

Avis du Comité économique et social européen sur les

- «**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/54/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité**»
- «**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/55/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel**»
- «**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie**»
- «**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1228/2003 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité**»
- «**Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1775/2005 concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel**»

COM(2007) 528 final — 2007/0195 (COD)

COM(2007) 529 final — 2007/0196 (COD)

COM(2007) 530 final — 2007/0197 (COD)

COM(2007) 531 final — 2007/0198 (COD)

COM(2007) 532 final — 2007/0199 (COD)

(2008/C 211/06)

Le 18 octobre 2007, le Conseil a décidé, conformément à l'article 44, paragraphe 2, et aux articles 55 et 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur les:

«*Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/54/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité*»

«*Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/55/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel*»

«*Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie*»

«*Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1228/2003 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité*»

«*Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1775/2005 concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel*»

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 avril 2008 (rapporteur: M. CEDRONE).

Lors de sa 444^e session plénière des 22 et 23 avril 2008 (séance du 22 avril), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 100 voix pour, 4 voix contre et 7 abstentions.

1. Conclusions et propositions

1.1 Conclusions

1.1.1 D'une manière générale, le CESE approuve les raisons qui ont incité la Commission à présenter le troisième paquet sur l'énergie, sujet complexe et difficile du point de vue juridique et économique et qui a suscité des prises de position et des réactions divergentes.

1.1.2 Le CESE considère que la situation telle qu'elle se présente actuellement dans le secteur de l'énergie ne peut perdurer. Après avoir lancé le processus d'intégration et de libéralisation, nous nous trouvons au milieu du gué: il nous faut maintenant décider de quel côté nous diriger. La libéralisation du marché de l'énergie a été marquée par un temps d'arrêt, entraînant des coûts importants de transition qui pourraient être

plus élevés que les bénéfices; ces coûts sont dus à l'absence d'un cadre réglementaire homogène au niveau européen ainsi que, dans certains cas, d'une véritable volonté de libéralisation et d'une répartition claire des responsabilités entre les différentes parties prenantes. Cette absence de certitude réglementaire peut se traduire par des investissements frileux dans le secteur et une concurrence peu développée. Ces circonstances ont créé un marché européen fragmenté, commandé dans certains cas par les anciens monopoles, ce pourquoi il s'impose de réaffirmer avec conviction la nécessité que le processus de libéralisation se poursuive de manière résolue.

1.1.3 Les aspects politiques: le marché unique

1.1.3.1 La réalisation du *Marché unique européen de l'énergie* se trouve au cœur de la stratégie à adopter. L'Union européenne

doit élaborer une stratégie commune pour pouvoir agir rapidement de manière cohérente et peser davantage dans les négociations internationales. La coopération entre les États membres, les régulateurs et les gestionnaires de réseaux de transport (GRT) est absolument nécessaire. Il est nécessaire de réaliser les changements structurels visant à intégrer les systèmes d'exploitation et de développement des réseaux au niveau régional. Les différents États membres doivent mutualiser expériences, connaissances et règles afin d'agir de concert et proposer (imposer) leur politique des coûts en matière d'approvisionnement, pour établir le cadre le plus compétitif possible débouchant sur des prix plus équitables et éviter la spéculation financière. Il doit y avoir davantage de cohésion entre les États membres et ceux-ci doivent respecter les règles fixées d'un commun accord dans l'intérêt des utilisateurs-consommateurs, en appliquant au niveau national la législation communautaire arrêtée préalablement.

1.1.4 Les aspects économiques

1.1.4.1 De l'avis du CESE, une concurrence loyale, régulée de manière adéquate (ce que ne permet pas la proposition de la Commission), favoriserait le renforcement des sources d'énergie alternatives et des investissements dans les infrastructures énergétiques. Cela intensifierait à son tour la productivité des entreprises (par exemple les PME), en permettant d'obtenir des prix équitables, en favorisant la transparence et en réduisant les risques de position dominante.

1.1.4.2 L'un des objectifs prioritaires du troisième paquet législatif consiste à promouvoir les investissements nécessaires dans les infrastructures énergétiques et à assurer leur coordination au niveau européen. S'agissant de cet aspect, si les mesures proposées par la Commission vont dans la bonne direction. Il convient cependant de faire en sorte qu'elles permettent qu'il soit procédé aux investissements nécessaires au niveau de la production, et qu'elles donnent confiance aux investisseurs. S'agissant du développement des réseaux, ces mesures doivent garantir que soit établie une planification adéquate tenant compte de toutes les parties concernées, et qu'elle devienne réalité, tant en ce qui concerne le niveau que les délais arrêtés. Il y a lieu, par ailleurs, que les investissements fassent, au niveau européen, l'objet d'un contrôle (par l'Agence des régulateurs). Le marché relativement rigide, caractérisé par des entreprises qui opèrent dans un contexte d'oligopole et certains États réticents à déléguer les compétences en matière d'approvisionnement, met à mal la confiance des opérateurs et des utilisateurs, avec le blocage des liquidités qui s'ensuit. Il convient de mettre un terme à cette situation.

1.1.5 Les aspects sociaux

1.1.5.1 Les restructurations générées par les mesures du troisième paquet devront être assorties d'une politique en faveur de l'emploi, associant pleinement les syndicats et les entreprises grâce à des outils tels que les «*corporate social restructuring*» et les amortisseurs sociaux prévus au niveau national et européen. Il est réconfortant de constater qu'aucun effet négatif sur l'emploi n'a été enregistré dans les pays qui ont dissocié les structures de propriété au niveau des réseaux de transport.

1.1.5.2 Même si la protection des groupes les plus faibles et des consommateurs vulnérables est, et restera, une compétence strictement nationale, il est essentiel que la Commission reconnaisse l'importance de ces mesures au niveau international. La Commission devra également garantir le contrôle de leur mise en œuvre, afin que ces instruments répondent aux exigences requises pour la réalisation d'un marché ouvert et concurrentiel. Il conviendrait d'introduire le concept de pauvreté énergétique au niveau communautaire (tarif minimum appliqué) et de satisfaire aux obligations de service public et d'intérêt général prévues dans les directives en vigueur.

1.1.6 Les utilisateurs (entreprises et consommateurs)

1.1.6.1 Une nouvelle stratégie en matière de politiques énergétiques doit donc être en mesure de favoriser une concurrence réelle entre les entreprises, afin que les utilisateurs puissent choisir parmi un plus grand nombre d'options. Les réseaux de transport doivent être accessibles à quiconque veut les utiliser. S'agissant des grandes entreprises énergivores, il convient de signer un contrat européen pour l'achat d'énergie à des prix uniformes, (prix comparables ou «loi du prix unique») en supprimant les aides d'État, lesquelles faussent la concurrence. Par ailleurs, les droits accordés par l'UE aux consommateurs doivent être reconnus et ceux-ci doivent pouvoir opter librement pour le fournisseur de leur choix, au prix le plus bas possible.

1.1.7 Le CESE considère enfin que l'un des objectifs de la proposition de la Commission doit être d'éviter une action combinée involontaire visant à renforcer le statu quo des grands monopoles qui veulent conserver leur rente de situation et des syndicats qui entendent défendre l'emploi.

1.2 Les propositions du CESE

1.2.1 Le marché unique de l'énergie

1.2.1.1 Pour renforcer la progression vers le marché unique de l'énergie, la Commission doit modifier les propositions présentées dans le cadre du troisième paquet sur l'énergie afin d'acquérir un pouvoir d'action autonome dans le contexte international, en particulier en ce qui concerne les sources d'énergie. À cette fin, les propositions de coopération régionale que comporte le paquet sont à considérer comme des étapes intermédiaires vers la réalisation de l'objectif final, à savoir la réalisation du marché unique de l'énergie. Par ailleurs, il conviendrait que les États membres s'efforcent d'intégrer leurs marchés de l'électricité et que les gestionnaires des réseaux opèrent dans plusieurs États membres. Le CESE considère que la proposition de coopération régionale entre gestionnaires de réseau, figurant dans le troisième paquet, ne doit en aucun cas être considérée comme un substitut provisoire au marché unique. Il est fondamental de disposer d'une coopération au niveau régional, basée sur une dissociation des structures de propriété (*ownership unbundling*), entre gestionnaires de réseau véritablement dissociés des réseaux de vente et/ou de production. Afin d'éviter toute incohérence de la régulation et des règles du marché, il serait également souhaitable d'utiliser les récentes initiatives régionales encouragées par le Groupe des régulateurs européens dans le domaine de l'électricité et du gaz (ERGEG).

1.2.2 La dissociation verticale intégrée (unbundling)

1.2.2.1 De l'avis du CESE, pour favoriser les investissements, la Commission doit privilégier la dissociation des structures de propriété (*ownership unbundling*), laquelle est sans aucun doute préférable à la dissociation fonctionnelle. En effet, elle pourrait accroître la transparence et la confiance des opérateurs, améliorer la sécurité du système et permettre le contrôle des activités monopolistiques, en prévenant les comportements discriminatoires et en optimisant l'utilisation et la manutention du réseau.

1.2.2.2 Les implications stratégiques liées à la propriété des réseaux et à la nécessité d'en garantir l'indépendance, notamment en relation avec les intérêts éventuels de pays tiers, y compris le choix de la propriété des réseaux (publique ou privée) doivent faire l'objet d'analyses approfondies supplémentaires. La dissociation des structures de propriété proposée par la Commission n'implique pas la privatisation des réseaux de transport publics.

1.2.2.3 Il n'existe pas, entre le marché de l'électricité et celui du gaz (voir la situation aux États-Unis, au Danemark, aux Pays-Bas, au Portugal, au Royaume-Uni, en Espagne et en Suède), de différence de nature à justifier un traitement divergent concernant la dissociation de propriété. La séparation des activités de production/vente de l'activité de transport s'avère nécessaire dans les deux secteurs. Les comportements discriminatoires éventuels liés à une dissociation verticale insuffisante sont identiques. Les compagnies qui vendent du gaz ne devraient pas être intéressées par celles qui le transportent: leur unique préoccupation devrait être d'avoir pour partenaires des entreprises fiables et solides sur le plan financier, capables de vendre leur gaz.

1.2.3 L'Agence européenne des régulateurs européens (ACER)

Le CESE est convaincu que l'Agence européenne de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) doit être dotée de compétences accrues afin:

- d'exercer un rôle réglementaire autonome et indépendant,
- de contrôler les opérations de l'association européenne des gestionnaires de réseaux de transport d'électricité (ENTSO) et en association avec un groupe d'experts permanent du marché assister la Commission européenne afin de définir une liste de règles nécessaires en vue d'élaborer et d'approuver les lignes directrices et les codes techniques et commerciaux,
- de définir les critères et approuver les codes techniques et commerciaux,
- de fixer les méthodes tarifaires et les prix concernant le mécanisme de compensation des coûts supportés par les gestionnaires de réseau dans le cadre du transit transfrontalier d'électricité,
- d'élaborer des lignes directrices concernant les principes de développement du réseau et d'approuver le plan décennal d'investissements proposé par l'ENTSO,

- de fournir des informations et de présenter des avis au Parlement européen, au Conseil européen et à la Commission,
- de consulter les opérateurs du marché,
- de coordonner les travaux des autorités nationales,
- de favoriser la transparence, y compris les modalités de désignation de son groupe dirigeant.

1.2.4 Les autorités nationales

1.2.4.1 Les autorités de régulation nationales jouent un rôle essentiel dans la promotion de la concurrence et la mise en œuvre correcte des directives au niveau national, principalement en ce qui concerne le respect des règles d'utilisation impartiale des infrastructures. Dès lors, il conviendrait d'harmoniser leurs compétences et d'accroître leur indépendance par rapport aux entreprises nationales et aux entreprises du secteur de l'énergie, afin d'être en mesure de contrôler et de prévenir tout abus découlant de positions dominantes. Une autorité de régulation plus indépendante instaurera un certain degré de confiance dans le marché et pourra mieux coordonner les travaux avec l'ACER.

1.2.5 Le mécanisme de coordination des gestionnaires nationaux de réseau (Réseaux européens de gestionnaires de réseaux de transport — European Networks of Transmission System Operators — ENTSO)

1.2.5.1 Le CESE recommande d'améliorer la coordination entre les gestionnaires nationaux de réseau afin de pouvoir réaliser les investissements requis et optimiser la gestion des infrastructures nécessaires au développement d'un réseau européen intégré. L'Agence devrait jouer un rôle plus important que celui qui est prévu pour proposer, élaborer, contrôler et approuver les codes et ce, afin de faire en sorte que l'intérêt public soit dûment pris en compte. Le réseau ENTSO devrait avoir un rôle en strict rapport avec ses capacités et compétences. En conséquence, la responsabilité de l'élaboration des lignes directrices et des codes devrait être endossée par l'ACER.

1.2.6 Réseaux européens et investissements

1.2.6.1 Le CESE considère que l'Union européenne doit anticiper l'évolution future de l'utilisation des réseaux au moyen d'un programme d'investissements visant à créer un système de réseaux européens publics et/ou privés régulés par l'Union, accessibles à tous, que ce soit pour le transport ou l'utilisation de l'énergie. À cette fin, il faudrait garantir que les procédures de gestion des interconnexions soient réellement transparentes, basées sur des procédures de marché, et qu'elles aient ainsi pour effet d'accroître au maximum les activités commerciales. Il est souhaitable que l'investissement soit réalisé s'il apporte des avantages socio-économiques du point de vue régional et que tous les acteurs concernés du marché soient dûment impliqués dans le processus de prise de décision relatif à l'évolution des codes et au plan décennal d'investissements.

1.2.7 Démocratie et représentation

1.2.7.1 Le CESE considère qu'il y a lieu de prévoir, sur la base des dispositions existantes ou en cours d'élaboration, la représentation des consommateurs au sein du conseil d'administration de l'Agence. Toutes les autres parties concernées (agents, syndicats, entreprises), quant à elles, en plus d'une participation au conseil d'administration, pourraient être présentes dans un conseil de contrôle adéquat, de telle sorte que l'activité normative se fonde sur le degré le plus élevé possible de participation et de consensus, et ce dès son début et pas uniquement dans ses derniers stades.

2. Introduction

2.1 Il y a dix ans environ, la Commission a commencé (avec beaucoup de retard) à poser les premiers jalons d'un cadre réglementaire européen pour un marché unique de l'électricité et du gaz. Le Comité a eu l'occasion de donner son avis, lequel différerait parfois de celui de la Commission, sur une question qui n'a cessé de gagner en importance au fil des ans et est devenue de plus en plus controversée.

2.2 Avec l'adoption du troisième train de propositions législatives sur le marché de l'électricité et du gaz, la Commission entend compléter le travail déjà accompli et ce, dans un contexte international qui a profondément évolué, et qui pose de nouveaux problèmes à toutes les parties concernées. Les propositions ne font pas l'unanimité parmi les États membres, ce qui retarde leur adoption et leur application et compromet la réalisation du marché unique européen de l'énergie.

2.3 Le CESE se trouve face à une grande responsabilité: formuler un avis sur l'un des dossiers les plus importants (et brûlants) de ces dernières années, duquel dépendent non seulement le marché de l'énergie, mais aussi l'avenir des entreprises européennes de ce secteur, des consommateurs européens et des entreprises des pays tiers.

2.4 Le CESE évalue de manière positive l'étude d'impact réalisée par la Commission, laquelle fournit déjà un bon éclairage sur l'efficacité de la libéralisation et d'une concurrence loyale (voir le texte de cette étude).

3. Les raisons qui motivent les propositions de la Commission

3.1 Garantir que les consommateurs soient réellement libres de choisir, parmi de nombreux prestataires, leur fournisseur et de bénéficier des «avantages» que ce choix «devrait» comporter. Ces conditions plus avantageuses pour les utilisateurs devront être un objectif commun pour les entreprises des pays tiers qui opèrent dans l'Union européenne.

3.2 Dissocier les activités de production et de transport de la propriété et gestion des réseaux de transport d'électricité et de gaz. Une seconde option est en outre proposée, celle du «gestionnaire de réseau indépendant», laquelle permet aux entreprises verticalement intégrées de rester propriétaires du réseau pour autant que la gestion de leur capital fixe soit assurée par

un organisme indépendant ou par une autre entreprise. Cette mesure devrait favoriser les investissements dans les infrastructures.

3.3 Répondre de manière efficace à la fragmentation du marché sur la base des frontières nationales, à l'intégration verticale existante et à la forte concentration de l'offre qui a jusqu'ici empêché la mise en place d'une véritable concurrence et l'établissement d'un marché unique de l'énergie.

3.4 Simplifier les échanges transfrontaliers, en créant une agence ad hoc dont l'objectif est d'assurer la coordination des autorités nationales de régulation et d'offrir les mêmes opportunités aux entreprises européennes qui opèrent dans le secteur. Ceci devrait garantir l'instauration d'un véritable réseau européen dans le but de garantir la sécurité et la diversification de l'offre. Les autorités nationales devraient devenir réellement plus indépendantes.

3.5 Favoriser la collaboration grâce à l'élaboration de nouvelles règles par les gestionnaires des réseaux européens et assurer une coopération accrue entre les différents marchés nationaux, notamment en cas de risque pour l'approvisionnement.

3.6 Augmenter la transparence en simplifiant les règles du marché et en fournissant l'information aux consommateurs, afin d'«augmenter» la confiance des utilisateurs dans le marché (mais en a-t-il vraiment toujours été ainsi jusqu'ici?).

3.7 Faire en sorte que les consommateurs puissent bénéficier, l'année prochaine, des droits garantis par une «charte» ad hoc (obligatoire) qui devrait notamment comporter des informations sur les fournisseurs, les différentes options proposées par le marché, la simplification des pratiques administratives, la pauvreté énergétique (*fuel poverty*) sur la base de la consommation d'énergie, etc (¹).

4. Les propositions de directive (électricité et gaz)

4.1 La séparation effective (juridique et fonctionnelle) des activités d'approvisionnement et de transport de l'électricité et du gaz par des entreprises qui ne sont pas intégrées verticalement dans tous les États membres. Cet aspect constitue un élément clé pour résoudre les éventuels conflits d'intérêts:

- garantir des investissements adéquats pour améliorer l'efficacité du réseau de transport et de transmission, y compris une meilleure gestion des transferts transfrontaliers,
- éviter tout privilège ou traitement de faveur octroyé à des entreprises et filiales faisant partie de réseaux de transmission et de production verticalement intégrés,
- garantir un accès correct et transparent aux informations à toutes les parties du marché et pas uniquement à celles qui sont liées à une entreprise donnée.

4.2 La création d'un «gestionnaire de réseau indépendant» (ISO) constitue une solution lorsque des entreprises verticalement intégrées refusent de dissocier effectivement les structures de propriété, dans la mesure où elle permet aux entreprises concernées de conserver la propriété du réseau mais pas de le gérer. L'indépendance du gestionnaire ne pourra être garantie que par une réglementation efficace.

(¹) Voir l'avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission — Vers une Charte européenne des droits des consommateurs d'énergie» CESE 71/2008.

4.2.1 L'indépendance du gestionnaire de réseau s'applique tant aux entreprises publiques que privées, tout comme la dissociation de la propriété du réseau de transmission et de production.

4.2.2 L'objectif principal consiste à faire en sorte que les entreprises de production et de distribution d'électricité et de gaz opèrent de manière totalement dissociée dans tous les pays de l'UE.

4.2.3 La directive proposée prévoit des dérogations temporaires aux règles de dissociation de la propriété en cas d'investissements dans des infrastructures énergétiques.

4.3 La dissociation des gestionnaires de réseau de ceux responsables des activités de fourniture et de production est prévue non seulement à l'échelon national, mais aussi dans l'ensemble de l'UE. Cela signifie qu'aucune entreprise de production d'énergie ne peut gérer ou posséder un réseau de transport dans un autre État membre. Tout gestionnaire entrant qui participe au réseau doit prouver son indépendance par rapport aux activités de fourniture et de production.

4.4 La dissociation de la propriété devra conduire au bon fonctionnement du marché et du réseau, ce qui entraînera une formation correcte des prix de l'électricité et du gaz et une réduction éventuelle des prix au profit des consommateurs et de ceux qui investissent dans ce secteur.

4.5 L'existence d'une autorité de régulation indépendante et opérationnelle est indispensable pour garantir un comportement adéquat du gestionnaire indépendant de réseau ainsi que la dissociation effective de la propriété des réseaux de production et de fourniture. Les autorités de régulation devront être juridiquement distinctes et fonctionnellement indépendantes de tout autre sujet de droit public ou privé, et devront agir indépendamment des intérêts du marché. Elles devront recevoir un mandat sans réserve et pourront coopérer entre elles dans les différents États membres aux fins de:

- contrôler le respect des obligations de transparence auxquelles sont soumis les différents opérateurs du marché,
- garantir l'efficacité des mesures de protection des consommateurs,
- vérifier le bon fonctionnement de la fourniture d'électricité et de gaz,
- contrôler les plans d'investissement des gestionnaires du réseau de transport et vérifier leur compatibilité,
- contrôler s'il existe sur le marché des opérateurs qui abusent de leur position dominante ou qui bénéficient d'une position dominante et empêchent ainsi la formation correcte des prix.

Les agences externes (le Comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières CERVM, l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie) sont chargées de conseiller la Commission sur l'application des règles mentionnées.

5. Les propositions de règlement (institution de l'Agence de coopération, accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité et accès aux réseaux de transport de gaz naturel)

5.1 La consolidation des marchés intérieurs, au moyen de règles et de mesures communes, est un élément clé du développement du marché européen de l'énergie et de la réalisation des échanges transfrontaliers requis. Une harmonisation des normes existantes (par exemple les règles techniques que les entreprises d'électricité doivent utiliser, les «codes de réseau») dans les différents pays s'impose. Actuellement, elle ne semble pas encore avoir été réalisée avec l'aide de l'ERGEG. Cette harmonisation ne pourra être réalisée que par un organisme distinct et indépendant qui, compte tenu des contraintes fixées par les articles du traité, pourra revêtir la forme d'une Agence.

5.2 Cette Agence devrait essentiellement:

- améliorer la gestion des situations transnationales,
- contrôler les activités des gestionnaires de réseau de transport d'électricité et de gaz,
- vérifier l'efficacité des plans d'investissement décennaux prévus sur les réseaux,
- veiller à ce que la coopération entre gestionnaires soit efficace, transparente et avantageuse pour le marché intérieur,
- prendre des décisions individuelles concernant certains aspects techniques et les demandes de dérogation,
- exercer un rôle consultatif concernant les problèmes de régulation du marché et proposer des orientations visant à améliorer les pratiques adoptées par les autorités de régulation nationales.

5.3 La structure organisationnelle sera calquée sur l'organigramme-type des agences de régulation communautaires, une attention particulière étant accordée à l'adoption d'un système qui garantisse l'indépendance des fonctions de régulation. Outre le conseil d'administration qui nomme le directeur de l'Agence, un Conseil des régulateurs responsable de toutes les questions inhérentes à la réglementation et une chambre de recours qui sera chargée de traiter les appels contre les décisions adoptées par l'Agence pourront donc être créés. L'Agence pourra comporter 40 à 50 personnes au plus et son coût annuel total sera de 6 à 7 millions d'euros, lesquels seront couverts par des subventions communautaires.

5.4 La Commission joue le rôle de gardienne des traités et est chargée de «contrôler le contrôleur». L'Agence peut prendre des décisions et son pouvoir d'appréciation se limite à des questions techniques spécifiques. Les décisions concernant des interventions aux fins de la protection de la coopération ou du fonctionnement correct du marché peuvent être prises par la Commission en réponse à des informations fournies par l'Agence ou indépendamment de celles-ci.

5.5 Une coopération efficace entre les gestionnaires du réseau de transport est indispensable pour réaliser véritablement l'intégration du marché. Actuellement, la coopération s'effectue seulement sur une base volontaire, et elle n'a pas donné de résultats satisfaisants, en particulier lors d'incidents sur le réseau et de pannes générales. L'intégration des gestionnaires de réseau au niveau régional pourrait permettre de:

- définir une série cohérente de codes techniques et commerciaux valables au niveau international;
- recourir à la définition de codes techniques en l'absence de coopération effective entre les réseaux;
- garantir un comportement non discriminatoire pour la gestion et le développement du réseau;
- favoriser une intégration du marché, permettant ainsi une convergence des prix, de moindres inquiétudes en matière de concentration du marché et une stimulation des liquidités, etc.;
- promouvoir le financement et la gestion des activités de recherche et d'innovation.

5.6 Il est important que les structures de coopération des gestionnaires de réseau de transport soient pleinement reconnues à l'échelon européen. Les structures existantes telles que GTE et ETSO peuvent être utilisées, ou de nouvelles structures centrales et permanentes créées, tant pour des questions d'organisation que pour disposer d'outils pratiques de planification et de gestion des réseaux.

6. Observations générales

6.1 Le principal problème avec les réseaux, en particulier d'électricité, consiste non seulement dans la libéralisation mais également dans le fait de faire en sorte que les citoyens et les entreprises puissent en bénéficier pleinement. Par exemple, on pourrait imaginer des réseaux publics européens, ou régulés par l'Union, accessibles à tous.

6.2 Il serait souhaitable que la Commission européenne favorise les investissements pour réaliser un système de transmission totalement innovant qui permette de bénéficier de l'électricité au niveau européen, au moyen d'un réseau intelligent interactif. Un réseau similaire à Internet, qui grâce à la technologie des compteurs intelligents, permet au flux d'énergie de circuler dans les deux sens.

6.3 Cette approche favoriserait réellement les investissements et permettrait de créer de nouveaux emplois et d'appliquer dans la pratique le vieux slogan *«power to people»*: les échanges d'énergie se font en fonction des besoins de chacun à l'aide de réseaux ouverts à tous, avec l'application de règles identiques dans tous les pays de l'Union, sans exception (comme c'est déjà le cas pour Internet).

6.4 L'on pourrait dès lors s'orienter vers une dissociation totale concernant le réseau de transmission d'électricité et choisir entre la séparation et le «gestionnaire de réseau indépendant» concernant les réseaux de gaz.

6.5 Les objectifs poursuivis par la Commission (renforcement des autorités nationales, de la coopération entre gestionnaires de réseaux de transport (ISO, GRT), de la transparence du marché, etc.) pourront difficilement être atteints si l'on ne dépasse pas les logiques nationales, non seulement concernant les réseaux, mais également en matière de fourniture, d'investissements, etc. Ces mesures sont les seules pouvant garantir un service de meilleure qualité, même si elles sont insuffisantes pour contenir les prix.

6.6 La concentration des réserves de pétrole dans quelques régions du monde (61,8 % au Moyen-Orient, 11,7 % en Europe et en Russie, 9,4 % en Afrique, 8,5 % en Amérique du Sud, 5,1 % en Amérique du Nord et 3,5 % en Extrême-Orient (F. Profumo, École polytechnique de Turin), devrait inciter la Commission à pratiquer une politique commune, qui doit être plus incisive, à l'égard de ces régions et des organisations internationales où se concluent les accords et où se prennent les décisions. Si elle ne le fait pas, la libéralisation pure et simple risque de devenir un miroir aux alouettes et sera insuffisante pour contenir les prix, souvent majorés à cause des monopoles qui dictent leur loi, y compris au monde politique.

6.7 L'Union doit accomplir des progrès en matière de régulation de la concurrence et de transparence si elle veut que le système économique soit plus compétitif et transparent. Les victoires obtenues sur Microsoft et WW constituent un précédent encourageant en faveur de la concurrence, même si l'on ne saurait s'arrêter à ces décisions. Il convient d'élaborer également des mesures plus efficaces pour réduire l'incidence et les conséquences sur l'emploi, d'adopter des mesures et de consentir des investissements capables de dynamiser l'économie, afin de créer davantage d'opportunités pour les travailleurs et les jeunes et, partant, de réduire le besoin de «protection». En effet, si les dernières données sur la croissance économique de l'Europe ne sont pas encourageantes (voir la communication de la Commission), c'est parce que l'euro est fort mais c'est aussi en raison du manque de compétitivité des entreprises et de la «protection» dont beaucoup d'entre elles bénéficient. Le démantèlement des monopoles entrepris après l'Acte Unique Européen est condamné au succès, car en cas d'échec, l'intérêt des citoyens-consommateurs serait bafoué par la désorganisation et par l'éventuelle réintroduction de fonds publics pour la survie des réseaux, comme cela s'est produit pour le rail britannique.

6.8 La discussion sur les mesures à l'examen ne peut se limiter aux milieux institutionnels ou aux initiés. La Commission et le CESE doivent porter le débat vers l'extérieur; il doit être ouvert, associer les citoyens-consommateurs, les travailleurs et les entreprises, pour éviter que les entreprises de ce secteur, qui détiennent souvent des monopoles, soient les seules à influencer les décisions (par exemple on pourrait ouvrir un «blog» spécifique pour les citoyens, organiser des auditions ouvertes dans une grande partie des États membres, dans certaines villes européennes et regrouper les conclusions de ces débats lors d'une grande conférence publique organisée au niveau communautaire). Par ailleurs, le contrôle des agences européennes de régulation qui est opéré par la Commission devrait avoir également une dimension démocratique et être confirmé par celui du Parlement européen.

7. Observations spécifiques

7.1 Séparation des structures de propriété des différentes activités de la filière: activités de fourniture et production de la gestion du réseau (*ownership unbundling*). Cette mesure est une condition indispensable pour diminuer les obstacles à l'entrée. L'objectif est d'éviter que les entreprises intégrées qui exercent plusieurs activités puissent «transférer» une partie du coût des activités libéralisées à charge des activités réglementées et partant, bénéficier d'un avantage concurrentiel indu par rapport aux entreprises qui exercent uniquement des activités mises en concurrence. L'adoption par les États membres des directives sur le marché du gaz naturel et de l'électricité n'est pas homogène, ce qui permet dans certains cas la mise en place d'entreprises de production et de fourniture et d'entreprises de gestion des réseaux de transport verticalement intégrées.

7.2 Le renforcement effectif des prérogatives des autorités nationales de régulation. Ces autorités sont les garantes d'une gestion neutre des réseaux et, d'une manière plus générale, des infrastructures gérées en concession, et jouent un rôle essentiel concernant la libéralisation (transport, fourniture et mesure dans le secteur de l'énergie; transport, fourniture, mesure, stockage et gazéification dans le secteur du gaz).

7.3 Le rôle déterminant de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie concernant le contrôle des organismes nationaux indépendants. La création d'un organe de régulation supranational chargé de superviser la gestion des différents pays concernés donnerait lieu à une coopération réglementaire bien définie et réduirait le déséquilibre entre les perspectives de l'UE dans son ensemble et celles des différents pays au profit de solutions orientées vers un marché intégré de l'énergie.

7.4 La mise en place de gestionnaires de réseau de transport indépendants du réseau de production coopérant entre eux pour gérer efficacement les problèmes de transport. Les gestionnaires du réseau de transport d'entreprises verticalement intégrées ont tendance à privilégier les entreprises liées, ce qui se traduit par un sérieux déficit d'information pour les nouveaux concurrents. Les investissements au sein d'une entreprise fortement intégrée sont souvent faussés, dans la mesure où l'entreprise dominante n'a aucun intérêt à améliorer le réseau puisque ses concurrents en seraient les principaux bénéficiaires. Une dissociation formelle et substantielle des gestionnaires de réseaux de transport offrirait les mêmes garanties d'accès au réseau à toutes les entreprises de distribution et permettrait de procéder aux améliorations technologiques nécessaires pour garantir une gestion plus efficace et, en dernière analyse, des prix moins élevés pour les utilisateurs.

7.5 Renforcer la transparence et l'accès aux marchés afin d'augmenter la liquidité du marché de l'électricité et du gaz. Il existe un manque d'information en matière de fiabilité et d'opportunités sur le marché (entre les divers acteurs concernés de la filière). L'asymétrie de l'accès à l'information que l'on constate entre les gestionnaires historiques et les sociétés concurrentes est considérable. Une transparence accrue minimiserait les risques d'entrée pour les nouveaux arrivés sur le marché et réduirait notamment les obstacles à l'entrée, renforcerait la confiance dans les marchés de gros et, partant, les signaux en matière de tarification. Il est néanmoins nécessaire de garantir

une certaine uniformité/correspondance des informations, laquelle, sans jamais sous-estimer l'importance de la confidentialité des informations stratégiques et commerciales d'une entreprise, ne laisserait pas de place à des interprétations vagues nuisant à une véritable transparence du marché.

7.6 La garantie que tous les opérateurs du marché aient accès aux informations, dans le but d'instaurer une certaine confiance et permettre au marché de se développer correctement. De nombreux opérateurs n'ont qu'une confiance limitée dans le mécanisme de formation des prix. Les contrats d'importation de gaz sont établis sur la base des indices de prix formés à partir d'une série de produits dérivés du pétrole, de sorte que les prix suivent rigoureusement l'évolution des marchés pétroliers. Cette relation a des répercussions sur les prix de gros, lesquels, ne se forment pas sur la base du mécanisme de l'offre et de la demande, au détriment de la garantie d'approvisionnement (offre). S'agissant des contrats d'importation à long terme, on ne constate pas de tendance claire en faveur de mécanismes de formation des prix basés sur les dynamiques du marché.

7.7 La définition d'exigences particulièrement détaillées pour garantir la transparence en matière de production d'électricité et de gaz. Il convient de fournir des informations exactes sur les prévisions relatives à l'offre et à la demande sur le court terme. Ces exigences devraient être respectées par les différents producteurs d'électricité, il y a lieu d'attribuer davantage de prérogatives aux autorités nationales de régulation.

7.8 La création de marchés dérivés. Les instruments dérivés sont un outil efficace de gestion du risque en matière de prix ainsi qu'un instrument naturel de développement des marchés du gaz et de l'électricité. Si des contrats dérivés se négocient sur les marchés de l'électricité, soit directement soit indirectement, des efforts d'uniformisation ayant ainsi déjà été entrepris, ils doivent encore être renforcés. Le marché européen du gaz naturel est en effet loin d'être homogène. En effet, si la libéralisation est bien avancée dans certains États membres, comme le Royaume-Uni, d'autres États, p.ex. l'Italie, n'ont même pas de marché au comptant du gaz naturel.

7.9 La réglementation des installations de stockage, afin de garantir que tout le stock disponible pour des tiers soit offert de manière transparente et équitable, en évitant l'accumulation des capacités.

7.10 Les critères univoques et rendus publics, définissant quand et comment prévoir l'accès des tiers à la capacité de stockage offerte au marché.

7.11 La définition de règles transparentes et détaillées sur l'accès aux terminaux GNL qui permettront d'identifier les infrastructures bénéficiant d'une dérogation. Il s'agit de définir des normes adéquates en vue de l'application de la procédure d'appel à candidatures (*open season*). Dans la mesure où elle prévoit un mécanisme de réservation des capacités anticipé par rapport à la mise en place de ces dernières, cette procédure pourrait ne pas être suffisante pour garantir une ouverture accrue du marché aux opérateurs. En effet, dans le cadre de la procédure même, la priorité en matière d'allocation des capacités sur le réseau de transport national doit de toute manière être accordée à l'entreprise qui réalise le gazoduc ou le terminal GNL

et qui est titulaire de l'exemption. En outre, la procédure d'allocation du quota résiduel de 20 % qui privilégie les opérateurs qui s'engagent à saturer ce quota au moyen de contrats à long terme, pénalisant ainsi le marché spot et la flexibilité en matière de distribution, pourrait constituer un frein au développement de la concurrence sur le marché de la fourniture.

7.12 L'identification de contrats bilatéraux de fourniture de longue durée conclus en aval qui soient compatibles avec le droit européen de la concurrence. La concurrence au niveau du marché de détail est très limitée. L'effet cumulé des contrats de longue durée, des contrats à durée indéterminée, des contrats avec clauses de tacite reconduction et des périodes d'extinction de longue durée peuvent considérablement entraver la compétitivité. Les contrats qui lient les clients industriels et les producteurs (historiques) sur le long terme diffèrent d'un pays à l'autre. Néanmoins, la demande en faveur d'une offre plus concurrentielle, fournie par de nouveaux entrants, est en augmentation. On observe l'absence d'une offre de fourniture à l'échelle européenne, un aspect qu'il convient d'examiner sérieusement. L'actuel niveau de concurrence (peu d'offrants) est particulièrement insatisfaisant dans certains États membres caractérisés par une concentration élevée (Autriche, Belgique). Les limitations concernant la manière dont les consommateurs peuvent disposer du gaz qui leur est alloué, combinées aux pratiques restrictives des fournisseurs aux points de livraison, sont par conséquent très préoccupantes du point de vue de la concurrence.

7.13 La stimulation du marché de détail pour l'électricité et le gaz, afin de réaliser réellement le processus de libéralisation. Seul un véritable marché de détail permettra aux citoyens de l'UE de profiter des effets de la concurrence. Cela suppose la mise en place de règles d'accès au marché simplifiées permettant aux petits producteurs et distributeurs d'y participer, de manière à favoriser la liquidité du marché et à obtenir des prix plus compétitifs. Il est essentiel d'assurer la liquidité afin d'améliorer la confiance des opérateurs vis-à-vis de la formation des prix sur les places de marché de l'électricité et les plates-formes de négoce du gaz. Cette opération permettra, surtout dans le cas du gaz, de relâcher le lien avec les produits pétroliers.

7.14 Un marché de l'électricité et du gaz libéralisé joue un rôle clé concernant la sensibilisation des entreprises et des

citoyens à des formes de consommation «intelligente» en mesure de contenir les coûts et de les contrôler. Cela implique d'éduquer le citoyen concernant les sources d'énergie actuellement disponibles et les sources alternatives (énergies renouvelables) afin de lui faire prendre conscience de l'importance vitale de ce bien eu égard à sa rareté actuelle. Tant sur le plan des économies d'énergie que du coût, il est indispensable d'offrir au client final des contrats pouvant être personnalisés en fonction de sa consommation.

7.15 En leur qualité de consommateurs responsables, les citoyens devront également être informés du respect des règles par les organismes de régulation, ou des abus éventuels, afin qu'ils puissent faire valoir leurs droits notamment par l'intermédiaire des associations de défense des consommateurs.

7.16 La garantie que la demande puisse être couverte également pendant les périodes de pointe. Dans le cas de l'électricité se pose le problème de la capacité de production, de la capacité des réseaux de transport et du transport de l'énergie par le réseau; dans le cas du gaz, il convient de veiller à ce que les capacités d'importation et de stockage soient suffisantes. Il est cependant notoire que la capacité d'importation est particulièrement limitée dans la mesure où le transport des capacités est réservé par les opérateurs historiques au moyen de contrats pluriannuels qui peuvent notamment couvrir une période excédant vingt ans. Cela signifie que les nouveaux projets ainsi que les projets de restructuration/renforcement des infrastructures électriques et de gaz naturel (gazoducs) doivent progresser rapidement au niveau européen comme au niveau national. Les installations de regazéification revêtent une importance primordiale. En effet, elles jouent un rôle crucial, notamment dans le bassin méditerranéen, en assurant la liaison avec les principaux pays producteurs (Libye, Algérie).

7.17 La promotion de la solidarité: les États membres de l'UE doivent promouvoir, à l'échelon régional et au niveau bilatéral, la conclusion d'accords de coopération, d'assistance mutuelle et de coopération réciproque au cas où l'un d'eux viendrait à manquer de ressources énergétiques pour différentes raisons qui ne lui sont pas directement imputables.

Bruxelles, le 22 avril 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS
