

DOCUMENT DE POSITION

Réactions de la CRE au paquet énergie propre

La Commission européenne a présenté, le 30 novembre 2016, un ensemble de propositions législatives destinées à accompagner la transformation du secteur électrique dans la décennie à venir pour fournir une énergie propre et accessible à l'ensemble des consommateurs européens.

La CRE s'associe pleinement à la position exprimée par les régulateurs européens par le biais du Conseil européen des régulateurs de l'énergie (CEER) et de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ci-après l'Agence) et partage l'appréciation générale positive sur le paquet autant que les points d'attention soulevés. Cette réaction de la CRE vise à compléter quelques points au regard de son expérience particulière dans la mise en œuvre du marché intérieur de l'énergie.

1. CONTEXTE

L'adaptation du secteur de l'électricité aux enjeux de la lutte contre le changement climatique représente un défi majeur, tant par son ampleur (développement des énergies renouvelables, émergence de nouveaux usages et de nouvelles flexibilités, etc.) que par sa rapidité. L'évolution des règles régissant le fonctionnement du marché européen de l'électricité constitue une opportunité bienvenue pour maîtriser le coût de la transition pour les consommateurs tout en contribuant à assurer la sécurité et la fiabilité de l'approvisionnement de l'Union. Cette évolution n'est pas pour autant exempte de difficultés.

La CRE partage le point de vue selon lequel les ressources – qu'il s'agisse de production, de stockage ou d'effacement de la demande – devraient pouvoir participer aux marchés dans des conditions de concurrence équitables. Cependant, la confiance et l'implication des citoyens et des acteurs locaux dans le marché de l'énergie, qui représentent des facteurs clés pour assurer le succès de la transition énergétique et de la dynamique de décentralisation des ressources qui l'accompagne, nécessitent de parvenir à un cadre institutionnel et réglementaire lisible, prévisible et fonctionnel. Il est impératif de veiller à ce que celui-ci reste suffisamment souple pour s'adapter aux évolutions du marché et tirer parti des retours d'expérience tout en offrant un environnement propice à l'innovation.

Par ailleurs, en réponse aux critiques sur le fonctionnement vécu comme technocratique des institutions de l'UE, la légitimité de son intervention devront également faire l'objet d'une attention particulière. La confiance des acteurs dans le cadre institutionnel et réglementaire repose sur la robustesse, la qualité et la pertinence de ce dernier ; il s'agit notamment de donner suffisamment de clarté et de transparence sur les droits et responsabilités de chacune des parties prenantes, sur les motivations qui sous-tendent les mesures de mise en œuvre, et sur les processus décisionnels qui en découlent. Par conséquent, toute modification susceptible d'altérer l'équilibre des pouvoirs, et les principes d'une coopération basée sur l'expression du pluralisme et la recherche du consensus entre des acteurs par essence complémentaires, devrait faire l'objet d'une analyse dûment étayée.

La CRE tient enfin à rappeler que les progrès qui ont jusqu'ici été réalisés en matière d'harmonisation des règles de fonctionnement des marchés et d'optimisation de l'utilisation des infrastructures transfrontalières n'auraient pu être accomplis sans les coopérations volontaires fortes que les régulateurs européens ont mises en place au sein du CEER et dans le cadre de l'Agence. La CRE s'est pleinement investie dans ce processus et souhaite aujourd'hui réaffirmer sa volonté de contribuer, par son expertise, à l'amélioration des règles de fonctionnement du marché intérieur de l'énergie.

2. LES HUIT PROPOSITIONS LÉGISLATIVES DU PAQUET « ÉNERGIE PROPRE » REPRÉSENTENT UN TRAVAIL INÉDIT PAR SON VOLUME ET SON NIVEAU DE DÉTAIL.

L'augmentation considérable du volume des propositions de la Commission ainsi que du niveau de détail auquel elles font référence pose la question de la proportionnalité des mesures envisagées, et celle de la pertinence d'inclure des règles extrêmement détaillées dans les actes législatifs qui organisent le fonctionnement du marché intérieur de l'énergie.

2.1 Les négociations doivent permettre d'aboutir à une juste hiérarchie des mesures régissant le fonctionnement du marché intérieur.

Certaines propositions intègrent des règles qui étaient jusqu'à présent du ressort d'actes de mise en œuvre tels que les codes de réseau. La CRE estime qu'il est nécessaire d'évaluer soigneusement les raisons de tels changements d'échelle, ainsi que leur proportionnalité. L'approche graduelle par laquelle a été bâti le marché intérieur de l'énergie n'a pas perdu de sa pertinence. En particulier, il serait dommageable de sous-estimer la complexité de l'intégration des marchés sur les plans institutionnels et réglementaires comme sur le plan technique. Il importe donc de s'assurer du maintien d'une marge de manœuvre pour pouvoir modifier ces règles à la lumière des retours d'expérience, et ce sans déstabiliser le marché.

En effet, la CRE note que de nombreuses dispositions découlant du troisième paquet en ce qui concerne l'harmonisation des conditions d'exploitation des infrastructures électriques européennes n'ont pas encore été mises en place. Les efforts consentis dans le cadre de la mise en œuvre des codes de réseau en vigueur et en vue de l'adoption rapide des mesures qui font encore l'objet de négociations doivent être poursuivis avant toute autre chose.

C'est notamment le cas de l'intégration des marchés d'ajustement : la CRE souscrit pleinement à la démarche retenue dans le projet de ligne directrice correspondant qui est actuellement en cours de négociation, fondée sur la généralisation du recours à des produits standard d'équilibrage afin de permettre l'intégration de ces marchés, sans imposer une uniformisation complète des différents modèles d'équilibrage existants actuellement dans les différents Etats membres. Dès lors, la CRE s'interroge sur la pertinence de prévoir dès à présent un renforcement de ces règles dans la mesure où elles pourraient engendrer des surcoûts significatifs sans que les bénéfices en aient été démontrés.

Les propositions de la Commission relatives à l'établissement par les gestionnaires des réseaux de transport de centres régionaux de coordination opérationnelle (*Regional Operation Centres*) seront à analyser sous un angle comparable. En effet, la ligne directrice relative à l'exploitation du système électrique, dont l'entrée en vigueur est prévue cette année, prévoit déjà des dispositions permettant de formaliser, d'harmoniser et de renforcer les missions exercées par les centres de coordination existants (*Regional Security Coordinators*). Cette ligne directrice impose également que la couverture géographique de ces centres soit cohérente avec les régions de calcul de capacité, ou, le cas échéant, qu'il y ait une allocation des missions qui soit cohérente entre ces centres afin d'optimiser notamment les capacités d'interconnexion allouées au marché. Ainsi, la CRE estime qu'il est nécessaire d'avoir un retour d'expérience sur la mise en œuvre de ces dispositions et s'interroge sur la création de nouveaux centres suprarégionaux dont la gouvernance pourrait s'avérer fastidieuse et dont la pertinence est encore à évaluer.

2.1 L'évolution du secteur de l'électricité représente une opportunité qu'il convient de refléter dans l'adaptation des principes de fonctionnement du marché intérieur.

La Commission reconnaît par ailleurs que le nombre des acteurs de marché va continuer d'augmenter à mesure que les consommateurs participeront de plus en plus activement au marché de l'électricité. La multiplication des acteurs dans un secteur de plus en plus décentralisé et les changements rapides prévisibles du fait de la numérisation grandissante conduiront sans doute à une multiplication des cas particuliers, ce qui appellerait davantage de flexibilité plutôt que d'ajouter de la rigidité au cadre réglementaire.

S'agissant de l'effacement, la CRE souhaite rappeler qu'elle a fait évoluer depuis plusieurs années les différents mécanismes de marché français afin de permettre une participation des consommateurs, pour leur propre compte ou par le biais d'agrégateurs, sur un pied d'égalité avec les ressources provenant de la production. Les effacements participent aujourd'hui à l'ensemble des segments du marché français de l'électricité : marché de gros, marché de capacité, réserves d'ajustement, services système, résolution des congestions. Au vu de cette expérience au plan national, la CRE soutient l'objectif de la Commission selon lequel le développement de la flexibilité de la demande au niveau européen doit s'inscrire dans une logique de marché. Il convient en revanche de veiller à ce que les modalités prévues ne favorisent pas certains acteurs de façon artificielle, et prévoient en

particulier de manière systématique un versement de la part de l'agrégateur d'effacement, lorsque ce dernier est autorisé à valoriser l'énergie sur les marchés sans l'accord du responsable d'équilibre ou du fournisseur des sites effacés.

Si la CRE partage l'analyse de la Commission européenne sur la nécessité d'un prix de gros représentatif de l'équilibre offre demande, elle considère néanmoins que la question de son déplafonnement total, alors même que les plafonds actuels ne sont atteints que très rarement, est à mettre en relation avec les conséquences potentiellement préjudiciables en matière de risques pour les acteurs de marché. En effet, le relèvement des plafonds pourrait se traduire par une augmentation des garanties exigées des fournisseurs par les chambres de compensation pour couvrir le risque de contrepartie lié au négoce sur les marchés de gros. Ce déplafonnement pourrait également entraîner un risque financier important pour les consommateurs finals.

Cette proposition, combinée à l'obligation qui pourrait être imposée à chaque fournisseur de proposer au moins une offre comportant des prix dynamiques, reflétant les variations de prix des marchés de gros à très court terme, soulève en effet la question de la protection des consommateurs particuliers et résidentiels face un type d'offres qui, dans des cas extrêmes, les exposerait à des variations considérables à court terme des prix de gros : on ne peut exclure qu'un pic de prix extrême conduise à multiplier par 100 voire 1000 la valeur du prix horaire – soit, en une heure, l'équivalent du coût moyen d'une semaine à un mois de consommation. Elle poserait des questions de même nature que la protection des investisseurs non professionnels sur les marchés financiers. La CRE constate en outre qu'une telle obligation représenterait une intervention réglementaire particulièrement contraignante sur la structure des offres et s'interroge sur sa nécessité, dès lors que les entraves au libre choix de fournisseur des consommateurs européens sont levées.

A cet égard, la CRE estime souhaitable que les principes applicables pendant la phase de transition vers la suppression des tarifs réglementés de vente soient précisés. Au vu des problématiques rencontrées lors de la mise en œuvre de cette suppression pour les clients professionnels en France, en particulier s'agissant des clients passifs, La CRE s'interroge notamment sur la situation des clients (particuliers) qui n'accompliraient aucune démarche pour souscrire une offre de marché.

3. L'ACTION DES RÉGULATEURS NATIONAUX DE L'ÉNERGIE S'INSCRIT DANS UNE LOGIQUE DE COMPLÉMENTARITÉ AVEC CELLE DE L'AGENCE DE COOPÉRATION DES RÉGULATEURS DE L'ÉNERGIE.

La bonne coopération des régulateurs au sein de l'Agence, qui s'appuie largement sur les compétences et les ressources des régulateurs nationaux, est un facteur clef pour que celle-ci puisse mener à bien ses missions. La CRE, sous réserve que ses ressources le lui permettent, continuera à participer activement aux travaux de l'ACER par sa présence dans les groupes de travail ainsi qu'au Conseil des Régulateurs. Elle souhaite voir cette logique de complémentarité davantage valorisée.

3.1 L'efficacité globale du cadre de surveillance et de régulation du marché représente un aspect fondamental de son bon fonctionnement.

Les propositions de la Commission prévoient un nombre substantiel de responsabilités nouvelles, pour l'Agence comme pour les régulateurs nationaux (en partie listées sous le chapitre VII de la proposition de Directive Électricité, mais également disséminées dans les propositions de Règlement Électricité et de Règlement ACER) ; ces références (croisées) demanderont un examen attentif afin de mieux comprendre leur nature, ainsi que les interactions entre ces acteurs. Alors que les moyens de la CRE viennent, en 2016, d'être ajustés aux missions qui lui ont été confiées depuis l'adoption du 3^e paquet, la CRE se montrera attentive à ce que les propositions avancées ne se traduisent pas par un accroissement des missions des régulateurs nationaux qui ne serait pas justifié et proportionné, ou une dilution des efforts dans des tâches et des missions inopérantes.

Ainsi, l'harmonisation des méthodologies tarifaires pourrait porter sur des principes généraux comme le reflet des coûts, la non-discrimination et la transparence. Elle devrait toutefois éviter d'aboutir à une harmonisation par principe de paramètres techniques qui pourrait réduire de manière excessive la capacité à prendre en considération les spécificités nationales (par exemple, la thermosensibilité de la consommation française justifie un niveau d'horosaisonnalité des tarifs qui n'est peut-être pas nécessaire partout en Europe).

De même, concernant les propositions relatives à l'utilisation des revenus de congestion aux frontières, la CRE partage la priorité donnée à la garantie de la disponibilité effective de ces capacités et au maintien ou à l'augmentation des capacités d'interconnexion via des investissements. Cependant, elle reste attachée au principe d'intégration dans le revenu autorisé des opérateurs de réseau par les autorités nationales de régulation, afin de privilégier la recherche d'efficacité économique en évitant de réaliser des interconnexions dont l'utilité pour la collectivité ne serait pas avérée.

De surcroît, la CRE partage le constat fait par la Commission selon lequel la grande variété des situations nationales et des ressources des régulateurs pourrait se révéler préjudiciable à la bonne coopération des régulateurs aux niveaux régional et européen. Les ressources dont disposent les régulateurs pour mener à bien leurs missions en toute indépendance devront être un point d'attention de l'évaluation que la Commission compte mener en 2017.

3.2 Les risques inhérents à l'altération des équilibres au sein de l'Agence ne doivent pas être sous-estimés.

Enfin, les propositions de la Commission introduisent un nouveau cadre institutionnel qui altère l'équilibre entre les régulateurs nationaux et l'ACER. En proposant d'étendre les pouvoirs de l'Agence, la Commission répond en partie aux vœux formulés par les régulateurs, par exemple en habilitant l'ACER à prendre des décisions qui requièrent à ce jour de passer par 28 processus décisionnels nationaux différents. Cette évolution semble souhaitable car elle permettra une prise de décision plus rapide et uniforme au niveau européen. La CRE estime toutefois que la légitimité des décisions de l'Agence repose avant tout sur un cadre institutionnel équilibré.

En particulier, la CRE ne partage pas l'analyse de la Commission selon laquelle le processus de vote actuel au sein du Conseil des Régulateurs a conduit à faire échouer ou à retarder la progression du marché intérieur. L'exemple du code de réseau relatif à l'harmonisation des structures des tarifs d'utilisation des réseaux de gaz sur lequel se fonde la Commission montre au contraire que les mécanismes de contreponds prévus par le 3^e paquet fonctionnent correctement. Par contraste avec le processus actuel, le passage à un vote à la majorité simple au sein du Conseil des Régulateurs signifie concrètement qu'une décision pourrait être adoptée quand bien même un ensemble de régulateurs représentant plus de 80% de la population européenne s'y opposerait. Cette proposition est d'autant plus préoccupante qu'elle est accompagnée de dispositions impliquant une centralisation des pouvoirs réglementaires dans les mains du seul Directeur de l'Agence : si le monopole d'initiative en ce qui concerne la préparation des actes de l'Agence était effectivement confié au Directeur, la CRE juge fondamental que le Conseil des régulateurs puisse amender les propositions qui lui seraient soumises.

La CRE reste convaincue que l'accroissement des pouvoirs de l'Agence justifie une plus grande implication des régulateurs dans un objectif de cohésion, et pour s'assurer que celle-ci reste en prise avec la réalité du marché intérieur, dans l'intérêt du consommateur.