

DéCRYPTAGES

n°13

Grand angle

Renforcer l'Europe de l'énergie



Philippe de Ladoucette,
Président de la CRE, a présenté
les vœux du régulateur
au Palais Brongniart devant
l'ensemble des acteurs
du secteur de l'énergie.

En ce début 2009, la crise du gaz russe et les tensions sur le système électrique induites par les rigueurs du climat hivernal, ont mis en exergue les difficultés causées par le manque d'interconnexions et l'isolement des différents marchés nationaux. Dès lors, le renforcement du marché intérieur européen de l'énergie revêt une importance accrue. Cependant ce marché ne se fera pas sans une harmonisation des règles de fonctionnement, une plus grande coopération entre gestionnaires de réseaux et une intervention résolue des régulateurs. C'est tout le sens du 3^e paquet relatif au marché intérieur de l'énergie dont l'adoption pourrait intervenir au printemps.

La question de l'indépendance des gestionnaires de réseaux fut au cœur des discussions du 3^e paquet. Décryptages revient sur cette question en présentant le dernier rapport de la CRE qui dresse le bilan de la situation française en la matière.

Soyons clairs : les restrictions d'indépendance que les groupes intégrés pourraient imposer à leurs filiales gestionnaires de réseaux, sur le plan des finances ou de la communication, ne sont pas envisageables.

La surveillance des marchés, dont il a été beaucoup question au cours de ces derniers mois, s'applique également désormais au secteur de l'énergie. A la faveur de la publication de notre premier rapport de surveillance des marchés de gros de l'électricité et du gaz, Décryptages lève le voile sur cette compétence que la CRE est un des seuls régulateurs en Europe à exercer.

Derniers ajustements sur le TURPE 3

Le 31 octobre dernier, la CRE a proposé de nouveaux tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité (TURPE 3). Des ajustements ont été demandés fin décembre par le gouvernement.

Prévus pour s'appliquer sur une période de quatre ans, ces nouveaux tarifs doivent permettre aux gestionnaires de réseaux de financer les besoins croissants d'investissements : nécessité de faire face à l'augmentation de la durée moyenne de coupure sur la distribution ; besoins de raccordement et de renforcement en réponse à un nouveau développement de la production d'électricité ; renforcement des interconnexions justifié par l'intégration européenne et modernisation des dispositifs de comptage pour s'adapter à la production décentralisée et à l'exigence de maîtrise de l'énergie.

Dans cet exercice tarifaire, la CRE doit s'assurer de la couverture des coûts dans la mesure où ils correspondent à ceux d'un gestionnaire de réseaux efficace. Elle a donc opté pour un schéma qui privilégie le dialogue avec les gestionnaires de réseaux tout en les incitant à maîtriser le niveau de leurs charges mais également à améliorer la qualité offerte aux utilisateurs.

Fin décembre, sans remettre en cause la majeure partie de la proposition tarifaire de la CRE, le gouvernement a néanmoins souhaité que, d'une part, les tarifs proposés varient plus fortement en fonction de la période pendant laquelle l'électricité est consommée (« horosaisonnalisation ») et, d'autre part, que la sécurisation du réseau à haute tension (décidée après la tempête de 1999) soit achevée en 2017. La CRE travaille sur ces ajustements, avec le souci de concilier le principe de non discrimination des tarifs et leur « grenellisation » plus poussée.



Gestionnaires de réseaux : une indépendance réelle, une notoriété à construire

Dans son 4^e rapport sur le respect des codes de bonne conduite et l'indépendance des gestionnaires de réseaux⁽¹⁾, la CRE constate le succès de la mise en place des codes de bonne conduite. Elle met en garde contre les restrictions d'indépendance, notamment financière, que les groupes intégrés pourraient imposer à leurs filiales.

Marquées par le contexte nouveau de séparation juridique effective des gestionnaires de réseaux de distribution desservant plus de 100 000 clients, les conclusions du 4^e rapport de la CRE sur le respect des codes de bonne conduite et l'indépendance des gestionnaires de réseaux sont globalement positives.

Tout d'abord, les codes de bonne conduite sont désormais bien intégrés à la culture des gestionnaires de réseaux. Les différents contrôles exercés par la CRE n'ont révélé ni pratique délibérée de discrimination, ni divulgation volontaire d'informations commercialement sensibles. En revanche, l'enquête « client mystère » effectuée par la CRE a montré que l'effort de formation du personnel, en particulier des agents d'accueil des ELD, doit être renforcé. D'autre part, les gestionnaires de réseaux de transport font preuve d'une réelle indépendance en termes d'organisation et de prise de décision. Différents schémas de séparation juridique ont été retenus par les gestionnaires de réseaux de distribution. Dans tous les cas, la mise en place de garde-fous adaptés aux schémas de séparation retenus est nécessaire pour asseoir les garanties d'indépendance, mais n'a le plus souvent pas été prévue.

La CRE entend faire preuve d'une vigilance particulière sur plusieurs points au titre de l'indépendance des gestionnaires de réseaux.

Elle recommande ainsi que le recours aux services du groupe intégré (services financiers, ressources humaines, comptabilité) soit limité et que les actions de communication relatives aux missions du gestionnaire relèvent de l'unique compétence de celui-ci.

Sur le plan financier, la CRE restera attentive à ce que les politiques de dividendes et d'endettement menées par les maisons mères n'entrent pas en compétition avec les investissements prévus pour améliorer la qualité des réseaux.

Enfin, bien que prestataires de près de 35 millions de personnes dans le domaine de l'électricité et de 11 millions dans le domaine du gaz, les gestionnaires de réseaux de distribution sont mal connus du public. Cette absence de notoriété constitue un frein à l'ouverture des marchés, en raison notamment des craintes suscitées, à tort, sur la qualité et la sécurité d'alimentation.

(1) Rapport consultable sur le site internet de la CRE, www.cre.fr



Une avancée majeure sur l'interconnexion gazière franco-espagnole

La CRE et la CNE, les régulateurs français et espagnol de l'énergie, ont approuvé les résultats de la première allocation coordonnée de capacité entre la France et l'Espagne. Face à la crise du gaz russo-ukrainienne, cette avancée à l'interconnexion franco-espagnole contribue à la nécessaire diversification des sources d'approvisionnement en gaz des marchés français et espagnols et à leur intégration.

La première allocation coordonnée de capacités entre la France et l'Espagne a été réalisée conjointement par TIGF et Enagas en octobre et novembre 2008, au point d'interconnexion de Larrau, par le biais de ventes par guichet, ou « *open subscription period* »⁽¹⁾. Elle a permis la réservation de capacités de sortie d'un pays de façon coordonnée avec la capacité d'entrée sur le réseau limitrophe. Elle contribue ainsi à améliorer la liquidité et l'intégration des marchés français et espagnols.

Les capacités offertes sur le long terme, d'avril 2009 à mars 2013, et sur le court terme, d'avril 2009 à mars 2010, ont été entièrement allouées. La demande totale de capacités a largement dépassé les capacités offertes. Au total, environ 4 TWh/an ont été attribués dans le sens France - Espagne et 15 TWh/an en hiver (9TWh/an en été) à partir de novembre 2010 dans le sens Espagne - France. Grâce à cette opération, le nombre d'expéditeurs actifs passera de 4 à 13 au point d'interconnexion de Larrau à partir d'avril 2009.

Le succès de cette procédure d'allocation représente une étape importante pour l'initiative régionale gaz Sud de l'ERGEG (Groupe des régulateurs européens de l'énergie), dont l'objectif majeur est de renforcer l'intégration des marchés gaziers français et ibérique.

La prochaine allocation conjointe de capacités aura lieu en novembre 2009. Elle portera sur des capacités de court terme, pour la période avril 2010 - mars 2011.

La CRE et la CNE ont également procédé fin 2008 à une consultation de marché sur les développements à venir des capacités d'interconnexion gazière entre la France et l'Espagne. Ces développements devraient donner lieu à des appels au marché (« *open seasons* ») en 2009.

(1) Vente par guichet : période de temps (un mois) pendant laquelle la possibilité de réserver l'accès à une capacité de transport de gaz déterminée est rendue possible ; le plus souvent mis en œuvre par les transporteurs afin d'allouer une capacité pour laquelle la demande globale est supérieure à l'offre, tout en évitant de recourir à la règle d'allocation « premier arrivé / premier servi ».



La CRE fait le point sur l'éolien

La CRE a formulé un avis défavorable sur le projet d'arrêté fixant le tarif d'achat de l'électricité éolienne.

La CRE a seulement pour mission d'évaluer le niveau du tarif de l'obligation d'achat proposé pour l'énergie éolienne, conformément aux objectifs définis par la loi⁽¹⁾, et non pas de statuer sur la pertinence du recours à l'éolien comme moyen d'atteindre les objectifs fixés tant par les directives européennes que par le droit national.

Dans son avis du 30 octobre 2008⁽²⁾, la CRE considère que les tarifs proposés pour les éoliennes en France continentale et sur le domaine public maritime étaient supérieurs au total des coûts de production évités sur le long terme au système électrique.

Elle estime que le développement de l'énergie éolienne doit être considéré comme un moyen, parmi d'autres, de parvenir à une diminution des impacts environnementaux de la consommation d'énergie. Si le choix d'un tel moyen est rationnel dans les pays européens dont le parc de production conventionnel recourt majoritairement à l'utilisation de combustibles fossiles, comme l'Allemagne, l'Espagne ou le Danemark, il est d'une efficacité moindre en France métropolitaine, où 78% de l'électricité est produite par des centrales nucléaires et 10% par des centrales hydrauliques.

En raison de la part très limitée des énergies fossiles dans son parc de production d'électricité, la France est aujourd'hui l'un des pays industrialisés les plus performants en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre par habitant. Toutefois, la situation est différente en Corse et en outre-mer, où, du fait de la petite taille et de l'isolement des systèmes électriques, une bonne partie de la production d'électricité est assurée par des centrales au charbon et au fioul, relativement coûteuses et polluantes.

Un surcoût de production évalué entre 1,7 et 2,1 milliards d'euros par an

En comparaison avec une situation où la production d'électricité serait assurée par des moyens conventionnels, le surcoût de production lié à l'introduction d'un parc de 17 GW d'éoliennes dans le système électrique français à l'horizon 2015 pourrait être compris entre 1,7 et 2,1 Mds €/an. La CRE considère que ce surcoût est disproportionné par rapport aux bénéfices attendus de la réduction des impacts environnementaux et de la dépendance énergétique, évalués à 450 M €/an. De surcoût, au-delà de 5 à 10 GW installés, la filière éolienne induit un coût supplémentaire (en termes d'ajustement et de marges sur le système électrique), dont le niveau n'a pu être quantifié.

Le surcoût dû à l'éolien conduit à une valorisation de la tonne de CO₂ évitée entre 230 et 280 €, et jusqu'à 490 € pour les éoliennes implantées en mer. A titre d'exemples, le coût de l'intervention publique pour l'isolation thermique des parois opaques est évalué seulement à 2 € par tonne de CO₂ économisée, à 31 € pour l'installation de chaudières à condensation et à 97 € pour la mise en place de pompes à chaleur géothermales.

A plus long terme, compte-tenu des difficultés à moduler la production des centrales nucléaires, plus le développement de l'éolien s'accroît, plus la production éolienne se substitue à de l'énergie nucléaire et plus il devient nécessaire, en contrepartie, d'avoir recours au parc de centrales thermiques à flamme, mieux adapté aux variations de charge. Il en résulte que les coûts induits par l'éolien augmenteront au-delà du rapport

de proportion entre le parc de 17 GW, sur lequel se base la présente évaluation, et celui de 25 GW, qui correspond aux objectifs du Grenelle 1, tandis que le bilan environnemental devrait se dégrader.

La rentabilité des projets éoliens reste très satisfaisante

Bien que réduite depuis 2006, la rentabilité des projets reste, dans la plupart des cas, très satisfaisante. Elle peut même être jugée excessive pour les éoliennes en France continentale fonctionnant 2 400 h/an ou plus et pour les éoliennes sur le domaine portuaire, à proximité du rivage ou par faible profondeur, qui bénéficient du tarif applicable aux installations implantées sur le domaine maritime alors que leurs coûts sont davantage comparables à ceux de centrales implantées à terre.

Pour les installations en mer, la CRE considère qu'il serait possible d'obtenir de meilleurs prix par des appels d'offres sur des zones préalablement identifiées par l'Etat. Elles favoriseraient le consensus sur le choix du site, simplifieraient l'obtention des autorisations administratives et provoqueraient une réelle concurrence sur les prix.

La part du surcoût de l'éolien pris en charge par la Contribution au service public de l'électricité (CSPE) dépendra du niveau des prix sur le marché de gros de l'électricité. A l'extrême, la filière éolienne pourrait contribuer à une diminution des charges de service public. Sur le long terme, cette perspective reste théorique puisqu'en cas d'anticipation de prix durablement supérieurs aux tarifs d'achat, les producteurs auraient intérêt à résilier leur contrat avec EDF pour vendre leur électricité directement sur le marché. Il serait d'ailleurs difficilement compréhensible qu'un moyen de production rentable sur le marché ait besoin d'aides de la puissance publique.

- (1) Indépendance et sécurité d'approvisionnement, qualité de l'air et lutte contre l'effet de serre ; gestion optimale et développement des ressources nationales ; maîtrise de la demande d'énergie ; compétitivité de l'activité économique ; maîtrise des choix technologiques d'avenir ; utilisation rationnelle de l'énergie (art. 10 de la loi du 10 février 2000).
- (2) Avis du 30 octobre 2008 sur le projet d'arrêté fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie mécanique du vent, publié au Journal Officiel du 13 décembre 2008. Ce projet d'arrêté faisait suite à l'annulation, par le Conseil d'Etat, du précédent arrêté du 10 juillet 2006.



Pierre-François Racine, président du Comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDIS) de la CRE



« Nous contribuons à l'équilibre des opérateurs historiques et

Le Comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDIS) de transport et de distribution d'électricité et de gaz. Créé en 2007, il assure la rigueur de ses décisions.

Décryptages : Pouvez-vous nous présenter sommairement le CoRDIS et son fonctionnement ?

Pierre-François Racine : Le CoRDIS⁽¹⁾ est apparu en 2007 : il trouve son fondement dans une modification apportée fin 2006 à la loi du 10 février 2000. Jusque-là, c'était le collège de la CRE qui faisait tout. Mais les exigences contemporaines, en particulier la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme s'opposent à ce que la même instance régule le marché, règle les litiges et, le cas échéant, inflige les sanctions. L'exigence de la séparation entre ces fonctions vaut surtout pour les sanctions. Aujourd'hui, au sein d'une même institution, la CRE, il y a donc deux organes : le collège qui a en charge la régulation, et le CoRDIS qui règle les litiges et, le cas échéant, inflige les sanctions⁽²⁾.

Comment le CoRDIS est-il composé ?

Nous sommes quatre : deux membres du Conseil d'Etat et deux magistrats de la Cour de cassation. Quand un opérateur veut contester la décision d'une autorité administrative indépendante comme la CRE, il peut aller soit devant la Cour d'appel de Paris (c'est une procédure judiciaire), soit devant le Conseil d'Etat (c'est alors une procédure administrative). Le partage se fait de la façon suivante : si un opérateur n'est pas satisfait d'une décision que nous rendons pour régler un différend, il devra aller devant la Cour d'appel de Paris, et, le cas échéant, devant la Cour de cassation. Si nous infligeons une sanction, l'entreprise concernée peut se plaindre devant le Conseil d'Etat. Cette double voie de recours est l'une des raisons de la composition mixte de notre comité. Enfin, la loi donne une voix prépondérante au président du CoRDIS qui se trouve aujourd'hui être l'un des deux membres du Conseil d'Etat.

Que se passerait-il si vos décisions étaient contestées en appel ?

Je touche du bois, aucune de nos

décisions n'a encore été contestée ! Il est vrai que, depuis notre installation au mois de février 2007, nous n'avons été saisis que sept fois pour régler des litiges et nous ne l'avons pas été pour prononcer de sanctions. Sur ces sept cas, trois se sont terminés par des désistements.

« Aucune de nos décisions n'a encore été contestée ! »

Dans ce genre de cas, ne craignez-vous pas, en quelque sorte, d'être instrumentalisé ?

Bien sûr, on ne peut pas exclure que la saisine du CoRDIS soit un moyen pour les opérateurs d'avoir ce qu'ils n'ont pas pu obtenir dans une discussion libre entre parties. Vous savez, les nouveaux opérateurs ont toujours une tendance à « secouer le cocotier » ! Dans la majorité des cas, nous avons été saisis par de nouveaux entrants contre des opérateurs issus des anciens monopoles. Lorsque les parties se désistent, évidemment, il n'y a plus de litige et nous ne pouvons plus dire le droit, à la différence d'une juridiction qui, en théorie, peut ne pas accepter un désistement : nous sommes un comité administratif bien que nous soyons tous les quatre magistrats. Nous avons ainsi été frustrés dans l'affaire Altergaz par le désistement des parties 48 heures avant la séance publique car nous n'avons pas pu nous exprimer ! Cela dit, nous avons tenu une réunion commune avec le collège de la CRE devant lequel nous avons pu exposer les questions soulevées par les plaintes d'Altergaz en matière de stockage et les différentes réponses qu'il aurait été possible d'y apporter.

Quelles relations avez-vous avec le collège des commissaires de la CRE ?

Nous n'avons pas de relations spécifiques organisées avec le collège de la

CRE car, justement, notre travail est séparé du sien. Pour autant, il n'y a pas de muraille de Chine entre nous. Bien entendu, nous utilisons les services techniques de la CRE, en ce qui concerne le gaz, l'électricité et naturellement l'analyse juridique. Nous regardons de près les avis de la CRE, comme celui qui a été rendu dernièrement sur les tarifs d'achat de l'électricité d'origine éolienne. A ce sujet, nous avons été saisis le 25 novembre par un producteur éolien contre RTE. Le CoRDIS a pris sa décision le 23 janvier dernier. Comme vous voyez, nous siégeons par intermittence car nous sommes par ailleurs occupés à temps plein. Ceci étant, nous avons de la chance de faire partie du CoRDIS car nous participons, même modestement, à une histoire qui s'écrit au jour le jour.

Quelle perception avez-vous de l'utilité du CoRDIS ? Ses décisions font-elles jurisprudence ?

S'il a été saisi, c'est bien qu'il répond à un besoin. Le CoRDIS a été amené à prendre des décisions juridiques pour régler des litiges. Ces décisions font-elles jurisprudence ? Oui et non ! Oui, car elles règlent des litiges et constituent, au moins provisoirement, des précédents publiés. Et non, car dans la mesure où il n'y a jamais eu de recours devant les tribunaux, nul ne peut dire si nos décisions auraient été validées. Or une véritable jurisprudence ne se fixe qu'avec l'intervention du juge. D'un autre côté, je dois dire qu'il est satisfaisant que nos décisions n'aient pas été contestées devant la Cour d'appel de Paris, même si, du coup, elles n'ont pas été confirmées. Il y a donc une véritable satisfaction... et une légère frustration.

Pouvez-vous nous décrire un cas que vous avez eu à régler ?

Prenons par exemple l'affaire qui opposait le papetier Condat à RTE et que nous avons réglée le 19 décembre 2008. C'est un cas très intéressant.

bre entre les nouveaux entrants »

**CoRDIS) règle les litiges en matière d'accès aux réseaux
en 2007, il a rapidement assis son autorité par la qualité**

Condat, qui a besoin de beaucoup d'électricité dans son process industriel, est fourni directement par le transporteur d'électricité. Le problème de Condat est que ses machines sont extrêmement sensibles aux coupures et aux creux de tension. Elles peuvent alors s'arrêter et la fabrication de papier est compromise. Les deux parties ont engagé des discussions très sérieuses afin de trouver une solution. Mais, malgré tous les efforts accomplis de part et d'autre, cela s'est révélé insuffisant. Condat a alors saisi le CoRDIS estimant que RTE ne lui fournissait pas

“ RTE devra proposer à Condat de l'indemniser si les préjudices sont réels ”

une électricité de qualité suffisante. Soit dit en passant, Condat a aussi contribué à faire modifier la loi du 10 février 2000 afin que des producteurs d'électricité, par exemple des exploitants d'installations de cogénération puissent vendre l'électricité directement à un industriel situé à leur proximité alors qu'ils sont tenus de vendre à EDF qui a toujours une obligation d'achat à leur égard. La loi permet cela depuis cette année. Mais cela ne réglait pas son problème. Condat demandait que RTE fasse les investissements nécessaires ce qui impliquait d'enterrer les lignes. Mais cet investissement, qui aurait uniquement bénéficié à Condat, était hors de proportion avec l'intérêt général. Nous avons donc décidé que RTE n'avait pas une obligation de résultat mais une obligation de moyens renforcée : il doit faire le maximum de ce qui est économiquement rationnel. Mais, à défaut, le CoRDIS a décidé que RTE devra

proposer à Condat de l'indemniser si les préjudices sont réels. Je voudrais dire aussi un mot d'un cas opposant Poweo à GDF. Il y avait litige car GDF refusait de communiquer la liste des points de comptage et d'estimation (PCE). Ne sachant qui était raccordé au gaz, si Poweo voulait pouvoir démarcher un premier client, il était obligé au préalable de reconstituer un fichier avec des centaines de milliers d'adresses. GDF affirmait que ces informations étaient commercialement sensibles : le CoRDIS a estimé que non.

Le CoRDIS rétablit-il l'équilibre entre opérateurs historiques et opérateurs alternatifs ? Est-il un instrument de l'ouverture du marché ?

Plus modestement, nous contribuons à l'équilibre entre les opérateurs historiques et les nouveaux entrants. La « décision Poweo » illustre très clairement. L'article 38 de la loi du 10 février 2000 définit notre compétence comme liée à l'accès aux réseaux. Nous avons été créés dans l'optique de participer à l'ouverture des marchés, à l'instar de la CRE. C'est ce que nous essayons de faire, dans le respect de ce que le Parlement a souhaité.

Pourriez-vous vous auto-saisir ?

Oui, la loi a envisagé cette possibilité, mais seulement en matière de sanctions. Cela n'est jamais arrivé. Le collège de la CRE pourrait aussi saisir le CoRDIS s'il constatait que l'un de ses avis n'a pas été respecté par un opérateur.

(1) Membres du CoRDIS, sous la présidence de Pierre-François Racine : Jean-Claude Hassan, Dominique Guirimand, Jacqueline Riffault-Silk.

(2) Procédure de saisine du CoRDIS consultable à l'adresse suivante : http://www.cre.fr/fr/acces_aux_reseaux/reglements_de_differends/procedure
Décisions du CoRDIS également accessibles à l'adresse suivante : http://www.cre.fr/fr/acces_aux_reseaux/reglements_de_differends/decisions_et_jurisprudences

La CJCE renforce le droit d'accès au réseau

Par l'arrêt Citiworks⁽¹⁾, la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) précise la notion de réseau et juge que la possibilité de restreindre le droit d'accès des tiers à ces réseaux doit être interprétée strictement.

La société FLH, exploitant l'aéroport de Leipzig, a demandé que son réseau soit reconnu comme un réseau d'approvisionnement privé au sens de l'article 110 §1 de la loi allemande relative à l'approvisionnement en électricité et en gaz du 7 juillet 2005. L'autorité allemande de régulation compétente a accepté cette demande par une décision ensuite contestée devant la juridiction allemande par Citiworks, un fournisseur d'électricité de l'aéroport.

Citiworks estime que cette décision le prive du droit d'accès au réseau géré par FLH et donc que l'article 110 §1 de la loi allemande méconnaît les dispositions de la directive 2003/54/CE. FLH et l'autorité de régulation allemande considèrent au contraire que le réseau en cause n'est ni un réseau de transport, ni un réseau de distribution et n'entre donc pas dans le champ d'application de la directive. Le réseau privé géré par FLH, qui sert principalement à son propre approvisionnement, n'affecterait pas la concurrence.

Saisie pour la première fois d'une question préjudicielle sur l'interprétation de la directive 2003/54/CE, la CJCE rappelle que seuls les réseaux de transport et de distribution d'électricité relèvent des obligations relatives à l'accès des tiers. Elle juge que la tension de l'électricité constitue l'unique critère de distinction entre transport et distribution. Selon la Cour, la directive doit s'appliquer à une grande variété de réseaux, indépendamment de leur taille. La petite taille d'un réseau n'est donc pas un élément suffisant pour écarter la qualification de réseau de distribution et pour l'exclure de l'application du principe de l'accès des tiers.

Si l'article 20 de la directive 2003/54/CE laisse aux Etats membres le soin de prendre les mesures nécessaires pour la mise en place d'un système d'accès des tiers aux réseaux de transport et de distribution, il ne permet toutefois pas d'écarter le principe d'accès des tiers, hormis les seules exceptions prévues par la directive. Pour la CJCE, l'article 110 §1 est contraire aux dispositions de la directive parce qu'il dispense de façon générale de l'obligation de libre accès des tiers aux réseaux. Les exceptions doivent, en effet, s'apprécier au cas par cas et n'autorisent pas les Etats membres à prévoir des dérogations de manière générale.

(1) CJCE, 22 mai 2008, Citiworks AG, C-439/06.



La CRE publie son premier rapport de surveillance des marchés de gros

Les marchés de gros de l'énergie sont plus facilement manipulables que d'autres marchés car la demande des consommateurs diminue peu lorsque le prix augmente. Or, en France, ces marchés sont très concentrés : en électricité comme en gaz, les fournisseurs historiques contrôlent la majorité des sources d'approvisionnement. Il est donc essentiel que ces marchés soient surveillés. Le 15 janvier 2009, la CRE a publié son premier rapport de surveillance, qui porte sur l'année 2007⁽¹⁾.

La publication du premier rapport de surveillance de la CRE vise trois objectifs : informer les acteurs sur les mécanismes de la formation des prix, indiquer les suites données aux analyses sur certains comportements observés, et rendre publics des éléments sur le développement de l'activité sur ces marchés.

Pour mener à bien la mission de surveillance que lui a confiée la loi du 7 décembre 2006, la CRE a alors défini un plan visant à mettre en place, de manière graduelle, une surveillance de l'ensemble des segments des marchés de gros. Elle a notamment étudié les pratiques d'autres régulateurs européens et nord-américains. Elle a ainsi été en mesure, dès l'automne 2007, de mener une première investigation sur les pics de prix de l'électricité d'octobre-novembre 2007 constatés sur Powernext⁽²⁾.

La CRE a ensuite étendu l'examen du comportement des acteurs à la totalité de l'année 2007, en électricité comme en gaz. Après avoir développé les outils et mis en place les collectes et les bases de données nécessaires, elle a demandé des informations complémentaires à près de 20 sociétés.

La valorisation et la transparence de la production électrique jouent un rôle essentiel

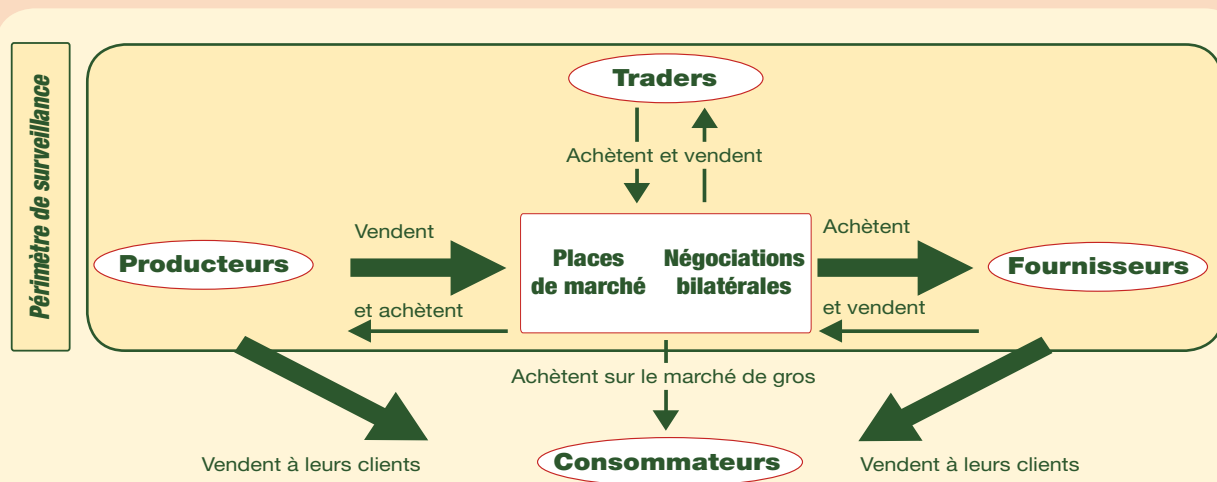
En électricité, la CRE a, pour la première fois, évalué le rôle des différentes filières de production dans la formation des prix de gros. Il s'agissait de déterminer la part des différentes filières dans la production dite « marginale », c'est-à-dire dont la valorisation a déterminé le

prix de marché. Selon les estimations de la CRE, en 2007, ces proportions ont été de : 15% pour le nucléaire, 25% pour l'hydraulique de barrages, 25 à 30% de production pour le charbon, et moins de 2% pour le fioul. Pendant le reste du temps, soit 20 à 25 % de l'année, ce sont les prix sur les marchés frontaliers qui ont déterminé les prix français.

La manière dont les producteurs, notamment EDF, valorisent leurs productions nucléaire et hydraulique a donc influencé directement le prix pendant 40% de l'année. Si les analyses ne font, à ce jour, apparaître aucune manipulation sur le marché de court terme (day ahead), il est néanmoins essentiel que la CRE puisse vérifier la pertinence de ces méthodes : elle mènera pour cela des audits.

Les marchés de gros et leur surveillance

- Le marché de gros de l'électricité et du gaz recouvre les échanges menés entre producteurs, fournisseurs et négociants (ou traders).
- les **producteurs** vendent une partie de leur production ou y achètent un complément pour approvisionner leurs clients ;
- les **fournisseurs** non producteurs achètent pour couvrir la consommation de leurs clients ;
- les **traders** achètent et revendent de l'électricité et du gaz pour profiter d'opportunités liées au niveau des prix en France et en Europe.
- La CRE surveille les transactions des fournisseurs, négociants et producteurs sur le marché de gros.



◀ **Marie Dufourg**, chargée de mission au département Marché de gros de la DMEG⁽¹⁾



« Il y a, à la CRE, un capital de savoirs qui n'existe nulle part ailleurs »

Certains croient que les problématiques de la régulation sont plus rébarbatives que passionnantes. Tel n'est pas le cas de Marie Dufourg qui est entrée à la CRE en 2005, à l'âge de 23 ans, sur un poste de chargée de mission sur le marché de gros de l'électricité et sur la concurrence.

A la sortie de l'ENSAE, son diplôme d'économiste-statisticien en poche, Marie cherche si possible un travail qui allie l'économie, la concurrence, la régulation, et l'environnement. « Ce qui m'a amenée naturellement vers le secteur de l'énergie », dit-elle. Elle aurait pu trouver un emploi chez un des opérateurs historiques, mais, finalement, c'est sur le site de la CRE qu'elle voit un poste qui lui correspond tout à fait.

Au sein de la CRE, elle participe à la mise en place de la surveillance des marchés de gros. Elle a fait partie des équipes constituées par le régulateur pour aller observer les pratiques aux Etats-Unis et en Europe. « Nous avons effectué une sorte de benchmark et nous nous sommes aperçus que nous irions beaucoup plus loin que les autres n'ont jamais été. Ce travail est très valorisant. A certains égards, nous en sommes toujours à jeter les bases de la surveillance et, pourtant, notre niveau de surveillance est déjà bien supérieur à celui de la plupart des autres régulateurs. Nous travaillons constamment pour développer de nouveaux outils, de nouvelles techniques et atteindre des objectifs sans cesse plus élevés ».

Une de ses missions est d'étudier les pics de prix en se posant toujours ces trois questions : pourquoi ? Qui ? Comment ? « Nous devons toujours vérifier si l'équilibre est naturel ou si quelqu'un l'a manipulé, explique-t-elle. Pour un premier emploi, celui-ci met la barre très haut et je me demande ce que je pourrais trouver de mieux après la CRE !, poursuit-elle. Les équipes sont jeunes, dynamiques et compétentes. Il me semble qu'il y a ici un capital de savoirs qui n'existe nulle part ailleurs. »

(1) DMEG : Direction des marchés de l'électricité et du gaz

Par ailleurs, le rapport montre que la transparence de la production doit être améliorée. En effet, pour que tous les acteurs puissent anticiper de manière équitable la situation future du marché, il est nécessaire que les producteurs publient des informations fiables, précises et complètes sur la disponibilité prévisionnelle du parc français. Si les initiatives des producteurs ont permis à la situation du marché français de progresser, sa transparence doit encore être améliorée. La CRE fera prochainement des recommandations en ce sens.

Enfin, la CRE a pu, pour la première fois, mesurer l'évolution de la liquidité du marché de gros. Elle a constaté que sa progression a été freinée en 2007 par le faible développement de la concurrence sur le marché de détail et par la mise en place du tarif réglementé transitoire d'ajustement du marché (TaRTAM).

Sur le marché du gaz, l'approvisionnement des nouveaux entrants doit être amélioré

La CRE observe que le marché français du gaz naturel ne pouvait constituer, en 2007, une source d'approvisionnement suffisante pour les nouveaux entrants. Même si elle progresse, la liquidité sur ce marché reste faible. L'activité s'est limitée au négoce de produits de court terme dans le nord de la France. De plus, afin de renforcer la transparence du négoce de gaz, la CRE prendra des mesures pour améliorer l'information des acteurs.

Par ailleurs, les conditions d'approvisionnement des nouveaux entrants n'ont pas été satisfaisantes : ils ont dû acheter l'essentiel de leur gaz en France, directement auprès de leurs concurrents historiques français et européens.

Gaz et électricité : des analyses différenciées et nécessairement a posteriori

La CRE mène des analyses différenciées sur les marchés de gros de l'électricité et du gaz, qui ont chacun des caractéristiques propres. En particulier, le marché du gaz est moins liquide que le marché de l'électricité. De plus, dans le secteur du gaz, il n'existe plus, depuis fin 2008, de programme périodique de mises aux enchères de capacités (« Gas release ») à l'instar de ceux mis en œuvre en électricité (VPP⁽³⁾). A cela s'ajoute le fait que le négoce de gaz est essentiellement bilatéral et non-intermédié ; jusqu'en novembre 2008, aucune bourse du gaz n'existait en France. Enfin, la production française de gaz est extrêmement limitée et a donc moins d'effet sur les prix qu'en électricité.

Quoi qu'il en soit, en électricité comme en gaz, l'absence d'un marché de gros suffisamment liquide pour permettre aux opérateurs alternatifs de s'approvisionner et d'équilibrer leur portefeuille, rend l'analyse des conditions de leurs approvisionnements essentielle.

La surveillance efficace de marchés de l'énergie aussi concentrés que les marchés français comporte des spécificités. Contrairement à la surveillance d'autres secteurs, tels que le marché des produits financiers, elle suppose d'analyser le niveau absolu des prix au regard de la situation de l'équilibre offre-demande, ainsi que l'utilisation des actifs physiques des acteurs. Cela nécessite de collecter et d'analyser des données complexes, dont l'élaboration peut prendre du temps. Une telle surveillance ne peut donc pas, par nature, être réalisée en « temps réel ». Il existe un délai incompressible de plusieurs mois entre la fin de la période examinée et les premiers résultats des analyses.

(1) Rapport disponible sur www.cre.fr/fr/documents/publications/rapports_thematiques

(2) Marché organisé de l'électricité et du gaz en France

(3) Virtual Power Plant : mise aux enchères de capacité



Londres, un forum pour les consommateurs

Réunis à Londres, les 27 et 28 octobre 2008, autour des commissaires européens chargés de l'énergie, Andris Piebalgs, et de la protection des consommateurs, Meglena Kuneva, associations de consommateurs et de professionnels, gouvernements et régulateurs nationaux de l'énergie se sont entretenus des améliorations à apporter au fonctionnement des marchés de détail de l'électricité et du gaz dans l'intérêt des consommateurs.

Industriels et autorités de régulation ont pris l'habitude de se rencontrer, sous l'égide de la Commission européenne, pour définir un programme de travail commun dans la perspective de la construction du marché unique de l'électricité et du gaz⁽¹⁾. Avec l'ouverture des marchés résidentiels le 1^{er} juillet 2007, il était devenu nécessaire de créer une organisation dédiée aux citoyens. Si, au niveau français, la CRE a entrepris une telle démarche dès 2005 pour préparer et accompagner l'ouverture du marché, l'intégration de représentants des consommateurs à un forum de régulation européen est une nouveauté. Comme l'a souligné Andris Piebalgs, « cela va donner plus de poids aux consommateurs dans la réalisation du marché de l'énergie ». John Mogg, président de l'ERGEG (Groupe des régulateurs européens de l'électricité et du gaz), a affirmé qu'il « est naïf de penser que le citoyen va se tourner spontanément vers le régulateur. C'est pour cette raison que l'ERGEG a encouragé la Commission européenne à mettre en place le Forum des Citoyens pour l'Énergie. C'est une voix qui est donnée aux associations de consommateurs et une oreille pour les décideurs. »

Renforcer les droits des consommateurs d'énergie

Seuls des consommateurs informés sur les offres, les prix et les modalités de changement de fournisseurs peuvent réellement profiter des avantages du marché. Le droit à l'information est d'ailleurs prévu par la législation européenne. Les régulateurs européens y sont particulièrement attentifs : selon un rapport de l'ERGEG rendu public lors du Forum, le niveau d'information général dans l'Union Européenne est insuffisant. Un Européen sur deux n'a pas reçu d'information sur l'ouverture du marché et sur la possibilité de changer de fournisseur ; un sur trois n'a pas accès à un comparateur d'offres et n'est pas prévenu directement de changements de prix. De manière générale en Europe, plus les tarifs réglementés sont prépondérants par rapport aux prix de marché, et moins les consommateurs sont informés.

Pour le commissaire Piebalgs, devant « la montée des coûts de l'énergie, conjuguée à la crise financière, il est essentiel que nous travaillions ensemble pour protéger l'intérêt des consommateurs ». Selon le commissaire Kuneva, il faut surveiller attentivement les marchés afin d'agir contre les abus. Illustrant cet impératif, une enquête sur les marchés de l'électricité et du gaz au Royaume-Uni a été présentée par le régulateur britannique (Ofgem). Bien qu'ouvert depuis près

de 10 ans, le marché résidentiel britannique a connu peu de mouvements : moins de 20% des consommateurs ont changé de fournisseur. Beaucoup ont même changé pour une offre moins avantageuse que leur contrat d'origine, résultat combiné d'un manque d'information et de certaines pratiques : ventes forcées, discrimination par les prix suivant que les consommateurs optent ou non pour des offres combinant électricité et gaz, etc. Afin de faire cesser ces pratiques, l'Ofgem envisage d'alerter la Commission européenne pour qu'elle lance une enquête de marché.

Meglana Kuneva a recommandé « que des efforts significatifs soient faits en termes d'amélioration de la compréhension des factures, de procédures de changement de fournisseurs et de systèmes de comptages évolués ». Les régulateurs ont décidé d'axer en priorité leur action sur le traitement des plaintes, la facturation et les systèmes de comptages évolués. Les compteurs évolués doivent permettre une facturation fondée sur la consommation réelle (et non plus estimée) des clients finals. Les consommateurs pourront alors bénéficier de nouveaux services : de nouvelles offres, des prix ajustés à leur profil de consommation ou l'information nécessaire pour optimiser leur consommation aux heures de pointe.

(1) Forum de Florence pour l'électricité, de Madrid pour le gaz.

Le BEUC attentif à l'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz

Le bureau européen des consommateurs (BEUC) a publié en octobre 2008 les résultats d'une étude menée auprès de 27 organisations de consommateurs dans 22 pays européens. Le BEUC regrette une insuffisance de choix entre les fournisseurs et des difficultés pour changer de fournisseur. Trop peu de nouveaux fournisseurs sont présents sur les marchés. Un Européen sur quatre n'a le choix qu'entre cinq fournisseurs au maximum, et un Européen sur trois entre dix fournisseurs au maximum. Certains pays comme la Grèce n'en comptent même qu'un seul au niveau national en électricité. Lorsque les changements sont possibles, le BEUC estime que deux Européens sur trois ne reçoivent pas suffisamment d'informations pour franchir le pas. Pour inciter les consommateurs à choisir le marché et ses avantages, le BEUC recommande de renforcer les compétences des régulateurs, en les dotant de véritables pouvoirs d'enquêtes afin de mener une surveillance continue du marché de détail.