds gaziers») ont connu une croissance impressionnante entre 2003 et 2011, puisque leur activité a décuplé. Les marchés de l'UE comportant des nœuds gaziers liquides ont pu bénéficier beaucoup plus de leur exposition à la concurrence à l'intérieur du secteur gazier, notamment vis-à-vis des marchés mondiaux du GNL influencés par des événements extérieurs à l'UE comme par exemple la «révolution du gaz de schiste» aux États-Unis. Le contraste est frappant entre les effets bénéfiques observés sur les prix de gros du gaz dans les marchés liquides et concurrentiels dans l'UE et la situation dans les marchés moins liquides et concurrentiels¹⁵.

Des approvisionnements plus sûrs

La liquidité accrue des marchés de gros a aussi renforcé la sécurité d'approvisionnement dans l'UE. Pour le gaz, le nombre de pays qui fournissent du gaz à l'Europe en quantité importante est passé de 14 à 23 entre 2000 et 2010. Les effets sur la sécurité d'approvisionnement ont pu être observés début février 2012, lorsqu'une demande exceptionnellement élevée de gaz et d'électricité due à un temps extrêmement froid a coïncidé avec des importations réduites de gaz. Les signaux de prix à court terme sur les divers nœuds gaziers et bourses d'échange d'électricité de la partie occidentale de l'UE ont attiré le gaz là où il était le plus nécessaire et ont permis que toutes les capacités de production d'électricité soient mobilisées, de sorte que l'approvisionnement en énergie des consommateurs finaux est demeuré intact.

Davantage de coordination et de transparence dans les relations avec les pays tiers

L'UE et ses États membres ont reconnu la nécessité de coordonner davantage leurs relations extérieures dans le domaine de l'énergie¹⁶, en particulier avec les pays producteurs, consommateurs et de transit¹⁷. Cela donne plus de poids à l'UE dans ses relations commerciales en matière d'énergie.

¹² Le couplage de marchés permet d'optimiser la capacité d'interconnexion et de garantir, grâce à la mise en relation automatique des acheteurs et des vendeurs des deux côtés d'une frontière, que l'électricité circule des zones à bas prix vers les zones à prix élevés.

¹³ La Commission continue de veiller à ce que les bourses d'échange d'électricité ne s'engagent pas dans des pratiques anticoncurrentielles, excédant la coopération nécessaire aux fins des projets de couplage de marchés.

¹⁴ JO L 326 du 8.12.2011, p. 1.

¹⁵ Voir DTS 1, carte 1, page 31.

¹⁶ Décision n° 994/2012/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant un mécanisme d'échange d'informations en ce qui concerne les accords intergouvernementaux conclus entre des États membres et des pays tiers dans le domaine de l'énergie, JO L 299 du 27.10.2012, p. 13. Voir également COM (2012) 218 final.

¹⁷ En Europe, les autorités nationales de régulation coordonnent leurs travaux sur les questions internationales au sein du Conseil des régulateurs européens de l'énergie (CEER).

À l'initiative de l'UE, les avantages découlant de l'application des règles du marché intérieur de l'énergie ont été étendus aux Balkans occidentaux et à d'autres pays voisins, en particulier par le traité instituant la Communauté de l'énergie¹⁸. La Communauté de l'énergie peut s'étendre davantage, et devrait le faire, afin d'établir un marché de l'énergie sans cesse croissant, qui dépasse les frontières de l'UE. Le commerce de l'énergie au sein de marchés qui fonctionnent bien représente un réel avantage pour la Communauté de l'énergie, pour les autres pays voisins de l'UE et pour cette dernière. De tels marchés créent de la valeur tant pour les pays importateurs que pour les pays exportateurs et permettent l'utilisation complémentaire des ressources naturelles de différentes régions. L'UE aide et soutient les pays de la Communauté de l'énergie face aux défis qu'ils rencontrent dans l'application des règles du marché intérieur de l'énergie.

Des progrès importants ont aussi été réalisés dans la définition de bonnes pratiques en matière de réglementation et de normes techniques communes, sur la base des principes du marché intérieur de l'énergie, avec les pays du sud de la Méditerranée, ouvrant la voie à l'entrée sur le marché intérieur de l'énergie de flux importants d'électricité d'origine renouvelable et à des projets communs d'infrastructures dans le cadre de la politique européenne de voisinage.

2.2. Il est encore possible d'aller plus loin

Outre les avantages susmentionnés, il existe un certain nombre de domaines dans lesquels les travaux en cours devraient bientôt porter leurs fruits.

Davantage de pouvoir aux consommateurs pour contrôler leurs dépenses en énergie

Il est probable qu'à l'avenir, les prix de l'énergie continuent à augmenter, notamment parce que la demande mondiale de combustibles ne faiblira pas et parce que des investissements seront nécessaires pour maintenir en état et pour moderniser les systèmes énergétiques vieillissants de l'UE¹⁹. Cependant, le marché intérieur de l'énergie peut faire en sorte que les investissements soient effectués au meilleur rapport coût/efficacité et que, vu les pressions concurrentielles sur les fournisseurs, les coûts avant impôts pour les ménages et les entreprises restent sous contrôle. Les estimations indiquent que dès aujourd'hui, les consommateurs de l'UE pourraient économiser jusqu'à 13 000 000 000 EUR par an s'ils adoptaient le tarif de l'électricité le moins cher existant²⁰. Ce potentiel reste cependant en grande partie inexploité, car beaucoup de gens ne sont toujours pas informés pleinement des possibilités créées par le marché ou ne sont pas en mesure d'en faire tout l'usage possible²¹.

Un meilleur contrôle de la consommation avec les technologies intelligentes

Les nouveaux services énergétiques ouverts à de nouveaux acteurs, ainsi que les incitations provenant du marché, peuvent aider les consommateurs à mieux gérer leurs factures en leur permettant de consommer l'énergie au meilleur rapport coût/efficacité et de produire plus facilement leur propre électricité.

¹⁸ Signé en 2005. Les membres sont les pays des Balkans occidentaux, l'Ukraine et la Moldavie; la Norvège, la Turquie, l'Arménie et à la Géorgie ont le statut d'observateurs.

¹⁹ Voir la communication de la Commission «Feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050», p. 2, 5, 6 et 7. La décarbonisation du système énergétique ne serait pas plus coûteuse que la poursuite des politiques actuelles.

²⁰ Étude sur les marchés de détail de l'électricité.

²¹ Dans l'ensemble de l'UE, le degré d'information des consommateurs est faible: un tiers d'entre eux seulement comparent les offres (voir l'étude sur les marchés de détail de l'électricité).

Les évolutions techniques ultérieures appuieront cette tendance. Les systèmes intelligents de mesure facilitent la microproduction par les consommateurs et peuvent contribuer à réduire la consommation d'énergie des ménages. En outre, ils permettent d'adapter la consommation d'électricité en temps réel en fonction des fluctuations des prix sur le marché. Il a été démontré que le coût de l'énergie pour un ménage peut être réduit de 13 %, mais peut l'être encore plus en combinaison avec la domotique²².

La nouvelle directive relative à l'efficacité énergétique, qui comprend des dispositions concernant la production décentralisée et la réaction du côté de la demande²³, aidera le marché à évoluer en ce sens. La coopération entre les compagnies d'utilité publique (en particulier celles des secteurs de l'énergie et de celui des télécommunications) peut permettre de réaliser les investissements liés au meilleur rapport coût/efficacité²⁴.

Davantage de concurrence grâce à un meilleur accès aux réseaux de transport

Il ne suffit pas de disposer de réseaux de transport: il est tout aussi important que tous les acteurs du marché soient en mesure de les utiliser. Telle était la conclusion tirée par la Commission à la suite de son enquête sectorielle sur le fonctionnement des marchés de l'énergie en 2007²⁵.

Le manque d'accès ouvert et non discriminatoire à l'infrastructure de transport empêche les nouveaux arrivants sur le marché d'entrer en concurrence de façon équitable. Les règles de l'UE obligent les États membres à séparer (dissocier) leurs entreprises de transport et de distribution²⁶. Une nouvelle branche du secteur est apparue, centrée uniquement sur le transport, et affiche un profil de plus en plus transfrontière. Les réseaux européens de GRT (REGRT-E et REGRTG) et l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) jouent un rôle important en veillant à ce que les infrastructures existantes soient utilisées plus efficacement et à ce que de nouvelles infrastructures soient planifiées et élaborées de façon optimale, dans une perspective plutôt européenne que centrée sur l'entreprise, en utilisant les meilleures technologies disponibles. L'accès effectif à l'infrastructure de transport dans toute l'UE exigera la poursuite de l'application rigoureuse des règles en matière de dissociation et de concurrence.

Une utilisation et un développement plus efficaces des réseaux

La réglementation technique paneuropéenne (orientations et codes contraignants) peut apporter de nouvelles améliorations de l'efficacité des réseaux. Les fournisseurs et les utilisateurs devraient accéder plus facilement à l'infrastructure et profiter plus aisément des coûts de transaction plus faibles pour les échanges transfrontière. Dans le secteur du gaz, de nouvelles règles en matière de gestion de la congestion et l'attribution transparente des capacités des gazoducs peuvent supprimer les obstacles à l'accès au réseau. Dans le secteur de

²² Étude VaasaETT, «Empower Demand», <http://www.esmig.eu/press/filestor/empower-demand-report.pdf>.

²³ COM(2011) 370.

²⁴ Consultation publique de la DG Réseaux de communication, contenu et technologies: http://ec.europa.eu/information_society/policy/doc/library/public_consult/cost_reduction_hsi?cost_reduction.pdf.

²⁵ COM(2006) 851 final.

²⁶ À ce jour, la Commission a reçu les projets de décisions de certification pour plus de quarante gestionnaires de réseau de transport (GRT) dans treize États membres, sur 99 GRT qui nécessitent une certification. Dix-huit de ces GRT vont être certifiés comme étant dissociés au niveau des structures de propriété.

l'électricité, de nouvelles règles, concernant notamment le marché d'équilibrage transfrontalier et la liquidité des marchés intrajournaliers²⁷, devraient, en combinaison avec les réseaux intelligents, contribuer à améliorer la flexibilité du système et l'intégration à grande échelle de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables, ainsi que la mobilisation des ressources liées à la réaction du côté de la demande, outre celles liées à la production. Ainsi, les producteurs d'énergies renouvelables pourront participer pleinement à un marché réellement concurrentiel et assumer progressivement les mêmes responsabilités que les producteurs conventionnels, y compris en matière d'équilibrage.

3. TIRER LE MEILLEUR PARTI DU MARCHÉ INTÉRIEUR DE L'ÉNERGIE

Bien que les avantages d'un marché de l'énergie qui fonctionne bien deviennent progressivement visibles, certains défis doivent être relevés d'urgence pour achever le marché intérieur de l'énergie en 2014 au plus tard - sans quoi la transition vers des systèmes durables, innovants, à faible intensité de carbone et économes en énergie d'ici à 2020 et au-delà pourrait être compromise, et les investissements urgents pourraient ne pas être réalisés au coût le plus bas possible, voire ne pas l'être du tout.

3.1. Le défi portant sur la mise en application

3.1.1. Mettre en œuvre le «troisième paquet énergie»

La structure du marché intérieur de l'énergie est claire. Elle est définie dans le «troisième paquet énergie»²⁸ et dans la législation complémentaire²⁹. Les éléments constitutifs de ce marché existent, mais, pour que le marché fonctionne, ils doivent être effectivement mis en œuvre³⁰. Les retards dans la mise en œuvre ont des effets négatifs sur tous les acteurs et sont donc inacceptables, qu'ils concernent l'ouverture du marché ou la protection efficace des consommateurs et la liberté d'action de ceux-ci.

La Commission mène, à titre prioritaire, des procédures d'infraction contre les États membres qui n'ont pas encore totalement transposé les directives du «troisième paquet

²⁷ Les marchés intrajournaliers et les marchés d'équilibrage permettront à leurs participants (y compris les consommateurs) d'ajuster leur production et leur consommation en réaction au changement de certaines circonstances, notamment en fonction des prix. Des marchés intrajournaliers liquides sont nécessaires pour permettre la planification de l'offre et de la demande sur une base horaire, qui n'est pas encore une réalité à l'échelle européenne. Des marchés d'équilibrage transfrontière aideront à éviter des coûts non nécessaires liés à l'achat de services d'équilibrage sur une base purement nationale. Grâce à ces dispositifs, la demande et l'offre seront mises en correspondance par-delà les frontières pour tous les délais.

²⁸ Directives 2009/72/CE et 2009/73/CE, règlements (CE) n° 713/2009, n° 714/2009 et n° 715/2009.

²⁹ En particulier: le règlement (UE) n° 994/2010 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et abrogeant la directive 2004/67/CE; le REMIT et la proposition de règlement concernant des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes.

³⁰ Les détails de la politique de mise en œuvre du «troisième paquet énergie» ont été exposés dans la communication «Une meilleure gouvernance pour le marché unique» [COM(2012) 259 final]. Le Conseil européen d'octobre 2012, faisant référence à cette communication, a invité les États membres à prendre des mesures urgentes. Le suivi de cette politique sera effectué, entre autres, dans le cadre du semestre européen.

³¹ Voir DTS 1, partie 4. Depuis septembre 2011, la Commission a lancé 19 procédures d'infraction pour non-transposition de la directive 2009/72/CE et 19 procédures pour non-transposition de la directive 2009/73/CE. Au 24 octobre 2012, seules 12 de ces procédures ont été clôturées; les autres sont en cours. Cela ne porte pas atteinte au droit de la Commission d'engager ultérieurement des procédures pour non-

énergie» ou ne l'ont pas fait correctement³¹. La Commission a l'intention de fournir régulièrement des informations sur l'état de mise en œuvre de la législation relative au marché intérieur de l'énergie dans chaque État membre et sur les procédures d'infraction.

Avec l'appui du CEER, elle facilitera l'échange de bonnes pratiques entre États membres sur les grandes questions liées aux consommateurs, notamment les outils de comparaison des prix, la transparence des tarifs et des factures et la définition du concept de consommateur vulnérable.

Les autorités nationales de régulation pour l'énergie sont appelées à diffuser les informations auprès des consommateurs. La Commission fournira sur l'internet, avant la fin de 2012 et pour les marchés de l'énergie de chaque État membre, des informations relatives aux droits des consommateurs d'énergie, aux sources d'informations qui leur sont destinées, ainsi qu'à leur protection.

3.1.2. Vers des conditions de concurrence équitables

Les autorités de régulation dans le domaine de l'énergie et les autorités de la concurrence, tant au niveau de l'UE qu'au niveau national, doivent agir avec détermination pour que toutes les entreprises sur le marché bénéficient de l'égalité de traitement et que des conditions de concurrence équitables soient établies et maintenues³². La Commission veillera activement à l'application des règles de concurrence.

Ces actions sont particulièrement importantes lorsque les avantages acquis par les opérateurs historiques agissent comme des obstacles à l'entrée pour les nouveaux opérateurs. La Commission continuera à faire appliquer les règles relatives aux ententes et aux aides d'État dans le secteur de l'énergie afin que les obstacles à la concurrence supprimés par la réglementation ne soient pas réinstaurés par des actions des entreprises ou des autorités publiques qui pourraient créer des distorsions sur le marché.

La Commission pressera les autorités publiques de garantir que les concessions, par exemple pour les installations de production hydroélectriques, les installations de stockage ou l'exploitation des réseaux de distribution, soient attribuées en pleine conformité avec les principes du traité et le droit dérivé de l'UE. La manière la plus appropriée d'y parvenir devrait consister à réaliser des appels d'offres pour ces concessions sur une base non discriminatoire, à l'aide d'instruments transparents tels que des enchères. La Commission entend évaluer l'adéquation des mesures réglementaires existantes au regard de cet objectif.

Il est également important de mettre en place des conditions de concurrence équitables entre entreprises de l'UE et entreprises d'autres pays. Les règles du marché intérieur et les

transposition de certaines dispositions si des lacunes sont décelées, par exemple, dans le contexte d'un contrôle de conformité (toutes les mesures nationales de transposition notifiées à Commission font l'objet d'un examen quant à leur conformité au droit de l'UE).

³²

Il est apparu que l'application du droit de la concurrence a contribué à rendre plus équitables les conditions de concurrence dans le secteur de la production d'électricité, notamment avec la procédure pour entente contre E.On (2008) ou l'affaire de concentration GDF Suez/International Power (2011), et dans le secteur de l'approvisionnement en gaz, notamment avec les affaires RWE (2009) ou ENI (2010).

transactions sur des bourses d'échange d'électricité liquides permettent d'ouvrir le marché de l'énergie de l'UE aux gestionnaires de pays tiers. Une fois établis dans l'UE, ces gestionnaires de pays tiers ont les mêmes droits et les mêmes obligations que les gestionnaires européens. L'absence de restrictions ou de droits à l'importation pour le gaz et l'électricité fait que le marché européen de l'énergie est l'un des plus ouverts au monde et constitue un bon exemple pour la facilitation des échanges d'énergie au niveau mondial. La politique commerciale de l'UE vise à garantir que les entreprises de l'UE puissent entrer en concurrence sur un pied d'égalité dans les pays tiers, sur les marchés d'origine de leurs concurrents. Avec ses 500 millions de consommateurs, le marché intérieur de l'énergie donne du poids à l'UE et à ses entreprises dans les échanges internationaux.

3.1.3. *Comblant le fossé entre États membres*

Si l'UE doit mettre en place un marché unique de l'électricité et du gaz, elle ne doit laisser en arrière aucun État membre ni aucune région. Cependant, en réalité, l'évolution du marché de l'énergie, du point de vue économique, diverge fortement entre les pays³³, par exemple, en ce qui concerne le marché du gaz, entre le nord-ouest et l'est de l'UE.

La Commission et l'ACER encourageront les initiatives régionales pouvant jouer un rôle de premier plan pour combler le fossé. Ces initiatives régionales devraient aider à mettre en place des bourses d'échange d'électricité et des nœuds gaziers régionaux supplémentaires, et à atteindre aussi rapidement que possible l'objectif de couplage intégral des marchés de l'électricité dans l'UE³⁴.

Cependant, dans les États membres où il n'existe qu'un seul fournisseur et pas de raccordement du réseau à d'autres fournisseurs, appliquer les modalités d'organisation du marché régional n'a pas beaucoup d'utilité. La Commission est déterminée à aider ces États membres à rattraper leur retard. Mais les progrès ne seront pas possibles sans réformes fondamentales dans les pays concernés.

Les États membres doivent encourager la concurrence en développant l'infrastructure, en particulier pour soutenir l'activité transfrontière, et en éliminant les obstacles à l'entrée sur le marché.

3.2. **Le défi portant sur les consommateurs: les aider à tirer parti des possibilités**

Une application rigoureuse des règles de protection des consommateurs est cruciale, mais elle ne sera pas suffisante. Pour tirer parti autant que possible des avantages du marché intérieur, les consommateurs, notamment les particuliers et les petites entreprises, doivent avoir la possibilité de jouer un rôle actif sur le marché, et s'y sentir incités.

Actuellement, les PME et les ménages sont plus passifs que les grands clients industriels et sont donc pénalisés, car ils n'exploitent pas les différences de prix existantes. Cela peut s'expliquer en partie par l'inefficacité de la protection des consommateurs ou par le manque de transparence ou d'informations faciles à utiliser pour le consommateur, facteurs qui

³³ Voir DTS 1, parties 2 et 3.

³⁴ Communication de la Commission «Rôle futur des initiatives régionales», COM(2010) 721 final.

engendrent un faible niveau de satisfaction³⁵ et de confiance des consommateurs. Or, si les consommateurs n'ont pas goût à la participation active au marché, les services ne se diversifient pas et ceux à valeur ajoutée ne se développent pas³⁶.

3.2.1. Permettre la fourniture de services divers et innovants au consommateur

Faire la meilleure affaire possible peut nécessiter de changer de fournisseur pour réduire les factures ou bénéficier d'un service de meilleure qualité, choisir des formules de prix qui récompensent l'utilisation rationnelle de l'énergie ou facilitent la microproduction, etc. Dans les marchés concurrentiels, les consommateurs se voient offrir un choix diversifié, les fournisseurs tentant de répondre aux besoins et préférences divers des consommateurs. Certains fournisseurs visent les consommateurs attentifs aux prix en exerçant une concurrence sur les coûts, tandis que d'autres basent leur offre sur une qualité de service élevée ou sur des services à valeur ajoutée et des services auxiliaires, voire lient des services énergétiques à d'autres services (de télécommunications par exemple).

Le déploiement rapide des compteurs intelligents, comme prévu dans l'acquis de l'UE, peut servir d'impulsion pour les services de réaction du côté de la demande et d'autres services innovants et intelligents. Par exemple, les consommateurs peuvent avoir la possibilité de profiter de prix plus bas lorsque la demande est faible et d'éviter la consommation d'énergie pendant les périodes de pointe. Ainsi, les consommateurs bénéficieront d'avantages accrus et d'un choix plus vaste. Ces offres de service dépendront non seulement de la capacité des entreprises à faire face à la diversité des motivations et des capacités des consommateurs en ce qui concerne leur consommation d'énergie, mais aussi de l'existence de plans tarifaires diversifiés, flexibles ou dynamiques³⁷.

Toutefois, à l'heure actuelle, la réglementation des prix de nombreux États membres empêche les fournisseurs d'offrir des services attrayants³⁸ et des plans tarifaires dynamiques sur mesure. Elle décourage les nouveaux arrivants qui pourraient concurrencer les opérateurs en place. Dans certains États membres, les prix sont même fixés par l'État, pour certains groupes de clients ou pour l'ensemble d'entre eux, à des niveaux inférieurs aux prix du marché. Il se peut alors que les déficits liés aux tarifs de l'énergie soient supportés par les entreprises du secteur énergétique ou par les finances publiques, avec pour conséquence possible des coûts importants pour les futurs consommateurs d'énergie ou pour les contribuables. Cette méthode n'incite pas non plus à utiliser l'énergie de façon rationnelle. Cette situation ne favorise évidemment pas le développement d'un marché concurrentiel et n'est pas durable sur le plan économique.

³⁵ Les consommateurs attribuent une note médiocre aux marchés de l'électricité et du gaz. En 2012, le marché de l'électricité se classait 26^e sur 30 marchés de services, affichant un score particulièrement faible dans les pays du sud de l'Europe (le meilleur classement étant obtenu au Luxembourg et le moins bon en Bulgarie). Le marché du gaz se classait 21^e sur 30 marchés de services (la Slovaquie affichant le meilleur classement et la Belgique, le moins bon). Le marché de l'électricité comme celui du gaz affichent des scores médiocres en ce qui concerne le choix, la comparabilité et le changement de fournisseur ou de tarif, ce qui semble indiquer que les consommateurs n'utilisent pas pleinement les possibilités d'économies créées par la libéralisation du marché. Les détails des résultats pays par pays sont présentés dans le DTS 1, partie 3. Voir http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/cms_en.htm.

³⁶ Ces faits ont été reconnus par le Comité économique et social européen (CESE). Dans le cadre de son travail avec les organisations de la société civile, le CESE encourage un débat éclairé et structuré sur les questions d'énergie au sein de la société civile, ainsi qu'entre la société civile organisée et les décideurs. BEUC, '[Empowering Consumers through Smart Meters](http://bit.ly/JKn9R7)', pp. 23-26, <http://bit.ly/JKn9R7>.

³⁷ ³⁸ Cela pourrait expliquer en partie les faibles taux de changement de fournisseur observés dans plusieurs États membres. Pour de plus amples informations sur ces taux, voir DTS 1, partie 3.

En effet, les prix réglementés, même s'ils permettent de couvrir les coûts d'exploitation, n'envoient pas les signaux de prix nécessaires pour garantir des investissements efficaces. Ils sont perçus par les investisseurs comme un signe d'ingérence politique, ce qui entrave les investissements. Tandis qu'un certain nombre d'États membres³⁹ ont déjà libéré les prix de l'électricité et du gaz de toute intervention de l'État, y compris pour les clients de détail, et que la Commission est convenue avec plusieurs autres⁴⁰ de la suppression progressive, sans retard, des prix réglementés, la majorité des États membres continuent néanmoins d'intervenir d'une façon ou d'une autre dans la formation des prix de détail.

Par le passé, la Commission a ouvert plusieurs procédures d'infraction contre des États membres qui réglementaient les prix pour les clients industriels. Un arrêt récent de la Cour de justice de l'Union européenne affirme clairement que la réglementation des prix ne peut être compatible avec le droit de l'UE que dans certaines circonstances strictement définies⁴¹.

Les États membres devraient s'efforcer de ne plus réglementer les prix de l'électricité et du gaz, pour tous les consommateurs, y compris les ménages et les PME, eu égard à l'obligation de service universel et à la nécessité de protéger efficacement les consommateurs vulnérables. Les fournisseurs devraient présenter clairement à leurs clients les différents éléments de coût qui composent le prix final, afin d'encourager la prise de décisions en connaissance de cause.

La Commission continuera d'insister pour que des calendriers de suppression des prix réglementés soient mis en place dans le cadre des réformes structurelles des États membres. Elle continuera de promouvoir la formation des prix de détail selon les principes du marché, y compris en lançant des procédures d'infraction contre les États membres qui conservent une réglementation des prix non conforme aux conditions définies par le droit de l'UE.

3.2.2. Une assistance ciblée pour mieux protéger les consommateurs vulnérables

Il se peut que les prix finals de l'énergie pour les consommateurs continuent à augmenter au cours des prochaines années, avec des incidences négatives notamment pour les consommateurs faibles sur le plan économique. Ces derniers devraient donc être protégés de façon adéquate. Cependant, les subventions ou la réglementation visant à abaisser le prix global de l'énergie tendent à ne pas encourager un comportement économe en énergie, ne visent pas spécialement les personnes qui en ont le plus besoin et peuvent fausser la concurrence. Tandis que l'aide financière aux consommateurs vulnérables peut s'inscrire dans le cadre de la politique sociale, l'aide aux améliorations de l'efficacité énergétique représente une forme d'assistance d'un bon rapport coût/efficacité⁴².

Les changements en cours dans le secteur de l'énergie peuvent représenter un défi supplémentaire pour certains consommateurs qui n'auraient pas les outils ou les compétences (littérisme, accès à l'information en ligne et hors ligne, etc.) nécessaires pour participer

³⁹ Allemagne, Autriche, Finlande, Luxembourg, Pays-Bas, République tchèque, Royaume-Uni, Suède, Slovaquie.

⁴⁰ Roumanie, Grèce, Portugal.

⁴¹ Affaire C-265/08, Federutility et autres contre Autorità per l'energia elettrica e il gas.

⁴² Le 22 juin 2011, la Commission a proposé une nouvelle directive visant à intensifier les efforts des États membres en vue d'une utilisation plus efficace de l'énergie à tous les stades de la chaîne énergétique, depuis la transformation de l'énergie et sa distribution jusqu'à sa consommation finale. Le 4 octobre 2012, le Conseil a approuvé l'accord politique sur cette directive relative à l'efficacité énergétique. Le Parlement européen avait voté en faveur de cet accord le 11 septembre 2012.

activement au nouveau marché qui se développe et profiter de ses avantages. Ces consommateurs pourraient avoir besoin d'aides supplémentaires de nature non financière, qui les aideraient aussi à comprendre leurs droits et leurs responsabilités.

La vulnérabilité n'est pas en soi un argument contre la poursuite de la libéralisation, mais son existence montre qu'une protection adéquate des consommateurs, notamment ceux qui sont vulnérables, sera l'un des facteurs de réussite essentiels de l'achèvement du marché intérieur de l'énergie de l'UE.

Les États membres devraient fournir une assistance ciblée aux consommateurs vulnérables pour faire face à leur situation de faiblesse économique et les aider à faire des choix éclairés sur des marchés de détail de plus en plus complexes. La Commission aidera les États membres à définir ce qu'est un consommateur d'énergie vulnérable et les causes de cette vulnérabilité en fournissant des orientations et en facilitant l'échange de bonnes pratiques.

Dans leur lutte contre la vulnérabilité des consommateurs et contre la pauvreté énergétique, les États membres devraient souligner l'importance des améliorations en matière d'efficacité énergétique.

3.3. Le défi portant sur la transition: préparer les systèmes énergétiques européens pour l'avenir

Nos systèmes énergétiques viennent d'entamer une transition majeure. Des investissements importants sont nécessaires pour remplacer les systèmes énergétiques vieillissants de l'UE, les décarboniser et les rendre économes en énergie, et pour accroître la sécurité d'approvisionnement. L'UE soutient ces investissements au moyen de divers instruments tels que le programme énergétique européen pour la relance, le futur mécanisme pour l'interconnexion en Europe, la politique de cohésion de l'UE⁴³ et «Horizon 2020»⁴⁴. Des investissements ont lieu⁴⁵, mais leur rythme doit s'accélérer si nous voulons atteindre nos objectifs.

Le marché intérieur de l'énergie peut aider l'UE à accomplir la transition: des marchés qui fonctionnent bien encouragent le changement des systèmes et y contribuent bien plus efficacement et à bien moindre coût que n'importe quelle planification centrale ou remise en état fondée sur les subventions. Le changement de système ne peut néanmoins se produire en l'absence d'une infrastructure correctement intégrée et moderne.

3.3.1. Laisser fonctionner le marché pour encourager les investissements adéquats

Avant la libéralisation, des compagnies énergétiques nationales, verticalement intégrées, contrôlaient l'ensemble du système, de la production à la consommation. Avec le développement d'un marché concurrentiel, sur lequel sont actifs de multiples producteurs et

⁴³ Dotée d'au moins 11 000 000 000 EUR de crédits prévisionnels pour la période 2007-2013. Pour la période 2014-2020, la Commission a proposé une concentration significative des efforts de l'UE au titre de la politique de cohésion sur les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, y compris les réseaux intelligents, ainsi qu'un fort accent sur la RDTI. Les États membres et les régions doivent veiller à ce que ces financements viennent s'ajouter aux investissements privés et les stimulent sans les évincer.

⁴⁴ Visant un soutien soigneusement ciblé à la R&D.

⁴⁵ Voir le document de travail des services de la Commission intitulé *Investment Projects in Energy Infrastructure* («DTS 2»).

gestionnaires de réseau dissociés, aucune entité ne peut assurer à elle seule la fiabilité du système énergétique. Les participants au marché sont interdépendants. L'intégration de l'énergie d'origine éolienne et solaire en plus grandes quantités⁴⁶ fait varier davantage l'offre et la demande et accroît la difficulté de maintenir en permanence l'équilibre entre celles-ci, du moins tant que les possibilités de stockage et de réaction du côté de la demande et ne se sont pas améliorées.

Cependant, ces défis pour le système électrique peuvent être relevés à condition que le cadre réglementaire définisse clairement le rôle des différents acteurs participant à la fourniture d'électricité aux clients finals: producteurs, gestionnaires de réseau, prestataires de services de réaction du côté de la demande, fournisseurs et consommateurs. La flexibilité, du côté de l'offre comme du côté de la demande, peut et devrait être récompensée d'après des signaux de prix fondés sur le marché (à court, moyen et long terme) qui encouragent la production et l'utilisation économes en énergie de l'électricité. À cette fin, l'application des règles relatives aux ententes interviendra en complément de la réglementation. Les interventions publiques qui découragent les investissements privés et nuisent au marché intérieur doivent être évitées.

Flexibilité

Le marché, si on le laisse fonctionner, indiquera à tout moment la valeur économique de l'électricité. Les prix seront bas en cas de brusque envolée de l'offre (production abondante d'énergie éolienne et solaire, par exemple), et plus élevés en cas de pénurie.

De tels signaux de prix dynamiques sont essentiels pour encourager les consommateurs et les prestataires de services du côté de la demande à réduire la consommation durant les pics de demande. Dans le secteur de l'électricité, les variations de prix ont traditionnellement peu d'effet sur le volume de la demande. Mais, avec le déploiement des réseaux et des compteurs intelligents, le potentiel de flexibilité de la demande de la part des consommateurs, individuels ou regroupés, peut être réellement exploité.

Les signaux de prix jouent un rôle tout aussi crucial du côté de l'offre, pour encourager la flexibilité de la part de capacités de production ou de stockage qui peuvent être rapidement augmentées ou réduites. Ce marché, en combinaison avec un système d'échange de quotas d'émission de l'UE⁴⁷ plus fort, peut garantir des investissements optimaux et la qualité future de nos systèmes électriques.

Les décideurs politiques et les consommateurs peuvent être préoccupés par la variabilité des prix. Relier les marchés des États membres entre eux permettra de réduire ce risque, puisqu'il est peu probable que des pics et creux se produisent en même temps dans tous les pays. Une réactivité accrue de la demande ainsi que la flexibilité de la production et du stockage contribueront à absorber les pics. Il n'existe pas d'éléments prouvant que des marchés à court terme plus volatils entraînent une augmentation des prix moyens, surtout en présence d'une production d'appoint permanente.

Les fournisseurs pourront couvrir le risque lié à la volatilité des prix à court terme sur les marchés à plus long terme. Les détaillants pourront proposer des plans tarifaires innovants aux consommateurs souhaitant bénéficier de contrats de fourniture flexibles qui leur

⁴⁶ La feuille de route pour l'énergie montre que les énergies renouvelables seront au centre du système énergétique de l'UE à l'horizon 2050, et qu'elles représenteront une part très élevée de la production d'électricité dès 2030.

⁴⁷ Directive 2003/87/CE, telle que modifiée par les directives 2008/101/CE et 2009/29/CE.

permettront, par le recours à des systèmes intelligents de mesure et à des appareils intelligents, d'optimiser leurs coûts énergétiques en concentrant leur consommation sur les périodes où les prix sont bas.

En bref, des marchés de gros à court et à long terme (en particulier les marchés à un jour, intrajournaliers, d'équilibrage et de services auxiliaires) qui fonctionnent correctement et reflètent la valeur économique de l'électricité à tout moment dans chaque zone géographique peuvent orienter les investissements vers les endroits où ils sont les plus efficaces.

La Commission veillera, à titre prioritaire:

- **à garantir la poursuite du développement de marchés de gros transfrontière qui fonctionnent bien, pour toutes les échéances, en élaborant des codes de réseau⁴⁸. La Commission compte sur l'aide de l'ACER, des REGRT, du Parlement européen et des États membres pour faire en sorte que les codes de réseau soient mis en œuvre comme prévu⁴⁹. Ces codes instaureront des règles communes pour permettre aux gestionnaires de réseaux, aux producteurs, aux fournisseurs et aux consommateurs de mener leurs activités sur le marché avec plus d'efficacité;**
- **à contribuer à l'accélération de l'intégration des capacités de stockage et des capacités de production flexibles, notamment en s'attaquant aux problèmes réglementaires restants dans le contexte du code de réseau relatif au marché d'équilibrage européen. La Commission envisagera de mettre sur pied une initiative de coordination pour faire face aux problèmes réglementaires et techniques qui se font jour. Sa communication prochaine sur les technologies énergétiques et l'innovation analysera comment l'évolution technologique, notamment celle des technologies de stockage et de microproduction, pourrait se combiner avec le développement du marché au niveau européen pour atteindre les objectifs en matière de climat et d'énergie.**

Optimaliser l'intervention de l'État: orienter le bouquet énergétique vers les énergies à faibles émissions de CO₂

Pour atteindre à moindre coût les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre a été mis en place le système d'échange de quotas d'émission de l'UE, un instrument fondé sur le marché qui a créé un prix unique européen du CO₂. À partir de 2013, la conception du marché du CO₂ sera totalement «européanisée» et le marché intérieur de l'énergie pourra ainsi faciliter la transition vers des systèmes durables, à faibles émissions de CO₂ et à haute efficacité énergétique, en favorisant les investissements et les combustibles à faibles émissions de CO₂⁵⁰ par rapport à ceux qui sont liés à de fortes émissions.

En outre, le défi de la transition susmentionné nécessitera d'optimiser l'aide publique pour garantir que les investissements appropriés se poursuivent.

Actuellement, les États membres utilisent diverses formes, directes ou indirectes, de soutien de l'État ou de suppléments de prix sur les factures des consommateurs, pour diverses sources d'énergie. En supposant que l'achèvement du marché intérieur de l'énergie progresse comme

⁴⁸ Voir le point 2.2 «Une utilisation et un développement plus efficaces des réseaux».

⁴⁹ Décision 2012/413/UE de la Commission du 19 juillet 2012 relative à l'établissement de listes annuelles des priorités pour l'élaboration de codes de réseau et d'orientations pour 2013.

⁵⁰ Y compris dans le domaine du captage et du stockage du carbone («CSC»).

décrit ci-dessus, que les coûts de production chutent et que le marché du carbone évolue, toutes les formes de mécanismes d'aide doivent être réexaminées régulièrement.

Par exemple, des régimes d'aide pour les énergies renouvelables, ainsi qu'un certain nombre de règles contraignantes sur l'accès prioritaire au réseau⁵¹, ont été introduits en raison de l'ouverture incomplète du marché, de l'internalisation incomplète des coûts externes de la production conventionnelle, et du niveau de développement encore faible de la plupart des technologies liées aux énergies renouvelables. Les marchés et les technologies ont évolué depuis.

La Commission publiera des orientations sur les bonnes pratiques et l'expérience acquises en matière de régimes d'aide en faveur des énergies renouvelables ainsi que de réforme des régimes d'aide⁵².

L'objectif est ici d'obtenir une plus grande cohérence des démarches nationales, tout en préservant les principes du rapport coût/efficacité et de la dégressivité régulière, ainsi que d'éviter la fragmentation du marché intérieur. Plus les régimes sont efficaces, plus les prix des énergies renouvelables baissent. Et plus cohérents ils sont, plus il est facile d'intégrer les énergies renouvelables à l'intérieur des frontières de l'UE et au-delà.

La Commission révisé actuellement les lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement afin d'y traduire les changements du paysage technologique et des objectifs politiques de l'UE dans le secteur de l'énergie tout en réduisant autant que possible les distorsions de concurrence dans le marché intérieur.

En particulier, cette révision vise à ce que le contrôle des aides d'État facilite l'octroi d'aides à la condition qu'elles soient bien conçues, ciblées et peu porteuses de distorsions, et qu'il n'existe pas de meilleure solution (mesures réglementaires, instruments fondés sur le marché). La Commission encouragera en particulier les solutions qui présentent un bon rapport coût/efficacité et favorisent l'intégration transfrontière.

La Commission entend contribuer activement à l'objectif du G20 visant à supprimer toutes les subventions nuisibles à l'environnement, y compris les aides restantes, directes et indirectes, en faveur des combustibles fossiles⁵³.

Optimaliser l'intervention de l'État: sécurité d'approvisionnement en électricité.

Certains États membres ont instauré, ou prévoient d'instaurer, des paiements distincts pour la disponibilité de capacités de production sur le marché, car ils craignent que le marché «énergie seule» ne débouche pas sur des investissements dans la production suffisants pour

⁵¹ Directive 2009/28/CE.

⁵² COM(2012) 271 final.

⁵³ La «Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources» [COM(2011) 571 final] contient un jalon prévoyant que «d'ici 2020, on aura supprimé les subventions dommageables à l'environnement». Les examens annuels de la croissance 2011 et 2012 [COM (2011) 11 final, COM (2011) 815 final] préconisent aussi la suppression des subventions préjudiciables à l'environnement. Des engagements relatifs à la réforme des subventions en matière de combustibles fossiles ont aussi été adoptés au niveau mondial, par exemple dans le contexte du G20 et de la conférence Rio+20.

garantir la sécurité d'approvisionnement à long terme. Ces mécanismes portant sur les capacités sont des outils à long terme qui visent à assurer un flux de recettes à des producteurs (sélectionnés) et à ce que des consommateurs s'engagent à payer pour les capacités fournies⁵⁴.

Cependant, la Commission est d'avis que de tels mécanismes, s'ils ne sont pas bien conçus ou sont introduits trop tôt ou en l'absence de coordination suffisante au niveau de l'UE, risquent d'être contre-productifs. S'ils ne traitent pas la réduction de la demande de façon équitable, ils peuvent conduire à des solutions fondées sur la production plutôt qu'à des solutions basées sur l'efficacité énergétique ou sur la réaction du côté de la demande. S'ils n'opèrent pas de distinction entre charge de base et charge de pointe, il se peut qu'ils n'attirent pas des capacités de production suffisamment flexibles. Les mécanismes portant sur les capacités provoquent des distorsions des signaux de prix au niveau de l'UE et sont aussi susceptibles de favoriser (plus que nécessaire à l'équilibre des systèmes électriques) la production à partir de combustibles fossiles par rapport à celle issue de sources renouvelables plus variables, ce qui est contraire au processus de décarbonisation de l'UE et aux objectifs d'utilisation efficace des ressources.

Sur des marchés de l'énergie qui fonctionnent bien, les incitations aux investissements dans la production et la sécurité d'approvisionnement en électricité dépendent aussi des évolutions sur le marché du CO₂. La Commission prépare des propositions de mesures structurelles visant à remédier à la surabondance actuelle de quotas du SCEQE due à la crise économique⁵⁵. Cela susciterait davantage de sécurité pour les investisseurs et réduirait la nécessité de mesures nationales.

Loin de garantir l'adéquation de la production ou la sécurité d'approvisionnement, des mécanismes portant sur les capacités qui sont mal conçus auront tendance à fausser les signaux d'investissement. En tant que telles, ces interventions peuvent perturber les échanges et la concurrence transfrontière, car ils peuvent fermer les marchés nationaux à la production provenant d'autres pays de l'UE, mais aussi influencer à tort sur l'emplacement des capacités de production dans le marché intérieur. Les mécanismes nationaux portant sur des capacités peuvent accroître les coûts pour tous les États membres en empêchant l'utilisation optimale des capacités de production et la flexibilité transfrontière.

La Commission considère que les mécanismes portant sur des capacités sont susceptibles d'être soumis aux règles du marché intérieur de l'UE, y compris les règles régissant le contrôle des aides d'État et la directive 2009/72/CE.

Il convient que les États membres démontrent la nécessité de tels mécanismes par rapport à d'autres approches comme les mesures d'écêtement des pointes, l'augmentation des importations au moyen d'interconnexions appropriées et l'encouragement de la participation des acteurs de la demande, qu'il s'agisse de clients industriels ou de clients de détail. Même en période de contrainte de capacité, les échanges transfrontière doivent être maintenus. Les procédures d'attribution doivent être transparentes et non discriminatoires.

Les États membres devraient analyser de façon exhaustive s'il existe ou non un manque

⁵⁴ Dans certains États membres, l'intervention publique envisagée revêt la forme de contrats de sécurité d'approvisionnement à long terme, l'État ou une entité désignée par lui servant de contrepartie. Ces mécanismes portant sur des capacités doivent être distingués des mécanismes à court terme visant à garantir le maintien de l'équilibre en temps réel entre l'offre et la demande même en cas de variation subite d'un côté ou de l'autre.

⁵⁵ Voir la communication «La situation du marché européen du carbone en 2012», COM(2012) 652.

d'investissements dans la production et, si oui, pourquoi. Ils devraient, avant de prévoir une quelconque intervention, chercher des solutions transfrontière à tout problème constaté. Tout mécanisme portant sur des capacités doit tenir compte des éventuelles incidences de l'intervention sur les États membres voisins et sur le marché intérieur de l'énergie. Il y a lieu d'éviter la fragmentation de ce dernier.

La Commission lance une consultation publique sur la sécurité d'approvisionnement en électricité, l'adéquation de la production et le marché intérieur de l'énergie.

En fonction des résultats de cette consultation et du dialogue ultérieur avec les États membres et les parties intéressées, la Commission pourrait proposer des mesures de suivi.

La sécurité d'approvisionnement nécessite une coordination entre les États membres, qui peut permettre de réagir à court terme en cas de crise et de trouver des solutions à long terme aux enjeux de sécurité d'approvisionnement. Plus nos systèmes énergétiques deviendront intégrés, plus nous aurons besoin de coordination et de coopération par-delà les frontières pour déceler les risques et y remédier et pour garantir une réaction adéquate en cas de crise.

La Commission crée officiellement un groupe de coordination pour l'électricité, mandaté pour faciliter la coopération en matière de sécurité de l'approvisionnement en électricité, y compris en ce qui concerne l'adéquation des capacités de production et la stabilité des réseaux à l'échelle transfrontalière.

3.3.2. Davantage d'intégration, une modernisation plus rapide et une meilleure utilisation des réseaux

Davantage de réseaux pour intégrer les marchés de l'énergie de l'UE

L'énergie doit pouvoir arriver là où l'on en a besoin, sans être bloquée par des obstacles physiques aux frontières nationales. Cela implique entre autres qu'il faut remédier aux effets des conséquences des flux d'énergie non concertés («flux de bouclage») sur l'intégration du marché transfrontière. Des investissements considérables dans les réseaux énergétiques sont nécessaires pour que certaines régions de l'UE puissent sortir de l'isolement⁵⁶, et pour réaliser les objectifs de notre stratégie «Europe 2020».

Il est urgent d'améliorer le déroulement des investissements, comme souligné dans la proposition de règlement établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe⁵⁷. Les travaux visant à définir les réseaux énergétiques du futur conformément à l'acquis environnemental ont déjà commencé. En octobre 2011, la Commission a déposé une proposition de règlement concernant des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes⁵⁸. Celle-ci définit douze corridors et domaines prioritaires concernant l'électricité, le transport et le stockage de gaz ainsi que les réseaux de transport de pétrole et de dioxyde de carbone, et prévoit une méthode de recensement dynamique de projets d'intérêt commun. La Commission s'est prononcée pour des procédures d'octroi de permis plus rapides, une meilleure répartition transnationale des coûts des infrastructures et un soutien financier.

⁵⁶ Voir les conclusions du Conseil européen de février 2011. En particulier, les réseaux des États baltes qui fonctionnent au sein du système électrique russe et biélorusse devraient être synchronisés avec l'UE.

⁵⁷ COM(2011) 665.

⁵⁸ COM(2011) 658 final.

L'adoption et la mise en œuvre rapides du paquet relatif aux infrastructures énergétiques sont cruciales, comme l'a reconnu le Conseil européen du 9 décembre 2011.

Une modernisation plus rapide pour des réseaux intelligents

Vu les besoins croissants de flexibilité et d'efficacité énergétique et la nécessité de permettre la production décentralisée et la participation des acteurs de la demande, une action coordonnée est nécessaire afin de déployer des réseaux intelligents aux niveaux européen, régional et local. Les réseaux intelligents s'appuient sur l'infrastructure numérique. La Commission a présenté une proposition de règlement concernant des orientations pour les réseaux transeuropéens de télécommunications⁵⁹ désignant notamment les infrastructures de services numériques comme des priorités. Un déploiement efficace devrait donc se faire en exploitant les synergies entre les opérateurs de télécommunications et d'énergie, en ce qui concerne tant l'infrastructure que les services; ces opérateurs doivent coopérer de manière favorable à la concurrence, laissant ainsi la voie libre pour de nouveaux arrivants.

La Commission continuera à encourager une coopération favorable à la concurrence entre le secteur énergétique et le secteur des TIC, en ce compris les prestataires de services innovants, pour faire progresser la modernisation des réseaux et accélérer l'innovation dans le secteur de l'énergie. Il est demandé aux États membres de faire de même à leur niveau. Les organismes européens de normalisation (CEN/CENELEC/ETSI) sont chargés, en urgence, d'élaborer un premier ensemble de normes applicables aux réseaux intelligents d'ici à la fin de 2012. La Commission encouragera l'utilisation de ces normes.

La Commission a déjà adopté une communication sur les réseaux intelligents⁶⁰ dans laquelle elle appelait à créer les conditions-cadres nécessaires au secteur pour développer avec succès les technologies et les capacités de production liées à ces investissements et exposait sa vision de la gestion intégrée de l'infrastructure⁶¹. Sur la base des bonnes pratiques et des projets des États membres⁶², la Commission élabore actuellement des orientations et de nouveaux instruments pour encourager davantage le déploiement de systèmes intelligents de mesure au cours de la présente décennie⁶³, en observant le déroulement des projets en cours dans l'UE en matière de systèmes intelligents de mesure et en soutenant des projets de R&D et des projets pilotes⁶⁴ prometteurs dans le domaine des réseaux intelligents.

La Commission continuera à soutenir la R&D et l'innovation afin de faciliter le déploiement des réseaux intelligents. Elle renouvellera le mandat accordé aux organismes européens de normalisation pour l'élaboration d'un deuxième ensemble de normes, mettra au point des orientations et repérera les projets d'intérêt commun potentiels d'ici à la fin de 2012.

⁵⁹ COM(2011) 657 final.

⁶⁰ COM(2011) 202.

⁶¹ La directive «Électricité» et la directive relative à l'efficacité énergétique prévoient une série d'obligations et de mesures incitatives pour que les États membres instaurent un tel cadre.

⁶² Conformément à la communication de la Commission sur la politique industrielle [COM(2012) 582].

⁶³ Le nombre de compteurs intelligents dans l'UE devra augmenter pour passer de quelque 45 millions actuellement à au moins 240 millions en 2020; les dépenses d'investissement annuelles nécessaires devraient passer d'un peu plus d'un milliard d'euros actuellement à quatre ou cinq milliards d'euros en 2015, sous réserve de l'analyse coûts/avantages.

⁶⁴ Par exemple dans le cadre de l'initiative industrielle européenne sur les réseaux électriques ou du partenariat européen d'innovation «Villes et collectivités intelligentes».

Davantage de réaction du côté de la demande dans les réseaux de distribution

Avec l'arrivée des systèmes intelligents de mesure, des technologies de microproduction, des appareils électroménagers intelligents et de la domotique, les consommateurs pourront de plus en plus moduler leur demande d'énergie en fonction de la situation réelle sur les marchés de l'énergie. Ces mécanismes de réaction du côté de la demande permettront aux consommateurs d'économiser de l'argent, tout en renforçant l'efficacité et la stabilité des systèmes énergétiques. Cela nécessitera toutefois que les États membres, les autorités de régulation, les GRT, les gestionnaires de réseaux de distribution (GRD) et les détaillants coopèrent entre eux et avec d'autres acteurs (prestataires de services du côté de la demande, entreprises du secteur des TIC ou concepteurs de systèmes). L'objectif est de mettre au point des règles et normes transparentes et faciles à comprendre en matière de réaction du côté de la demande et de gestion des données.

Il sera également nécessaire de réexaminer le rôle des GRD. En particulier, il faut veiller à ce que leurs activités réglementées soient limitées aux tâches qui sont accomplies au mieux par un monopole naturel, et à ce que les nouveaux services rendus possibles par les nouvelles technologies soient développés dans des marchés concurrentiels. Dans ce contexte, il semble aussi approprié d'envisager le rôle des tierces parties (groupements, services énergétiques et acteurs d'autres industries de réseau, notamment les TIC, les télécommunications, la construction électrique) dans le futur développement de réseaux de distribution ou de services énergétiques locaux.

La Commission a lancé un débat sous les auspices du Citizens' Energy Forum (Londres) et poursuivra le dialogue sur la base des plans de déploiement de systèmes intelligents de mesure des États membres.

Elle abordera les aspects technologiques des futures évolutions des réseaux de distribution d'énergie dans sa prochaine communication sur les technologies énergétiques.

La Commission appelle les États membres à adopter des stratégies ambitieuses pour le déploiement des systèmes intelligents de mesure et à veiller à ce que celles-ci répondent tant aux intérêts des fournisseurs d'énergie qu'à ceux des distributeurs et à ceux des consommateurs.

La Commission demande aux États membres de définir des plans d'actions indiquant comment moderniser leurs réseaux, y compris sur le plan des règles et obligations applicables aux GRD, des synergies avec le secteur des TIC et de la promotion des mécanismes de réaction du côté de la demande et des prix dynamiques, conformément à la directive relative à l'efficacité énergétique.

4. CONCLUSION

L'ouverture du marché donne réellement le choix aux consommateurs. Elle limite la nécessité de recourir à l'intervention publique et empêche des interventions publiques inappropriées. Un certain nombre de problèmes doivent trouver d'urgence une solution, afin que le marché intérieur de l'énergie puisse être achevé d'ici à 2014, qu'il soit mis fin à l'isolement de certains États membres par rapport aux réseaux de l'UE, que les objectifs de la stratégie Europe 2020 soient réalisés et que nous passions à un système énergétique transformé d'ici à 2050 à un coût moindre pour tous. Ces mêmes problèmes empêchent les consommateurs de bénéficier de tous les avantages possibles, constituent des obstacles à la concurrence et à l'innovation et

mettent en péril la sécurité et le caractère durable de l'approvisionnement en énergie de l'Europe.

La Commission est déterminée à relever, dans ses domaines de compétences, les défis que représentent la construction et la modernisation d'un réseau européen, et à intégrer les énergies renouvelables, la microproduction et les réseaux intelligents au moyen d'un cadre réglementaire stable qui définit le rôle des différents acteurs (gestionnaires de réseaux, producteurs, fournisseurs, prestataires de services de réaction du côté de la demande, consommateurs et autorités de régulation).

Sur la base de la présente communication, la Commission propose un plan d'action (annexe 1) pour garantir le succès du marché intérieur de l'énergie. La Commission appelle toutes les institutions, les États membres et les parties intéressées à œuvrer ensemble à la réalisation des actions proposées dans les délais indiqués. Elle examinera l'état d'avancement de la mise en œuvre du plan d'action en 2014. Elle est déterminée à faire en sorte que le suivi du plan d'action au niveau des États membres et au niveau de l'UE soit solidement ancré dans le semestre européen, avec notamment l'examen annuel de la croissance, le rapport sur l'intégration du marché unique et les recommandations par pays.

Annexe 1: plan d'action pour l'Europe

Action/mesure	Acteur(s) concerné(s)	Échéance
Mise en application		
1. Transposer complètement, dans les délais, les directives du «troisième paquet énergie», et mettre en œuvre les règlements du «troisième paquet énergie»	États membres/ autorités nationales de régulation pour l'énergie/ Commission	Mars 2011
2. Publier des orientations sur la définition du concept de «client vulnérable»	Commission	2013
3. Appliquer rigoureusement les règles du marché intérieur en matière d'énergie et de concurrence	Commission/États membres/ autorités nationales de régulation pour l'énergie/ autorités nationales de la concurrence	en continu
4. Améliorer l'efficacité des initiatives régionales et leur contribution à l'intégration du marché intérieur de l'énergie	Commission/ États membres/ autorités nationales de régulation pour l'énergie/ ACER	en continu
5. Réviser les lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement	Commission	Fin 2013/début 2014
Améliorer l'aide aux consommateurs et la liberté d'action de ceux-ci		
6. Faire de nouveaux efforts pour encourager la participation des consommateurs, les informer et les motiver, notamment par la mise en œuvre de la directive relative à l'efficacité énergétique et au moyen de contenus en ligne qui renvoient vers des ressources pertinentes dans le domaine de la protection des consommateurs et des principaux droits des consommateurs d'énergie	Commission/ États membres/ autorités nationales de régulation pour l'énergie/ associations de consommateurs	2013/ 2014
7. Soutenir, par l'intermédiaire du Citizens' Energy Forum, les États membres dans la définition du champ d'application de la recherche et de la collecte de données et dans la transmission d'informations sur les marchés de détail de l'énergie	Commission/ États membres/ autorités nationales de régulation pour l'énergie/ associations de consommateurs	2013
8. Améliorer l'information des consommateurs, établir des lignes directrices et des bonnes pratiques en matière d'outils de comparaison des prix, de facturation claire et	Commission/ États membres/ autorités nationales de régulation	2013

transparente et d'aide aux consommateurs vulnérables	pour l'énergie/ associations de consommateurs	
9. Apporter une assistance ciblée aux consommateurs vulnérables pour les aider à faire des choix éclairés et à répondre à leurs besoins en énergie sur un marché de détail concurrentiel	Commission/ États membres	2013
Préparer les systèmes énergétiques de l'UE pour l'avenir		
10. Adopter et mettre en œuvre des codes de réseau: – en ce qui concerne l'électricité: règles d'attribution des capacités et de gestion de la congestion; règles pour l'attribution (prévisionnelle) des capacités à long terme règles pour le raccordement au réseau exploitation des systèmes – en ce qui concerne le gaz: attribution des capacités règles d'équilibrage, notamment règles relatives au réseau en matière de procédures de nomination, règles concernant les redevances d'équilibrage et règles d'équilibrage opérationnel entre les réseaux de transport des différents gestionnaires règles pour l'interopérabilité et les échanges de données, règles concernant des structures tarifaires de transport harmonisées	ACER/ REGRT/ Commission/ États membres/ autorités nationales de régulation pour l'énergie	2013/2014
11. Adopter et mettre en œuvre rapidement le paquet relatif aux infrastructures énergétiques	Conseil/Parlement européen/ États membres/ autorités nationales de régulation pour l'énergie	Décembre 2012
12. Adopter la première liste de projets d'intérêt commun au niveau de l'Union	Commission/ États membres	2013
13. Créer un cadre et un marché pour l'introduction à grande échelle des appareils électroménagers intelligents (par	Commission/ parties intéressées (en particulier	2014

exemple aide à la R&D, normalisation, écoconception, étiquetage énergétique)	les organismes européens de normalisation)	
14. Élaborer des plans d'action nationaux pour le déploiement rapide de réseaux intelligents	États membres/ Commission	2013
15. Mener une réflexion sur les rôles et responsabilités futurs des GRD, la réaction du côté de la demande, les appareils électroménagers intelligents et la domotique, la production décentralisée et les mécanismes d'obligations en matière d'économies d'énergie	Commission/ membres États	2013
16. Analyser les contributions possibles du marché intérieur de l'énergie à l'amélioration de l'efficacité énergétique	Commission	2013
17. Analyser comment l'évolution technologique, notamment les technologies de stockage et la microproduction, peut se combiner avec le développement du marché de l'énergie	Commission	2013
Garantir des interventions appropriées de l'État		
18. Supprimer progressivement les prix réglementés du gaz et de l'électricité, eu égard à l'obligation de service universel et à la nécessité de protéger efficacement les consommateurs vulnérables	Commission/ membres États	2009 et au-delà
19. – Analyser les incitations à l'investissement et l'adéquation de la production d'électricité dans le cadre européen existant; – mettre au point des critères pour évaluer et garantir la compatibilité des initiatives nationales en matière de capacités avec le marché intérieur	États membres Commission	2013 et au-delà
20. Adopter des lignes directrices en matière de régimes d'aides en faveur des énergies renouvelables	Commission	2 ^e / 3 ^e trimestres 2013
21. Officialiser le groupe de coordination pour l'électricité	Commission	Octobre 2012
22. Éliminer progressivement les subventions préjudiciables à l'environnement, y compris les subventions directes et indirectes en faveur des combustibles fossiles	Commission/ membres États	2020 au plus tard