



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 2006

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	1
I^{re} PARTIE : Le respect des codes de bonne conduite par les gestionnaires de réseaux	3
I Les mesures mises en place depuis la publication du rapport de la CRE en 2005	4
1 > Mesures concernant les agents	4
2 > Mesures concernant la prévention de toute discrimination	5
3 > Mesures concernant la transparence	5
A. Référentiels techniques en électricité	
B. Autres dispositions	
4 > Mesures concernant la protection des informations commercialement sensibles	6
A. Dispositions concernant les agents	
B. Séparation et protection des locaux	
C. Protection des systèmes d'information	
5 > Mesures concernant les réclamations	8
A. Procédure de traitement des réclamations	
B. Indicateur de respect de la règle de non-discrimination	
6 > Dispositifs de suivi et de contrôle	11
A. Gestionnaires de réseaux de transport	
B. Gestionnaires de réseaux de distribution	
II Les contrôles menés par la CRE	13
1 > Appréciation de la CRE	13
2 > Nouvelles propositions	15
III ÉTUDE comparative des pratiques européennes	16
1 > Cadre de l'étude	16
2 > Conclusions	16
2^e PARTIE : L'indépendance des gestionnaires de réseaux d'électricité et de gaz naturel	17
I Les travaux européens réaffirment l'exigence d'indépendance des gestionnaires de réseaux	17
1 > Enquête de la DG COMP 2006	17
2 > Étude de la Commission européenne	17
3 > Lignes directrices du CEER (TF CUB)	18
II L'indépendance des gestionnaires de réseaux n'est pas suffisamment garantie	18
1 > Prise en compte insuffisante des propositions figurant dans le rapport de la CRE de 2005	18
2 > Nouvelles préconisations de la CRE propres à garantir l'indépendance des gestionnaires de réseaux	22
3 > Récapitulation des propositions de la CRE	23

SYNTHÈSE

Le premier rapport de la CRE, en novembre 2005, s'était concentré sur l'élaboration et la diffusion des codes de bonne conduite des gestionnaires de réseaux. Dans le présent rapport, la CRE examine plus spécialement le contenu et les mesures d'application des codes en matière de non-discrimination, de transparence et de confidentialité. La CRE procède également à une évaluation de l'indépendance des gestionnaires de réseaux et formule des propositions pour l'améliorer.

Dans le cadre de sa participation aux travaux européens, la CRE a procédé à une étude des pratiques en matière de programmes d'engagements dans les autres États membres, dont elle expose les conclusions.

I_ Les codes de bonne conduite doivent être renforcés

L'établissement des codes répond aux exigences législatives...

En 2005, tous les gestionnaires de réseaux de transport d'électricité ou de gaz naturel, ainsi que tous les gestionnaires de réseaux de distribution qui approvisionnent plus de 100 000 clients raccordés⁽¹⁾ avaient, à l'exception de Sorégies, élaboré un code de bonne conduite. Ils l'avaient communiqué à la CRE, conformément à la loi.

En 2006, RTE, GRTgaz, ERD, Gaz de France Réseau Distribution et la RSIEDS ont publié une nouvelle version de leur code de bonne conduite, remaniée sur le fond et/ou sur la forme et l'ont transmise à la CRE. Celle-ci note que, dans l'ensemble, et à l'exception de Sorégies, les gestionnaires de réseaux ont rempli leur obligation au regard de la loi du 9 août 2004.

(1) Il s'agit de: EDF Réseau Distribution (ERD), Électricité de Strasbourg (ES), la Société de vente 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 l'Électricité de Metz (UEM), de Gaz de France Réseau Distribution (GRD), Gaz de Strasbourg (GdS) et Régaz. Il convient de noter qu'EGD, du fait des activités que lui confie la loi française, est un gestionnaire de réseaux au sens des directives européennes. Néanmoins, son double rattachement à ERD et GRD fait qu'il n'a pas élaboré de code de bonne conduite spécifique mais qu'il a adopté ceux de GRD et d'ERD.

...mais leur contenu doit être complété

Les gestionnaires de réseaux ont poursuivi les travaux entamés en 2005 concernant le déploiement des codes auprès des agents, la prévention de toute discrimination et la protection des informations commercialement sensibles (ICS).

Comme la CRE l'a déjà indiqué dans ses avis en date du 1^{er} février 2001 et du 11 juin 2003, la rédaction des décrets sur les ICS comporte des ambiguïtés. Celles-ci conduisent à des interprétations entraînant des atteintes au bon fonctionnement de la concurrence.

Les codes doivent insister davantage sur le fait que la discrimination est tout aussi préjudiciable à l'ouverture du marché que la divulgation d'ICS, au titre des directives du 26 juin 2003. Ils doivent afficher les sanctions disciplinaires applicables en cas de non-respect des règles de non-discrimination.

La transparence doit être améliorée. Les référentiels techniques des gestionnaires de réseaux publics d'électricité demeurent incomplets. Certains thèmes y sont insuffisamment traités. En ce qui concerne le gaz, les gestionnaires de réseaux de transport doivent publier sur leur site Internet un catalogue de prestations indiquant les règles de tarification des services non compris dans les contrats de raccordement.

L'identification et le traitement des réclamations relatives à la discrimination doivent faire l'objet de procédures publiées. Tous les gestionnaires de réseaux ont mis ou vont mettre en place un dispositif de traitement des réclamations. Toutefois, aucune procédure n'est encore rendue publique sur leur site Internet.

Les gestionnaires de réseaux ont indiqué avoir reçu peu de réclamations formalisées sur l'application des principes du code de bonne conduite. Néanmoins, des dysfonctionnements dont la CRE a eu connaissance auraient dû être pris en compte au titre des réclamations et être traités en conséquence.

Cette situation découle du formalisme excessif imposé par la plupart des gestionnaires de réseaux et d'une définition restrictive des réclamations, qui constituent des freins à l'identification de ces dernières. Il est donc indispensable qu'un formalisme simplifié et une définition extensive des réclamations soient mis en place par les gestionnaires de réseaux.

La plupart des gestionnaires de réseaux n'ont pas encore mis en place et publié d'indicateur de respect de la non-discrimination.

II_ Des progrès doivent être accomplis dans l'indépendance des gestionnaires de réseaux

Partant du constat que les directives en matière d'indépendance sont insuffisamment prises en compte, l'ERGEG (*European Regulators Group for Electricity and Gas*) prépare des lignes directrices⁽²⁾ relatives à l'indépendance fonctionnelle des gestionnaires de réseaux pour préciser les exigences communautaires.

Dans le même esprit, la CRE formule de nouvelles propositions de nature à garantir cette indépendance. Elles complètent les propositions déjà exprimées dans le rapport de 2005.

Les systèmes d'information doivent interdire l'accès privilégié des fournisseurs historiques aux données relatives aux clients des gestionnaires de réseaux. En outre, tous les fournisseurs, sous réserve d'être dûment mandatés, doivent pouvoir obtenir les informations relatives aux sites de leurs clients. L'étanchéité des systèmes d'information est en cours de réalisation. Tout retard dans la mise en place des nouveaux systèmes d'information obligera à des traitements manuels par les gestionnaires de réseaux et introduira des lourdeurs qui freineront l'ouverture du marché en juillet 2007.

La dénomination et l'identité visuelle des gestionnaires de réseaux doivent permettre de les distinguer clairement des fournisseurs historiques. À cet égard, les critiques formulées par la CRE dans son rapport de 2005 sur la situation de certains gestionnaires de réseaux n'ont pas été prises en compte.

La circulation de l'information dans les groupes intégrés reste un problème important. Il est souhaitable que la loi interdise expressément la communication aux administrateurs

des gestionnaires de réseaux, désignés par la maison mère, d'informations propres à l'activité réseau commercialement sensibles ou économiquement avantageuses. Par ailleurs, la composition des conseils d'administration ou de surveillance devrait être rendue publique pour apprécier l'indépendance des administrateurs.

Les intérêts professionnels des « responsables de la gestion des gestionnaires de réseaux » doivent être garantis. La loi ne crée des obligations dans ce domaine que pour les seuls gestionnaires de réseaux de transport d'électricité et ne répond donc pas aux exigences communautaires. En outre, pour le gaz comme pour l'électricité, les bénéficiaires de cette garantie ne doivent pas être définis de manière limitative.

La politique de communication de chaque gestionnaire de réseau doit être indépendante de celle de l'entreprise intégrée. De plus, les fournisseurs historiques doivent s'interdire d'utiliser l'image du service public de gestion des réseaux, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui⁽³⁾.

Pour préciser et compléter celles de son rapport de 2005, la CRE formule deux nouvelles propositions :

- Les gestionnaires de réseaux doivent choisir librement leurs sous-traitants. Aucune prestation ne doit être imposée par la maison mère.
La CRE fera des audits pour vérifier le respect de cette règle.
- Conformément aux dispositions des directives du 26 juin 2003, les gestionnaires de réseaux doivent décider en toute responsabilité de leurs investissements, pour répondre de façon non discriminatoire aux besoins de l'ensemble des utilisateurs de réseau, dans le cadre des enveloppes qui leur sont allouées.
La CRE examinera les processus de décision des gestionnaires de réseaux dans ce domaine.

(2) « Guidelines on functional and informational unbundling ».

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

I^{re} PARTIE

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

Les directives du 26 juin 2003 prévoient quatre critères minimaux pour garantir la non-discrimination, parmi lesquels figure l'établissement par chaque gestionnaire de réseaux 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 ». Cette obligation a été transposée en France par la loi du 9 août 2004.

Les gestionnaires de réseaux d'électricité et de gaz naturel concernés par cette obligation sont :

Gestionnaires de réseaux de transport	
Électricité	Gaz naturel
RTE	GRTgaz
	Total Infrastructures Gaz France (TIGF)

Gestionnaires de réseaux de distribution	
Électricité	Gaz naturel
EDF Réseau Distribution (ERD) ⁽¹⁾	Gaz de France Réseau Distribution ⁽¹⁾
Électricité de Strasbourg	Gaz de Strasbourg
Régie du Syndicat intercommunal d'énergie des Deux-Sèvres (RSIEDS)	Régaz
Société de revente d'électricité et de gaz, d'investissement et d'exploitation en énergie et de services (Sorégies)	
Usine l'Électricité de Metz (UEM)	

(1) La dénomination distributeur EDF recouvre deux entités : EDF Réseau Distribution (ERD) et EDF Gaz de France Distribution (EGD).

La dénomination distributeur Gaz de France recouvre deux entités : Gaz de France Réseau Distribution (GRD) et EDF Gaz de France Distribution (EGD).

Du fait des activités que lui confie la loi française, EGD est un gestionnaire de réseaux au sens des directives européennes. Néanmoins, son double rattachement à ERD et GRD fait qu'il n'a pas élaboré de code de bonne conduite spécifique mais qu'il a adopté ceux de GRD et d'ERD.

En 2005, tous les gestionnaires de réseaux de transport d'électricité ou de gaz naturel, ainsi que tous les gestionnaires de réseaux de distribution qui approvisionnent plus de 100 000 clients raccordés, à l'exception de Sorégies, ont élaboré un code de bonne conduite, l'ont mis en vigueur, l'ont communiqué à la CRE et l'ont publié sur leur site Internet.

En 2006, RTE, GRTgaz, ERD, Gaz de France Réseau Distribution, la RSIEDS et Gaz de Strasbourg ont publié une nouvelle version de leur code de bonne conduite, remaniée sur le fond et/ou sur la forme. À l'exception de Gaz de Strasbourg, ils l'ont transmise à la CRE, comme prévu par la loi.

Le code et le rapport de la RSIEDS sont très laconiques et ne permettent d'avoir une vision complète, ni des engagements pris par le gestionnaire de réseaux, ni des mesures adoptées pour leur mise en œuvre, ni du suivi qui en est fait.

Sorégies n'a pas de code de bonne conduite, mais a seulement publié sur son site Internet « un projet en cours de finalisation ». Le rapport, d'ailleurs transmis tardivement à la CRE, est très succinct et ne permet pas de connaître les mesures adoptées par le gestionnaire de réseau et d'en évaluer l'application. Il faut donc que le gestionnaire respecte sans plus attendre les dispositions de l'article 15 de la loi du 9 août 2004 et formalise ses engagements en termes de transparence, de non-discrimination et de confidentialité.

I_ LES MESURES MISES EN PLACE DEPUIS LA PUBLICATION DU RAPPORT DE LA CRE EN 2005

Dans son rapport annuel sur le respect des codes de bonne conduite et l'indépendance des gestionnaires de réseaux d'électricité et de gaz naturel de novembre 2005, la CRE a formulé des propositions en matière de non-discrimination, de transparence et de protection des informations commercialement sensibles (ICS) qui ont été inégalement prises en compte dans la version 2006 des codes ainsi que dans les pratiques et procédures des gestionnaires de réseaux. Par ailleurs, les gestionnaires ont apporté des améliorations tenant compte de leur propre retour d'expérience.

1_ Mesures concernant les agents

Tous les gestionnaires de réseaux ont achevé la diffusion du code auprès de leur personnel.

La CRE note que la plupart des gestionnaires a réalisé un travail important en matière de diffusion des principes des codes par le biais de plaquettes de communication, de jeux de questions/réponses et d'affiches.

Les agents nouvellement recrutés reçoivent une information et/ou une formation particulière afin d'être sensibilisés à l'importance que revêt le respect des principes du code dans leurs missions.

Les gestionnaires de réseaux publics d'électricité, à l'exception de Sorégies, ont intégré le respect des principes des codes comme élément d'appréciation du professionnalisme des agents, quand bien même les entretiens d'évaluation n'auraient pas encore été tous soumis à la nouvelle grille d'appréciation. Il en va de même pour Gaz de France Réseau Distribution.

ERD a mis en place un « baromètre du code de bonne conduite » sous la forme d'un questionnaire non obligatoire mesurant l'appropriation du code par les agents. L'analyse des réponses a confirmé le bon niveau global d'assimilation des principes par les agents d'ERD, à l'issue d'une démarche de 18 mois. Il a été décidé en conséquence de ne pas modifier les plans de communication et les actions de sensibilisation prévues et de les poursuivre.

EGD a introduit, depuis novembre 2005, dans son baromètre social réalisé par un cabinet externe, cinq questions concernant l'appropriation des principes de non-discrimination. ERD et Gaz de France Réseau Distribution ont également inclus ces questions dans leur baromètre social.

Les baromètres sociaux d'EGD et de Gaz de France Réseau Distribution font ressortir des marges de progrès dans l'assimilation de la notion d'ICS par les agents :

Questions posées aux agents	EGD	GRD
Connaissez-vous les engagements du code de bonne conduite : oui	83 %	92 %
Non-discrimination = « traiter de la même façon tous les utilisateurs du réseau placés dans une même situation »	85 %	96 %
Transparence = « ...leur donner tous les éléments nécessaires à leur prise de décision »	75 %	87 %
Objectivité = « s'appuyer sur des règles établies pour les en informer et traiter leurs demandes »	40 %	77 %
ICS = « ne les communiquer qu'aux personnes autorisées (ex : le client) »	37 %	77 %

Toutefois, Gaz de France Réseau Distribution a mené une autre enquête auprès des agents, dont il ressort que 13 % des agents croient encore que les fournisseurs sont soumis au code et que 15 % des cadres ne peuvent pas citer spontanément les quatre principes du code. La moitié des personnes interrogées fait une réponse erronée ou incomplète à une question à choix multiples sur la définition de la non-discrimination et 69 % pensent risquer une amende à titre personnel en cas de non-respect de l'objectivité.

2_ Mesures concernant la prévention de toute discrimination

L'objectif visé par les directives de 2003 est de prévenir toute discrimination entre les utilisateurs des réseaux.

Les mesures adoptées en 2005 continuent de s'appliquer: mise en place de règles et de procédures à l'attention des agents, publication de procédures et de règles communes à tous les acteurs de marché, concertation avec les utilisateurs de réseaux dans le cadre de comités et de groupes de travail.

Les dispositions adoptées en matière de transparence, telles que la publication des modèles de contrats et, en électricité, des référentiels techniques, constituent aussi des moyens contribuant à l'adoption d'un comportement non discriminatoire.

Le nombre des insuffisances relevées par le présent rapport, et pour la plupart rapportées par les gestionnaires de réseaux, révèle les imperfections des systèmes mis en place mais reflète aussi les efforts déployés pour les mettre en évidence et les corriger.

3_ Mesures concernant la transparence

Les gestionnaires satisfont, de manière générale, à l'obligation de transparence en procédant à la publication des modèles de contrats et conventions, des procédures, des formulaires ou des données.

Pour les gestionnaires de réseaux publics d'électricité, cette publication est faite dans le cadre des référentiels techniques. Conformément à la décision de la CRE du 7 avril 2004, ceux-ci doivent fournir aux utilisateurs les informations nécessaires pour l'accès aux réseaux électriques. Ils ont également pour vocation d'établir une concertation avec les utilisateurs, dont le résultat doit être communiqué à la CRE. Or, les rapports insistent davantage sur le rôle informatif du référentiel que sur son importance en tant que moyen de concertation.

A > Référentiels techniques en électricité

L'ensemble des thèmes qui doivent figurer dans les référentiels techniques n'ont toujours pas été traités.

- Pour RTE, il manque en particulier des modèles de conventions de raccordement pour les producteurs. De plus, certains documents, notamment la description des études de raccordement des installations de production au réseau pu-

blic de transport réalisées par RTE, ne répondent pas aux exigences de transparence exprimées dans la décision mentionnée ci-dessus.

- Le référentiel technique d'ERD, publié pour la première fois en juin 2005 dans une version incomplète, est augmenté et corrigé au rythme des travaux d'écriture et de concertation avec les acteurs. Les services de la CRE sont informés de ces évolutions, *a minima*, au rythme trimestriel demandé par la décision du 7 avril 2004. Toutefois, le référentiel ne couvre pas – ou seulement de manière insatisfaisante – plusieurs des thèmes que la CRE avait souhaité voir traités, notamment le cahier des charges fonctionnel du comptage et les cahiers des charges du système de protection, de la mesure de la qualité et de l'échange d'informations en exploitation.
- Sans en avoir notifié les éléments aux services de la CRE, ES et UEM ont entamé la publication de leur référentiel technique sur leur site Internet. Celui-ci étant élaboré à partir de celui d'ERD, les mêmes lacunes sont constatées.
- La RSIEDS a publié sur son site Internet des modèles de contrats et conventions et des éléments de la procédure de raccordement. Le référentiel demeure toutefois très incomplet.
- Le rapport de Sorégies indique que « le référentiel technique n'est toujours pas finalisé et les procédures [...] ne sont pas encore accessibles sur le site web de la société ».

B > Autres dispositions

La transparence concerne également les informations concrètes demandées par un utilisateur, au cas par cas, à l'occasion notamment d'un raccordement, d'une modification contractuelle portant sur la qualité, d'une demande relative à l'historique de ses consommations sur le site. Or, le code de bonne conduite de RTE se contente d'évoquer des documents d'information générale (référentiel technique, trames contractuelles, fonctionnement du système électrique). Cette remarque figurait déjà dans le rapport de la CRE de novembre 2005. De même, de larges passages du code concernent la transparence vis-à-vis de la CRE, ce qui est inutile du fait des pouvoirs d'investigation dont elle a été dotée par la loi. L'objectif que la loi a fixé au code n'est pas de garantir la transparence envers le régulateur mais envers les utilisateurs des réseaux et les acteurs concernés.

- ERD a inscrit dans son code, en tant que mesure pour l'année 2006, le renforcement de la communication sur le code vers les utilisateurs. Le rapport indique que « À mi-septembre 2006, le plan de communication externe a été établi et

les mesures prévues sont réalisées. Concernant le site internet du distributeur EDF, toutes les publications sont réalisées, sauf trois pour lesquelles les responsables prévoient une publication avant fin 2006 ». Toutefois, aucune mesure d'information vis-à-vis du grand public n'a été prévue. Une telle campagne d'information est pourtant nécessaire et devrait porter tant sur les principes des codes que sur la séparation entre la distribution et la fourniture. Ceci permettrait de faciliter les relations entre les agents et les clients et de sensibiliser ces derniers sur le nouveau contexte du marché.

- L'engagement de TIGF de permettre, à partir de son site Internet, d'une part, la réservation de capacités en ligne par l'espace expéditeur et, d'autre part, la commercialisation la veille pour le lendemain des capacités souscrites non utilisées, est reporté à 2007.
- L'ensemble des exigences et des engagements de transparence est respecté par GRTgaz. Tous les utilisateurs reçoivent le même niveau d'information sur les modalités d'accès et d'utilisation du réseau de transport et les tarifs associés, par le site Internet de GRTgaz et par l'accès à l'espace client transport.

4_ Mesures concernant la protection des informations commercialement sensibles

Comme l'a indiqué la CRE dans son précédent rapport, il est indispensable de trouver un équilibre entre la divulgation d'informations dont la communication serait de nature à porter atteinte à une concurrence loyale et la non-diffusion d'informations déjà connues des opérateurs historiques dont l'accessibilité à tous les fournisseurs favoriserait cette concurrence loyale.

Dans son avis en date du 1^{er} février 2001, la CRE a estimé que la rédaction des décrets sur les ICS comporte des ambiguïtés. Ces ambiguïtés conduisent à des interprétations entraînant des atteintes au bon fonctionnement de la concurrence.

La transparence vis-à-vis des fournisseurs présents sur le réseau de distribution en est une illustration. Afin de pouvoir effectuer des démarches commerciales normales, il est nécessaire qu'ils aient accès à des données relatives aux réseaux de distribution publique, qui comprennent les postes de livraison aux clients

finis. Les adresses des points de terminaison de ces réseaux devraient donc être publiques, ne serait-ce que pour assurer aux nouveaux fournisseurs une connaissance géographique des réseaux identique à celle des fournisseurs historiques. Mais l'adresse des points de terminaison des réseaux est aussi l'adresse des clients et une interprétation restrictive du décret sur les ICS peut laisser penser que cette adresse fait partie des ICS. Une solution devra être recherchée dans le cadre des travaux du GTG d'ici la fin du 1^{er} trimestre 2007⁽⁴⁾.

A > Dispositions concernant les agents

Les agents des gestionnaires de réseaux sont sensibilisés aux enjeux que représente la préservation de la confidentialité. Il en est de même des personnels temporaires ou prestataires et des stagiaires. Toutefois, les résultats des différentes enquêtes menées chez les gestionnaires montrent que ces enjeux ne sont pas totalement intégrés par les agents.

- Régaz prévoit d'informer les stagiaires et intérimaires sur les risques de leur activité en matière d'ICS en 2007.
- RTE a mis en place un réseau de « correspondants confidentialité ». Il dispose ainsi de relais dans les unités régionales pour diffuser les règles et les pratiques en matière de confidentialité. Les incidents relatifs au respect de la confidentialité ou les situations pouvant conduire à un incident de ce type sont examinés lors des réunions de ces correspondants.
- Gaz de France Réseau Distribution et ERD ont finalisé de nouveaux référentiels ICS. Ils permettent une protection identique des ICS relatives aux deux énergies au sein d'EGD.
- UEM a mis en place en 2006 une nouvelle organisation permettant de rassembler, dans des services distincts, les personnels du gestionnaire et du fournisseur. Par ailleurs, des services « support » (exemple service financier ou achat), continuent à travailler pour les deux entités en étant soumis aux règles de confidentialité des informations sensibles et au code de bonne conduite.
- GRTgaz s'est engagé à préciser, dans les publications relatives au recrutement du personnel, si l'emploi nécessite ou non l'accès à des ICS. Cependant, le contrôle par la CRE des annonces publiées à l'extérieur par GRTgaz n'a pas permis de retrouver la mention des ICS.

(4) Cf. page 7 de la communication de la CRE sur les travaux du GTE2007 et du GTG 2007 - 14 septembre 2006.

- Six gestionnaires de réseaux ont mis en place des procédures pour les mutations, prenant en compte les impératifs de non-discrimination, de non-divulgateur d'ICS et d'indépendance. Elles concernent essentiellement la gestion de la période de préavis. Ces mesures sont toutefois insuffisantes si ces contraintes ne sont pas également prises en compte au niveau du groupe dans la gestion des carrières des cadres. C'est en effet généralement à ce niveau que sont préparées les mutations, même si les filiales ou services régulés sont consultés.
- Aucune procédure de départ des agents n'a été élaborée par ERD afin, selon lui, de ne pas anticiper les évolutions législatives prochaines, qui pourraient conduire à redéfinir les modalités de départ du secteur régulé. Toutefois, une information sur l'obligation de confidentialité attachée aux ICS et les suites éventuelles en cas de manquement est donnée à tous les agents concernés.
- Gaz de Strasbourg n'a pas encore mis en place de règles spécifiques en matière de mutation du personnel au sein de la société intégrée car, selon lui, « instaurer des barrières en matière de mutation serait pénalisant, et ce d'autant plus que les échanges avec d'autres sociétés gazières sont quasiment inexistantes ». Cet argument n'est pas recevable. Des règles doivent être mises en place au plus tard à l'occasion de la filialisation du gestionnaire de réseau.
- Gaz de France Réseau Distribution indique que des mesures relatives aux mutations du personnel sont en cours de formalisation
- La RSIEDS ne fait pas état de la mise en place de règles relatives aux mutations des agents. Il faudra, donc, que ces règles soient instaurées et transmises à la CRE.

B > Séparation et protection des locaux

Comme l'a relevé la CRE dans son rapport en 2005, la séparation des locaux des gestionnaires de réseaux de transport est déjà effective.

La situation des gestionnaires de réseaux de distribution est plus contrastée.

- La construction du nouveau siège de Gaz de Bordeaux en 2005 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. Cependant, la mise en place des dispositifs de protection des bâtiments et de

contrôle d'accès a été reportée sur l'exercice 2006-2007 à la suite de problèmes de gestion immobilière et devrait être achevée avant le 1^{er} juillet 2007 et non fin février 2006 comme initialement prévu.

- Depuis octobre 2006, le gestionnaire RSIEDS est physiquement séparé des autres unités de la Régie.
- La séparation de tous les locaux d'EGD de ceux des fournisseurs n'est pas achevée à ce jour. Le transfert des plateaux clientèle aux entités chargées de la commercialisation, qu'EGD conduit dans la perspective de l'ouverture des marchés résidentiels en 2007, a également différé l'enclenchement de travaux immobiliers lourds. Les programmes immobiliers d'ERD et de Gaz de France Réseau Distribution devront se poursuivre jusqu'en 2007.

Deux gestionnaires de réseaux se révèlent défaillants dans la mise en place d'une séparation physique des activités.

- UEM indique ne pas envisager une séparation totale de ses locaux. Les entités gestionnaire et fournisseur sont seulement situées dans des parties distinctes du bâtiment occupé par UEM séparées par les services communs.
- Pour Gaz de Strasbourg, tous les locaux du gestionnaire sont hébergés dans des locaux séparés, sauf le Service Développement Énergie Gaz qui est toujours dans les mêmes locaux que le fournisseur. Pour le gestionnaire, il n'est pas envisagé d'autre solution.

Ces deux situations sont génératrices de risques juridiques graves pour les opérateurs au regard de leurs obligations en matière de protection des ICS.

C > Protection des systèmes d'information

Les systèmes d'information des gestionnaires de réseaux sont séparés ou en cours de séparation.

- RTE applique la norme ISO 17779 (V.2005) pour la protection de son système d'information. Par ailleurs, plusieurs dispositifs ont été mis en place afin d'améliorer la sécurité du système.
- Un audit interne de la sécurité du système d'information réalisé chez GRTgaz a mis en évidence des besoins d'amélioration en ce qui concerne, d'une part, la définition plus précise des besoins par la maîtrise d'ouvrage informatique et, d'autre part, le développement du contrôle interne, notamment en ce qui concerne le retrait des habilitations d'accès aux applications et l'utilisation des postes de travail informatiques.

- S'agissant d'ERD, quelques lacunes ont été constatées dans les procédures d'habilitation, et surtout de retrait d'habilitation. Ces situations doivent être régularisées d'ici fin 2006. Par ailleurs, une erreur de transmission de fichiers contenant des ICS à des responsables d'équilibre non habilités à les recevoir a été constatée et un audit a été mené. Afin d'écartier tout risque que de tels dysfonctionnements se reproduisent, un rappel des obligations en matière de confidentialité des ICS a été effectué auprès des agents concernés et un double contrôle avant chaque envoi de fichiers « sensibles » a été mis en place.
- La sécurité du système d'information de Gaz de France Réseau Distribution est fondée, à EGD comme à Gaz de France Réseau Distribution, sur la norme internationale ISO 17799.
- Pour ES, les autorisations d'accès aux systèmes d'information sont validées par l'adjoint au directeur du gestionnaire.
- UEM a totalement séparé ses systèmes d'information. Toutefois, certains logiciels utilisés soulèvent des difficultés. Ainsi, comme le relève le rapport d'audit d'UEM, « dans le nouveau logiciel achat, tous les agents ont accès à tous les chantiers budgétaires. Or pour chaque demande de raccordement, un chantier budgétaire est ouvert avec le nom et l'adresse du client ».
- Le code de la RSIEDS précise que des évolutions opérationnelles, tant sur le plan de l'informatique que du personnel et des moyens techniques, sont en cours de réalisation permettant de séparer et d'autoriser les accès au gestionnaire de ceux de la RSIEDS en tant que fournisseur. Cependant, le rapport n'en fait aucune mention.
- Contrairement au calendrier initial, la séparation de la base de gestion de la clientèle de Gaz de Strasbourg en une « base gestionnaire » et une « base fournisseur » n'est toujours pas terminée. Cette séparation, prévue pour fin 2006 aux termes du rapport de Gaz de Strasbourg, est repoussée au 1^{er} trimestre 2007.
- Régaz indique qu'il a poursuivi la séparation des bases de données relatives aux points de livraison (PDL) et aux raccordements, afin de garantir que les ICS concernant les points de livraison d'un fournisseur ne soient pas accessibles à un autre fournisseur. La séparation des bases de données « prospects gaz » et « raccordements clients » est intervenue en juin 2006.

5_ Mesures concernant les réclamations

Le rapport de 2005 de la CRE demandait, d'une part, que « les codes [...] quand ils existent, [explicitent] 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 », et, d'autre part, qu'« un indicateur de suivi [soit] défini et publié par les gestionnaires de réseaux, afin de pouvoir mieux apprécier le respect des engagements souscrits ».

L'objectif visé par cette demande était de favoriser le retour d'expérience sur l'application des codes. La CRE constate que l'ensemble des gestionnaires de réseaux, à l'exception d'ES et de GRTgaz, définit de manière restrictive la notion de réclamation. Elle considère que toute expression d'un client, sous quelque forme que ce soit, doit être examinée. De plus, la recherche des discriminations possibles peut nécessiter un rapprochement de plusieurs réclamations. Lorsqu'un client se plaint d'un retard, il ne s'agit pas nécessairement d'une discrimination ; si 10 clients du même fournisseur se plaignent d'un retard, il y a une présomption de discrimination vis-à-vis de ce fournisseur.

A > Procédures de traitement des réclamations

Tous les gestionnaires de réseaux, à l'exception de Régaz et de la RSIEDS, ont mis en place un dispositif de traitement des réclamations des utilisateurs. Cependant, les différents dispositifs mis en place n'ont pas fait l'objet d'une publicité auprès des utilisateurs des réseaux alors qu'ils en sont les premiers bénéficiaires. De plus, ils n'ont pas été explicités, notamment sur les sites Internet des gestionnaires.

- GRTgaz, qui a adopté une définition extensive de la notion de réclamation prenant en considération toute expression du client, sous quelque forme que ce soit, a mis en place une procédure « Traitement des dysfonctionnements, des réclamations et suivi des actions d'amélioration ». Un audit interne sur le traitement des réclamations concernant la livraison aux clients raccordés au réseau de transport a été réalisé auprès de la Direction Commerciale et des Régions de GRTgaz. L'audit conclut que des améliorations devront être apportées, notamment dans l'enregistrement et l'analyse des réclamations, dans la qualification de la « réclamation client », qui devrait, selon le pôle engagements de GRTgaz,

couvrir toute expression d'un client, et dans l'amélioration de l'information des clients sur les méthodes d'estimation des quantités livrées. 27 réclamations ont été enregistrées depuis le début de l'utilisation de l'outil de traitement, mis en place en mai 2005. Elles concernent, pour la moitié d'entre elles, le fonctionnement de l'espace client transport ainsi que les données qui y sont mises à disposition et les conséquences des travaux de maintenance du réseau. Les autres réclamations sont, soit des contestations de la facturation, soit des questions de gestion et de suivi de contrat et concernent indifféremment tous les fournisseurs.

- Le référentiel des réclamations d'ES a été adapté et sera publié dans le système documentaire sur l'intranet au 2^e semestre 2006.

ES définit de manière extensive la notion de réclamation et prend en compte certaines insatisfactions exprimées dans le cadre d'enquêtes sur le raccordement et sur le contrat CARD comme étant des réclamations.

ES a reçu une centaine de réclamations en 2006 sans qu'il puisse préciser combien pourraient intéresser le respect des principes figurant dans le code.

- Gaz de Strasbourg a mis en place un recueil et traitement des réclamations. Depuis fin novembre 2005, il existe une adresse électronique spécifique pour le recueil des dysfonctionnements et des réclamations relatifs au code de bonne conduite. Il convient de noter que cette adresse figure dans le code mais n'est pas mentionnée sur le site Internet.

À ce jour, Gaz de Strasbourg indique qu'aucune réclamation de client ayant trait au code n'a été enregistrée.

- RTE a introduit dans son code une description du dispositif de traitement des réclamations. Une synthèse semestrielle des réclamations est réalisée au niveau national par le service « Grands Comptes » afin d'identifier leur origine et de définir des plans d'actions appropriés.

Dans son rapport sur la mise en œuvre de son code de bonne conduite pour l'année 2006, RTE fait état de la diminution du nombre de réclamations liées aux raccordements au premier semestre 2006 par rapport à la même période en 2005. Il convient toutefois de s'assurer que ces réclamations n'émanent pas en majorité de clients de nouveaux fournisseurs, ce qui conduirait à une présomption de discrimination.

- S'agissant d'ERD, une procédure de traitement des réclamations a été mise en service à partir de l'application SGE (Système de Gestion des Échanges). Elle permet une identification et un suivi des réclamations relatives au code de bonne conduite à partir de mots-clés d'ores et déjà identifiés. Un traitement automatisé de ces réclamations devrait être mis en place début 2007 avec la seconde version de SGE. Des tests ont été effectués à partir des réclamations reçues courant 2006. Sur près de 30 000 réclamations reçues, 8 ont été identifiées comme relevant du code de bonne conduite ou de ses principes. L'analyse relative aux réclamations portant sur les principes de non-discrimination a été réalisée et est publiée sur le site Internet d'ERD.

L'audit externe commandé par ERD fait état de la satisfaction des fournisseurs quant au système de réclamations *via* SGE. Il indique, par ailleurs, que la majorité des clients finals interrogés déclare ne pas connaître les modalités de réclamation auprès d'ERD. Les clients souhaitant faire des réclamations appellent, dans leur majorité, les numéros de téléphone portés sur leur facture. La dissociation fournisseur/gestionnaire n'étant pas clairement perçue par les clients, le système de réclamation d'ERD n'est pas identifié isolément de celui du fournisseur. Les procédures de réclamation ne sont pas publiées sur le site Internet.

Le rapport indique que la publication des procédures de réclamations devait être effective dans la nouvelle version du site Internet d'ERD en octobre 2006. Or, ce nouveau site indique uniquement les modalités de contact pour les fournisseurs et non pour les clients, qu'ils soient sous contrat unique ou sous contrat CARD.

- Le système d'information de gestion de la clientèle et des utilisateurs d'UEM comporte un module de suivi des réclamations, dont le directeur en charge du gestionnaire consulte les états récapitulatifs. Le personnel en charge du classement de ces réclamations sera formé pour déceler celles qui concernent le code de bonne conduite et des outils de *reporting* permettront de suivre l'évolution du nombre des réclamations. Toutefois, le rapport d'audit note que cette procédure n'a pas été formalisée.

Le rapport d'UEM indique qu'aucune des réclamations reçues ne concerne l'application du code de bonne conduite.

- Concernant Gaz de France Réseau Distribution, aucune réclamation de client ayant trait à l'application du code n'a été enregistrée. L'expérimentation d'une base commune entre EGD et Gaz de France Réseau Distribution est en cours. L'exploitation de cette base devra être opérationnelle avant l'ouverture du marché au 1^{er} juillet 2007.
- Sorégies indique que son « système de management intégré de la qualité conduit à tracer l'ensemble des réclamations ». Aucune réclamation de client ayant trait au projet de code n'a été enregistrée.
- Ni la RSIEDS, ni Régaz, n'ont mis en place de dispositif de traitement des réclamations. Néanmoins, Régaz a indiqué aux services de la CRE ne pas avoir reçu de réclamation sur l'application des principes du code.

D'après les informations données par les gestionnaires de réseaux, peu de réclamations ayant trait aux principes du code de bonne conduite ont été reçues.

Cependant, la CRE reçoit des informations relatives à des dysfonctionnements qui sont en soi des réclamations de la part des fournisseurs et des utilisateurs. Ainsi, lors d'une relève de compteur d'un client éligible qui n'a pas encore procédé au choix de son fournisseur, l'agent d'EGD lui a remis un document qui n'était pas adapté à sa situation de client professionnel et ne l'a pas informé de la possibilité de choisir un fournisseur. De plus, l'ajout manuscrit sur ce document par

l'agent du numéro d'appel du fournisseur EDF Pro favorise ce fournisseur. Cette pratique est donc contraire aux principes du code de bonne conduite. Dans le cadre des missions que lui confie la loi pour vérifier le respect des codes de bonne conduite et détecter les pratiques discriminatoires des gestionnaires de réseaux, la CRE enquêtera sur les suites données à cette affaire et sur les mesures prises pour éviter que de telles pratiques ne se reproduisent.

B > Indicateur de respect de la règle de non-discrimination

Trois gestionnaires de réseaux ont mis en place un indicateur. Dans le cas de RTE, il s'agit des délais de réponse aux réclamations et, dans le cas de TIGF et Gaz de Strasbourg, du nombre de réclamations reçues.

À la date de publication de ce rapport, seul Gaz de Strasbourg publie son indicateur sur son site Internet. TIGF s'engage à communiquer à la CRE son indicateur sur une base trimestrielle. Il devra le rendre public.

Régaz a prévu de mettre en place des indicateurs portant sur les délais de traitement des demandes, la facturation de l'acheminement et des prestations, la mise à disposition des informations et les réclamations. Cependant, Régaz considère que ces indicateurs ne pourront être pertinents que lorsque le marché sera plus ouvert et que le nombre de fournisseurs alternatifs présents sera significatif.

	Achevé	En cours	Aucune mesure prise
Existence d'une procédure de traitement des réclamations	RTE, GRTgaz, TIGF, ERD, Gaz de France Réseau Distribution, UEM, ES, Gaz de Strasbourg, Sorégies		Régaz, RSIEDS
Publication de cette procédure			Tous les gestionnaires de réseaux
Définition d'un indicateur	TIGF, Gaz de Strasbourg, RTE	ERD	GRTgaz, Gaz de France Réseau Distribution, UEM, ES, RSIEDS, Sorégies, Régaz
Publication d'un indicateur	Gaz de Strasbourg		Tous sauf Gaz de Strasbourg

6_ Dispositifs de suivi et de contrôle

Conformément à la demande exprimée par la CRE dans son premier rapport, la majorité des gestionnaires de réseaux ont mis en place des dispositifs de suivi et de contrôle de la bonne application des codes de bonne conduite tels qu'un contrôle managérial, un audit interne et/ou externe ou des appels mystères.

A > Gestionnaires de réseaux de transport

- RTE a fait réaliser, par un cabinet externe, un audit sur la mise en œuvre du code de bonne conduite. Cet audit souligne la nécessité, d'une part, d'un renforcement de la maîtrise des ICS au sein des Unités Transport d'Électricité et, d'autre part, d'une harmonisation des pratiques de signature des engagements de confidentialité. Ces deux points font l'objet d'actions correctives engagées depuis octobre 2006.

En outre, dans le cadre de son programme général d'audit pour 2006, RTE a intégré le contrôle du respect du code de bonne conduite.

En matière de confidentialité, le code de bonne conduite de RTE indique qu'un bilan annuel est produit sur la mise en œuvre de la politique de préservation de la confidentialité des ICS.

En 2006, quelques incidents de manipulation de données sensibles, tels que des erreurs d'adressage, ont été relevés et ont fait l'objet d'actions de la part de RTE, vis-à-vis des clients concernés pour qu'aucune conséquence n'en résulte. Aucune plainte n'a été formulée auprès de la CRE.

Par ailleurs, un audit a été réalisé en juin 2006 dans le cadre du renouvellement des certifications ISO 9001 (version 2000) et ISO 14001 (version 2004).

- GRTgaz a fait réaliser par un consultant externe deux enquêtes de satisfaction en mars et avril 2006. L'une concerne les clients « acheminement » et l'autre les clients « livraison ». De plus, dans le cadre de son plan de contrôle interne, GRTgaz a réalisé trois audits en 2006 sur la sécurité du système d'information, sur la facturation de la prestation de raccordement/livraison et sur le traitement des réclamations concernant la livraison aux clients raccordés au réseau de transport.
- TIGF a mis en place, fin juin 2006, un tableau de suivi des actions en matière de bonne conduite. Ce document sert de support à une revue de direction trimestrielle.

B > Gestionnaires de réseaux de distribution

- Différents dispositifs de contrôle et de suivi ont été mis en place par ERD :
 - des contrôles internes placés sous la responsabilité des groupements de centres ;
 - trois audits internes réalisés depuis octobre 2005 et portant sur le raccordement des producteurs, le pilotage de la mise en œuvre du code et la mise en œuvre des procédures de raccordement ;
 - un programme de contrôle de conformité établi pour l'année 2006. Les thèmes retenus ont été ajoutés à ceux de 2005 ;
 - des audits externes portant sur la « Perception et satisfaction des utilisateurs de réseau quant aux pratiques d'ERD au regard des principes de non-discrimination » et sur la « Bonne conduite et système de réclamations du distributeur EDF » réalisés entre le 22 juin et le 6 septembre 2006.

La prise en compte du code de bonne conduite est en phase de démarrage dans la réalisation des audits qualité au niveau national. Dans certaines régions, cette prise en compte a déjà eu lieu en particulier au niveau de l'examen des processus, et ce, en lien direct avec les utilisateurs de réseau.

ERD a mis en place des correspondants « code de bonne conduite » au sein de chaque région.

Le rapport d'ERD indique que la mise en conformité des cinq procédures relatives à l'acheminement n'est pas achevée. Concernant spécifiquement la procédure de changement de fournisseur, l'audit portant sur la « Perception et satisfaction des utilisateurs de réseau quant aux pratiques du distributeur EDF au regard des principes de non-discrimination » rapporte des cas de discrimination, *a priori* imputables à des « individus isolés ». Le même audit indique que certains des fournisseurs interrogés « soulignent un problème d'égalité de traitement des demandes de dépannage de leurs clients ». Les clients s'estiment généralement suffisamment informés sur les procédures les concernant, tout en les considérant par ailleurs comme étant particulièrement opaques. D'une manière générale, ils sont mieux informés sur la procédure quand un agent est venu la leur expliquer sur place.

Les audits externes notent que :

- il n'existe pas de volonté de discrimination d'ERD mais « des écarts constatés dans la relation de proximité utilisateur-distributeur ». Deux clients déclarent avoir subi une discrimination ; ERD devra rendre compte à la CRE des suites données à ces réclamations ;
- il demeure nécessaire de clarifier les principes de gestion de la file d'attente pour le raccordement ;
- le référentiel de pratiques internes en matière d'ICS doit être publié sur le site Internet d'ERD. S'agissant des clients éligibles, la version révisée du référentiel documentaire des processus n'est pas encore disponible. La documentation technique est en cours d'élaboration et n'est pas publiée sur le site Internet d'ERD ;
- il importe de poursuivre les actions de communication interne et les actions de formation, notamment en portant davantage l'accent sur les engagements développés dans le code de bonne conduite et sur leur traduction opérationnelle. Les mesures prises en matière de ressources humaines, y compris l'appréciation du professionnalisme, doivent être finalisées en 2007 ;
- il est recommandé de veiller à la fois à la clarification et à l'harmonisation des missions des correspondants « code de bonne conduite », ainsi qu'à l'adaptation de leur rôle, notamment au regard des évolutions d'organisation.

EDF et Gaz de France ont instauré un comité opérationnel de concertation entre ERD, EGD, Gaz de France Réseau Distribution (baptisé COMOP) qui regroupe les membres des services en charge des codes et qui veille à la convergence des pratiques entre les trois entités. Les gestionnaires de réseaux ont également mis en place une « base expertise » destinée à fournir les réponses aux différentes questions posées par les agents et à échanger sur les pratiques. Les « correspondants code de bonne conduite » peuvent questionner la base et y trouver des outils de communication et de documentation.

- EGD a désigné un « correspondant code de bonne conduite » dans chaque centre. Il est l'interlocuteur de l'échelon central sur les questions relatives au code. Le management régional et local le sollicite en cas d'interrogation concernant les principes des codes de bonne conduite.

- Le rapport de Gaz de France Réseau Distribution se fonde sur des contrôles réalisés tout au long de l'année et sur deux audits de conformité relatifs à la mise en œuvre du code en 2006, ainsi que sur le contrôle interne mené en région par ses entités.

Ce rapport constate que les actions de contrôle ne sont pas encore toutes menées. De même, l'audit sur la mise en œuvre du code constate que les actions issues des recommandations de l'audit sur la simplification du parcours client n'ont pas encore totalement abouti.

- Le directeur du gestionnaire UEM a confié à un membre de l'encadrement la réalisation de l'audit qui a eu lieu en juin 2006. Le responsable de l'audit est informé par le directeur du gestionnaire de tout événement et reçoit une copie de toute correspondance mettant en cause, directement ou indirectement, la bonne application du code de bonne conduite. Il a également libre accès à tous les services du gestionnaire et rencontre tous les agents.

Le rapport d'audit d'UEM relève que :

- il n'existe pas de procédures ou de consignes pour les agents qui constatent des incidents dans l'application du code afin de leur permettre d'enregistrer ces anomalies ;
- des agents appartenant au gestionnaire assurent des missions pour le compte du fournisseur ;
- l'ensemble des fax de l'entreprise arrive sur un appareil accessible à tous les agents.

Une mise à jour du code de bonne conduite devra être faite à la fin de l'année 2006 et intégrera également les préconisations de la CRE formulées dans son premier rapport.

Le plan d'actions pour l'année 2007 sera établi, par le directeur en charge du gestionnaire UEM, principalement autour des thèmes suivants :

- veiller à la bonne application des principes de transparence, de non-discrimination, de respect des ICS. La responsabilité du management est réaffirmée ;
- assurer le suivi des réclamations des utilisateurs et des dysfonctionnements relevés ;
- mener un audit sur la formation des agents et sur l'application du code.

- Pour ES, un audit interne sur le respect du code est en cours. ES souligne que tous les raccordements donnent lieu à une enquête systématique, dans le cadre de contacts directs avec les clients.
- À Régaz, le traitement du contrôle équitable des tiers et la protection des ICS a fait l'objet d'un audit externe du processus de contrôle de l'accès au réseau réalisé en septembre 2006. Cet audit a permis de mettre en évidence les points suivants :
 - le code de bonne conduite nécessite une refonte afin d'y inclure certains points (contrôle du code, traitement des doléances, ...) et de traduire plus concrètement les principes qui y sont formulés ;
 - une nouvelle action de sensibilisation interne devrait être réalisée afin d'actualiser l'information du personnel ;
 - les procédures sont à compléter sur certains points, tels que les modalités de remise des courriers de notification aux agents, le suivi des mutations de personnel et la gestion des autorisations d'accès aux locaux du gestionnaire, en traitant également le cas des stagiaires, intérimaires, prestataires externes ;
 - le programme d'équipement des locaux pour le contrôle d'accès doit être entériné et le plan d'actions qui en découle doit être mis en œuvre.
- Concernant Gaz de Strasbourg, les contrôles du respect des règles de bonne conduite sont réalisés par la mission qualité sécurité environnement. Dans ce cadre, un audit mené en juin 2006 n'a pas montré de dysfonctionnement majeur mais a mis en avant les points suivants :
 - une action de communication sur le code pourrait être menée, notamment auprès des agents n'appartenant pas au gestionnaire de réseaux ;
 - la preuve de la signature de l'engagement de confidentialité par chacun des agents du gestionnaire n'a pu être rapportée.

- Le code de la RSIEDS prévoit que son application sera vérifiée lors d'audits externes dont les résultats permettront son amélioration et son adaptation. Par ailleurs, la démarche qualité est lancée au sein de la régie avec un engagement très fort de la direction générale. Le rapport de la RSIEDS ne fait pas état du résultat des audits.

II_ LES CONTRÔLES MENÉS PAR LA CRE

Les conclusions du présent rapport se fondent sur les codes et les rapports des gestionnaires de réseaux transmis à la CRE ainsi que sur les audits, contrôles et entretiens que les agents de la CRE ont menés. Les auditions par la CRE du 9 novembre 2006 sont également prises en compte.

1_ Appréciation de la CRE

Dans son rapport annuel de 2005, la CRE a formulé une série de propositions.

Les codes doivent insister sur le fait que la discrimination est tout aussi préjudiciable à l'ouverture du marché que la divulgation d'ICS.

La CRE constate que les codes n'ont pas été modifiés sur ce point et n'affichent toujours pas les sanctions disciplinaires applicables en cas de non-respect des règles de non-discrimination par les agents.

Les codes n'insistent pas suffisamment sur la prévention de la non-discrimination alors qu'elle est le principal objectif assigné à ces documents par les directives du 26 juin 2003. Ainsi, le rapport de Gaz de France Réseau Distribution souligne que le contrôle interne demeure trop concentré sur le respect de la confidentialité des ICS et qu'il devra accorder la même importance aux autres points.

Les codes doivent être plus accessibles aux utilisateurs de réseaux et, en particulier, être simplifiés.

À l'exception d'ES, l'accessibilité aux codes par le biais des sites Internet des gestionnaires des réseaux s'est améliorée en 2006.

Accessibilité aux codes par le biais du site Internet du gestionnaire de réseaux

Gestionnaire	Appréciation de la CRE en 2005	Appréciation de la CRE en 2006
RTE	Difficile d'accès	Facile d'accès
Gaz de France Réseau Distribution	Difficile d'accès	Très facile d'accès
ES	Difficile d'accès	Difficile d'accès
TIGF	Facile d'accès	Facile d'accès
Gaz de Strasbourg	Facile d'accès	Facile d'accès
UEM	Facile d'accès	Facile d'accès
ERD	Facile d'accès	Très facile d'accès
GRTgaz	Très facile d'accès	Très facile d'accès
Régaz	Très facile d'accès	Très facile d'accès
RSIEDS	Très facile d'accès	Très facile d'accès

Très facile d'accès : accès direct au code par le portail du site ;
Facile d'accès : accès direct à partir de la rubrique « engagements » ou « missions » ;
Difficile d'accès : il faut savoir qu'il existe pour le trouver.

En ce qui concerne le contenu des codes, la CRE note que la seconde version des codes d'ERD et de Gaz de France Réseau Distribution a été simplifiée et rendue plus lisible par les utilisateurs. Ainsi, le code de Gaz de France Réseau Distribution se présente sous la forme d'une plaquette constituant un véritable outil de communication externe.

Un dispositif de traitement des réclamations des clients doit être prévu et rendu public.

Tous les gestionnaires de réseaux ont mis en place un dispositif de traitement des réclamations, à l'exception de la RSIEDS et de Régaz. Toutefois, si cette procédure est décrite dans les codes de certains gestionnaires, elle n'est affichée sur aucun site Internet.

La CRE estime que l'information des utilisateurs par le biais, notamment, des sites Internet des gestionnaires est indispensable. Cette information doit contenir, non seulement une adresse mais également la procédure (accusé de réception, délais de réponse, possibilité de recours).

Les gestionnaires de réseaux doivent mettre en place un indicateur de respect de la règle de non-discrimination.

Seuls trois gestionnaires ont pris en compte la proposition de la CRE visant à mettre en place un indicateur de respect de la règle de non-discrimination. Il s'agit de RTE, TIGF et Gaz de Strasbourg.

Ces indicateurs ont été mis en place récemment et ne sont pas rendus publics pour RTE et TIGF.

Si son assiette est le nombre de réclamations qui parviennent au gestionnaire, cet indicateur ne doit pas se limiter aux réclamations écrites contenant explicitement la référence à la non-discrimination ou au non-respect du code de bonne conduite.

La transparence des pratiques des gestionnaires de réseaux à l'égard des utilisateurs de réseaux doit être améliorée, notamment en complétant rapidement les référentiels techniques pour l'électricité et en publiant des catalogues de prestations pour les réseaux de transport de gaz.

La CRE constate que les référentiels techniques des gestionnaires de réseaux publics d'électricité demeurent incomplets et que certains thèmes sont insuffisamment traités. La CRE demande aux gestionnaires de réseaux de compléter et de publier les documents relatifs à ces thèmes, conformément et dans les délais prévus par sa décision du 7 avril 2004 et sa communication du 26 octobre 2005.

En ce qui concerne le gaz, la CRE rappelle sa demande de publier sur le site Internet des gestionnaires de réseaux de transport, un catalogue de prestations comportant les règles de tarification des services non compris dans les contrats de raccordement.

Audits dans des centres EGD

Les services de la CRE ont mené en 2006 des audits dans trois centres EGD (le centre de Montluçon-Guéret, en tant que centre rural, le centre de Montpellier-Hérault, en tant que centre semi-urbain et le centre de Lille Métropole, en tant que centre urbain).

L'objectif de ces audits était de vérifier l'application des codes de bonne conduite 2005 d'ERD et de Gaz de France Réseau Distribution ainsi que la mise en place de la version 2006 des codes.

Les audits ont consisté :

- d'une part, à vérifier la prise en compte par les centres des contraintes liées aux ICS : sécurisation de l'accès aux sites, existence de badges d'accès aux locaux d'EGD, d'armoires pouvant être fermées à clés pour la sauvegarde des ICS, tenue du dossier ICS...
- d'autre part, à recueillir des informations sur le respect des codes de bonne conduite dans le cadre d'échanges avec la direction et avec les agents ainsi que lors de la présentation ou la consultation de documents.

Préalablement à cet audit, les services de la CRE avaient interrogé les fournisseurs alternatifs présents sur la zone géographique des centres sur l'existence d'éventuels cas de discrimination, divulgation d'ICS ou de rétention d'informations qui ne le seraient pas. Aucun fournisseur interrogé n'avait déposé de réclamation auprès du centre ou relevé une situation non conforme aux principes des codes de bonne conduite.

Ces audits ont permis aux services de la CRE de relever que :

- le management a été fortement impliqué pour la bonne application des codes de bonne conduite, que ce soit lors de la phase du déploiement comme pour les phases de suivi et contrôle ;
- les agents sont correctement informés des principes des codes et des conséquences qui en découlent. Le cas des agents intervenant à la fois en gaz et en électricité (agents mixtes) ne soulève aucune difficulté tant pour les agents que pour le management. L'image de « prestataire » ou de « sous-traitant » employée par les agents témoigne de l'assimilation des changements intervenus ;
- les agents sont sensibilisés sur la question de la protection des ICS et sont conscients du risque pénal qu'ils encourent ;
- la séparation physique des locaux d'EGD de ceux du fournisseur, lorsqu'elle existe, favorise l'assimilation par les agents de leurs rôles et obligations respectifs ;
- EGD, de même qu'ERD et Gaz de France Réseau Distribution, doit poursuivre ses travaux en vue de la mise en place d'un dispositif permettant de tracer spécifiquement les réclamations relatives aux obligations contenues dans les codes de bonne conduite. Les gestionnaires de réseaux devront informer les services de la CRE de la mise en œuvre des procédures prévues pour la fin de l'année 2006 ou le début de l'année 2007.

2_ Nouvelles propositions

Outre les propositions figurant dans son premier rapport sur le respect des codes de bonne conduite et l'indépendance des gestionnaires de réseaux, la CRE formule les propositions suivantes :

- dans la perspective de l'ouverture du marché au 1^{er} juillet 2007, la séparation des locaux des gestionnaires de réseaux de ceux du fournisseur appartenant à la même entreprise ou au même groupe devient incontournable ; cette obligation inclut le contrôle de l'accès aux locaux. Cette sépa-

ration permettra aux agents du gestionnaire une application plus facile des principes du code de bonne conduite et de la protection des ICS. D'autre part, elle permettra une meilleure compréhension par les clients de la restructuration de ces entreprises et des missions dévolues à chaque entité ;

- les principes à respecter étant pérennes, les gestionnaires devraient tendre à adopter une structure stable de leur code, ne comportant que des modifications annuelles ponctuelles intégrant les nouvelles mesures d'organisation prévues.

III_ ÉTUDE COMPARATIVE DES PRATIQUES EUROPÉENNES

1_ Cadre de l'étude

Les services de la CRE ont procédé à une étude comparative des pratiques européennes en matière de programmes d'engagements au cours du 1^{er} trimestre 2006 en vue de nourrir la réflexion sur la non-discrimination, la transparence et les ICS.

Pour cela, un questionnaire a été transmis le 18 janvier 2006 à l'ensemble des participants au CEER. La majorité des régulateurs y a répondu.

2_ Conclusions

- La majorité des gestionnaires de réseaux a établi un programme d'engagements.
- Peu de gestionnaires de réseaux ont rédigé un rapport décrivant les mesures prises, ce qui est pourtant demandé par les directives gaz et électricité.
- En Allemagne et en République tchèque, les régulateurs ont collaboré avec les gestionnaires de réseaux en vue d'har-

niser le contenu des rapports. Par ailleurs, les régulateurs autrichien et allemand ont publié des modèles de programmes d'engagements.

- En Hongrie, les programmes d'engagements sont approuvés par le régulateur.
- Les lois française et autrichienne imposent aux régulateurs d'élaborer un rapport annuel qui n'est pas prévu par les directives du 26 juin 2003 mais contribue à l'information du public et des élus.
- Les compétences des régulateurs en matière de programme d'engagements sont hétérogènes. Toutefois, cinq régulateurs disposent de pouvoirs assez similaires et importants (Allemagne, Autriche, France, Hongrie et République tchèque).
- Les initiatives des régulateurs pour aider les gestionnaires de réseaux à formuler leur programme d'engagements ont été déterminantes dans l'élaboration de ces programmes.
- Dans l'intérêt des utilisateurs de réseaux d'électricité et de gaz, il apparaît utile d'harmoniser ces pratiques au niveau européen et de proposer que tous les États membres imposent un noyau commun à l'ensemble des programmes d'engagements.

Un groupe de travail au sein du CEER (*Council of European Energy Regulators*) prépare des lignes directrices pour définir les exigences minimales relatives aux codes de bonne conduite.

2^e PARTIE

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

I_ LES TRAVAUX EUROPÉENS RÉAFFIRMENT L'EXIGENCE D'INDÉPENDANCE DES GESTIONNAIRES DE RÉSEAUX

1_ Enquête de la DG COMP 2006

La Direction générale de la concurrence de la Commission européenne (DG COMP) a effectué une enquête sectorielle sur le gaz et sur l'électricité dans le courant de l'année 2006 auprès d'un large échantillon d'acteurs du marché.

Dans la synthèse du rapport préliminaire, elle fait le bilan suivant, tant pour le gaz que pour l'électricité au niveau européen: « La structure du marché souffre de conflits d'intérêts de principe du fait de l'intégration verticale, que l'on rencontre fréquemment, de la fourniture, du transport et de la distribution... Les dispositions des secondes directives sur le gaz et sur l'électricité doivent être totalement respectées, non seulement dans leur lettre, mais aussi dans leur esprit. Si un progrès réel n'est pas enregistré dans ce domaine pour aboutir à des conditions identiques pour tous les acteurs, des mesures supplémentaires telles qu'une séparation de propriété devraient être envisagées. »

Pour le gaz, elle constate que « des allégations ont été faites par un grand nombre d'expéditeurs dans leurs réponses aux questionnaires selon lesquelles les opérateurs de réseaux réservent un traitement préférentiel aux fournisseurs qui leur sont liés et que cela conduit à une discrimination au détriment des concurrents, créant ainsi des barrières à l'entrée. »⁽⁵⁾

Ces traitements préférentiels concernent essentiellement l'attribution de capacités de transport et les nominations.

Des conclusions plus détaillées devraient être publiées au début de l'année 2007 mais il est, en tout état de cause, évident que l'obligation d'indépendance n'est pas encore pleinement respectée au niveau européen, et que cela est perçu comme un frein à l'ouverture par une majorité d'acteurs et par la Commission européenne.

2_ ÉTUDE de la Commission européenne

Le « rapport sur l'état d'avancement de la création du marché intérieur du gaz et de l'électricité » pour l'année 2005, publié par la Commission européenne le 15 novembre 2005 indique: « Une dissociation réelle entre la gestion des réseaux et les parties concurrentielles de cette activité est essentielle pour assurer une gestion indépendante des réseaux et un accès non-discriminatoire aux réseaux pour tous les acteurs sur le marché. »

La Commission européenne avait confié à un cabinet de conseil une étude sur la mise en œuvre de l'indépendance juridique et de gestion chez les gestionnaires de réseaux européens. Les résultats de cette étude ont été publiés le 1^{er} décembre 2005. Elle a constaté, d'un côté, que l'indépendance juridique est effective pour les gestionnaires de réseaux de transport mais non pour les gestionnaires de réseaux de distribution et, de l'autre, que l'indépendance de gestion est effective pour l'ensemble des gestionnaires de réseaux. Elle ne se penche cependant pas sur les processus de décision, ni sur les garanties de carrière des cadres responsables de la gestion des opérateurs.

(5) Enquête sur le secteur de l'énergie – rapport préliminaire §151 – 16 février 2006.

3_ Lignes directrices du CEER (TF CUB)⁽⁶⁾

L'indépendance des gestionnaires de réseaux par rapport aux activités de production et de commercialisation du groupe est une question qui préoccupe aussi l'ensemble des régulateurs européens. L'application imparfaite des directives les a conduit à vouloir préciser ce que devraient recouvrir les quatre critères minimum des directives.

Comment juger que l'indépendance au sein de groupes intégrés est effective ? Les directives établissent quatre conditions mais celles-ci sont générales et peuvent être interprétées de manière plus ou moins restrictive, ce qui est le cas dans un certain nombre d'États membres. C'est pourquoi le CEER a pris l'initiative de préparer des lignes directrices définissant des critères détaillant les mesures principales des directives.

Ces lignes directrices insistent en particulier sur :

- les clauses à prévoir dans les avenants aux contrats de travail ou les accords de mise à disposition de personnel en cas de mouvements au sein d'un groupe ;
- l'indépendance dans la prise de décision et en particulier la dépendance résultant des sous-traitances entre filiale et maison mère, que ce soit dans les prestations du domaine tertiaire ou dans la mise à disposition de personnels sous différentes formes ;
- la séparation des systèmes d'information ;
- le contenu et la gestion des codes de bonne conduite.

À partir des différents critères énoncés dans ces lignes directrices, la possibilité de construire un indicateur synthétique, permettant à la fois de juger de l'évolution d'un gestionnaire de réseau en terme d'indépendance et de comparer les différents gestionnaires de réseaux entre eux, sera étudiée dans le courant de l'année 2007.

II_ L'INDÉPENDANCE DES GESTIONNAIRES DE RÉSEAUX N'EST PAS SUFFISAMMENT GARANTIE

1_ Prise en compte insuffisante des propositions figurant dans le rapport de la CRE de 2005

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 [respectivement à la distribution] ». L'« indépendance sur le plan de la forme juridique » est requise pour le transport mais peut être différée jusqu'au 1^{er} juillet 2007 pour la distribution.

Les directives prévoient 4 critères minimaux pour garantir l'indépendance :

- la non-participation des « responsables de la gestion du gestionnaire du réseau de transport [respectivement de distribution] » aux structures de l'entreprise intégrée directement ou indirectement chargées de la gestion quotidienne des activités de production, de fourniture et de distribution (respectivement de transport) ;
- l'adoption de mesures appropriées pour la prise en compte des intérêts professionnels « des responsables de la gestion du gestionnaire de réseau » ;
- l'octroi au 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.

(6) Council of European Energy Regulators (Competition and Unbundling Task Force).

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

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

- pour l'électricité : ERD, Électricité de Strasbourg, l'Usine d'Électricité de Metz (UEM), la Société de Revente d'Électricité 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.

Dans son rapport de 2005, la CRE avait énoncé 9 propositions de nature à garantir l'indépendance des gestionnaires de réseaux, conformément aux critères retenus par les directives.

La Commission européenne a intégré ces propositions à ses griefs vis-à-vis de Gaz de France en matière d'indépendance, dans l'examen du dossier relatif à la fusion avec Suez.

› Cloisonnement des systèmes d'information

La première proposition de la CRE porte sur le cloisonnement des systèmes d'information, dont elle réaffirme la nécessité. Le fournisseur historique ne doit pas avoir d'accès privilégié aux données relatives aux utilisateurs de réseaux détenues par les gestionnaires de réseaux et doit se voir appliquer les mêmes conditions d'accès à ces informations que les autres fournisseurs.

Tous les gestionnaires de réseaux de distribution ont pour objectif de séparer les bases de données relatives à la gestion du réseau et à la fourniture d'énergie avant l'ouverture totale des marchés. Toutefois, certains, dont ERD, sont d'ores et déjà en retard dans la mise en place de procédures totalement automatisées, seules capables de répondre pleinement aux exigences d'un marché complètement libéralisé au 1^{er} juillet 2007. La lourdeur introduite par des procédures palliatives aura nécessairement pour conséquence de maintenir l'avantage dont dispose le fournisseur historique. Dès lors, ces procédures ne peuvent être considérées comme satisfaisantes.

› Dénomination et identité visuelle

Il est nécessaire de distinguer clairement la dénomination et l'identité visuelle des gestionnaires de réseaux de celles du fournisseur dépendant de l'entreprise intégrée.

Les critiques formulées par la CRE dans son rapport de 2005 n'ont pas été prises en compte par les entreprises intégrées. Elles ne concernaient pas RTE, GRTgaz et Régaz, qui avaient déjà leur propre dénomination et identité visuelle.

Il est à noter que Gaz de Bordeaux a décidé, dès 2005, de modifier la dénomination du gestionnaire de réseau, désormais appelé Régaz, alors que le fournisseur continue de porter le nom de Gaz de Bordeaux. La mise à jour du logo Régaz sur tous les documents publiés sur le site Internet du gestionnaire de réseau devrait être finalisée fin novembre 2006 et sur tous les documents imprimés en décembre 2006. Le logo institutionnel ainsi que l'adresse de Gaz de Bordeaux en pied de page seront conservés jusqu'au 1^{er} juillet 2007. À partir de cette date, et en fonction des décisions d'organisation prises, le logo Régaz se substituera à celui de Gaz de Bordeaux.

Malgré les demandes de la CRE, la dépendance de Total Infrastructures Gaz France par rapport à sa maison mère, présente également dans la fourniture de gaz, est toujours fortement marquée par son nom et son logo, tant sur son site Internet que sur ses documents tels que le papier à en-tête, les factures ou encore les plaquettes commerciales.

Les gestionnaires de réseaux de distribution ont fait valoir que les modifications interviendront à l'occasion de la filialisation, en juillet 2007. Ils avancent qu'il serait moins perturbant pour le personnel, et moins coûteux, de ne faire qu'un seul changement de dénomination et de logo, au moment de la filialisation. Ni le nom des entités juridiques nouvellement créées, ni la forme ou les couleurs de leurs logos, ne devront rappeler les fournisseurs historiques auxquels elles resteront liées au sein de leur groupe.

UEM n'a pas encore fait état de la dénomination et du logo de la future société de commercialisation mais, en tout état de cause, un nom et un logo différents de ceux du fournisseur UEM devront être retenus. Les gestionnaires de réseaux de distribution, à l'exception de Régaz, n'ont pas suivi les recommandations de la CRE (dénomination et identité visuelle différentes, politique de communication indépendante).

L'accueil téléphonique peut être rapproché de l'identité visuelle. Ni le numéro, ni l'accueil du standard ne devraient être communs entre les filiales régulées et l'entreprise intégrée. GRTgaz, qui ne respecte pas cette obligation, s'est engagé à prendre les dispositions nécessaires au cours du premier trimestre 2007.

› Information et indépendance des administrateurs

Dans un contexte où la réalité de l'indépendance des gestionnaires de réseaux est contestée (voir en particulier l'enquête sectorielle de la DG COMP citée page 17), des garanties accrues devraient être apportées aux utilisateurs des infrastructures par une meilleure transparence de l'organisation du contrôle de la filiale par l'actionnaire principal.

Ni le site de GRTgaz, ni celui de TIGF ne fournissent d'informations sur la composition du conseil d'administration et la présence ou non en son sein de personnalités indépendantes (proposition 6 de la CRE dans son rapport 2005). L'identité du président du conseil d'administration de TIGF est fournie sur le site de TIGF, mais pas sa fonction au sein du groupe Total. L'identité du président de GRTgaz n'est pas donnée. Les mesures prises pour garantir que l'actionnaire n'intervient pas dans les décisions d'investissements individualisés ne sont pas plus explicitées.

Le rapport de la CRE de 2005 a critiqué la nomination du directeur général adjoint d'EDF chargé des « opérations régulées France », membre du comité exécutif d'EDF, en qualité de président du conseil de surveillance de RTE. Pour tenir compte de l'incompatibilité entre ces deux fonctions, le délégué aux régulations d'EDF, précédemment sous la responsabilité du directeur général adjoint d'EDF chargé des « opérations régulées France », a été rattaché au Secrétaire Général Adjoint. Cette nomination suscite toujours les mêmes réserves de la part de la CRE dans la mesure où le changement de rattachement du délégué aux régulations d'EDF ne constitue pas une solution satisfaisante à la situation d'incompatibilité.

Les filiales régulées devront, à l'instar de RTE pour son directoire et son conseil de surveillance, rendre publique la composition de leur conseil d'administration, en indiquant clairement les fonctions éventuelles des administrateurs au sein du groupe.

L'étendue de l'information des administrateurs des gestionnaires de réseaux désignés par la maison mère continue à susciter de sérieuses réserves de la part de la CRE sur l'indépendance des gestionnaires de réseaux. Seule une gestion stricte de l'accès des administrateurs des gestionnaires de réseaux à l'information permettrait de répondre à l'exigence d'indépendance. Toutefois, en l'état actuel de la réglementation, un administrateur a le droit d'accéder en permanence à toute information et d'en faire part à l'actionnaire qui l'a désigné.

Il serait donc souhaitable que la loi interdise expressément la communication aux administrateurs des gestionnaires de réseaux désignés par la maison mère d'informations propres à l'activité réseau et de nature à apporter un avantage concurrentiel à la maison mère.

Par ailleurs, compte tenu de sa composition, le conseil de surveillance de RTE ne doit pas interférer avec les décisions de gestion du directoire, notamment en matière de politique d'achat des pertes et de gains de productivité du travail.

› Intérêts professionnels des responsables de la gestion

Les intérêts des responsables de la gestion du gestionnaire de transport d'électricité sont protégés réglementairement, sans disposition comparable pour les responsables de la gestion de GRTgaz ou de TIGF, ce qui est incompatible avec les exigences communautaires.

Aucune mesure n'est explicitée dans ce domaine où un besoin important existe, compte tenu de la proportion importante de salariés travaillant dans les filiales des gestionnaires de réseaux en étant mis à disposition par le groupe. Si une telle pratique est courante et normale au sein d'un groupe,

le caractère particulier des filiales gérant des infrastructures régulées devrait conduire à prévoir des conditions spécifiques pour les mutations vers ou depuis ces entités et à établir des règles strictes pour que les salariés puissent agir en toute indépendance sans pour autant nuire aux intérêts du groupe.

Ces règles devront être présentées à la CRE dans le courant de l'année 2007 pour vérifier qu'elles ont été établies conformément aux directives.

De manière générale, dans les entreprises locales de distribution (ELD), tant gazières qu'électriques, le responsable de la gestion des réseaux est placé sous l'autorité du directeur général de l'ELD. L'indépendance du responsable du gestionnaire de réseaux devra être garantie lors de la filialisation. En 2006, UEM a restructuré certains de ses services en trois entités distinctes : une entité gestionnaire de réseau (Direction Technique et Industrielle) pilotée par un directeur placé sous la direction générale, une entité Fournisseur pilotée par un autre directeur et une entité regroupant les services support des deux premières. La production a été placée sous la responsabilité du Directeur technique et industriel. La CRE considère que cette organisation pose un problème d'indépendance même si les arbitrages économiques en matière de production relèvent du Directeur commercial. UEM a annoncé une modification de cet organigramme.

› Communication

Les propositions 7 et 8 formulées par la CRE dans son rapport de novembre 2005 portent sur la communication respective des gestionnaires de réseaux et des groupes. De manière moins évidente, Gaz de France les ignore en confondant les investissements de GRTgaz et ceux du groupe. Sur son site Internet, il est écrit :

« Gaz de France investit sur son réseau en France et renforce ses positions en Europe, pour s'imposer comme un gestionnaire d'infrastructures de référence. »

« C'est le premier savoir-faire de Gaz de France : transporter le gaz naturel dans des canalisations à haute pression depuis les sites de production jusqu'aux fournisseurs. Le réseau de transport long de plus de 30 000 km est aujourd'hui le plus important d'Europe. »

Par ailleurs, la participation commune à des manifestations de promotion ne peut qu'entretenir la confusion. Les gestionnaires de réseaux ne devraient pas participer aux événements organisés par le groupe et qui sont l'occasion d'inviter les clients de l'activité négoce de celui-ci.

La situation des gestionnaires de réseaux de distribution dans le domaine de la communication est ambiguë. S'ils ne font pas la promotion de l'énergie qu'ils distribuent, qui la fera ? Et s'ils la font, ne font-ils pas implicitement la promotion des fournisseurs d'énergie auxquels ils sont liés ? Ainsi, l'information suivante, donnée sur le site Internet de Gaz de France Réseau Distribution, pourrait être interprétée comme relevant autant de la promotion du groupe fournisseur d'énergie que de la promotion du gaz naturel :

« Dans un souci constant de développer une offre concessionnaire adaptée aux attentes des collectivités territoriales, le distributeur Gaz de France a organisé pour l'USEDA⁽⁷⁾ une visite de la Direction de la Recherche de Gaz de France, spécifiquement axée des projets en matière de développement durable. C'est ainsi que les représentants de ce syndicat ont pu découvrir le 22 septembre les dernières innovations du Groupe en matière de micro-cogénération, de pile à combustible, de solaire-gaz ou bien encore de pompe à chaleur gaz. Ces présentations ont suscité de nombreux échanges qui ne manqueront pas de nourrir les réflexions de l'USEDA sur leur projet de futur siège social... »

À la suite de l'inauguration d'une liaison entre la France et l'Espagne réalisée par TIGF, les communiqués de presse publiés par TOTAL laissaient entendre qu'il s'agissait d'un investissement du groupe TOTAL et non du gestionnaire de réseau indépendant.

(7) Union des Secteurs d'Énergie du Département de l'Aisne.

Le rapport annuel de Gaz de Strasbourg indique que « la politique de communication du GRD ne se distingue pas de celle de la société Gaz de Strasbourg », ce qui est clairement contraire aux propositions de la CRE.

Le rapport de Régaz indique que le gestionnaire s'est engagé dans une campagne de communication auprès des acteurs locaux pour présenter, notamment, le contexte de l'ouverture du marché et la réorganisation de la société. Le contenu de cette campagne sera examiné pour vérifier qu'elle est neutre vis-à-vis des différents fournisseurs.

La communication de RTE est clairement axée sur le réseau public de transport d'électricité, de même que les messages d'ERD concernent les questions liées aux réseaux, alors que le groupe EDF, très attaché au caractère intégré du groupe, communique, le cas échéant, sur des événements concernant les réseaux. Le site Internet d'EDF indique ainsi :

« Les efforts déployés par 1 200 salariés d'EDF ont permis de réalimenter en électricité, en moins de 24 heures, plus de 380 000 clients à la suite des incidents liés aux violentes intempéries qui ont traversé le pays et endommagé les réseaux électriques dans la journée d'hier. EDF a tiré les leçons de la tempête de 1999 en mettant en place un dispositif capable de mobiliser, en quelques heures, les moyens humains et techniques nécessaires pour faire face à des situations exceptionnelles... ». Ce communiqué aurait dû être porté par les gestionnaires de réseaux et non par le groupe intégré.

Les autres gestionnaires de réseaux n'ont pas de communication autonome, les messages étant portés par l'entité mère.

2_ Nouvelles préconisations de la CRE propres à garantir l'indépendance des gestionnaires de réseaux

Pour préciser et compléter les propositions du rapport de 2005, la CRE formule les nouvelles propositions suivantes.

› Sous-traitance au sein du groupe

Au cours des audits dans les centres EGD réalisés par les services de la CRE en 2006, il est apparu qu'EGD, dans les locaux gérés par la maison mère, n'avait pas la même liberté d'agir qu'un locataire normal vis-à-vis de son propriétaire. Ainsi, les retards dans certains travaux liés à la protection d'informations commercialement sensibles seraient la conséquence d'autres priorités des services immobiliers d'EDF. L'indépendance doit être la règle, dans le domaine immobilier comme ailleurs. Elle serait mieux assurée si les immeubles appartenaient à la filiale distribution. Si ce n'est pas le cas, l'occupation des locaux appartenant au groupe devrait se faire à deux conditions :

- que le gestionnaire puisse faire exécuter directement les travaux qui lui sont nécessaires ;
- qu'il ait la possibilité de changer de locaux si cela lui permet de réaliser des économies sur les loyers.

Ce principe devrait être général pour toutes les prestations reçues du groupe, y compris celles qui sont couvertes par les charges centrales réparties du groupe. Aucun contrat de prestation ne doit être imposé par le groupe ; le gestionnaire de

	Réalisé	Engagé	Prévu	A prévoir
Étanchéité des systèmes d'information	GRTgaz, TIGF, RTE	Gaz de France Réseau Distribution ⁽¹⁾ , ERD ⁽¹⁾ , les ELD		
Dénomination et identité visuelle	GRTgaz, RTE, Régaz		Gaz de France Réseau Distribution	TIGF, ERD, Gaz de Strasbourg
Information des administrateurs ⁽²⁾			GRTgaz	TIGF, RTE
Garantie des intérêts professionnels des responsables de la gestion	RTE		GRTgaz	TIGF
Politique de communication indépendante	RTE	GRTgaz, TIGF		
Absence d'amalgame dans la communication du groupe				Gaz de France, Total, ERD

(1) Pour Gaz de France Réseau Distribution et ERD, l'étanchéité est totale pour le fichier des clients éligibles, elle est en cours de réalisation pour les clients domestiques.

(2) Ne concerne que les entités juridiquement indépendantes.

réseaux doit avoir le choix de son prestataire et disposer en propre des compétences nécessaires pour démontrer, s'il fait appel au groupe, qu'il a choisi librement et en toute connaissance de cause et que cela lui revient moins cher que de prendre un prestataire extérieur pour lui fournir le même service.

Le volume, le coût et la nature de ces prestations sont révélateurs de l'indépendance effective des gestionnaires de réseaux. La CRE attache donc une grande importance à ce qu'ils soient contrôlés, d'autant qu'ils ont un impact direct sur les tarifs d'accès aux réseaux.

Il doit, pour cela, exister au sein des gestionnaires de réseaux une compétence dans les domaines des services, ou une possibilité de faire appel à des experts tiers pour examiner de manière critique les propositions du groupe.

Au cours de l'année 2007, la CRE vérifiera que ces compétences existent, que les procédures de choix des prestataires sont claires et bien appliquées. Pour l'analyse des coûts nécessaires à l'établissement des tarifs et la vérification de l'absence de subventions croisées, elle exigera en particulier une justification économique et en terme d'indépendance de l'ensemble des prestations couvertes par des protocoles ou des contrats ou correspondant aux frais généraux de siège.

La sous-traitance ne doit pas par ailleurs conduire à restreindre l'indépendance du gestionnaire de réseaux dans ses prises de décision.

Par exemple, dans l'interprétation des différents textes législatifs, il est important que les gestionnaires de réseaux agissent de manière parfaitement indépendante de l'entreprise intégrée afin de prendre complètement en compte l'objectif d'ouverture du marché dans leurs analyses.

Les relations entre les services « support » et les gestionnaires de réseaux devront être présentées à la CRE en explicitant les mesures prises pour garantir leur indépendance, tant dans l'analyse de leurs obligations que dans la mise en œuvre de ces dernières.

› **Maîtrise des investissements**

La CRE analysera les circuits de décision mis en place chez les opérateurs déjà juridiquement indépendants pour vérifier qu'ils disposent de réels pouvoirs de décision, indépendamment de l'entreprise intégrée en ce qui concerne les investissements. De même, la CRE s'assurera que les circuits de décision des opérateurs filialisés en juillet 2007 respecteront l'obligation d'indépendance.

3_ Récapitulation des propositions de la CRE

- 1_ Les systèmes d'information des gestionnaires de réseaux doivent interdire l'accès privilégié du fournisseur historique aux données relatives aux clients des gestionnaires de réseaux. 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 et de distribution doit pouvoir tenir compte de la nécessité de préserver l'intérêt des gestionnaires de réseaux.
- 4_ Les entreprises verticalement intégrées doivent s'interdire toute nomination de responsables des gestionnaires de réseaux qui contreviendrait à l'exigence d'indépendance.
- 5_ Les intérêts professionnels des « responsables de la gestion des gestionnaires de réseaux » doivent être effectivement garantis, comme l'imposent les directives. Les règles correspondantes devront être présentées à la CRE au cours de l'année 2007.
- 6_ Le conseil d'administration des gestionnaires de réseaux doit comporter des personnalités indépendantes. Chaque gestionnaire de réseaux devra publier la liste des membres de son conseil d'administration en indiquant, le cas échéant, leurs fonctions au sein du groupe.
- 7_ La politique de communication de chaque gestionnaire de réseaux 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.
- 9_ Les fournisseurs historiques doivent s'interdire d'utiliser comme argument commercial la bonne image du service public de gestion des réseaux.

Mesures complémentaires :

- 10_ Les relations entre les services « support » et les gestionnaires de réseaux devront être présentées à la CRE en explicitant les mesures prises pour garantir l'indépendance d'analyse de ceux-ci.
- 11_ Il doit exister au sein des gestionnaires de réseaux une compétence dans les domaines des services ou une possibilité de faire appel à des experts tiers pour examiner de manière critique les propositions du groupe.

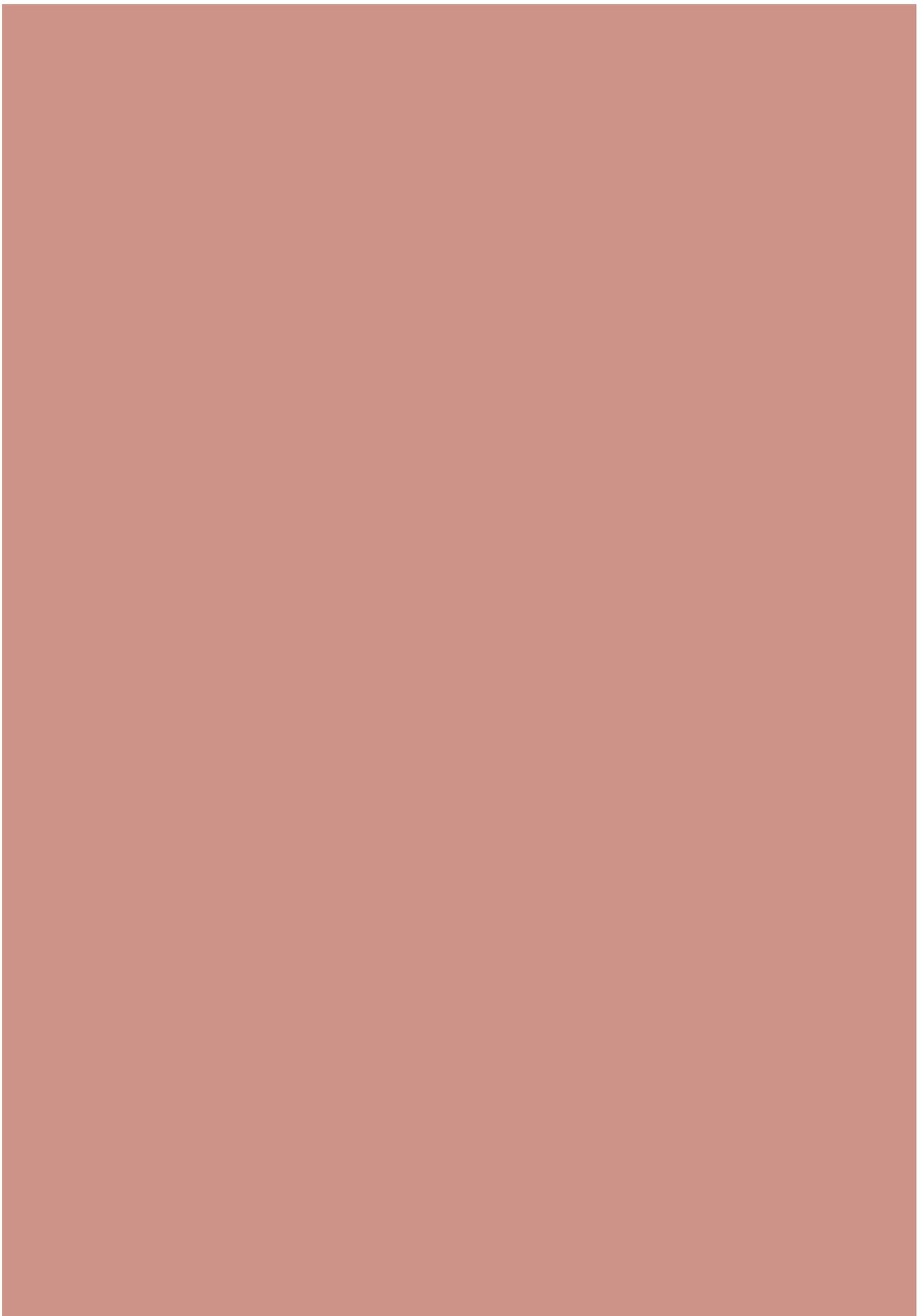


2, rue du Quatre-Septembre - 75084 Paris Cedex 02 - France
Tél. : 33 (0)1 44 50 41 00 - Fax : 33 (0)1 44 50 41 11

www.cre.fr

ISBN 2-11-096773-0 / ISBN 978-2-11-096773-2 / ISSN 1778-9230

Conception et réalisation : créapix





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 – www.cre.fr

ISBN 2-11-096773-0
ISBN 978-2-11-096773-2
ISSN 1778-9230