

Avis du Comité économique et social européen sur

la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur le marché intérieur de l'électricité (refonte)»

[COM(2016) 861 final — 2016/0379 (COD)]

la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la préparation aux situations d'urgence dans le secteur de l'électricité et abrogeant la directive 2005/89/CE»

[COM(2016) 862 final — 2016/0377 (COD)]

la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Agence de l'Union européenne de coopération des régulateurs de l'énergie (refonte)»

[COM(2016) 863 final — 2016/0378 (COD)]

et sur

la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité (refonte)»

[COM(2016) 864 final — 2016/0380 (COD)]

(2017/C 288/13)

Rapporteur: **M. Alfred GAJDOSIK**

Saisine	Parlement européen, 16 janvier 2017 Conseil de l'Union européenne, 19 janvier 2017
Base juridique	Article 194, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Transports, énergie, infrastructures et société de l'information»
Adoption en section spécialisée	16 mai 2017
Adoption en session plénière	31 mai 2017
Session plénière n°	526
Résultat du vote	185/2/2
(pour/contre/abstentions)	

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) accueille favorablement les propositions de la Commission relatives à une nouvelle organisation du marché, à un règlement sur la préparation aux situations d'urgence et à une nouvelle organisation de la coopération des régulateurs de l'énergie. Elles marquent une nouvelle étape dans le passage de marchés réglementés au niveau national à une approche européenne de l'électricité fondée sur le marché, en mesure de garantir la sécurité d'approvisionnement au coût le plus bas possible et de répondre aux principaux intérêts de l'ensemble des consommateurs d'électricité en Europe, y compris les utilisateurs industriels, commerciaux et résidentiels. Cet objectif ne sera toutefois atteint que si l'on s'oriente vers une électrification accrue de l'économie, qui constitue le moyen le plus efficace et le plus souple de le mettre en œuvre.

1.2. Dans la droite ligne de ses avis antérieurs sur la question, le CESE souligne que le bon fonctionnement des marchés de l'électricité est une condition préalable à la réalisation des objectifs de l'union de l'énergie ⁽¹⁾. Le CESE partage l'avis de la Commission selon lequel, pour que le marché fonctionne bien, il est nécessaire de modifier sensiblement son organisation, notamment du fait de l'utilisation croissante d'électricité variable provenant de sources d'énergie renouvelables ⁽²⁾. Intégrer

⁽¹⁾ JO C 383 du 17.11.2015, p. 84; JO C 264 du 20.7.2016, p. 117.

⁽²⁾ Voir également l'avis TEN/626, «État de l'union de l'énergie 2016» (voir page 100 du présent Journal officiel).

les sources d'énergie renouvelable dans le marché existant ne sera pas suffisant. Il sera nécessaire de disposer d'un nouveau marché. Le CESE considère que, dans ses grandes lignes, le train de mesures sur l'organisation du marché constitue une réponse adaptée à la nécessité de procéder à ces changements, qui ouvre la voie à une transition énergétique efficace sur le plan des coûts et financièrement viable.

1.3. Le CESE se félicite de l'approche générale adoptée par le paquet sur l'organisation du marché, notamment les objectifs consistant à placer les consommateurs au cœur du marché de l'énergie, à accroître l'approvisionnement en électricité et à renforcer la coopération régionale. L'adaptation qui est proposée des règles du marché et du cadre réglementaire constitue un pas important sur la voie d'un approvisionnement stable en énergie propre pour l'ensemble des consommateurs européens, aux prix les plus bas possible. Nonobstant, des améliorations sont encore possibles sur certains points. Il conviendrait en particulier d'élaborer des règles plus spécifiques ⁽³⁾.

1.4. La décarbonation est l'un des objectifs stratégiques de l'union de l'énergie, aussi convient-il de soutenir l'objectif d'encourager les investissements dans la décarbonation du marché de l'électricité. Toutefois, le meilleur moyen d'obtenir des avancées dans ce domaine est de disposer de conditions de marché égales et équitables, bénéfiques tant pour les consommateurs que pour la transition vers une économie verte. Pour réaliser une décarbonation effective et efficace, il est indispensable de parvenir à la pleine internalisation des coûts externes de la production d'électricité classique, en tenant compte des dommages liés aux changements climatiques et de ceux causés à la santé humaine. Pour orienter les investissements vers l'électricité verte, la meilleure approche est d'adopter une fiscalité appropriée.

1.5. Le CESE soutient fermement la déclaration selon laquelle l'ensemble des consommateurs, y compris les consommateurs industriels, commerciaux et résidentiels, disposent du droit de produire, de stocker et de négocier eux-mêmes de l'énergie, et selon laquelle les communautés énergétiques locales ont le droit de soutenir, de développer ou de louer des réseaux communautaires. Mais pour leur permettre de faire valoir ces droits et de surmonter les obstacles existants (accès au réseau, redevances d'accès au réseau inéquitables et inappropriées, barrières juridiques et administratives, etc.), des règles plus précises sont nécessaires.

1.6. En outre, l'objectif doit être que les consommateurs européens aient la possibilité de participer pleinement à l'ensemble du marché de l'électricité et, partant, au commerce et à la fourniture d'énergie électrique. Or il manque, dans les propositions de la Commission, des règles spécifiques qui permettraient de mettre en place les conditions nécessaires à cette fin. Il est nécessaire d'établir des plates-formes et des structures de négociation décentralisées qui ouvrent la possibilité de commercialiser directement de l'énergie, y compris par petites unités. Si la décentralisation de l'approvisionnement en électricité et le négoce de celle-ci est une condition préalable à la pleine intégration des consommateurs sur le marché, décentraliser ne doit pas signifier fragmenter le marché européen de l'électricité.

1.7. Si la Commission répond à juste titre à l'objectif de renforcer les marchés à court terme, à long terme, ce ne sera pas suffisant pour baser les investissements dans l'électricité issue d'énergies renouvelables sur les mécanismes du marché. Pour ce faire, il faut également ouvrir la possibilité de négocier l'électricité d'origine renouvelable par voie de contrats à terme et contrats sur dérivés sur les marchés décentralisés, ce qui ne sera possible que si les produits du marché d'équilibrage sont négociés moyennant le recours aux options de flexibilité.

1.8. Étant donné que le problème qui se pose aujourd'hui dans de nombreux pays européens n'est pas le manque de capacité de production, mais l'excédent de capacité, il conviendra de ne recourir aux mécanismes de capacité pour la production conventionnelle d'électricité que comme une solution à court terme, si les produits du marché d'équilibrage ne sont pas en mesure d'assurer la sécurité d'approvisionnement nécessaire, en veillant à garantir une stabilité des investissements pour tous les participants au marché.

1.9. Le CESE rappelle que le problème de la précarité énergétique doit être pris en considération lors de l'élaboration de la future politique destinée à établir une société à faibles émissions de carbone. La prosommation peut constituer une approche valable pour remédier à ce problème, à condition que les consommateurs vulnérables soient mis en situation d'accéder au capital nécessaire, par l'octroi de prêts publics ou avec l'aide des municipalités, des régions ou d'autres entités telles que des organisations non gouvernementales.

1.10. Le CESE souligne que l'électricité issue de sources d'énergie renouvelables et de la cogénération dans les centrales de production combinée de chaleur et d'électricité étant en règle générale produite à petite échelle, il est de plus en plus important de disposer de réseaux de distribution modernes, intelligents et qui fonctionnent bien. La réglementation nationale doit permettre aux gestionnaires de réseaux de procéder aux investissements nécessaires et les y encourager. En outre, il est nécessaire d'investir dans l'amélioration de l'interconnexion des réseaux électriques nationaux. Ces deux aspects contribueront à garantir la sécurité de l'approvisionnement énergétique et créeront de nouveaux emplois en Europe.

⁽³⁾ Voir également l'avis TEN/624 relatif au train de mesures «Une énergie propre pour tous les Européens» (non encore paru au Journal officiel).

1.11. Le CESE souligne que l'objectif de garantir un niveau élevé de sécurité de l'approvisionnement en électricité, dans un environnement de marché et un cadre dans lequel les consommateurs joueront un rôle central, exige l'utilisation intensive de technologies de l'information et de la communication (TIC), de nouvelles méthodes de planification et de nouveaux outils d'exploitation du système électrique, qui, ensemble, permettent, en temps réel, de recenser les besoins des consommateurs et des réseaux, ce qui requiert des investissements massifs dans la recherche, le développement et l'innovation (voir paragraphe 3.13).

1.12. En ce qui concerne la flexibilité, l'électromobilité, le stockage et les autres options d'équilibrage, le CESE souscrit à la position de la Commission consistant à accorder aux acteurs indépendants du marché la prérogative de développer ces marchés importants avant que les gestionnaires de réseaux ne soient autorisés à assumer un rôle de gestionnaire ou d'exploitant des différentes installations.

2. Contenu des communications de la Commission

2.1. Dans le train de mesures proposé, la Commission souligne qu'atteindre les objectifs de l'union de l'énergie suppose de procéder à une réforme en profondeur du marché de l'électricité. Intégrer les sources d'énergie renouvelable dans le marché existant ne sera pas suffisant. Il sera nécessaire de disposer d'un nouveau marché.

2.2. La Commission européenne oriente sa nouvelle politique de marché autour de deux principes:

- il faut déployer de nouvelles règles du marché qui tiennent compte des principales caractéristiques de l'énergie renouvelable — la décentralisation et la flexibilité — et qui contribuent à accroître la sécurité de l'approvisionnement et l'efficacité sur le plan des coûts;
- les consommateurs doivent être placés au centre du nouveau marché énergétique.

2.3. La proposition de la Commission est également axée sur le renforcement de la sécurité de l'approvisionnement au moyen d'une approche de préparation aux situations d'urgence.

2.4. Un quatrième aspect est celui de la réforme de la surveillance réglementaire, consistant à redéfinir le rôle et les compétences de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER).

Étant donné sa dimension sectorielle, le présent avis évaluera en premier lieu les textes législatifs en examinant dans quelle mesure ils respectent les principes énoncés au paragraphe 2.2. Cette question étant, du point de vue du CESE, principalement abordée dans les documents portant sur le marché intérieur de l'électricité, COM(2016) 861 final et COM(2016) 864 final, c'est sur ces deux textes que se concentrera plus particulièrement le présent avis.

3. Observations générales sur l'organisation du marché

3.1. Afin de décarboner l'ensemble du système énergétique, y compris les secteurs du chauffage et de la mobilité, il est nécessaire d'augmenter en conséquence la part des énergies renouvelables dans la production d'électricité. Dans ce contexte, l'approche adoptée par la Commission s'avère fondamentalement correcte: le marché européen de l'électricité doit se développer de sorte à devenir compatible avec les énergies renouvelables. Le CESE se félicite de cette approche claire, en tant qu'elle constitue un jalon important pour réaliser un marché européen de l'électricité qui contribue à surmonter les obstacles existants, tels que les contraintes physiques dues au manque d'interconnexions et la disparité des régimes réglementaires et fiscaux entre les États membres.

3.2. Il est important de poser d'emblée que l'énergie renouvelable variable est, par nature, décentralisée, et qu'en d'autres termes:

- les éoliennes terrestres et les installations photovoltaïques sont, en moyenne, de taille beaucoup plus réduite que les unités de production conventionnelles;
- l'énergie issue des éoliennes terrestres et du rayonnement solaire est disponible pratiquement partout;
- leur production peut être planifiée pour s'ajuster à la consommation, à condition que le marché offre des incitations satisfaisantes — en effet, bien qu'on ne puisse avoir le contrôle des sources d'énergie renouvelables, il est possible de prévoir leur disponibilité avec un haut degré de précision.

Ces mêmes caractéristiques sont souvent valables pour d'autres technologies, telles que la cogénération dans les centrales de production combinée de chaleur et d'électricité, qui, grâce à leur grande efficacité, sont appelées à jouer un rôle important en tant qu'options de flexibilité et d'équilibrage dans les futurs marchés de l'énergie.

3.3. D'un côté, ces caractéristiques donnent lieu à des avantages spécifiques, que la Commission européenne évoque dans une certaine mesure dans ses propositions relatives à la nouvelle organisation du marché. Toutefois, sa proposition gagnerait à faire preuve de davantage de cohérence et de concision s'agissant d'articuler les règles du marché autour de ces avantages. L'attention est attirée à cet égard sur les points de vue que le CESE a exprimés dans son avis relatif à la «Révision de la directive sur les énergies renouvelables» (TEN/622) ⁽⁴⁾. Le fait que les énergies renouvelables et d'autres technologies décentralisées contribuent à augmenter considérablement la liquidité du marché revêt une importance particulière pour l'organisation du marché.

3.4. Le nouveau marché de l'énergie sera caractérisé, comme le souligne à juste titre la Commission, par un nombre beaucoup plus élevé d'unités de production que dans la structure de production conventionnelle, caractérisée par un nombre très réduit de centrales électriques. En conséquence, la diversité des acteurs qui participent à la production d'électricité s'accroîtra de manière significative. À cet égard, il est essentiel de transformer les consommateurs en clients plus actifs. La production d'électricité issue d'énergies renouvelables et la cogénération permettent aux consommateurs de devenir des producteurs, comme la Commission le reconnaît dans sa proposition.

3.5. Il importe de noter que l'idée de faire des consommateurs des «clients actifs» doit s'appliquer à toutes les catégories de consommateurs, y compris ceux qui consomment de l'énergie dans un cadre commercial et industriel et sont en mesure de réaliser d'importantes économies de coûts en investissant dans les technologies de production décentralisée conçues pour l'autoconsommation. Par conséquent, rendre les consommateurs actifs ne conduira pas seulement à disposer de marchés de l'électricité plus liquides; cela donnera une impulsion économique supplémentaire: les petites comme les grandes entreprises pourront en tirer des avantages compétitifs, de la valeur ajoutée sera créée localement, et cela pourra encourager la création d'emploi. D'autre part, de nombreux ménages ne disposent pas des moyens financiers nécessaires pour devenir des producteurs. Sur ce point, des prêts favorables aux consommateurs et l'aide active des municipalités et des régions pourraient apporter une contribution.

3.6. Toutefois, l'activation de la participation des consommateurs est entravée par trois éléments.

3.6.1. D'abord, pratiquement aucun des coûts externes des centrales à charbon et des centrales nucléaires n'est internalisé. Parmi ces coûts, il convient de prendre tout particulièrement en considération ceux qui correspondent à des dommages à la santé ou à des dommages causés par les changements climatiques. La non-internalisation de ces coûts soumet les énergies renouvelables, qui ne produisent pas des effets externes comparables, à un désavantage concurrentiel important. Étant donné que ce sont surtout les énergies renouvelables qui permettent aux consommateurs d'être plus actifs, nous devons conclure que la participation limitée des consommateurs est manifestement le fruit d'une volonté politique, ou est du moins délibérément acceptée. Dans l'ensemble du paquet hiver, aucun effort n'est proposé pour remédier à cette distorsion du marché. Cette distorsion est d'autant plus grande que, du fait de la non-internalisation des coûts externes de l'électricité conventionnelle, la nécessité de subventionner massivement les énergies renouvelables augmente.

3.6.2. Il existe une autre raison pour laquelle les technologies décentralisées, comme les énergies renouvelables ou les centrales de production combinée de chaleur et d'électricité, sont systématiquement désavantagées par rapport aux centrales conventionnelles. L'organisation actuelle des marchés de gros favorise les unités de production à grande échelle. Les installations utilisant des énergies renouvelables et les centrales de production combinée de chaleur et d'électricité étant en moyenne de taille beaucoup plus modeste, elles ne bénéficient pas des économies d'échelle qui seraient nécessaires et souffrent d'un désavantage concurrentiel.

3.6.3. Enfin, de nombreux petits acteurs n'ont pas accès au marché de négociation de l'énergie, en raison de restrictions légales, de règles administratives et d'obligations en matière de licences et de formalités bureaucratiques. Cela concerne aussi bien les ménages que les consommateurs commerciaux et même industriels.

3.7. S'il y avait une volonté politique en ce sens, il pourrait être remédié immédiatement à ces trois dysfonctionnements du marché actuel de l'électricité. Toutefois, le CESE craint que les règles proposées par la Commission ne soient pas suffisamment claires.

3.8. Pour en finir avec la distorsion de marché qui favorise la production d'électricité conventionnelle, décrite au paragraphe 3.6.1 ci-avant, il faudrait au strict minimum fiscaliser correctement les émissions de dioxyde de carbone (CO₂), qui sont l'un des problèmes les plus frappants des coûts externes mentionnés plus haut. Le CESE a plaidé à plusieurs reprises pour des mesures en ce sens ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Non encore paru au Journal officiel.

⁽⁵⁾ JO C 82 du 3.3.2016, p. 13.

3.9. Pour compenser les désavantages évoqués aux paragraphes 3.6.2 et 3.6.3, il conviendrait d'ouvrir le marché de l'électricité à des structures plus décentralisées, notamment en ce qui concerne la négociation.

3.10. Décentraliser ne doit pas signifier fragmenter le système électrique européen. La Commission a parfaitement raison de dire qu'il faut permettre «la libre circulation de l'électricité quand et où on en a le plus besoin». Toutefois, il est nécessaire de procéder à de puissants investissements pour améliorer les interconnexions des réseaux nationaux et de mettre en place un modèle de refinancement qui n'induisse pas de charges trop lourdes pour les consommateurs.

3.11. La production d'électricité orientée vers la demande, y compris avec l'aide d'options de flexibilité et d'équilibrage comme le stockage par batteries, la production de chaleur et de gaz à partir de l'électricité et les technologies véhicule-réseau, constitue la meilleure approche pour garder les coûts d'extension du réseau à leur minimum. Cela explique pourquoi la prosommation, c'est-à-dire les transactions directes entre les producteurs et les consommateurs d'électricité, et le renforcement de la responsabilité en matière d'équilibrage du réseau, comme le propose la Commission, sont des instruments importants qui contribuent à assurer la sécurité de l'approvisionnement.

3.12. La proposition de la Commission européenne tient en général compte de ces mécanismes. Le CESE approuve cette approche, qui aura une incidence positive, notamment sur les marchés de l'électricité peu développés, lesquels souffrent, dans certains États membres, d'une surréglementation pesante.

3.13. Toutefois, dans ce contexte, la proposition de la Commission ignore dans une large mesure le potentiel que revêt le passage au numérique. La numérisation permet d'enregistrer par voie électronique les données concernant la consommation et la production, ce de manière très fine, jusqu'aux plus petites unités (c'est-à-dire les kilowatts individuels). L'enregistrement des profils de consommateurs spécifiques et individuels grâce à des compteurs intelligents — et, dans l'avenir, grâce à l'internet des objets —, conjugué à la variété des acteurs participant à la production d'énergie, offre littéralement à chaque consommateur la possibilité de devenir gestionnaire de son propre équilibrage production-consommation. Les programmes d'éducation et de formation sont importants pour donner au plus grand nombre possible de consommateurs les moyens de remplir ce rôle et, partant, pour supprimer le désavantage structurel, à savoir la liquidité des marchés limitée, que présentent les formes de négociation décentralisées, comme les transactions entre pairs.

3.14. Dans un premier temps, il conviendra d'adapter les règles en matière d'équilibrage [articles 4 et 5 de la proposition de règlement COM(2016) 861 final] de sorte qu'il soit possible d'enregistrer une quantité d'énergie de l'ordre de quelques unités de mesure avec un degré de précision temporelle élevé. Il conviendra de mettre en place des marchés à court terme spécifiques pour l'échange de ces quantités minimales d'énergie. Les articles 6 et 7 de ladite proposition devront être modifiés en conséquence.

3.15. Malheureusement, la Commission européenne n'a proposé aucune initiative en ce sens. Au contraire, l'article 3 de la proposition de règlement COM(2016) 861 final prévoit que les consommateurs et les petites entreprises peuvent participer au marché par l'intermédiaire d'agrégateurs. L'existence de ces derniers se justifie principalement par les effets de portefeuille et les coûts de transaction. Toutefois, ceux-ci disparaîtraient si le négoce de l'électricité était décentralisé. Les consommateurs d'électricité et les petites entreprises auraient alors la possibilité de participer pleinement et directement au marché de l'électricité, s'ils souhaitent y jouer un rôle actif et sont en mesure de le faire. Il est révélateur que la Commission européenne ne fasse pas référence au commerce de l'électricité lorsqu'elle parle de «participe[r] au marché sur un pied d'égalité», à l'article 3, paragraphe 1, point i).

3.16. Dans ce contexte, les transactions directes entre producteurs et consommateurs semblent être particulièrement prometteuses sur le plan économique, parce qu'elles peuvent refléter, à travers un seul signal de prix, différentes composantes de prix qui sont dans une large mesure formées par le marché, contrairement à ce qui se passe actuellement dans de nombreux États membres. De fait, le signal de prix envoyé par les transactions directes peut refléter une large palette d'informations, et notamment:

- une contribution forfaitaire au financement de l'infrastructure de réseau;
- un montant évolutif, spécifique aux transactions, qui reflète l'utilisation des services auxiliaires requis pour la transaction spécifique effectuée sur le réseau électrique;
- une prime de capacité pour le financement des installations de production, de stockage et de transformation de l'électricité, dont le montant fait l'objet d'une négociation entre les participants à la transaction.

3.17. La mise en place de modèles économiques visant le commerce décentralisé de l'électricité n'est pas l'apanage de quelques États membres comme les Pays-Bas et l'Estonie; il existe de fait des modèles très ambitieux qui sont déjà utilisés dans plusieurs marchés en dehors de l'Europe, par exemple aux États-Unis et en Australie. Il s'agit clairement d'une tendance mondiale. L'Europe ne peut tirer pleinement parti de ses capacités d'exportation sur les marchés mondiaux de l'énergie que si les entreprises européennes développent des modèles convaincants de négociation décentralisée et numérisée de l'électricité. Cependant, l'Union européenne devrait aussi offrir à ses entreprises la possibilité de mettre de tels modèles en pratique dans un premier temps sur leurs marchés nationaux.

4. Observations particulières sur des aspects spécifiques de la proposition de directive COM(2016) 864 final, ainsi que sur les propositions de règlement COM(2016) 861 final, COM(2016) 862 final et COM(2016) 863 final

4.1. Le CESE se félicite que la Commission européenne s'engage clairement en faveur de la décarbonation du marché de l'électricité. Toutefois, étant donné les considérations exprimées au paragraphe 3.6, la restriction à la priorité d'appel, telle que définie à l'article 11 de la proposition de règlement COM(2016) 861 final, rend plus difficile la réalisation de cet objectif, du moins tant que les coûts externes de la production conventionnelle d'électricité ne sont pas pleinement internalisés. S'il est en principe correct de faire de la neutralité technologique une règle de base de la gestion de la distribution, cela suppose des conditions de concurrence équitables. En raison de la non-internalisation des coûts externes de la production conventionnelle d'électricité, il n'y a pas d'équité de conditions. Avant de chercher à restreindre considérablement la priorité d'appel, comme l'envisage la proposition de la Commission, il faudrait réaliser la pleine internalisation des coûts externes.

4.2. Il convient, dès lors, de préciser que, pour une période limitée, la priorité d'appel devrait être maintenue dans tous les États membres où la part des énergies renouvelables est inférieure à 15 %. Les États membres où cette part est plus importante devraient présenter à la Commission européenne un cadre de dispatching correspondant pour examen. Ce cadre ne doit pas entraîner de distorsion du mécanisme de liberté de marché pour les options de flexibilité à faible intensité de carbone et efficaces sur le plan des coûts. La Commission européenne devrait examiner ce cadre afin de déterminer s'il est en mesure de soutenir la décarbonation.

4.3. En tout état de cause, si l'on souhaite une politique harmonisée, les valeurs minimales énoncées à l'article 11, paragraphe 3, de la proposition de règlement COM(2016) 861 final devraient être remplacées par les chiffres correspondants figurant dans les notes marginales 125 et 127 des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie⁽⁶⁾, afin de permettre aux petits acteurs du marché de pouvoir bénéficier d'une concurrence loyale.

4.4. Les règles en matière de redispatching et de réduction figurant à l'article 12 de la proposition de règlement COM(2016) 861 final constituent un obstacle supplémentaire à la réalisation de l'objectif de décarbonation. Dès lors que les centrales au charbon, en particulier, présentent des coûts de démarrage et d'arrêt relativement élevés, les exploitants de ces centrales intégreront ces coûts dans leurs offres de redispatching. Les installations d'énergie éolienne et solaire ne présentent pas de tels coûts. Elles sont dès lors plus fréquemment retirées du réseau, ce qui constitue un revers pour l'Europe sur le plan de la décarbonation. Par conséquent, le redispatching fondé sur le marché devrait être limité aux énergies non renouvelables.

4.5. Le CESE approuve l'avis de la Commission européenne selon lequel les distorsions du marché sont à éviter dans l'intérêt des consommateurs. Il encourage la Commission européenne à faire davantage pour prévenir les distorsions sur les marchés actuels et futurs. Les mécanismes de capacité pour les centrales électriques classiques, tels que prévus dans le règlement COM(2016) 861 final, pourraient conduire à d'autres graves distorsions du marché, comme la Commission le reconnaît elle-même. Les mécanismes de capacité doivent donc être considérés comme la dernière option pour garantir la sécurité de l'approvisionnement, et comme une solution à court terme. Il est nécessaire d'adopter d'urgence des règles plus spécifiques pour déterminer quand les mécanismes de capacité sont admis.

4.6. Il convient de garder à l'esprit que l'électricité renouvelable obtenue à partir de sources intermittentes (énergie éolienne et solaire) ne peut participer en tant que telle aux mécanismes de capacité et ne peut pas non plus être négociée sur les marchés à terme. S'il est louable de vouloir renforcer les échanges journaliers et infrajournaliers, la structure de coûts spécifique de l'énergie solaire et éolienne (c'est-à-dire des coûts marginaux nuls) signifie qu'il n'y aura pas de refinancement des investissements et des énergies renouvelables. Les sources d'énergie renouvelables doivent pouvoir être négociées sur les marchés à terme. La seule manière prévisible d'y parvenir est de relier les énergies renouvelables à des options d'équilibrage et de flexibilité. Celles-ci comprennent surtout, outre le stockage par batteries, des options techniques comme la production de chaleur et de gaz à partir de l'électricité⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ JO C 200 du 28.6.2014, p. 1.

⁽⁷⁾ JO C 82 du 3.3.2016, p. 13.

4.7. Néanmoins, il existe d'importants obstacles réglementaires au niveau des États membres et, en conséquence, les produits du marché d'équilibrage ne trouvent pas, à l'heure actuelle, leurs modèles commerciaux. Les textes législatifs sur l'organisation du marché n'offrent pas de solutions à cet égard. Il faudrait au moins ajouter à l'article 3, paragraphe 1, point f), de la proposition de règlement COM(2016) 861 final une disposition visant à ce que les règles du marché et le cadre de dispatching à mettre en place par les États membres offrent une incitation à l'utilisation des options de flexibilité. Cela peut également contribuer à remédier aux goulets d'étranglement ou à les éviter.

4.8. Dans ce contexte, le CESE appelle à définir clairement des priorités. Il ne devrait être possible de recourir à des mécanismes de capacité pour les centrales électriques conventionnelles que si les États membres sont en mesure de démontrer que les goulets d'étranglement de capacité ne peuvent pas être corrigés par des mesures d'équilibrage de la production d'électricité d'origine renouvelable, avec l'appui de mécanismes de flexibilité. Cette obligation devrait être intégrée à l'article 8 de la proposition de directive COM(2016) 864 final, et l'article 14 de la proposition de règlement COM(2016) 861 final devrait être modifié en conséquence.

4.9. Ces systèmes d'équilibrage offrent deux avantages supplémentaires. Parce qu'ils rendent l'électricité d'origine renouvelable négociable sur le marché à terme, ils constituent actuellement la seule option qui promet que les investissements dans les installations de production d'énergie renouvelable peuvent être refinancés sur le marché. Ensuite, ils sont orientés au niveau local et tirent parti du fait que l'énergie renouvelable est disponible pratiquement partout (voir le paragraphe 3.2) et, partant, ils augmentent la valeur ajoutée locale des sources d'énergie renouvelables.

4.10. La production décentralisée d'électricité est en mesure de décharger le réseau, à condition que des incitations judicieuses fondées sur le marché soient disponibles. Or, tel n'est pas le cas. Le mode de calcul des redevances d'accès au réseau [article 16 du document COM(2016) 861 final] devrait être au moins modifié afin de fournir une incitation à la production d'énergie à proximité immédiate des consommateurs, qui soit le reflet de la consommation réelle. En règle générale, les coûts de réseau spécifiques des différentes opérations de production et de consommation peuvent être vérifiés grâce à l'utilisation de compteurs intelligents; le principe de refléter l'utilisation réelle laisse à penser qu'ils devraient servir de base pour le calcul des redevances d'accès au réseau.

4.11. La production d'électricité ajustée à la consommation est également facilitée par des zones de prix déterminées avec exactitude. Par conséquent, le CESE soutient pleinement les points de vue énoncés en la matière dans le considérant 14 et l'article 13 de la proposition COM(2016) 864 final. Toutefois, si la demande formulée au paragraphe 4.10 n'est pas suivie d'effet, l'efficacité acquise grâce à la présence de zones de prix plus précises pourrait être annulée et perdue en raison de redevances d'accès au réseau fixées d'une manière qui ne correspond pas à l'utilisation réelle. Un référentiel européen en matière de fiscalité de l'énergie, qui renforcerait les signaux de prix, constituerait une aide supplémentaire.

4.12. Le fait de délimiter plus précisément les zones de prix ne devrait pas être interprété à tort comme le renoncement à la nécessité de disposer d'un réseau européen bien interconnecté, qui est le meilleur moyen de parvenir à un niveau élevé de sécurité d'approvisionnement à un bon rapport coût-efficacité.

4.13. Comme il a été signalé au paragraphe 3.14, ouvrir le commerce de l'électricité aux consommateurs et prosommateurs est important pour garantir la pleine participation au marché de l'énergie. L'article 3 de la proposition de directive COM(2016) 864 final devrait donc être clarifié. La participation des consommateurs, qui est limitée, selon l'article 3, paragraphe 1, à la production, au stockage et à l'électromobilité, devrait également inclure le commerce d'électricité. À l'article 3, paragraphe 2, les obstacles à l'entrée sur le marché devraient être définis plus clairement. Comme l'a établi le paragraphe 3.6.3 du présent avis, ces obstacles sont essentiellement les économies d'échelle et les barrières administratives.

4.14. Un des moyens permettant de réduire ces obstacles est que les États membres établissent des structures de négociation particulières pour les petits producteurs, les consommateurs et les prosommateurs. L'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie devrait être chargée de surveiller la mise en œuvre de cette exigence. En outre, l'article 4 de la proposition de règlement COM(2016) 861 final pourrait prévoir des règles comptables simplifiées pour les associations de consommateurs-producteurs de faible dimension. Enfin, le terme «négociateur» devrait remplacer le mot «vendre» à l'article 15, paragraphe 1, point a), de la proposition de directive COM(2016) 864 final.

4.15. En ce qui concerne la précarité énergétique [considérant 14 et article 5 de la proposition de directive COM(2016) 864 final et articles 28 et 29 de la proposition de règlement COM(2016) 861 final], le CESE a déjà déclaré à plusieurs reprises que ce problème doit être résolu et qu'il devra être pris en considération dans toute future mesure visant une société à faibles émissions de carbone. À ce titre, la position du CESE reste celle qu'il a exprimée dans son précédent avis sur le sujet⁽⁸⁾. À cet égard, il appuie également la position de la Commission et ses propositions spécifiques. Toutefois, il insiste sur le point de vue déjà formulé dans des avis antérieurs⁽⁹⁾, suivant lequel les énergies renouvelables et la prosommation en particulier peuvent, dans certains cas, constituer une méthode durable pour prévenir la précarité énergétique persistante, à condition que les consommateurs vulnérables puissent bénéficier de prêts publics et d'un meilleur accès au capital, avec l'aide de collectivités locales comme les régions ou les municipalités, ou encore d'acteurs privés comme les organisations non gouvernementales. C'est également dans ce contexte que devrait être comprise l'importance des règles relatives aux clients actifs et aux communautés énergétiques locales visées aux articles 15 et 16 de la proposition de directive COM(2016) 864 final. À l'article 5, paragraphe 2, de cette même proposition, il conviendrait de citer expressément la prosommation comme un moyen possible d'éviter la précarité énergétique.

4.16. Pour ce qui concerne les droits des consommateurs, le CESE se félicite que l'autonomisation et la protection des consommateurs fasse l'objet d'un chapitre de la proposition de directive COM(2016) 864 final. Toutefois, l'article 10 devrait également indiquer explicitement que les consommateurs doivent avoir le droit d'exprimer des préférences spécifiques en ce qui concerne leur approvisionnement en électricité et avoir la garantie que ces préférences sont respectées. Il conviendrait de compléter le texte de l'article 15, paragraphe 1, point b), pour préciser que les redevances d'accès au réseau doivent être spécifiques, de telle sorte que ne puissent être imputés aux consommateurs que les coûts de réseau spécifiques qui ont été causés par leur propre activité, c'est-à-dire qui sont dus à la production, au stockage, à la consommation ou à la vente d'électricité. En outre, le système de redevances du réseau devrait fournir des incitations pour les activités favorables au réseau, telles que le transfert de charge, l'autoconsommation ou le stockage. Les États membres doivent montrer comment le calcul des redevances d'accès au réseau est effectué en fonction de l'utilisation réelle. Dans ce contexte, la prévisibilité est un facteur essentiel pour permettre aux consommateurs de faire les investissements requis en connaissance de cause.

4.17. Le CESE se félicite que l'article 16 de la proposition de directive COM(2016) 864 final définisse les communautés énergétiques locales et leur accorde des droits correspondants. Il a plaidé pour des mesures en ce sens dans son avis «Prosommation énergétique et coopératives de consommateurs d'énergie»⁽¹⁰⁾. Cela étant, les redevances visées à l'article 16, paragraphe 1, point d), doivent refléter l'utilisation réelle, c'est-à-dire suivre le même principe que celui énoncé au paragraphe 4.16 du présent avis en rapport avec l'article 15 de la proposition de directive COM(2016) 864 final.

4.18. Tout en approuvant que les communautés énergétiques soient autorisées à exploiter leurs propres réseaux, le CESE plaide pour qu'elles soient également habilitées à opérer en tant que fournisseur de base. Dans ce cas, toutes les obligations correspondantes doivent leur être appliquées.

4.19. S'agissant des articles 15 et 16 de la proposition de directive COM(2016) 864 final, il convient de faire une mise en garde: rendre les clients plus actifs et créer des communautés énergétiques locales exige de recourir aux énergies renouvelables. À défaut de trouver des solutions aux problèmes décrits au paragraphe 3.6 et de remédier aux lacunes de la proposition sur les énergies renouvelables⁽¹¹⁾, le processus visant à rendre les clients plus actifs et à créer des communautés énergétiques locales de l'énergie sera considérablement affaibli, voire compromis.

4.20. Concernant les données collectées par les compteurs intelligents, la numérisation ouvre des possibilités majeures, comme expliqué de manière détaillée au paragraphe 3.13 du présent avis. Dans le même temps, elle comporte certains risques sur le plan de la protection et de la sécurité des données. Le CESE se félicite que la Commission européenne aborde cet aspect dans les articles 19 à 23 de la proposition de directive COM(2016) 864 final.

4.21. Le CESE approuve le fait que la Commission accorde l'importance qui lui est due à la protection efficace des données qui sont générées par les compteurs intelligents et que les normes européennes de protection des données s'appliquent également aux données relatives à la consommation d'électricité. Toutefois, la gestion et la propriété des données ainsi que les données ouvertes sont des éléments négligés. L'article 23 devrait donc garantir que, sans préjudice de leur protection et de leur confidentialité, les données sont mises à la disposition de toutes les parties intéressées sous une forme anonymisée et suffisamment agrégée. Pour tirer pleinement parti du potentiel de la numérisation, il est nécessaire de mettre en place des programmes d'éducation et de formation afin de remédier à l'analphabétisme numérique et à l'exclusion des consommateurs.

⁽⁸⁾ JO C 341 du 21.11.2013, p. 21.

⁽⁹⁾ JO C 198 du 10.7.2013, p. 1; JO C 34 du 2.2.2017, p. 44; JO C 82 du 3.3.2016, p. 13.

⁽¹⁰⁾ JO C 34 du 2.2.2017, p. 44.

⁽¹¹⁾ Voir également l'avis TEN/622, «Révision de la directive sur les énergies renouvelables» (non encore paru au Journal officiel).

4.22. Pour ce qui est du rôle des gestionnaires de réseau: la décentralisation suppose généralement que les réseaux de distribution vont gagner en importance stratégique, de même que l'interconnexion des réseaux nationaux. Il est d'une importance capitale que les États membres mettent en place un cadre qui donne aux gestionnaires de réseau des incitations effectives et efficaces pour investir dans l'amélioration des réseaux d'électricité européens. Cela permettra également de stimuler la croissance économique et de créer de nouveaux emplois. Dans ce contexte, le CESE est favorable à la proposition de la Commission visant à renforcer les compétences de l'ACER, qui devrait superviser les politiques nationales à cet égard.

4.23. Les articles 32, 33 et 36 de la proposition de directive COM(2016) 864 final donnent aux gestionnaires de réseau de distribution des droits conditionnels concernant la gestion des options de flexibilité et des points de recharge pour véhicules électriques. Si le CESE se félicite des progrès rapides sur le plan de la flexibilité, de l'électromobilité et de la pénétration du marché des installations de stockage, il importe néanmoins que la prérogative que la Commission propose d'accorder aux acteurs indépendants du marché soit suivie d'effets et qu'elle soit respectée par les gestionnaires de réseau de distribution et les régulateurs nationaux. Il en va de même de la gestion des services de stockage par les gestionnaires de réseau de transport [article 54 de la proposition de directive COM(2016) 864 final].

4.24. L'établissement d'une organisation européenne pour les gestionnaires de réseau de distribution (entité des GRD de l'UE), tel que prévu par l'article 50 de la proposition de règlement COM(2016) 861 final, ne saurait déboucher sur l'établissement de codes de réseau autonomes, dans la mesure où cela renforcera encore le pouvoir de marché potentiel des gestionnaires de réseau de distribution. Il conviendrait de donner à l'ACER des compétences pour mettre en place un cadre approprié, et de renforcer les régulateurs nationaux à cet égard.

Bruxelles, le 31 mai 2017.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS
