



COMMISSION
DE RÉGULATION
DE L'ÉNERGIE



**Rapport annuel
sur le respect des codes de bonne conduite
et l'indépendance des gestionnaires de réseaux
d'électricité et de gaz naturel**

Novembre 2005

Sommaire

Synthèse	1
Introduction	3
Le respect des codes de bonne conduite par les gestionnaires de réseaux	4
I. L'élaboration et la mise en place des codes de bonne conduite	4
II. Le contenu des codes de bonne conduite	5
1. Les engagements pris par les gestionnaires de réseaux	5
A. Les mesures pour prévenir toute discrimination	5
B. Les mesures en matière de transparence	6
C. Les mesures en vue de la protection des informations commercialement sensibles	6
<i>a. Les mesures concernant le personnel</i>	7
<i>b. La séparation et la protection des locaux</i>	7
<i>c. La protection des systèmes d'information</i>	8
2. Les dispositifs de suivi et de contrôle	9
A. Les mesures mises en place	9
<i>a. Le suivi de l'application des codes de bonne conduite</i>	9
<i>b. Le contrôle managérial</i>	9
<i>c. Les audits et contrôles</i>	9
B. Les résultats du suivi et du contrôle	10
III. L'appréciation portée par la CRE et ses propositions	12
1. L'appréciation générale	12
A. L'état des lieux	12
B. Les améliorations à apporter	13
2. Les appréciations spécifiques à chaque gestionnaire	13
L'indépendance des gestionnaires de réseaux d'électricité et de gaz naturel	16
I. L'évaluation de l'indépendance des gestionnaires de réseaux	16
1. La forme juridique des gestionnaires de réseaux	16
2. La dénomination et l'identité visuelle	18
3. L'organisation des gestionnaires de réseaux	20
4. Les pouvoirs décisionnels	22
5. La prise en compte des intérêts professionnels des responsables de la gestion	22
II. Les propositions de nature à garantir l'indépendance des gestionnaires de réseaux	23

Synthèse

La loi n°2004-803 du 9 août 2004, transposant les directives européennes du 26 juin 2003, a prévu la publication chaque année par la CRE d'un rapport sur le respect des codes de bonne conduite et l'indépendance des gestionnaires de réseaux.

La mise en place et le respect des codes de bonne conduite

Tous les gestionnaires de réseaux qui approvisionnent plus de 100 000 clients raccordés⁽¹⁾, à l'exception de Sorégies, ont élaboré un code de bonne conduite au cours de l'année 2005. Les codes ont été diffusés à l'ensemble du personnel et ont fait l'objet d'un rapport transmis à la CRE. L'élaboration de ces codes et leur adoption ont constitué un travail important pour les gestionnaires de réseaux.

Ces codes ont tous été publiés sur les sites internet des gestionnaires de réseaux. Toutefois leur accessibilité n'est pas toujours aisée et, compte tenu de leur création récente, ils sont encore largement méconnus des utilisateurs, qui en sont les principaux bénéficiaires.

Ces codes traitent principalement de la protection des informations commercialement sensibles (ICS) et, dans une moindre mesure, de la non-discrimination et de la transparence des règles et des informations.

La CRE a analysé les codes ainsi que les rapports annuels que les gestionnaires de réseaux doivent établir sur le fondement des articles 6 et 15 de la loi du 9 août 2004. Elle a procédé à une consultation publique des acteurs du marché au cours du mois d'octobre 2005. Elle a entendu les gestionnaires de réseaux. De plus, elle a opéré un certain nombre de contrôles sur les pratiques des gestionnaires.

La CRE formule les principales propositions suivantes pour 2006 :

- les codes doivent insister sur le fait que la discrimination est tout aussi préjudiciable à l'ouverture du marché que la divulgation d'ICS. En particulier, ils doivent prévoir des contrôles plus sérieux des résultats atteints en matière de non-discrimination et de transparence. Ils doivent également afficher les sanctions disciplinaires applicables en cas de non-respect

de ces règles, à l'instar du rappel des sanctions pénales en cas de divulgation d'ICS ;

- les codes doivent être mieux accessibles aux utilisateurs de réseaux et, en particulier, être simplifiés. Un dispositif de traitement des doléances des clients doit être prévu et rendu public ;
- les audits réalisés dans le cadre de la certification ISO 9001 peuvent compléter les contrôles internes ;
- les gestionnaires de réseaux doivent mettre en place un indicateur de respect de la règle de non-discrimination ;
- GRTgaz, la filiale transport de Gaz de France, et TIGF, la filiale transport de Total, doivent publier sur leur site internet un catalogue de prestations comportant les règles de tarification correspondantes. Cette obligation doit s'appliquer à la publication des règles de tarification de la garantie de pression et de l'entretien des postes de livraison ;
- GRTgaz et TIGF doivent signer dès maintenant des contrats de raccordement avec l'ensemble de leurs clients ;
- les gestionnaires de réseaux d'électricité doivent poursuivre les efforts entamés en vue d'améliorer la transparence de leurs pratiques à l'égard des utilisateurs de réseaux, notamment en complétant rapidement leurs référentiels techniques.

La CRE contrôlera la mise en œuvre des engagements souscrits par les gestionnaires de réseaux d'électricité et de gaz naturel au titre de ces codes de bonne conduite.

L'indépendance des gestionnaires de réseaux

Les gestionnaires de réseaux doivent être organisés et gérés de façon indépendante depuis le 1^{er} juillet 2004, qu'ils soient filialisés (réseaux de transport) ou non (réseaux de distribution). Cette indépendance devrait se traduire par une organisation comparable à celle d'une entreprise totalement autonome et libre de prendre toute décision conforme à ses intérêts, sous réserve des « *droits de supervision économique et de gestion* » reconnus à l'entreprise intégrée par les directives du 26 juin 2003.

(1) Il s'agit de RTE EDF Transport (RTE), GRTgaz, Total Infrastructures Gaz France (TIGF), EDF Réseau Distribution (ERD), Gaz de France Réseau Distribution (GRD), Régaz (Gaz de Bordeaux), Gaz de Strasbourg, la Société de revente d'électricité et de gaz, d'investissement et d'exploitation en énergie et de services (Sorégies), la Régie du Syndicat intercommunal d'énergie des Deux-Sèvres (RSIEDS), l'Usine d'Électricité de Metz (UEM) et Electricité de Strasbourg (ES).

Au vu des éléments dont elle dispose, la CRE formule les propositions suivantes pour mieux garantir l'indépendance des gestionnaires de réseaux :

- les statuts d'EDF et de Gaz de France doivent interdire expressément la participation des « *responsables de la gestion des gestionnaires des réseaux* » aux structures de l'entreprise intégrée chargées directement ou indirectement des activités de production et de fourniture. Mais le seul contenu des statuts ne permet pas d'assurer l'indépendance. Le comportement des parties prenantes sera, dès lors, essentiel pour aboutir à l'indépendance effective voulue par les directives du 26 juin 2003 ;
- le président du conseil de surveillance de RTE ne peut pas être en même temps membre d'une instance dirigeante d'EDF. En effet, la politique du gestionnaire de réseau risque d'être, de la sorte, influencée par les intérêts du groupe EDF. Les mesures d'organisation complémentaires annoncées par RTE ne permettent pas d'assurer son indépendance ;
- l'indépendance accordée aux gestionnaires de réseaux doit se traduire par le fait que leurs dirigeants disposent d'une entière liberté de choisir leurs collaborateurs, dans le groupe ou à l'extérieur, conformément aux intérêts des entités qu'ils dirigent. De plus, la prise en compte des intérêts professionnels de l'ensemble des responsables des gestionnaires de réseaux, prévue par les directives, n'a pas été intégralement transposée. En effet, la notion de « *responsable de la gestion* » figurant dans la directive a été traduite de manière restrictive dans la loi par « *dirigeants* ». Enfin, la prise en compte des intérêts professionnels n'est abordée que sous l'angle

de la révocation des membres du directoire ou du directeur général. Elle devrait, dans ces conditions, faire *a minima* l'objet de procédures internes aux groupes pour combler cette lacune ;

- tout gestionnaire de réseau doit pouvoir décider de chacun de ses investissements en toute indépendance vis-à-vis de sa maison mère dans le cadre de l'enveloppe globale qui lui est allouée. Ce n'est en particulier le cas ni de GRD, ni d'ERD, ni d'EDF Gaz de France Distribution ;
- les gestionnaires de réseaux doivent avoir une politique de communication indépendante de celle du reste du groupe. Il en est ainsi, en particulier, de l'identité visuelle. Aucune confusion ne doit pouvoir exister entre les activités de fourniture d'énergie et les activités d'acheminement des entreprises intégrées. Ce point constitue un élément déterminant de l'indépendance des gestionnaires de réseaux. Les changements opérés chez Gaz de France Réseau Transport, devenu GRTgaz et chez Gaz de Bordeaux, dont le GRD a été baptisé Régaz, vont dans le sens de l'indépendance et constituent un exemple à suivre. Tel n'est pas le cas d'EDF Gaz de France Distribution. De même, la dénomination de RTE EDF Transport SA constitue une régression que la possibilité d'utiliser commercialement la marque RTE ne compense pas ;
- tout message de la maison mère ou du fournisseur qui lie la performance du fournisseur appartenant à l'entreprise intégrée à l'expérience et à la compétence du gestionnaire de réseau doit être proscrit. Il en est de même de l'utilisation commerciale de l'image du service public de gestion des réseaux.

Introduction

Les directives 2003/54 (article 23) et 2003/55 (article 25) du 26 juin 2003 disposent que les autorités de régulation désignées par les Etats membres sont « *au minimum chargées d'assurer la non-discrimination, une concurrence effective et le fonctionnement efficace du marché* ». Ces directives, comme les textes qui les ont transposées en droit français⁽²⁾, ont défini le cadre de l'obligation de non-discrimination et d'indépendance des gestionnaires de réseaux d'électricité ou de gaz.

Pour mettre en œuvre l'obligation de non-discrimination, qui constitue une obligation de résultat, les gestionnaires de réseaux sont soumis à des obligations de moyens. Tel est le cas de l'élaboration d'un code de bonne conduite qui rassemble les engagements des gestionnaires de réseaux à l'égard des utilisateurs de ces réseaux, ainsi que les mesures d'organisation interne pour la mise en place et le suivi de ces codes.

Tous les gestionnaires de réseaux de transport doivent respecter les exigences d'indépendance et d'établissement d'un code de bonne conduite :

- pour l'électricité, RTE EDF Transport (RTE) ;
- pour le gaz :
 - GRTgaz ;
 - Total Infrastructures Gaz France (TIGF).

Pour la distribution, seuls les gestionnaires de réseaux appartenant à des entreprises verticalement intégrées qui approvisionnent plus de 100 000 clients raccordés y sont soumis. Il s'agit de :

- pour l'électricité :
 - EDF Réseau Distribution (ERD) ;
 - Electricité de Strasbourg (ES) ;
 - l'Usine d'Electricité de Metz (UEM) ;
 - la Société de revente d'électricité et de gaz, d'investissement et d'exploitation en énergie et de services (Sorégies) ;
 - la Régie du Syndicat intercommunal d'énergie des Deux-Sèvres (RSIEDS) ;

- pour le gaz :
 - Gaz de France Réseau Distribution (GRD) ;
 - Régaz (Gaz de Bordeaux) ;
 - Gaz de Strasbourg ;
- pour le gaz et l'électricité, EDF Gaz de France Distribution (EGD).

L'article 18.5 des statuts d'EDF et de Gaz de France prévoit que les codes élaborés par ERD et GRD sont applicables aux activités de distribution exercées par EGD. A ce titre, EGD, qui est un gestionnaire de réseau, applique, selon les cas, le code de GRD, pour le gaz, et le code d'ERD, pour l'électricité.

Les articles 6 et 15 de la loi du 9 août 2004 prévoient que la CRE publie chaque année un rapport sur le respect des codes de bonne conduite par les gestionnaires de réseaux d'électricité et de gaz, ainsi qu'une évaluation de l'indépendance des gestionnaires de réseaux d'électricité ou de gaz. La CRE doit également proposer, en tant que de besoin, des mesures propres à garantir leur indépendance.

Le présent rapport a pour objectif, outre de satisfaire à l'obligation fixée par la loi, de participer à l'information des utilisateurs de réseaux et de tous les acteurs du marché en général. Il contribue ainsi à la transparence nécessaire au fonctionnement d'un marché concurrentiel. Les engagements souscrits par les gestionnaires de réseaux ne seront, en effet, vraiment contraignants que s'ils sont connus de leurs bénéficiaires et du personnel des gestionnaires de réseaux. Leur application devra être contrôlée et les retours d'expérience organisés.

Ce rapport a été rédigé sur la base des informations issues des rapports transmis à la CRE par les gestionnaires de réseaux. Ses conclusions reflètent, également, le résultat des auditions et des contrôles que la CRE a effectués. Il tient, aussi, compte des enseignements tirés de la consultation publique que la CRE a menée auprès des différents acteurs des marchés de l'électricité et du gaz, dont la synthèse est publiée sur le site de la CRE.

(2) Loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières et les décrets du 17 novembre 2004 portant statuts des sociétés anonymes Electricité de France et Gaz de France.

Le respect des codes de bonne conduite par les gestionnaires de réseaux

I. L'élaboration et la mise en place des codes de bonne conduite

Pour garantir l'indépendance des gestionnaires de réseaux de gaz naturel ou d'électricité, les directives du 26 juin 2003 prévoient quatre critères minimaux, parmi lesquels figure l'établissement par chaque gestionnaire de réseau d'« [...] un programme d'engagements qui contient les mesures prises pour garantir que toute pratique discriminatoire est exclue et que son application fait l'objet d'un suivi approprié. Ce programme énumère les obligations spécifiques imposées aux employés pour que cet objectif soit atteint. La personne ou l'organisme responsable du suivi du programme d'engagements présente tous les ans à l'autorité de régulation visée à l'article 23, paragraphe 1, un rapport décrivant les mesures prises ».

Tous les gestionnaires de réseaux concernés, à l'exception de Sorégies, ont élaboré et mis en œuvre un code de bonne conduite au cours de l'année 2005. Ces codes ont été transmis à la CRE.

Les codes de bonne conduite doivent comporter des engagements publics de la part des gestionnaires de réseaux électriques et gaziers sur le respect des principes de non-discrimination, de transparence et de confidentialité, qui sont des exigences légales. Mais ils doivent, aussi, prévoir les moyens de satisfaire à ces exigences et mettre en place les contrôles de leur application.

Tous les codes mentionnent un engagement des employés. Certains codes se réfèrent, aussi, à un engagement de l'entité. D'autres comportent un engagement personnel du directeur à faire appliquer le code.

Les engagements pris par les gestionnaires de réseaux

Gestionnaire	Responsabilité et contenu de l'engagement
GRTgaz	Le directeur général s'engage à appliquer le code, qui fait partie intégrante du système de management de l'entreprise et à le faire évoluer
TIGF	Le GRT et ses collaborateurs s'engagent à traiter de façon non discriminatoire tous les utilisateurs du réseau
Gaz de France RD	Les directeurs de GRD et d'EGD considèrent que la mise en œuvre du code est une action prioritaire
Régaz	Le directeur général de la société Gaz de Bordeaux et le directeur du service gestionnaire du réseau s'engagent à faire appliquer le code avec la plus grande vigilance
GRD Gaz de Strasbourg	Le gestionnaire de réseau s'engage à ne privilégier aucun fournisseur
RTE	Le président du directoire déclare que les engagements se situent au cœur des missions confiées à RTE et qu'ils seront appliqués à l'ensemble des employés
ERD	Les directeurs d'ERD et d'EGD considèrent que la mise en œuvre du code est une action prioritaire
ES	Le directeur général d'ES demande l'implication de chaque employé pour l'application du code, qui est érigé en composante majeure de la politique d'entreprise
UEM	Le GRD inscrit la non-discrimination et la transparence comme action prioritaire
RSIEDS	Le GRD s'engage à garantir un traitement identique à tout utilisateur du réseau

Pour l'ensemble des gestionnaires de réseaux, l'année 2005 a principalement été consacrée à l'élaboration et à la mise en place des codes. En général, ceux-ci ont été présentés aux organismes représentatifs du personnel et soumis, à l'exception de RSIEDS, au conseil d'administration des entreprises, avant d'être définitivement adoptés et transmis à la CRE. RTE présentera son code de bonne conduite à son comité d'entreprise, dès que celui-ci sera constitué en décembre 2005.

Les codes de bonne conduite ont été publiés sur les sites internet des gestionnaires de réseaux.

La mise en place des codes a fait l'objet de campagnes de sensibilisation et d'information des employés. Certaines campagnes sont encore en cours, notamment lorsque les gestionnaires de réseaux comportent des services décentralisés. La région du SIEDS sensibilisera son personnel en janvier 2006, après avoir présenté le code à l'encadrement en décembre.

ERD, EGD et GRD ont élaboré des documents facilitant l'assimilation du code - notamment un kit de communication - et permettant ainsi une meilleure appropriation des principes de bonne conduite. Certains gestionnaires de réseaux ont remis à chaque employé un courrier personnel d'information.

Une documentation spécifique est remise à chaque nouvelle personne embauchée par RTE, GRTgaz, ERD et Gaz de France RD, lui précisant l'ensemble des obligations auxquelles les employés sont soumis. Cette sensibilisation du personnel entrant ou changeant de fonction est effectuée par la hiérarchie.

Par ailleurs, les cursus de formation du personnel sont en cours d'adaptation, pour intégrer les principes et exigences des codes. Ils seront finalisés au cours de l'année 2006. Des formations spécifiques sont assurées chez RTE, ERD ou GRD, pour les métiers spécialement exposés aux risques de discrimination (relations clientèle, gestion contractuelle, système d'information).

La mise en place des codes de bonne conduite s'est accompagnée d'une analyse de ses conséquences sur les procédures et règles internes préexistantes.

Par ailleurs, ERD, EGD et GRD se sont concertés pour traiter le cas des agents mixtes d'EGD, actifs tant en électricité qu'en gaz. Ces agents représentent plus de 23 000 employés sur les 58 000 d'EGD. Les agents de GRD, d'ERD et d'EGD ont reçu une plaquette commune. L'encadrement a, également, reçu les codes eux-mêmes.

Le responsable des pratiques de bonne conduite de TIGF a annoncé son intention de rencontrer personnellement, en entretien individuel, les collaborateurs les plus concernés par l'application du code de bonne conduite, ainsi que chaque cadre nouvellement embauché.

Le dossier de présentation du code d'UEM comporte un volet destiné à tous les employés, afin de les informer des mesures prises, et un autre relatif aux mesures d'organisation interne, destiné à l'encadrement.

Le code de Régaz comporte des informations qui ne sont pas destinées à une large diffusion, par exemple l'organigramme des services. Une charte de bonne conduite rassemblant les engagements du personnel a été diffusée auprès du personnel et publiée sur le site internet.

II. Le contenu des codes de bonne conduite

1. Les engagements pris par les gestionnaires de réseaux

Les codes traitent généralement des mesures prises pour :

- prévenir toute discrimination ;
- assurer la transparence ;
- protéger les informations commercialement sensibles (ICS).

Une importance particulière est, en général, accordée à la protection des ICS, qui occupe souvent la plus grande partie des codes. Une part plus réduite est accordée à l'organisation du contrôle, et, en particulier, au traitement des réclamations.

A. Les mesures pour prévenir toute discrimination

L'objectif du code est de prévenir toute discrimination dans l'accès aux réseaux, c'est-à-dire de garantir le traitement égal de tous les utilisateurs se trouvant dans une situation comparable. Seuls des éléments objectifs, tenant, par exemple, à la nature de la demande ou aux caractéristiques du réseau, peuvent justifier un traitement différencié.

Les codes retiennent les mesures suivantes pour atteindre cet objectif :

- mettre en place des règles et des procédures à l'intention des employés des gestionnaires de réseaux, avec des moyens pour les sensibiliser. A cet effet, une information et une formation sont prévues. Cette démarche a été réalisée, parfois avec des lacunes et des imprécisions, par l'ensemble des gestionnaires de réseaux lors de la diffusion du code de bonne conduite ;
- publier des procédures et des règles communes à tous les acteurs du marché. Tel est le cas des modèles de contrats ou des catalogues de prestations, disponibles sur les sites internet. Pour les gestionnaires de réseaux publics d'électricité, cette publication se fait dans le cadre du référentiel technique. Toutefois, l'ensemble des documents et des modèles de conventions ou de contrats n'est pas encore publié ou actualisé. Ces lacunes existantes accroissent le risque de non-respect de l'obligation de résultat en matière de non-discrimination ;

- animer les instances d'écoute des utilisateurs de réseaux, telles que le « *comité de concertation des consommateurs du réseau de Transport de Gaz* » (3CTG), le comité des utilisateurs du réseau de transport d'électricité (CURTE) ou le comité des utilisateurs de réseau de distribution d'électricité (CURDE). Pour sa part, GRD réunit régulièrement les expéditeurs actifs sur son réseau ;
- élaborer des procédures de traitement des réclamations des clients. Dans ce cadre, ERD et GRD ont un dispositif de *reporting* des dysfonctionnements. Les autres gestionnaires de réseaux ayant déjà de telles procédures, notamment dans le cadre de la certification ISO 9001, doivent y faire référence.

B. Les mesures en matière de transparence

Les gestionnaires de réseaux s'engagent à mettre à la disposition des acteurs toutes les informations claires et précises nécessaires à l'accès au réseau. Il s'agit principalement des données de comptage, des procédures de raccordement, des règles techniques ou encore des modèles de contrats.

Les données de comptage nécessaires à l'exécution des contrats sont la propriété de l'utilisateur de réseau qui seul peut en disposer librement. Compte tenu de leur caractère commercialement sensible, elles ne peuvent être transmises à un tiers (fournisseur, responsable d'équilibre, etc.) sans mandat explicite de l'utilisateur.

Dans le secteur gazier

Les obligations de transparence ont été formalisées pour les réseaux de transport de gaz par le règlement européen en date du 28 septembre 2005⁽³⁾, qui fixe précisément les exigences de transparence auxquelles sont soumis les transporteurs. Par ailleurs, des engagements ont été pris par les opérateurs auprès de la Commission européenne.

GRTgaz a amélioré sa transparence au cours de l'année 2005. Les demandes formulées par la CRE en la matière ont été reprises dans les engagements souscrits auprès de la Commission européenne pour la conclusion des « *accords Marathon* ». Il en a été de même pour les engagements pris par TIGF dans le cadre des accords liés au dénouement des participations conjointes de Gaz de France et de Total dans la CFM. Le respect

de ces engagements a été vérifié par un expert, qui a travaillé en liaison avec la CRE. Les engagements pris ont été tenus, les règles ont été publiées et respectées.

Toutes les règles ne sont pas pour autant figées. Des dispositions restent à préciser en ce qui concerne la réservation des capacités pour des engagements à court terme et l'établissement de règles de restitution de capacités.

Dans le secteur électrique

Tous les gestionnaires n'ont pas publié sur leur site internet les modèles de conventions et de contrats d'accès ou leur catalogue des prestations complémentaires proposées. Certains n'ont pas procédé à la publication de leur référentiel technique, pourtant prévue par la décision de la CRE du 7 avril 2004.

Le référentiel technique publié par RTE sur son site internet est incomplet, notamment en ce qui concerne les conditions d'étude et de réalisation des raccordements des nouveaux producteurs. De même, les référentiels publiés par certains gestionnaires de réseaux publics de distribution (dont ERD) ne couvrent pas tous les domaines requis. Sorégies et RSIEDS n'ont, quant à eux, pas encore élaboré de référentiel technique.

C. Les mesures en vue de la protection des informations commercialement sensibles

La préservation de la confidentialité n'est pas une contrainte nouvelle pour les entreprises intégrées. La protection des ICS doit être renforcée dans les relations entre gestionnaires de réseaux et fournisseurs historiques.

Bien que la protection des ICS ne figure pas explicitement parmi les thèmes à traiter par les codes de bonne conduite en application des directives et de la loi du 9 août 2004, les gestionnaires de réseaux ont choisi de l'y faire figurer.

Les mesures de protection des ICS concernent essentiellement :

- les mesures concernant le personnel ;
- la séparation et la protection des locaux ;
- la protection des systèmes d'information.

(3) Règlement n°1775-2005 concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel.

a. Les mesures concernant le personnel

Elles portent sur la sensibilisation et sur le traitement des mutations du personnel.

Les gestionnaires de réseaux disposaient déjà d'une politique relative aux ICS comportant des mesures de sensibilisation du personnel. Ce dispositif a été révisé pour prendre en compte les nouvelles contraintes et figure dans les codes de bonne conduite.

Les employés des gestionnaires de réseaux s'engagent personnellement à préserver la confidentialité des ICS et, en cas de doute sur la sensibilité d'une information, à en référer à leur responsable hiérarchique. Cet engagement est d'autant plus fort qu'ils sont personnellement exposés à des sanctions pénales en cas de divulgation d'ICS. La protection des ICS ne doit cependant pas être un prétexte pour ne pas communiquer des informations qui n'ont pas de caractère confidentiel.

Le personnel temporaire, les prestataires extérieurs et les stagiaires sont également concernés par l'obligation de non-divulgation et signent généralement un engagement en ce sens.

Une attention particulière est portée sur les employés les plus exposés au risque de divulgation d'ICS. Des formations spécifiques leur sont ainsi dédiées. A ce titre, EGD doit veiller tout particulièrement à sensibiliser ses employés, notamment les agents mixtes, en raison de leur intervention dans les deux énergies et de la compétence d'EGD à la fois en matière d'accès aux réseaux et de fourniture.

La description des emplois et les publications afférentes au recrutement du personnel devront faire référence à ces obligations, comme cela se fait déjà chez GRTgaz.

La plupart des gestionnaires indiquent que le dispositif de protection des ICS est intégré à la démarche qualité et que les obligations liées à la confidentialité seront incluses dans le règlement intérieur. Certains processus d'ERD, de GRD et d'EGD sont certifiés ISO 9001, ce qui facilite les contrôles. En revanche, ces entités ne sont pas encore certifiées en tant que telles.

Une procédure relative aux mutations des employés a été mise en place par tous les gestionnaires de réseaux de transport.

- Le code de GRTgaz prévoit que « *Les personnes qui dans leur emploi ont à traiter des informations commercialement sensibles voient leur situation examinée, en cas de départ hors de GRTgaz, afin de fixer la durée pendant laquelle ces personnes n'auront plus à traiter d'informations commercialement sensibles avant leur départ ainsi que l'activité qu'ils exerceront en attente de ce départ* ».

- Le code de TIGF prévoit que « *Toute nomination ou mutation d'un collaborateur, au sein du Groupe Total, qui serait susceptible de poser des problèmes de concurrence, sera soumise à l'avis du Comité d'éthique du Groupe* ».

- Une commission, instituée par l'article 13 de la loi du 10 février 2000 modifiée, doit être consultée par le président du directoire de RTE, lors du départ d'un agent ayant eu à connaître des ICS et souhaitant exercer des activités dans le secteur de l'électricité. Cette commission peut fixer un délai avant l'expiration duquel l'agent ne peut exercer de nouvelles fonctions incompatibles avec ses fonctions au sein du gestionnaire de réseau de transport. Pendant ce délai, l'agent est reclassé dans un poste de même niveau, mais ne présentant pas d'incompatibilités. Cette commission, qui n'a pas d'équivalent dans le gaz, ne s'est jusqu'à présent jamais réunie.

Pour les gestionnaires de réseaux de distribution, la situation est plus contrastée.

- Régaz a communiqué à la CRE les règles qu'il applique pour les mutations entre les directions de l'entreprise. Ces règles feront l'objet d'une procédure qualité.

- GRD a établi des règles de mutation de ses salariés.

- Les gestionnaires de réseaux publics de distribution d'électricité ainsi que GRD Gaz de Strasbourg n'ont pas communiqué à la CRE de mesures relatives aux mutations de leurs salariés.

b. La séparation et la protection des locaux

GRTgaz, RTE et TIGF ont des locaux séparés des autres entités du groupe auquel ils appartiennent. La séparation des locaux est effective depuis la constitution des deux premiers en tant que services indépendants. Le contrôle de l'accès aux locaux du siège de TIGF, où sont traitées les ICS, sera renforcé; un audit de sûreté sera réalisé fin 2005 par les services de Total.

Un calendrier a été établi par ERD et GRD en ce qui concerne les mesures immobilières à réaliser pendant la période de 2005 à 2007.

Tous les services du GRD Gaz de Strasbourg ont été séparés physiquement de ceux du fournisseur de gaz, à l'exception des employés du service « *Développement Energie Gaz* », qui ont été regroupés dans le même bâtiment que celui du fournisseur. De surcroît, aucun contrôle n'a été installé pour l'accès aux locaux attribués à ce service.

La construction du nouveau siège de Gaz de Bordeaux a permis de séparer les locaux de Régaz de ceux du fournisseur, à l'exception du magasin général et de la maintenance automobile et immobilière. Toutefois, les bâtiments qui contiennent des ICS seront pourvus d'équipements de contrôle d'accès avant la fin du mois de février 2006.

Depuis le 1^{er} septembre 2004, le GRD Régie du SIEDS est séparé du fournisseur Ouest Energie et occupe des locaux distincts. Cette séparation physique devra être maintenue en cas d'évolution de la structure.

Une séparation totale n'est pas prévue par Electricité de Strasbourg. Seul un contrôle d'accès aux parties réservées au gestionnaire de réseau a été mis en place.

Les documents transmis par UEM ne permettent pas de vérifier les actions menées pour séparer les locaux.

c. La protection des systèmes d'information

Le respect de l'obligation de non-discrimination en général et le traitement et la protection des ICS en particulier supposent un système d'information adapté. Les gestionnaires de réseaux doivent le mettre en place en même temps que les applications techniques nécessitées par la nouvelle organisation des marchés.

Les règles destinées à protéger les ICS et éviter leur divulgation au fournisseur appartenant à l'entreprise intégrée imposent que la base de données clients ne soit pas commune aux entités « *réseau* » et « *vente d'énergie* ».

Aucun lien n'existe entre le système d'information de GRTgaz et celui de la Direction Négocier de Gaz de France, ainsi que cela ressort d'un audit interne de la sécurité du système d'information. Cet audit a, toutefois, mis en évidence des besoins d'amélioration de la gestion des habilitations.

Afin d'assurer la protection des ICS, RTE assure lui-même la maîtrise d'ouvrage de son système d'information. Il a établi une doctrine de sécurité des systèmes d'information qui vise à garantir la transparence d'accès aux informations, la confidentialité des ICS et la traçabilité des opérations réalisées pour les clients.

Un opérateur informatique propre à ERD a été créé dès 2003 et installé dans des locaux indépendants.

Gaz de Bordeaux a engagé une démarche visant à séparer, à l'horizon de juillet 2007, les bases de données et les applications de Régaz de celles de la direction clients. Des dispositions transitoires, décrites dans le code, ont été mises en place dans le cadre du système qualité de l'entreprise.

La séparation effective des bases de données de Gaz de Strasbourg est prévue pour le premier trimestre 2006.

ES a totalement séparé les données « *GRD* » et « *fournisseur* » pour les sites ayant exercé leur éligibilité. ES a assuré un filtrage automatique des accès au système d'information en fonction des missions et des entités de rattachement des employés.

De même, des mesures ont été prises par l'UEM pour contrôler l'accès aux informations en fonction de l'appartenance ou non de l'employé à l'entité distribution. Des mesures comparables sont en cours d'élaboration par la régie du SIEDS, dont le système d'information est commun avec le fournisseur Ouest Energie.

Les gestionnaires de réseaux approvisionnant moins de 100 000 clients sont, également, soumis à l'obligation de protection des ICS. Toutefois, ils ont généralement conservé leurs logiciels anciens, dans lesquels la base de données clients est partagée entre le fournisseur et le gestionnaire de réseau. Il faudra attendre l'aboutissement des travaux, en cours, de changement du système d'information pour vérifier que la protection des ICS est bien assurée.

Les gestionnaires de terminaux méthaniers et de stockages souterrains de gaz sont soumis à la même obligation. La direction de Gaz de France en charge de ces installations a élaboré un programme d'engagements en matière d'ICS, qui a été transmis à la CRE. Cette direction n'a pas souhaité le publier sur son site et donner une publicité à des règles régissant la restriction de divulgation d'informations.

2. Les dispositifs de suivi et de contrôle

A. Les mesures mises en place

a. Le suivi de l'application des codes de bonne conduite

Certains gestionnaires de réseaux confient à l'entité qui a élaboré et mis en place le code de bonne conduite le soin d'en assurer également le suivi et le contrôle.

- Le chef du pôle engagements de GRTgaz est chargé de l'élaboration du code de bonne conduite ainsi que du suivi et du contrôle de la mise en œuvre des mesures imposées pour son application. Il est nommé par le directeur général de GRTgaz, dont il dépend directement.
- Le responsable des pratiques de bonne conduite de TIGF rapporte au directeur général. Son nom ainsi que ses coordonnées sont publiés sur les sites intranet et internet.
- Le chef du département Accès au Réseau de Régaz est chargé de l'application du code de bonne conduite et de l'établissement du rapport annuel, qu'il cosigne avec le directeur de Régaz.

D'autres gestionnaires confient le suivi et le contrôle du respect du code à une entité distincte de celle qui l'a élaboré. Cette solution a été adoptée par tous les gestionnaires de réseaux d'électricité ainsi que par GRD et Gaz de Strasbourg.

- L'élaboration et la mise en œuvre du code de RTE relèvent du président du directoire. Le contrôle de son application et l'élaboration du rapport annuel ont été confiés au secrétariat général.
- Le contrôle de l'application des codes d'ERD, de la Régie du SIEDS et de l'UEM, relève d'une entité rattachée au directeur du gestionnaire de réseau.
- Le responsable chargé du suivi de l'application du code d'ES est rattaché directement à la direction générale et non au responsable du gestionnaire de réseau.
- Le code de GRD fait mention de la mise en place d'une séparation entre le niveau managérial, en charge de l'élaboration du code puis du contrôle opérationnel de la mise en œuvre du code et le contrôle de la conformité des résultats obtenus, qui est assuré par la délégation de l'audit de GRD.

- Le code du GRD Gaz de Strasbourg ne prévoit pas de responsable de son application. Le contrôle du respect des règles de bonne conduite sera réalisé dans le cadre de la politique de contrôle de conformité mise en place au sein de la société intégrée Gaz de Strasbourg.

b. Le contrôle managérial

Tous les gestionnaires de réseaux ont instauré un contrôle managérial, qui se traduit, *a minima*, chez la plupart d'entre eux, par la remise de courriers d'information au personnel et un engagement à faire respecter la non-discrimination, la transparence et la confidentialité.

c. Les audits et contrôles

La situation apparaît contrastée selon les gestionnaires de réseaux. Plusieurs ont mis en œuvre un programme d'audit interne avec, pour certains, l'appui d'une structure *ad hoc* distincte de la ligne managériale.

Par ailleurs, la démarche qualité ISO 9001, dans laquelle s'inscrivent la plupart des gestionnaires de réseaux, prévoit de mesurer les écarts par rapport aux objectifs fixés et de les corriger.

Dans le secteur gazier

- Le code de GRTgaz prévoit que le transporteur définit un programme de contrôle de l'application du code de bonne conduite, qui aura pour objectif de vérifier la conformité aux différentes obligations ainsi que l'efficacité des dispositions prises.
- TIGF ne dispose pas d'une structure d'audit et s'appuie sur sa société mère. Le responsable des pratiques de bonne conduite envisage de formaliser les audits qu'il réalisera pour contrôler la bonne application du code. TIGF n'est pas certifiée ISO 9001.
- Le code du GRD Gaz de Strasbourg indique que des contrôles du respect des règles de bonne conduite sont à mener par l'adjoint au directeur du GRD Gaz de Strasbourg.
- Le code de Régaz ne fait pas état de la possibilité de procéder à des contrôles.

Dans le secteur électrique

- RTE prévoit de recourir à des audits internes pour s'assurer de la performance et de la pertinence des organisations et procédures mises en œuvre.
- Dans le cas d'ERD, les audits seront commandités par l'entité chargée du contrôle de conformité, notamment lorsqu'ils portent sur des risques de discrimination.
- Pour ES, les audits sont décidés par le directeur général de l'entreprise et sont pilotés par le responsable du suivi du code de bonne conduite, également en charge de la coordination des audits internes et externes.
- Pour l'UEM, il appartient au responsable du gestionnaire du réseau de distribution de désigner le « *délégué à l'audit du code de bonne conduite* », afin de vérifier l'efficacité des règles mises en place et d'établir le rapport annuel.
- Ceci est également le cas pour la régie du SIEDS, avec la désignation d'un chargé de l'audit, en vue de l'établissement du rapport annuel du gestionnaire de réseau.

B. Les résultats du suivi et du contrôle

Les opérations de suivi et de contrôle menées au cours de l'année 2005 ont conduit les gestionnaires de réseaux à relever certains dysfonctionnements et à proposer certaines améliorations.

Dans le secteur gazier

- Les améliorations à apporter pour GRTgaz sont les suivantes :
 - l'amélioration de l'information sur l'offre de capacités interruptibles ;
 - la simplification du mécanisme d'équilibrage, en particulier en liaison avec l'offre de service d'équilibrage journalier des stockages souterrains ;
 - la signature de contrats de raccordement.
- Pour 2006, les améliorations à apporter par TIGF sont les suivantes :
 - l'achèvement des procédures relatives à la gestion des habilitations permettant l'accès aux applications et aux données informatiques sensibles ;

- la publication des capacités à horizon de 10 ans ;
- la mise en place d'une possibilité de réservation de capacités en ligne ;
- la publication journalière des capacités quotidiennes ;
- la commercialisation la veille pour le lendemain des capacités souscrites non utilisées ;
- le renvoi, à partir de son site internet, vers une liste des fournisseurs ;
- l'organisation d'une réunion annuelle avec l'ensemble des fournisseurs.

- GRD a mené fin 2004-début 2005 un audit sur la protection des ICS. Il en a tiré deux conclusions principales. La première porte sur la nécessité de resserrer les liens avec son homologue électricien pour la réalisation et la mise en place des codes de bonne conduite. La seconde concerne le renforcement du système de protection des ICS.

Le rapport annuel de GRD sur le code de bonne conduite fait un point essentiellement qualitatif sur l'avancement des actions menées sur trois points : la conduite du changement, l'absence de discrimination et la confidentialité des ICS.

Ce rapport est complété par une liste d'actions à mener, notamment :

- en matière de déploiement : poursuivre la campagne de sensibilisation du personnel, la mise en place du contrôle des actions du code et l'examen des dispositions relatives aux agents mixtes ;
- en matière de non-discrimination : assurer le suivi du programme d'équipement en télérelève quotidienne, ainsi que l'accès au gaz des clients éligibles sur la base d'offres totalement neutres vis-à-vis des fournisseurs ;
- en matière de protection des ICS : intégrer la démarche de protection des ICS dans le système de management et mettre en place une note de mise en œuvre spécifique à EGD relative à l'ajustement des référentiels électricité et gaz.

- Pour Régaz, l'année 2005 a été consacrée à la mise en place des dispositions, prévues par le code, pour sa diffusion, pour la réorganisation de l'entreprise, la séparation des locaux et des systèmes d'information. Le suivi de la mise en œuvre pratique de la non-discrimination est actuellement sans

effet, puisque Régaz n'a été approché par aucun fournisseur alternatif.

- Pour le gestionnaire de réseau Gaz de Strasbourg, l'année 2005 a été consacrée à la mise en place du code. Aucun contrôle particulier n'a été effectué. Les fournisseurs alternatifs présents sur le réseau n'ont pas exprimé de réclamation concernant un traitement discriminatoire.

Dans le secteur électrique

Seuls les rapports d'ES et d'ERD comportent une présentation des conclusions de l'audit interne effectué dans le cadre du déploiement du code de bonne conduite. Ces conclusions sont globalement positives, même si elles relèvent quelques améliorations à apporter.

- Du rapport d'ES, il ressort qu'une attention particulière doit être portée aux points suivants :
 - identifier les risques spécifiques et les informations à caractère confidentiel lors de l'analyse des « *macroprocessus* », en vue de faciliter l'appropriation par le personnel ;
 - impliquer le management dans le processus de « *déshabilitation* » des accès informatiques lors des changements de fonction ;
 - instaurer un pilotage centralisé des engagements de confidentialité signés par des tiers.
- Du rapport d'ERD, il ressort que :
 - les engagements pris n'ont pas tous été entièrement mis en œuvre à la fin du mois de septembre 2005, alors que l'aboutissement de certains d'entre eux, notamment l'appréciation du professionnalisme ou l'adaptation des cursus de formation, était initialement annoncé pour cette date. En outre, le rapport confirme que la réalisation de certains engagements, et notamment la protection des ICS par la séparation des locaux, devra s'étaler sur plusieurs années.
 - pour d'autres engagements (*reporting* et retour d'expérience des dysfonctionnements), les dispositions prises ne permettent pas d'affirmer avec certitude qu'ils ont été tenus, dans la mesure où leur application est encore trop récente pour être contrôlée.

Le rapport d'ERD recommande les mesures suivantes :

- poursuivre et consolider la mise en œuvre des engagements pris dans le code publié en 2005. A ce titre :
 - . les engagements pris au titre de la formation et de l'appréciation du professionnalisme doivent être effectifs, pour aider les personnels à maîtriser l'évolution des obligations du distributeur EDF ;
 - . le traitement des dysfonctionnements sera l'un des moyens permettant d'atteindre l'objectif, tant par l'analyse faite avec le personnel que par le traitement des retours d'expérience ;
 - . la mobilisation du management demeure essentielle et ne devra pas faiblir ;
- enrichir le programme de travail pour 2006 par les conclusions des contrôles qui seront effectués au cours du dernier trimestre de l'année 2005 et qui concerneront notamment la perception par les utilisateurs de réseau du respect par le distributeur EDF de son obligation de non-discrimination. A ce titre :
 - . le travail fait en 2005 pour le changement de fournisseur et le raccordement des producteurs doit être complété, en traduisant opérationnellement les résultats et en pilotant effectivement les processus ainsi reconfigurés ;
 - . d'autres processus liés à l'accès au réseau doivent être choisis pour les soumettre au même examen ;
 - . le dispositif d'amélioration des processus doit être renforcé grâce à une politique commune à ERD et EGD et un pilotage global, pour permettre une amélioration concertée et rapide des processus.

Le rapport de RTE ne contient ni critiques, ni recommandations particulières. Il en est de même des rapports de l'UEM et de la Régie du SIEDS.

III. L'appréciation portée par la CRE et ses propositions

1. L'appréciation générale

A. L'état des lieux

Les codes transmis à la CRE traitent tous des questions relatives à la non-discrimination, à la transparence, à la confidentialité des ICS, ainsi qu'à l'organisation interne des gestionnaires de réseaux. Les codes contiennent, dans des proportions variables, des règles et des procédures de nature à garantir le respect des exigences légales ou y renvoient.

La CRE est consciente des difficultés rencontrées par les gestionnaires de réseaux. L'élaboration de ces codes et leur adoption ont constitué un travail important pour les gestionnaires de réseaux.

Un certain nombre de critiques générales peuvent, toutefois, être formulées à l'égard de l'ensemble de ces codes :

- la communication vis-à-vis des utilisateurs est insuffisante. La connaissance par ces derniers de l'existence même des codes de bonne conduite est limitée, comme l'a révélé la consultation publique menée par la CRE. Ainsi, la moitié des clients et acteurs des marchés y ayant répondu ne connaissait pas l'existence du code. Si l'autre moitié indique en avoir eu connaissance sur le site internet des gestionnaires de réseau, l'accessibilité aux codes par le biais de ces sites n'est, toutefois, pas toujours aisée du fait de la grande quantité d'informations présentées ;
- les codes ne doivent pas reprendre uniquement des obligations légales. En effet, le respect des obligations issues de textes juridiquement contraignants ne constitue pas un engagement volontaire des gestionnaires de réseaux dans le cadre des codes. Ainsi, s'engager à notifier les refus d'accès au réseau est déjà une obligation pesant sur les gestionnaires de réseaux, en vertu des dispositions des lois du 10 février 2000 et du 3 janvier 2003 ;

- les codes doivent ainsi distinguer clairement, d'une part, entre les obligations légales et réglementaires et les engagements volontaires souscrits par le gestionnaire et, d'autre part, entre les dispositions contraignantes et les simples recommandations ou indications ;
- les engagements sont souvent décrits en des termes vagues et généraux, ce qui leur enlève tout caractère concret et directement applicable, et les rapproche plutôt de codes de déontologie, ce qui est en retrait par rapport aux obligations légales ;
- les réponses apportées à la consultation publique lancée par la CRE sont concordantes et viennent confirmer la nécessité de simplifier les codes de bonne conduite et de les rendre compréhensibles par tous les utilisateurs, dans l'intérêt desquels ils ont été élaborés ;
- les codes ne doivent pas se borner à annoncer la mise en place d'un dispositif de recueil des dysfonctionnements, mais doivent en décrire le mode opératoire et notamment les conditions d'accès pour les clients.

Accessibilité aux codes par le biais du site internet du gestionnaire de réseau

Gestionnaire	Appréciation de la CRE ⁽⁴⁾
RTE	Difficile d'accès
GRD	Difficile d'accès
ES	Difficile d'accès
TIGF	Facile d'accès
Gaz de Strasbourg	Facile d'accès
UEM	Facile d'accès
ERD	Facile d'accès
GRTgaz	Très facile d'accès
Régaz	Très facile d'accès
RSIEDS	Très facile d'accès

(4) Très facile d'accès : accès directement au code par le portail du site. Facile d'accès : accès indirectement au code mais on le trouve de façon instinctive (dans « engagements » ou « missions »). Difficile d'accès : il faut savoir qu'il existe pour le trouver.

B. Les améliorations à apporter

• Les codes doivent davantage mettre l'accent sur l'obligation de non-discrimination

La protection des ICS occupe une place prépondérante dans les codes de bonne conduite de tous les gestionnaires de réseaux, alors que la confidentialité fait déjà partie de la culture de ces entreprises. En revanche, les codes n'accordent pas une place suffisante à la prévention des comportements discriminatoires qui constitue, pourtant, leur finalité première. Les codes doivent diffuser le message que de tels comportements sont aussi préjudiciables aux utilisateurs que la divulgation d'ICS. A l'instar du rappel des sanctions pénales en cas de divulgation d'ICS, les codes doivent ainsi rappeler les sanctions disciplinaires encourues en cas de comportements discriminatoires et prévoir des contrôles du suivi de la non-discrimination.

• Les engagements souscrits doivent être clarifiés et rendus contraignants

Il s'agit d'abord, pour certains codes, de simplifier le dispositif et de le rendre plus accessible à l'ensemble des utilisateurs. Cela passe par une meilleure diffusion du code et par une révision de son contenu pour le rendre compréhensible. Il s'agit là d'une doléance formulée dans le cadre de la consultation publique menée par la CRE.

Un travail de précision doit également être conduit pour rendre les codes plus opérationnels et pratiques, dans une démarche similaire à celle qui a conduit à l'élaboration des kits de communication interne. L'objectif est d'en faire des outils à la disposition des utilisateurs et non pas seulement une déclaration de principes à respecter.

Enfin, les codes doivent, quand ils existent, expliciter le dispositif de recueil et de traitement des doléances des clients, des fournisseurs et des autres acteurs du marché. Dans le cas contraire, ils doivent l'organiser. Il s'agit là d'une demande forte exprimée par les participants à la consultation publique.

• Les engagements souscrits doivent être suivis et contrôlés notamment par des audits externes

Les audits internes aux gestionnaires ne sont pas toujours suffisants pour garantir l'absence de toute pratique discriminatoire. Les audits réalisés dans le cadre de la certification ISO 9001 pourraient compléter les contrôles internes.

La discrimination peut, en outre, prendre des formes non traitables par les procédures existantes, dès lors que les faits ne sont pas nettement établis. Ces présomptions doivent, néanmoins, faire l'objet d'un traitement approprié.

Un indicateur de suivi doit être défini et publié par les gestionnaires de réseaux, afin de pouvoir mieux apprécier le respect des engagements souscrits.

• La séparation des locaux doit être poursuivie

Les programmes immobiliers en cours doivent être poursuivis et achevés en tout état de cause d'ici 2007, afin de permettre la séparation des espaces communs tels que les lieux de restauration collective où les employés des différentes filières réglementées et non réglementées peuvent se rencontrer.

2. Les appréciations spécifiques à chaque gestionnaire

Dans le secteur gazier

La CRE s'est fait communiquer les contrats d'acheminement et les contrats d'accès aux stockages signés par TIGF et GRTgaz avec leurs clients. Elle a pu contrôler qu'il n'y avait pas de discrimination dans les clauses de ces contrats : tous les utilisateurs ont les mêmes conditions générales et les conditions particulières n'y apportent aucune dérogation.

La CRE a également pu contrôler un échantillon de factures d'acheminement de TIGF, GRTgaz et GRD et vérifier que les clauses contractuelles des conditions générales étaient bien appliquées pour les quantités reportées sur ces factures.

En revanche, elle n'a pas eu accès aux quantités de gaz acheminées chaque jour par TIGF et n'a, donc, pas pu vérifier que les quantités servant de base à la facturation correspondaient bien aux quantités acheminées.

Les gestionnaires de réseaux de transport de gaz doivent, comme le font les gestionnaires de réseaux de distribution, publier sur leur site internet un catalogue de prestations permettant de connaître le coût ou les principes de tarification des prestations. Cette obligation doit s'appliquer à la publication des règles de tarification de la garantie de pression et de l'entretien des postes de livraison.

GRTgaz et TIGF doivent résoudre le problème posé par les délais d'élaboration des contrats de raccordement qui, soit ralentissent, voire découragent, les changements de fournisseurs, soit conduisent à l'existence de nombreux clients dits « *orphelins* » qui, pendant une période plus ou moins longue, n'ont pas de contrat de raccordement. Ces contrats de raccordement doivent être établis sans délai pour l'ensemble des clients éligibles, qu'ils aient fait jouer ou non leur éligibilité.

Les services de la CRE ont réalisé un audit auprès de la direction commerciale de GRTgaz. Il a montré que la mise en place du code n'a fait que formaliser des contraintes déjà fortement ancrées dans la culture du personnel. La CRE a pu vérifier que les procédures étaient en place et connues des intéressés. Le système de contrôle de l'application du code et d'amélioration continue des procédures est en place et fonctionne.

- Pour TIGF, l'année 2005 a été essentiellement consacrée à l'élaboration, l'adoption et la diffusion du code de bonne conduite. Un certain nombre d'actions sont annoncées pour formaliser le dispositif mis en place et en contrôler l'application effective et l'efficacité.

La CRE regrette que ces actions, prévues pour 2006, ne fassent pas l'objet d'un échéancier plus précis permettant de mieux en contrôler le respect.

Les mesures de protection des ICS relatives aux contrats d'acheminement de TIGF doivent être explicitement étendues aux contrats d'accès aux stockages souterrains, afin de respecter l'article 9 de la loi du 3 janvier 2003.

- La CRE a pris connaissance du rapport d'audit concernant GRD sur les ICS. Elle a noté les recommandations faites par les auditeurs et contrôlera qu'elles sont effectivement mises en œuvre.

Le rapport de GRD sur la mise en œuvre du code de bonne conduite ne permet pas de vérifier aisément le contrôle des engagements et des mesures d'organisation interne.

Des indicateurs de suivi des engagements ont été mis en place et communiqués à la CRE par GRD.

La CRE demande au distributeur d'afficher plus clairement l'identité du responsable du code.

Dans le secteur électrique

- Sorégies n'a pas souscrit à l'exigence légale de publication d'un code de bonne conduite et doit y satisfaire très rapidement.

- Les référentiels techniques que les gestionnaires de réseaux doivent élaborer et qui s'insèrent dans le périmètre du code de bonne conduite ont pris du retard, ce qui nuit à l'information des utilisateurs de réseaux et laisse perdurer des pratiques potentiellement discriminatoires, notamment en ce qui concerne les conditions de raccordement aux réseaux publics.

Le retard pris dans l'achèvement des référentiels techniques a également pour conséquence que les modèles de contrats ne sont pas encore stabilisés, ce qui constitue une difficulté supplémentaire pour la compréhension par les utilisateurs des conditions d'accès aux réseaux publics.

- Le rapport de RTE décrit les mesures prises par le gestionnaire de réseau de transport depuis sa création pour se conformer à son obligation en matière de confidentialité, de transparence et de non-discrimination. Toutefois, le rapport ne procède à aucune évaluation ou critique de ces mesures et ne propose aucune piste d'amélioration à entreprendre pour l'année 2006. Ce rapport se fonde largement sur les résultats de l'enquête de satisfaction que le gestionnaire du réseau de transport a lui-même menée. Ce rapport met essentiellement en valeur des engagements qui sont d'ores

et déjà des obligations légales. Il en est ainsi, par exemple, de la transmission des contrats d'accès à la CRE, qui résulte des dispositions de l'article 23 de la loi du 10 février 2000.

Le rapport traite de la transparence uniquement sous l'angle du référentiel technique et de la concertation avec les utilisateurs, les acteurs de l'ajustement ou les responsables d'équilibre. Or, l'engagement de transparence, obligation de résultat, doit porter également sur la communication aux utilisateurs du réseau des informations pertinentes qu'ils pourraient demander afin de décider, en toute connaissance de cause, notamment des modalités de raccordement, par exemple.

- Les travaux relatifs aux processus prioritaires au regard du marché, retenus par ERD au titre de l'année 2005, n'ont pas été complètement mis en conformité avec les engagements prévus par le code, alors même qu'ils avaient été limités à trois processus. Ainsi, l'audit interne réalisé par le distributeur EDF durant l'été 2005 sur le processus « *changement de fournisseur* » a permis de relever que « *les référentiels relatifs au processus ne sont pas suffisamment harmonisés et ne reflètent pas pleinement les engagements du distributeur* ». Pour ce qui concerne le processus « *raccordement des producteurs* », la révision du référentiel n'est pas encore achevée à la date de transmission du rapport annuel à la CRE. Ce retard affecte également le processus prioritaire relatif aux ICS, pourtant censé être déjà mis en œuvre.

La CRE invite en conséquence ERD à achever ses travaux sans délai.

Par ailleurs, le choix de trois processus prioritaires a été approuvé par la CRE, mais ne dispense pas pour autant ERD de l'examen de ses autres processus, en particulier celui des mises en service. Il lui appartient de poursuivre activement ses travaux en ce domaine, ainsi que l'y a d'ailleurs invité le rapport d'audit interne.

Les actions de formation des employés ne sont pas encore achevées chez certains gestionnaires de réseaux.

Le comportement de certains gestionnaires de réseaux de distribution a suscité des doléances de la part des fournisseurs

nouveaux entrants. La CRE souhaite que les gestionnaires de réseaux donnent à leurs employés des consignes claires pour éviter tout risque de comportement discriminatoire et mettent en place les moyens adaptés pour en vérifier le respect.

En dépit de règlements de différends, dont la CRE a été saisie par les acteurs du marché pour obtenir de leur gestionnaire de réseaux des informations nécessaires à leur accès aux réseaux, les dispositions des codes de bonne conduite relatives à la transparence n'abordent pas cette question.

Le rapport d'audit d'ERD indique, pour le processus de raccordement des producteurs, que « *des systèmes de traitement et de suivi des réclamations existent mais ne permettent pas une vision et une exploitation au niveau national, en l'absence d'un dispositif adapté* ». De même, l'UEM envisage de revoir l'organisation du suivi des réclamations d'ici le mois de juin 2006. Enfin, ES mettra en place à partir de 2006 un dispositif « *d'écoute clients* » comportant des indicateurs de satisfaction. La régie du SIEDS devrait mettre en place un dispositif similaire.

La CRE veillera à ce que les procédures de traitement des réclamations soient en tant que telles non discriminatoires.

De façon plus générale, la CRE contrôlera la mise en œuvre des engagements souscrits par les gestionnaires de réseaux d'électricité et de gaz naturel.

L'indépendance des gestionnaires de réseaux d'électricité et de gaz naturel

I. L'évaluation de l'indépendance des gestionnaires de réseaux

Les directives du 26 juin 2003 imposent aux gestionnaires de réseaux d'être indépendants sur le plan « [...] de l'organisation et de la prise de décision des autres activités non liées au transport ». L'obligation « d'indépendance sur le plan de la forme juridique » peut être différée pour la distribution jusqu'au 1^{er} juillet 2007.

Ces directives prévoient quatre critères minimaux pour garantir cette indépendance :

- la non-participation des « responsables de la gestion du gestionnaire du réseau de transport » aux structures de l'entreprise intégrée directement ou indirectement chargées de la gestion quotidienne des activités de production, de fourniture et de distribution d'électricité ;
- l'adoption de mesures appropriées pour la prise en compte des intérêts professionnels « des responsables de la gestion du gestionnaire de réseau » ;
- la mise à disposition du gestionnaire de réseau de pouvoirs de décision effectifs en ce qui concerne les éléments d'actifs nécessaires à l'exploitation, l'entretien et le développement du réseau. Des mécanismes de coordination appropriés en vue d'assurer les droits de supervision économique de la société mère sur le rendement des actifs de la filiale peuvent néanmoins être prévus pour un certain nombre de questions ;

- l'établissement d'un programme d'engagements regroupant les mesures prises pour prévenir toute pratique discriminatoire et assurer son suivi.

Ces critères prévus par les directives sont rédigés en termes identiques pour le gaz et pour l'électricité, pour le transport et pour la distribution.

Toutefois, ils ne s'appliquent qu'aux gestionnaires de réseaux de distribution qui alimentent plus de 100 000 clients, c'est-à-dire :

- pour l'électricité : EDF Réseau Distribution, Electricité de Strasbourg, l'Usine d'Electricité de Metz, La Société de Revente d'Electricité et de gaz, d'investissement et d'exploitation en énergie et de Services (Sorégies) et la Régie Du Syndicat Intercommunal d'Énergie des Deux-Sèvres ;
- pour le gaz : Gaz de France Réseau Distribution, Régaz et Gaz de Strasbourg.
- pour l'électricité et le gaz : EDF Gaz de France Distribution (EGD).

Pour formuler ses observations sur l'indépendance, la CRE s'est fondée essentiellement sur la forme juridique, la dénomination et l'identité visuelle, l'organisation, les pouvoirs décisionnels et la prise en compte des intérêts professionnels « des responsables de la gestion des gestionnaires de réseaux ».

1. La forme juridique des gestionnaires de réseaux

Les gestionnaires de réseaux de transport ont été filialisés, conformément aux directives de 2003 et à la loi du 9 août 2004.

Dans le secteur gazier

- Le groupe Gaz de France a filialisé son activité transport, en créant Gaz de France Réseau Transport le 1^{er} janvier 2005, dénommé, depuis le 11 octobre 2005, GRTgaz.

GRTgaz est une société anonyme, filiale à 100 % de Gaz de France, qui a pour objet de :

- transporter du gaz ;
- exercer directement en France toute activité de construction ou d'exploitation de réseaux de transport de gaz combustible ;
- exercer indirectement, par des participations ou des filiales en France, dans l'Union européenne ainsi que dans les pays membres de l'association européenne de libre-échange, ces mêmes activités ou toute activité de gestion d'un réseau d'électricité ou de gaz ou de valorisation des infrastructures de ces réseaux ;
- et, généralement, de réaliser toutes opérations industrielles, commerciales, financières, civiles, mobilières ou immobilières, se rattachant directement à l'un des objets visés ci-dessus.

La société s'est dotée d'un conseil d'administration, avec un président et un directeur général. Le conseil d'administration comporte six représentants des salariés, deux représentants de l'Etat et dix administrateurs nommés par l'assemblée générale, dont un à trois qualifiés d'indépendants.

GRTgaz reprend les activités de l'ancienne Direction Transport de Gaz de France, à l'exception de l'exploitation des stockages souterrains et des terminaux méthaniers.

- TIGF, filiale à 100 % de Total, a été créée le 1^{er} janvier 2005 et résulte de la séparation de l'activité de fourniture de gaz de GSO. TIGF a absorbé l'activité stockage de Total, le 8 avril 2005. Elle a pour objet de réaliser :
 - en France et en Europe, toutes opérations relatives directement ou indirectement au transport, au stockage et à l'exploitation de réseaux de gaz naturel ainsi qu'à la construction et l'exploitation d'installations de gaz naturel liquéfié ;
 - et, généralement, toutes opérations industrielles, financières, commerciales ou techniques, mobilières ou immobilières, se rattachant directement à l'objet ci-dessus.

TIGF est dotée d'un conseil d'administration avec un président et un directeur général.

Dans le secteur électrique

- La loi n° 2004-803 du 9 août 2004 a transformé RTE en filiale, dénommée RTE EDF Transport, détenue à 100 % par EDF. Les statuts ont été fixés par le décret n° 2005-1069 du 30 août 2005.

Conformément à la loi :

- la société est habilitée à exercer, outre la gestion du réseau de transport d'électricité :
 - . la gestion directe en France d'autres réseaux d'électricité ;
 - . la gestion indirecte, par des participations ou des filiales, en France ou dans les Etats membres de la Communauté européenne ou de l'Association européenne de libre-échange, de réseaux d'électricité ou de gaz ;
 - . des missions de valorisation des réseaux, qui doivent néanmoins demeurer accessoires, par l'intermédiaire de filiales ou de participations.
- la société a été dotée d'un directoire et d'un conseil de surveillance, lequel comporte un tiers de représentants de salariés et des représentants de l'Etat dans la limite d'un tiers des membres. Le décret du 30 août 2005 a prévu que, pour la constitution du premier conseil de surveillance, la représentation de l'Etat est assurée par deux membres nommés par décret. Ceux-ci ont été désignés par décret du 31 août 2005.
- le président du directoire a été nommé par le conseil de surveillance le 9 septembre 2005, après accord du ministre chargé de l'énergie, conformément à l'article 7 de la loi.

La loi du 9 août 2004 met à la charge des gestionnaires de réseaux de distribution les mêmes obligations que celles pesant sur les gestionnaires des réseaux de transport, sans toutefois avoir prévu leur filialisation immédiate.

- EDF et Gaz de France ont informé la CRE de la mise en place de trois entités dissociées dédiées à la gestion des réseaux : EDF Réseau Distribution (ERD), Gaz de France Réseau Distribution (GRD) et EDF Gaz de France Distribution

(EGD). Les missions données à ces entités par la loi du 9 août 2004 conduisent à les considérer comme des gestionnaires de réseaux de distribution au sens de la définition donnée par les directives du 26 juin 2003. Elles doivent, donc, bénéficier toutes les trois d'une indépendance de gestion analogue à celle des filiales de transport. Elles doivent nécessairement s'assurer de la coordination de leurs engagements et EGD doit veiller à ce que ses nombreux agents mixtes appliquent des consignes claires dans leurs rapports avec les utilisateurs des réseaux d'électricité et de gaz.

- Les gestionnaires de réseaux de Gaz de Bordeaux, Gaz de Strasbourg, ES et UEM ont adopté des mesures comparables. La structure du gestionnaire de réseau est rattachée directement à la direction générale. Ils ont choisi d'identifier un opérateur de réseaux assumant toutes les missions opérationnelles : conduite, conception, réalisation des ouvrages et maintenance.
- Pour la régie du SIEDS, l'activité de fourniture d'électricité est assurée par la société Ouest Energie, créée à cet effet, indépendante du gestionnaire du réseau de distribution.

2. La dénomination et l'identité visuelle

La CRE a déjà souligné à de nombreuses reprises que, du fait de la similitude des dénominations et de l'identité visuelle, notamment des logos, il y a un risque important de confusion, par les clients, entre les activités de fourniture d'énergie et celles d'acheminement. Il s'agit d'attributs déterminants de l'indépendance des gestionnaires de réseaux.

L'adoption ou le maintien par le gestionnaire de réseau, qu'il soit ou non filialisé, de la dénomination de l'entreprise intégrée à laquelle il est rattaché est inacceptable. Il en est de même de l'incorporation de ce nom dans sa dénomination et de l'adoption ou du rappel du logo de l'entreprise intégrée sur les supports de communication.

L'absence d'indépendance et de neutralité des gestionnaires de réseaux par rapport aux autres activités de l'entreprise intégrée a, d'ailleurs, été mise en évidence par les réponses à la consultation publique menée par la CRE.

De plus, la communication dans diverses formes entretient trop souvent une confusion entre les différentes activités des entreprises intégrées ayant des activités régulées, par l'association, au sein des messages, des activités régulées et des activités concurrentielles, laissant à penser aux consommateurs qu'elles sont indissociables. Cette observation est confortée par les critiques, recueillies notamment dans le cadre de la consultation, selon lesquelles il arrive que des fournisseurs utilisent comme argument commercial la qualité de service des réseaux ou la continuité de la fourniture qui sont, pourtant, du ressort exclusif des gestionnaires de réseaux. Il en va de même de l'appropriation de l'image du service public, ce qui pourrait être considéré comme étant de nature à fausser le jeu de la concurrence sur le marché⁽⁵⁾ et à générer, de ce fait, un risque non négligeable de poursuites par les autorités de concurrence.

Dans le secteur gazier

- Depuis le 11 octobre 2005, le gestionnaire de réseau de transport filiale de Gaz de France, s'appelle GRTgaz et utilise un logo différent de celui de sa maison mère et des autres activités de l'entreprise intégrée.
- Depuis octobre 2005, le GRD Gaz de Bordeaux s'appelle Régaz et a adopté son propre logo. Toutefois, comme pour GRT gaz, cette dénomination est encore récente et la CRE relève que les modèles de contrats disponibles sur son site internet sont encore au nom de GRD Gaz de Bordeaux ainsi qu'un certain nombre de documents.
- Le nom du distributeur Gaz de France Réseau Distribution ne devrait plus faire référence au fournisseur.
- La dénomination et la charte graphique de TIGF (Total infrastructures gaz France) ou de Tégaz (Total Energie Gaz) devraient être modifiées, car elles font référence toutes deux à la dénomination et au logo de sa maison mère.
- Gaz de Strasbourg devrait faire une distinction de dénomination et de logo entre le gestionnaire de réseau et le fournisseur.

La CRE estime que les changements opérés chez GRTgaz et Régaz vont dans le sens de l'indépendance et constituent un exemple à suivre.

(5) Avis du Conseil de la concurrence n° 94-A-15 du 10 mai 1994.

Dans le secteur électrique

- La dénomination inscrite dans les statuts de RTE EDF Transport SA - RTE étant sa marque et non sa dénomination - nuit à l'image d'indépendance du gestionnaire de réseau et crée une confusion dans l'esprit des clients. La CRE relève que le gestionnaire utilise, toutefois, un logo distinct de celui de sa maison mère. Toute évolution de ce logo devra nécessairement s'inscrire dans le maintien de cette distinction claire.
- La dénomination inscrite dans les statuts des distributeurs EDF Réseau de distribution (ERD) et EDF Gaz de France Distribution (EGD) entretient également une confusion dans l'esprit des clients, et ce d'autant que les missions respectives des deux entités ne sont pas claires pour les clients. Cette observation doit, bien évidemment, être étendue à Gaz de France Réseau Distribution (GRD).

ERD dispose d'un site internet indépendant. Toutefois, ce site ne fait pas suffisamment ressortir l'indépendance et la neutralité du distributeur. L'ancien logo du groupe EDF apparaît sur toutes les pages, suggérant un rattachement du gestionnaire du réseau de distribution au fournisseur de l'entreprise d'électricité verticalement intégrée.

Le nouveau logo d'ERD suscite les mêmes critiques, en raison de sa similitude avec le nouveau logo adopté par le groupe EDF. Un tel choix traduit une volonté manifeste de faire perdurer la confusion aux yeux du public et une absence de réelle volonté d'indépendance.

Le cas d'EGD, gestionnaire de réseaux de distribution, est encore plus contestable. En effet, le logo de cette entité, qui assure directement la relation clientèle, contient à l'identique les logos des groupes EDF et Gaz de France. Cela est de nature à accroître davantage la confusion chez les clients, notamment dans la perspective de l'ouverture du marché aux clients résidentiels en 2007.



La situation de la plupart des distributeurs non nationalisés (DNN) est également critiquable, dans la mesure où ils ne disposent pas d'un site internet indépendant de celui de l'entreprise intégrée, ni d'un logo distinct. Le cas de Sorégies, dont le site renvoie au seul fournisseur Sorégies, est flagrant. Le fournisseur Ouest Energie dispose, quant à lui, d'un site indépendant de celui de la Régie du SIEDS. Cet acquis doit être préservé, quelle que soit l'évolution de la structure.

Tous les DNN indiquent que l'adoption par le gestionnaire de réseau d'un logo et d'une dénomination qui lui soient propres implique des choix structurants, qui ne pourront être opérés que dans le cadre de la séparation juridique en 2007. Cette position n'est pas acceptable, puisque l'indépendance des gestionnaires de réseau est d'ores et déjà obligatoire.

La confusion dénoncée ne permet pas aux acteurs du marché, et notamment aux utilisateurs, d'avoir une vision claire de la distinction entre l'activité de distribution et l'activité de fourniture au sein d'une même entreprise verticalement intégrée. Cette confusion, qui nuit à l'exercice d'une concurrence loyale, serait évitée par l'adoption d'une dénomination et d'un logo spécifiques au distributeur.

3. L'organisation des gestionnaires de réseaux

Conformément à l'article 6 de la loi du 9 août 2004, les personnes responsables de la gestion des réseaux de transport ne doivent en aucun cas faire partie des structures de l'entreprise intégrée, directement ou indirectement chargées de la gestion quotidienne des activités de production, de distribution et de fourniture.

Les statuts d'Electricité de France SA et de Gaz de France SA prévoient que les directeurs des gestionnaires de réseaux de distribution disposent de délégations de pouvoir leur permettant d'assumer, de manière indépendante de toute activité de production et de fourniture, la gestion des activités dont ils ont la charge. Ces délégations sont, toutefois, limitées par des seuils d'engagement.

Les statuts de GRTgaz prévoient la possibilité de nommer administrateurs des personnalités indépendantes.

L'indépendance réelle de ces sociétés serait mieux garantie si ces personnalités représentaient les principaux utilisateurs des réseaux. Les statuts de TIGF ne prévoient pas la nomination de personnalités indépendantes et devraient être modifiés pour ouvrir cette possibilité.

On peut aussi s'interroger sur l'affectation des sièges laissés vacants par l'Etat au conseil de surveillance de RTE, puisque seuls deux représentants sur les quatre possibles ont été nommés. Les décisions d'organisation qui seront prises dans ce domaine seront un indicateur de la volonté d'EDF d'assurer l'indépendance de gestion effective de sa filiale, en conformité avec les obligations communautaires.

Rien n'interdit, par ailleurs, dans les statuts des gestionnaires de réseaux de transport, que le conseil d'administration ou le président du directoire choisisse comme directeur général ou membre du directoire une personne ne venant pas du groupe.

Les obligations communautaires ne sont pas respectées par les gestionnaires de réseaux sur les points suivants :

- les statuts d'EDF et de Gaz de France, publiés par décrets du 17 novembre 2004, n'interdisent pas la participation « *des responsables de la gestion du gestionnaire* » du réseau de distribution aux structures de l'entreprise intégrée chargées de la gestion quotidienne des activités de production et de fourniture ;
- la prise en compte des intérêts professionnels de l'ensemble des responsables des gestionnaires de réseaux, prévue par les directives, n'a pas été intégralement transposée. En effet, la notion de « *responsable de la gestion* » figurant dans la directive a été traduite, de manière restrictive, dans la loi par « *dirigeants* ». En outre, elle n'est abordée que sous l'angle de la révocation des membres du directoire ou du directeur général. Elle devra ainsi *a minima* faire l'objet de procédures groupe pour combler cette lacune.

L'indépendance accordée aux gestionnaires de réseaux doit se traduire par le fait que leurs dirigeants disposent d'une entière liberté de choisir leurs collaborateurs, dans le groupe ou à l'extérieur, conformément aux intérêts des entités qu'ils dirigent. S'il est compréhensible que les mutations des employés soient soumises à l'examen des instances centrales de la maison mère, pour des raisons, par exemple, de gestion des cadres à haut potentiel ou, plus généralement, de cohérence de la politique de ressources humaines du groupe, cela doit s'effectuer dans le respect de l'indépendance de la filiale.

Par ailleurs, conformément à l'article 2 de la loi du 9 août 2004, Electricité de France et Gaz de France ont maintenu des services communs, qu'ils ont logés au sein d'EDF Gaz de France Distribution (EGD). Cette entité est en charge de services liés à l'acheminement d'énergie (exploitation et maintenance des réseaux, construction des ouvrages ou encore comptage),

mais elle assure également des services liés à la fourniture d'énergie pour les clients non éligibles (accueil de la clientèle, facturation, recouvrement, services etc). EGD est un gestionnaire de réseau au sens des directives du 26 juin 2003 et doit, dès lors, être séparé juridiquement des entreprises intégrées dont il dépend, au plus tard au 1^{er} juillet 2007.

L'indépendance des activités de gestion du réseau passe par la création de « *murailles de Chine* » avec les activités de fourniture. Ceci est d'autant plus nécessaire que, compte tenu des dispositions légales en vigueur, le contrôle économique exercé par la maison mère sur sa filiale et l'information qu'elle détient sur l'ensemble des activités du groupe pourraient lui permettre d'influer sur les modalités d'exécution des missions du gestionnaire de réseau.

Au vu des informations dont dispose la CRE, ni le directeur général de GRTgaz, ni celui de TIGF, ni le président du directoire de RTE n'ont de responsabilités liées à l'approvisionnement ou à la vente au sein de leur maison mère.

Dans le secteur gazier

L'indépendance de GRTgaz a été renforcée par la désignation d'un nouveau président du conseil d'administration en remplacement du précédent, qui était membre du comité de direction de Gaz de France.

Le directeur général de GRTgaz est nommé par le conseil d'administration pour une durée de 4 ans. Les administrateurs sont nommés pour une période de 5 ans, comme pour le gestionnaire du réseau de transport d'électricité. La durée du mandat du directeur général devrait être identique à celle des administrateurs. Cette durée n'a pas de raison d'être limitée, alors qu'une durée courte du mandat pourrait aboutir à un détournement de la règle imposant l'avis du régulateur en cas de révocation.

Le président du conseil d'administration de TIGF est membre du comité directeur de la direction Gaz & Electricité du groupe Total. Cette situation n'est pas acceptable.

Le directeur général de TIGF est nommé par le conseil d'administration, lequel fixe la durée de son mandat. La durée des fonctions des administrateurs est, quant à elle, de 6 ans.

Dans le secteur électrique

L'article 7 de la loi du 9 août 2004 a été complété par l'article 64 de la loi du 13 juillet 2005, qui prévoit désormais que la fonction de président du conseil de surveillance de RTE est incompatible avec l'exercice de toute responsabilité en lien direct avec des activités concurrentielles au sein des structures dirigeantes d'autres entreprises du secteur de l'énergie. Cette mesure est de nature à favoriser l'indépendance du gestionnaire de réseau de transport.

La nomination d'un membre du comité exécutif d'EDF en qualité de président du conseil de surveillance de RTE n'est pas conforme aux obligations communautaires relatives à l'indépendance. En effet, un membre du comité exécutif, qui est compétent également pour l'activité de négoce, pourra se retrouver en conflit d'intérêt avec les missions du gestionnaire du réseau de transport. La CRE estime que les mesures d'organisation complémentaires qui ont accompagné cette nomination ne constituent aucunement des garanties d'indépendance du gestionnaire du réseau. Le délégué aux régulations d'EDF a, par exemple, été placé, « à titre transitoire » uniquement, sous l'autorité du secrétaire général adjoint et le directeur des plates-formes territoriales d'EDF a été placé, « à titre transitoire » également, sous l'autorité du directeur général délégué « *Ressources Humaines et Communication* ».

La filialisation du réseau de transport ne doit pas entraîner une régression de l'indépendance de gestion dont il bénéficiait précédemment depuis la loi du 10 février 2000, sous le contrôle de la CRE, jusqu'à l'intervention de la loi du 9 août 2004. Dans ce cadre, la CRE veillera à ce que les relations entre RTE et sa maison mère s'inscrivent bien dans les limites du droit de supervision économique prévu par la directive du 26 juin 2003.

La préservation de l'indépendance des gestionnaires de réseaux de transport d'électricité ou de gaz n'est pas assurée

de façon certaine par le seul contenu des statuts adoptés. Le comportement des parties prenantes à leur mise en œuvre sera dès lors essentiel pour aboutir au résultat prescrit par les directives du 26 juin 2003. En effet, quelle que soit l'énergie concernée, la filialisation des gestionnaires de réseaux publics de transport ne peut, *a priori*, assurer leur indépendance, en raison de la nature même du lien qui unit une maison mère à sa filiale.

L'indépendance d'un gestionnaire de réseau de transport pourrait être réduite, en l'état actuel du droit, par la faculté, résultant des lois applicables aux sociétés anonymes, pour tout actionnaire ou tout administrateur d'accéder en permanence à l'information. Cette faculté, qui est celle du président du conseil de surveillance de RTE, ne peut, en l'état actuel du droit national, être efficacement limitée. Or, la protection des ICS n'est pas compatible avec le fait que les administrateurs mandatés par l'actionnaire unique peuvent toujours avoir accès à certaines informations et lui rapporter. Le management des gestionnaires de réseaux de transport devrait, donc, pouvoir invoquer le « *caractère confidentiel selon la loi* » ou le traitement non discriminatoire des utilisateurs de réseaux pour refuser la communication d'informations aux administrateurs.

4. Les pouvoirs décisionnels

Les articles 6 et 15 de la loi du 9 août 2004 prévoient que les pouvoirs accordés aux personnes en charge de la « *gestion des gestionnaires de réseaux* » doivent être suffisants pour qu'elles puissent prendre des décisions en toute indépendance, afin d'assurer l'exploitation, l'entretien et le développement des réseaux. Toutefois, les intérêts de l'actionnaire doivent être préservés. Les directives prévoient que celui-ci doit pouvoir exercer son droit de supervision économique.

La CRE relève que les statuts d'Electricité de France SA et de Gaz de France SA précisent les domaines de délégation des présidents de ces sociétés aux directeurs des gestionnaires de réseaux de distribution. Ces derniers sont limités dans leur pouvoir de décision en matière d'investissement, ce qui est contraire à l'exigence d'indépendance des gestionnaires de réseaux.

Aux termes des statuts de GRTgaz, le directeur général dispose des pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom de la société. Ses pouvoirs étaient, à l'origine, limités par un seuil de 50 millions d'euros pour toute décision en matière d'investissements, de travaux et d'achats d'actifs. Une modification des statuts, intervenue le 11 octobre, a supprimé le seuil pour les décisions relatives aux investissements et aux travaux et l'a limité aux décisions d'achats d'actifs, comme prévu par la loi du 9 août 2004.

Selon les statuts, le directeur général de TIGF est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom de la société. Il peut prendre toute décision en matière d'achats et ventes d'actifs dans la limite d'un seuil de 2 millions d'euros. Il n'y a pas de seuil en matière d'investissements. Par dérogation aux règles du groupe Total, une directive interne prévoit que les décisions d'investissements individualisés de TIGF ne sont pas soumises à l'approbation préalable d'un comité interne à l'actionnaire. Une telle démarche ne peut qu'être approuvée.

Les gestionnaires de réseaux doivent également disposer de toute latitude en matière de communication, qu'ils doivent pouvoir mener en toute indépendance par rapport à la politique de communication du groupe. En effet, hormis les situations de crise pour lesquelles une coordination est légitime, les responsables de chaque gestionnaire doivent pouvoir choisir le contenu et les vecteurs de communication en prenant pour seul critère l'intérêt de l'entité dont ils ont la charge. Cette liberté doit être étendue à toutes les fonctions horizontales (gestion des immeubles ou du parc automobile par exemple).

5. La prise en compte des intérêts professionnels des responsables de la gestion

L'article 6 de la loi du 9 août 2004 précise que toute personne qui assure la direction générale du gestionnaire du réseau de transport ne peut être révoquée sans un avis motivé préalable de la CRE.

La loi prévoit également un décret relatif aux mesures garantissant que les intérêts professionnels des personnes assurant des fonctions de direction du gestionnaire du réseau de transport d'électricité leur permettent d'agir en toute indépendance, sans être soumis à des pressions de la part de la maison mère. De ce point de vue, il sera particulièrement important que ce décret, dont la publication n'est pas intervenue à la date du présent rapport, respecte les objectifs fixés par l'article 10 de la directive 2003/54. Le terme « *personnes assurant des fonctions de direction* » devra être compris dans un sens large.

Aucune disposition de cet ordre n'existe, en revanche, pour les gestionnaires de réseaux de transport de gaz. Cette lacune doit être comblée, au minimum par les statuts ou des règles internes de la société mère.

Rien n'est prévu non plus pour les gestionnaires des réseaux de distribution. Les intérêts professionnels de leurs cadres assurant des fonctions de direction doivent aussi être protégés, conformément aux directives qui instaurent pour les gestionnaires de réseaux de distribution la même obligation d'indépendance que pour les gestionnaires de réseaux de transport sur le plan de l'organisation et de la prise de décision par rapport aux autres activités de l'entreprise verticalement intégrée.

Les mesures adoptées pour que les intérêts professionnels des responsables de la gestion soient pris en considération de manière à leur permettre d'agir en toute indépendance devraient, au minimum, garantir que leur rémunération pendant leur affectation chez le gestionnaire de réseau et les postes qui leur seront proposés à leur retour dépendent exclusivement de critères objectifs, liés à l'activité des gestionnaires de réseau ou de moyennes observées dans des populations auxquels ils peuvent être comparés.

En outre, la CRE sera vigilante sur la prise en compte des intérêts professionnels des responsables dans le cadre des statuts ou du décret en préparation pour RTE.

II. Les propositions de nature à garantir l'indépendance des gestionnaires de réseaux

Au vu des éléments d'information en sa possession, la CRE formule les propositions suivantes :

1. Les systèmes d'information des gestionnaires de réseaux doivent interdire l'accès direct du fournisseur historique aux données relatives aux clients des gestionnaires de réseaux. L'étanchéité des systèmes d'information conditionne l'indépendance des gestionnaires de réseaux, ainsi que la non-discrimination de leurs comportements vis-à-vis de tous les acteurs du marché. Toutefois, tous les fournisseurs, sous réserve d'être dûment mandatés par leurs clients, doivent pouvoir obtenir les informations relatives aux sites de leurs clients par une application informatique appropriée.
2. La dénomination et l'identité visuelle des gestionnaires de réseaux doivent se distinguer de celles du fournisseur de l'entreprise intégrée, afin d'éviter toute confusion dans l'esprit des clients.
3. L'information des administrateurs représentant la maison mère dans les filiales de transport doit pouvoir tenir compte de la nécessité de préserver l'intérêt des gestionnaires des réseaux de transport.
Une solution permettant de résoudre les difficultés inhérentes au droit d'information des administrateurs serait la modification des dispositions législatives applicables aux sociétés anonymes, comme le prévoit l'article 7 de la loi du 9 août 2004.
4. Les entreprises verticalement intégrées doivent s'interdire toute nomination de responsables des gestionnaires de réseaux qui contreviendrait à l'exigence d'indépendance. En particulier, le président du conseil de surveillance de RTE ne doit pas être membre du comité exécutif de la maison mère.

5. Les intérêts professionnels « *des responsables de la gestion des gestionnaires de réseaux* » doivent être effectivement garantis, comme l'imposent les directives. Les garanties données en ce domaine doivent permettre aux responsables d'exercer leurs missions en toute indépendance et de bénéficier d'un déroulement de carrière tenant compte des seuls intérêts des gestionnaires de réseaux (avancement, primes, sanctions...)
6. Le conseil d'administration des gestionnaires de réseaux doit comporter des personnalités indépendantes représentant les utilisateurs de ces réseaux.
7. La politique de communication de chaque gestionnaire de réseau doit être menée en toute indépendance de l'entreprise intégrée.
8. La communication des groupes intégrés doit prendre en compte la séparation des activités. Elle ne doit faire aucun amalgame dans l'esprit des clients entre ces activités. Les clients ne sont en effet pas encore tous à même de faire les distinctions résultant de l'ouverture à la concurrence des marchés électrique et gazier.
9. Les fournisseurs historiques doivent s'interdire d'utiliser comme argument commercial la bonne image du service public de gestion des réseaux.



2, rue du Quatre-Septembre - 75084 Paris Cedex 02 - France
Tél. : 33 (0)1 44 50 41 00 - Fax : 33 (0)1 44 50 41 11

ISBN 2-11-096160-0

www.cre.fr