

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 11.3.2009
COM(2009) 115 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT
EUROPÉEN**

**Rapport sur l'état d'avancement de la création du marché intérieur du gaz et de
l'électricité**

{SEC(2009) 287}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

Rapport sur l'état d'avancement de la création du marché intérieur du gaz et de l'électricité

A. CONTEXTE

La libéralisation des marchés intérieurs du gaz et de l'électricité, engagée il y a quelques années, a contribué à régénérer le secteur de l'énergie. Elle a permis de développer les perspectives de création d'entreprises dans ce secteur, avec des effets bénéfiques sur un large éventail d'activités en rapport avec l'énergie, allant de la production d'énergie à partir de différentes sources renouvelables à la création de marchés financiers pour des produits énergétiques dérivés. Les protagonistes du marché sont maintenant mieux préparés à affronter les changements économiques et environnementaux rapides – en particulier les difficultés majeures qu'engendre le changement climatique pour le secteur de l'énergie. Le présent rapport montre qu'au cours des cinq dernières années, des améliorations notables ont été faites sur le marché européen de l'électricité et du gaz.

Si ces améliorations sont encourageantes et mettent en exergue les avantages de la libéralisation, celle-ci n'a pas encore produit tous ses effets. Dans plusieurs domaines et dans un certain nombre d'États membres, la législation en vigueur (deuxième paquet relatif au marché intérieur de l'énergie) n'est pas encore correctement mise en œuvre ou bien le besoin d'une nouvelle législation s'est fait sentir. La Commission prend des mesures en vue de garantir la mise en œuvre correcte de la législation communautaire au niveau national en appliquant des procédures d'infraction et complète la législation par un 3^e paquet sur le marché intérieur de l'énergie¹. En juin et juillet 2008, le paquet de mesures a passé l'étape de la première lecture devant le Parlement européen; en octobre 2008, le Conseil est parvenu à un accord politique. La phase de la deuxième lecture a commencé en janvier 2009 et l'adoption du paquet de mesures à la mi-2009 est en bonne voie. Le troisième paquet de mesures devra alors être transposé en droit national.

L'un des objectifs du présent rapport est donc de mettre à jour les carences de la situation actuelle et d'indiquer dans quels domaines des mesures supplémentaires sont nécessaires. Les sources qui ont servi à établir le présent rapport sont de deux types principalement: les rapports nationaux présentés par les autorités nationales de régulation et les données d'Eurostat sur les prix finals. Les rapports nationaux, qui ont été transmis à la Commission dans la seconde moitié de 2008, couvrent pour l'essentiel l'année 2007; les données Eurostat étaient disponibles pour le premier semestre de 2008.

¹ Voir le site internet de la Commission européenne à l'adresse suivante: www.ec.europa.eu/energy.

B. AVANCÉES DANS DES SECTEURS CLÉS ET DÉFAILLANCES AUXQUELLES IL FAUT ENCORE REMÉDIER

1. Application des législations

Plus de quatre ans après la date butoir (1^{er} juillet 2004), les deuxièmes directives relatives, respectivement, au gaz et à l'électricité², ne sont pas encore pleinement mises en œuvre.

Plusieurs États membres, dont le Danemark, le Luxembourg et les Pays-Bas, ont maintenant correctement transposé les deux directives dans leur législation nationale. D'autres États membres sont sur la bonne voie: la République tchèque, la Finlande, l'Allemagne, la Grèce, la Lettonie, la Lituanie, la Slovaquie et le Royaume-Uni ont mis leur législation nationale en conformité avec le droit communautaire après que la Commission européenne leur a envoyé un avis motivé. En ce qui concerne certains autres États membres, la Commission a dû entreprendre des actions en justice pour que certaines dispositions soient pleinement et correctement mises en œuvre. Elle contrôle en permanence l'état des législations nationales. Suivant le contrôle du respect des réglementations relatives à l'électricité³ et au gaz⁴ effectué par le groupe des régulateurs européens dans le domaine de l'électricité et du gaz (ERGEG), ces réglementations ne sont pas encore pleinement mises en œuvre, notamment en ce qui concerne le pouvoir de sanction des autorités de régulation nationales (ARN), ainsi qu'en ce qui concerne la transparence et d'autres questions connexes.

Pour le gaz, la publication des points d'entrée et de sortie pertinents, des capacités contractuelles et disponibles et des flux historiques, a été jugée non satisfaisante dans plusieurs États membres. La Commission surveillera la mise en œuvre des dispositions en vigueur; elle considère, en outre, que les exigences actuelles doivent être encore renforcées pour fournir des informations suffisantes aux entreprises présentes sur le marché. Les règles d'équilibrage sont un autre domaine dans lequel des mesures supplémentaires sont nécessaires, car elles sont encore très divergentes d'un État membre à l'autre⁵.

La conformité avec le règlement relatif à l'électricité et les lignes directrices en matière de gestion de la congestion s'améliore. Des mécanismes d'attribution intrajournaliers ont été mis en place pour environ la moitié des interconnexions. Les autres doivent être mis en place rapidement. Des améliorations sont nécessaires pour garantir la pleine mise en œuvre de l'ensemble des dispositions en matière de transparence et d'un mécanisme commun d'attribution coordonnée des capacités⁶.

La Commission européenne envisagera d'entamer des procédures d'infraction dans les domaines où les directives et règlements relatifs aux marchés du gaz et de l'électricité ne sont pas respectés.

² Directives 2003/54/CE et 2003/55/CE.

³ Compliance with Electricity Regulation 1228/2003 – An ERGEG Monitoring Report, ref. E07-EFG-23-06, 18 July 2007; Règlement (CE) n° 1228/2003 Contrôle de la conformité. Deuxième rapport, réf. E08-ENM-03-05, 4 septembre 2008, voir www.energy-regulators.eu.

⁴ Compliance with transparency requirement of Gas Regulation 1775/2005 – An ERGEG Monitoring Report, réf. E07-TRA-02-03, 18 juillet 2007; Additional Transparency Requirements. An ERGEG Monitoring Report, réf. E07-TRA-02-03b, 9 octobre 2007.

⁵ Implementation of Guidelines of Good Practice for Gas Balancing – 2008 ERGEG Monitoring Report, décembre 2008.

⁶ Respectivement: chapitres 5 et 3 des lignes directrices en matière de gestion de la congestion.

2. Intégration des marchés

Les conditions préalables essentielles à la mise en place d'un marché européen intégré de l'électricité et du gaz sont que les différents marchés soient correctement connectés et que les interconnexions soient efficacement utilisées. Il en résultera un accroissement des échanges transfrontaliers qui aideront à atténuer le pouvoir de marché et, à mesure que la concurrence se développera sur les marchés, les consommateurs profiteront de prix et de services compétitifs.

L'importance des redevances pour la gestion de la congestion⁷ sur les marchés de l'électricité donne à penser qu'il faut augmenter les investissements dans les capacités transfrontalières pour parvenir à une intégration totale du marché. Il se dégage clairement une tendance à l'accroissement des volumes échangés sur le marché au comptant de l'électricité⁸, ce qui est un signe encourageant, même si les volumes échangés ne représentent encore qu'une part modeste de la consommation totale d'électricité⁹. Une autre tendance se dessine, qui est l'intensification des activités des opérateurs sur le marché de l'électricité.

Tableau 1: Volumes échangés sur le marché au comptant de l'électricité

	Volume en % de la consommation			Nombre d'opérateurs actifs sur les bourses d'énergie		
	2006	2007	Δ	2006	2007	Δ
Grèce	102,75	105,70	2,88	24	27	3
Danemark	96,09	99,16	3,20	NA	9	NAP
Suède	70,22	85,32	21,52	NA	150	NAP
Espagne	51,90	80,06	54,25	22	25	3
Italie	58,22	65,11	11,83	80	89	9
Finlande	42,00	45,85	9,16	NAP	NAP	NAP
Portugal	0,00	43,63	NAP	NA	2	NAP
Lituanie	18,88	21,98	16,43	5	5	0
Allemagne	15,60	21,48	37,68	161	192	31
Pays-Bas	17,14	18,48	7,81	NA	NA	NAP
Roumanie	7,74	9,32	20,31	NA	99	NAP
France	6,19	9,20	48,73	74	68	-6
Belgique	0,59	8,43	1325,26	NA	24	NAP
RU	4,33	4,71	8,97	51	60	9
Autriche	2,70	3,73	38,19	37	40	3
Pologne	1,11	1,60	43,10	NA	NA	NAP
Slovénie	0,01	0,01	97,45	14	15	1

Source: données fournies par les autorités de régulation

Les volumes échangés sur les plateformes de négoce du gaz ont augmenté de 33 % en 2007. Cela constitue une autre augmentation notable, après celle de 44 % en 2006. À l'heure

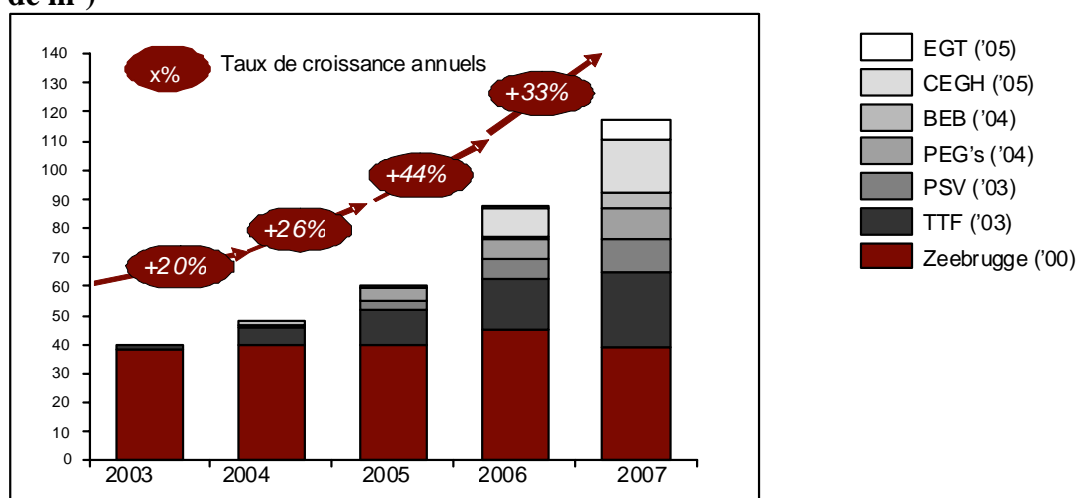
⁷ Selon les membres de l'ETSO (l'association européenne des gestionnaires de réseaux de transport), les redevances de congestion ont atteint 1,7 milliard d'euros en 2007, contre 10 à 11 milliards d'euros de recettes tirées de réseaux soumis à la régulation dans les pays de l'EEE/AELE.

⁸ Il est difficile d'estimer la croissance des volumes échangés sur le marché OTC (over-the-counter, c'est-à-dire marché hors cote), car les données ne sont pas faciles à obtenir ni à vérifier.

⁹ Les différences dans les volumes des transactions immédiates en pourcentage de la consommation nationale d'énergie ne donnent pas en elles-mêmes d'indication de la liquidité des marchés de gros concernés; cependant, la tendance à l'augmentation des volumes est claire. Cf. enquête sectorielle, p. 128 - 129.

actuelle, les volumes physiques fournis à la plupart des plateformes sont encore relativement faibles par rapport à la consommation totale sur les marchés correspondant à ces plateformes.

Graphique 2: Volumes échangés sur les plateformes gazières européennes (en milliards de m³)



Source: AT Kearney

Plusieurs projets ont pour but d'accélérer l'intégration des marchés grâce à la construction de nouvelles infrastructures. Un exemple en est l'accord qui a été conclu pour la construction d'une nouvelle interconnexion à la frontière franco-espagnole. Certains grands projets d'infrastructures ont obtenu des dérogations concernant l'accès des tiers au réseau réglementé en vertu de l'article 22 de la directive Gaz¹⁰ ou de l'article 7 du règlement Électricité¹¹.

Initiatives régionales

Dans le secteur électrique, les initiatives régionales ont eu des résultats concrets: mécanismes communs d'attribution à la frontière Italie-Slovénie et Italie-Suisse; plateforme d'échanges continus intrajournaliers à l'interconnexion entre l'Allemagne et l'Ouest du Danemark; système d'équilibrage transfrontalier sur l'interconnexion franco-anglaise; mise en place du couplage du marché J+1 (day-ahead market) sur les interconnexions Allemagne-Danemark; publication d'informations plus détaillées sur la charge, le transport et l'équilibrage (en Europe du Nord et en Europe centrale et orientale). Chacun de ces résultats constitue une avancée. Pour poursuivre l'intégration des marchés (régionaux), il conviendrait d'envisager de créer une plateforme unique d'enchères et un couplage du marché¹². Les progrès accomplis concernant la mise en place d'un bureau d'enchères coordonnées en Europe centrale et orientale et d'un bureau d'attribution des capacités (CASC) en Europe centrale et occidentale devraient donc susciter des initiatives similaires dans d'autres régions.

¹⁰ 2 projets de terminaux de GNL: GATE et Liongas aux Pays-Bas et extension du terminal GNL Grain au RU; 2 projets de gazoducs: gazoduc IGI Poseidon entre la Grèce et l'Italie et tronçon autrichien du gazoduc Nabucco.

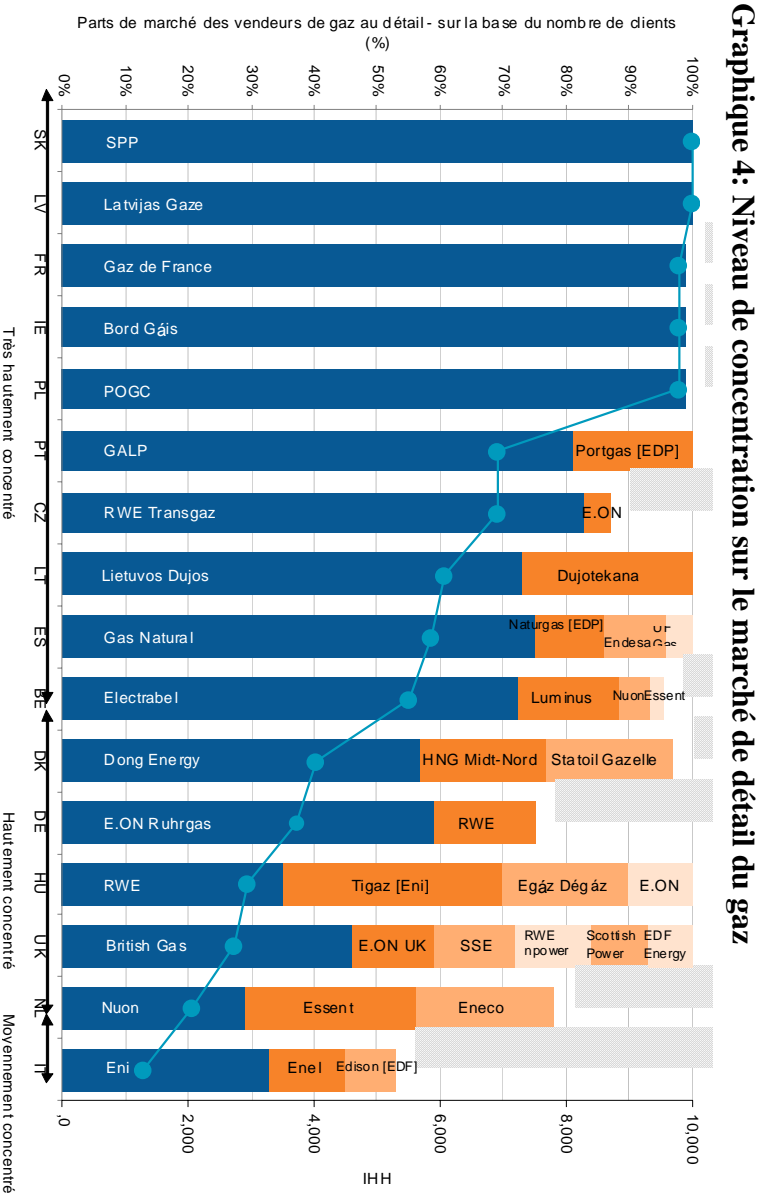
¹¹ L'interconnexion BritNed entre les Pays-Bas et la Grande-Bretagne; Estlink entre la Finlande et l'Estonie et l'interconnexion Est-Ouest entre l'Irlande et la Grande-Bretagne.

¹² Le couplage du marché est un moyen d'allouer une capacité transfrontalière au moyen de ventes aux enchères implicites reposant sur des offres provenant des bourses de l'énergie voisines.

En ce qui concerne le marché gazier, les initiatives ont progressé sur les points suivants: un indice des prix du gaz à J+1 a été établi pour la plateforme gazière d'Europe centrale (CEGH); des projets concrets ont été élaborés en vue d'accroître l'interconnexion franco-espagnole; le travail accompli dans la région du Nord-Ouest a porté essentiellement sur l'équilibre, la qualité du gaz, les plateformes et la transparence. Une intégration plus poussée des marchés exigerait de concentrer davantage les efforts sur l'attribution des capacités, l'offre de services permettant d'accroître l'efficacité des échanges de gaz et des mesures visant à garantir que les tarifs de réseau (cost-plus ou basés sur le marché) offrent des incitations à l'investissement, notamment transfrontalier. Il est tout aussi important de mettre en œuvre des règles d'équilibrage non discriminatoires, transparentes et uniformisées par-delà les frontières nationales.

3. Concentration et consolidation

Dans 15 États membres, les trois plus grandes compagnies productrices contrôlent encore plus de 70 % de la capacité de production sur le marché de gros de l'électricité. Le niveau élevé de concentration du marché de gros de l'électricité est confirmé par le fait que le marché est modérément concentré dans 8 États membres seulement.

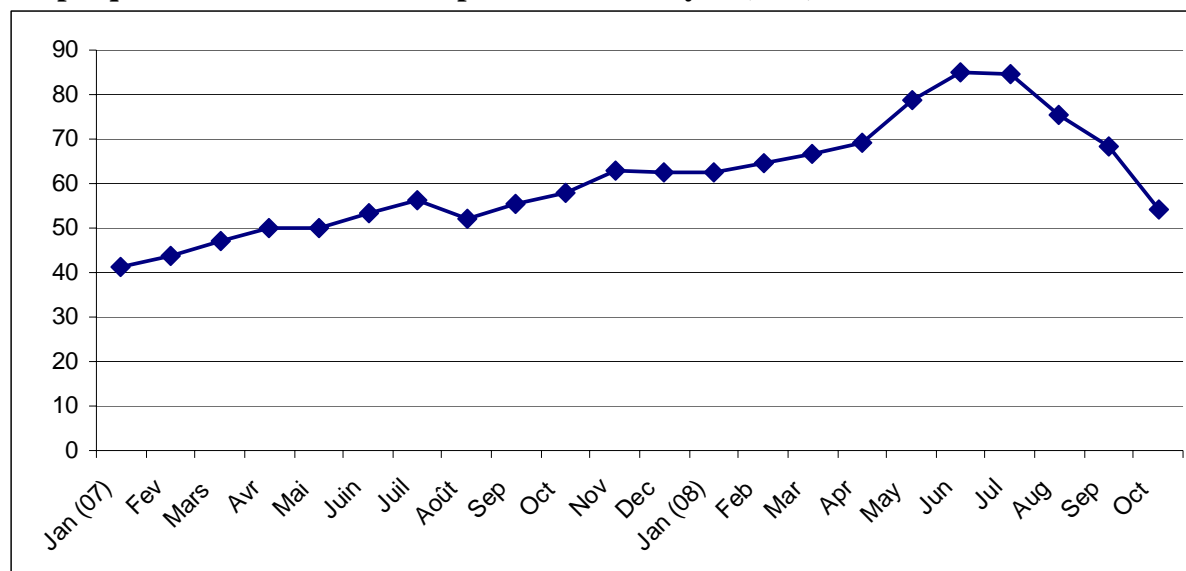


Source: Capgemini

4. Tendances en matière de prix

Les prix du gaz et de l'électricité ont été fortement influencés par l'augmentation des prix du pétrole sur le marché international. Durant la première moitié de 2008, le prix mensuel moyen du Brent a augmenté de 36 % en six mois¹³. De juillet à décembre 2008, le prix mensuel moyen du Brent a diminué de 64 % en raison de la crise économique mondiale et de la baisse de la demande de pétrole.

Graphique 5: Marché du Brent - prix mensuel moyen (en €)



Source: Platts

L'évolution du prix du pétrole sur le marché international a des répercussions sur les prix du gaz et de l'électricité car les accords d'approvisionnement en gaz à long terme sont indexés sur le prix du pétrole. Cette subordination du prix du gaz au prix du pétrole devrait s'atténuer à mesure que le marché fonctionnera mieux, que les sources d'approvisionnement en gaz seront plus diversifiées et que les conditions d'importation seront plus favorables. Les clauses de révision des prix permettent de calculer les différentiels de prix après une période déterminée (3 à 6 mois en général); la tendance à la baisse des prix du pétrole devrait à son tour entraîner une baisse des prix du gaz et de l'électricité en 2009.

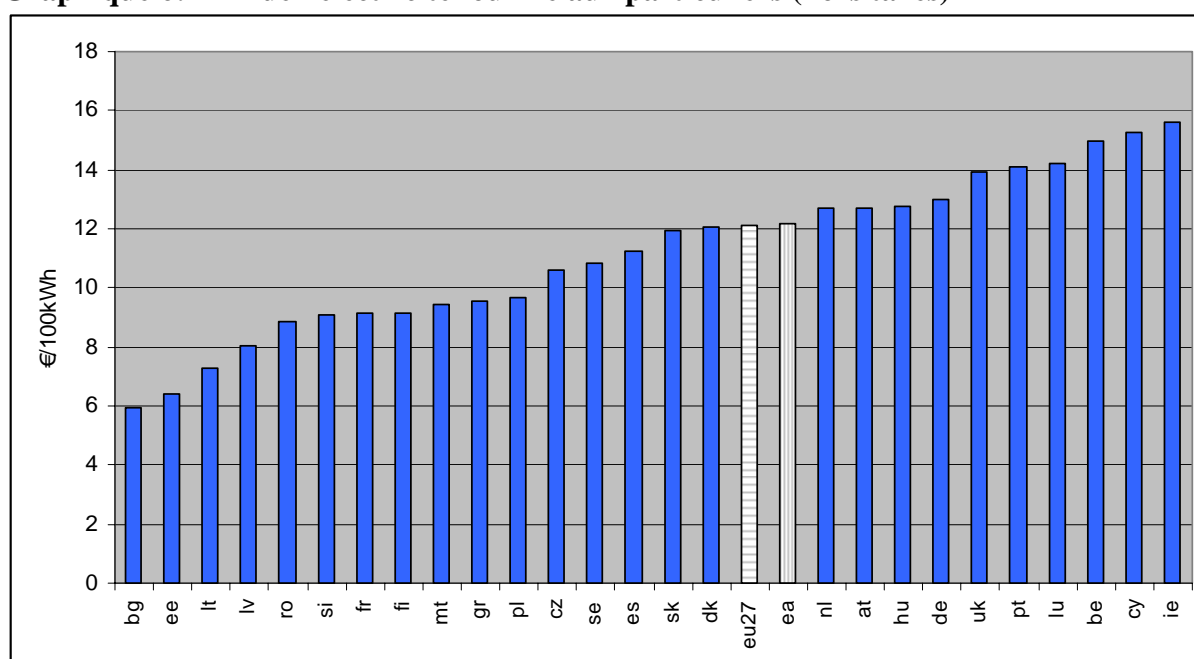
Les **prix de l'électricité** pour les particuliers dans la première moitié de 2008 ont considérablement varié, ce qui est le signe d'une intégration insuffisante des marchés. Plusieurs facteurs peuvent expliquer les différences de prix de l'électricité d'un État membre à l'autre. En premier lieu, il y a des écarts de coûts pour la production de l'électricité (notamment en fonction des sources d'énergie utilisées). Ensuite, il y a la disponibilité ou non d'une capacité de production suffisante. Un troisième facteur important est le niveau de concurrence sur le marché de gros et sur le marché de détail. Enfin, des prix réglementés peuvent aussi induire des variations de prix d'un État membre à un autre.

Pendant la période pour laquelle a été établi le rapport, l'augmentation des prix de l'électricité a été très variable selon les États membres. Les prix de l'électricité fournie aux ménages ont

¹³ Prix mensuel moyen du Brent, en €, comparaison janvier-juillet 2008.

augmenté en moyenne de presque 2 %¹⁴. Les prix de l'électricité fournie aux ménages ont augmenté notamment en Hongrie, en République tchèque, au Danemark, en Belgique, en Lettonie et à Chypre (plus de 13 % sur cette période). Il n'existe pas nécessairement de lien entre les augmentations importantes et les prix de l'électricité les plus élevés en valeur absolue, excepté pour Chypre et la Belgique. C'est en Irlande que les prix sont les plus élevés en valeur absolue (hors taxes), malgré une baisse de presque 8 %. Le graphique 6 montre que, dans les 5 États membres où les prix de l'électricité fournie aux ménages sont les plus bas, les prix sont réglementés¹⁵. Il semble donc que les écarts constatés dans les hausses de prix soient dus en partie à des mesures spécifiques (comme une réglementation des prix); il semble également que les États membres dans lesquels l'équilibre offre-demande s'est détérioré aient subi des augmentations de prix plus importantes.

Graphique 6: Prix de l'électricité fournie aux particuliers (hors taxes)¹⁶



Source: Eurostat

En termes de parités de pouvoir d'achat (PPA)¹⁷, les prix de l'électricité sont élevés pour les ménages en Hongrie, en Slovaquie, en Allemagne, à Chypre, au Danemark et en Pologne (toutes taxes comprises). Il se trouve que tous ces États membres, sauf l'Allemagne, ont réglementé les prix. Les prix de l'électricité fournie aux ménages sont plus bas en Finlande, en France, en Norvège, en Estonie, en Grèce et en Lettonie.

Les prix du gaz vendu aux ménages ont augmenté davantage que les prix de l'électricité (hors taxes): d'environ 5 % à 7 % au premier semestre 2008. Dans ce cas également, la réglementation des prix a une incidence sur la situation. En Roumanie, Irlande et, dans une

¹⁴ Analyse basée sur des données chiffrées d'Eurostat, en euros, hors taxes. Consommation DC et DD – voir le tableau 5.7 de l'annexe technique. Comparaison entre le deuxième semestre 2007 et le premier semestre 2008.

¹⁵ Les effets de la réglementation des prix sont analysés plus loin.

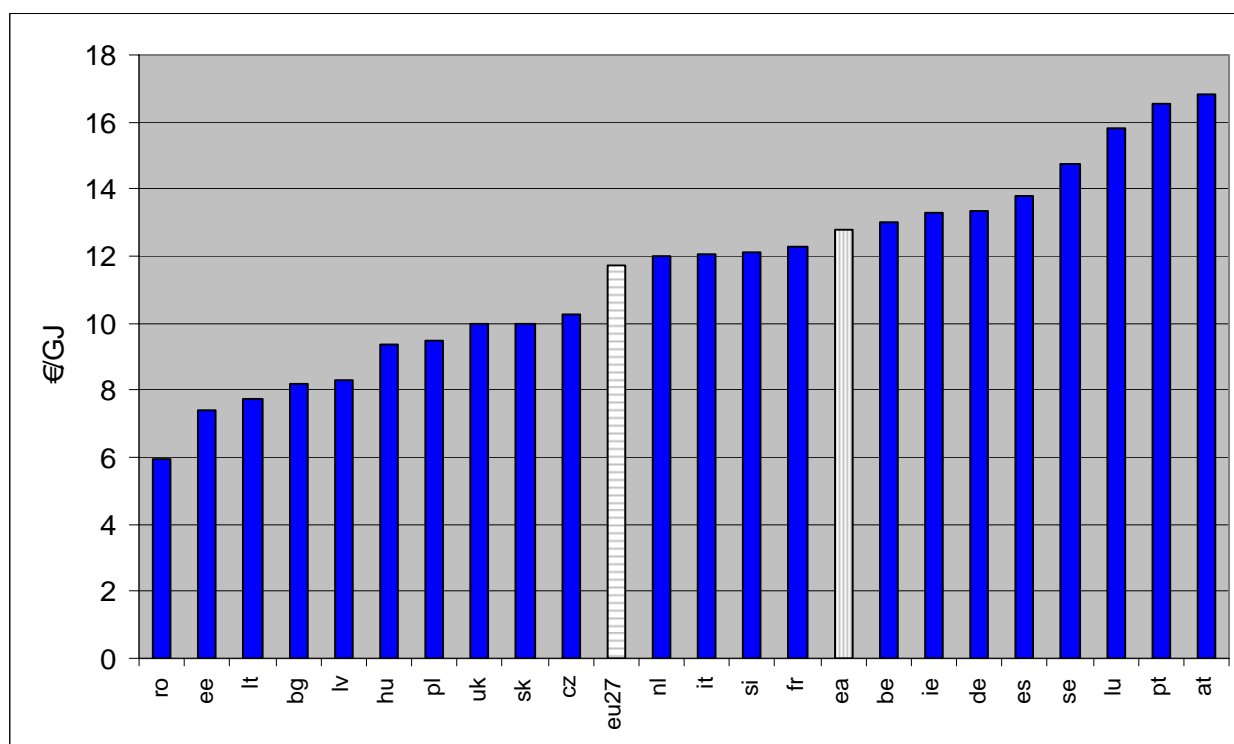
¹⁶ Eurostat, catégorie DC: consommation entre 2 500 kWh et 5 000 kWh.

¹⁷ La parité du pouvoir d'achat repose sur le taux de change d'équilibre des devises pour égaliser leur pouvoir d'achat. Elle permet de comparer les écarts de niveaux de vie entre différents pays car elle tient compte du coût relatif de la vie et des taux d'inflation. Voir le tableau 5.2 de l'annexe technique.

moindre mesure au Portugal, les particuliers ont bénéficié d'une baisse des prix (réglementés) du gaz. De la même manière, les prix les plus bas pour le gaz sont des prix réglementés (cela concerne sept pays: Roumanie, Estonie, Lituanie, Bulgarie, Lettonie, Hongrie et Pologne).

C'est au RU que le prix (non réglementé) du gaz vendu aux particuliers est le plus bas. Les prix du gaz sont également relativement modérés aux Pays-Bas. Ces deux États membres sont de gros producteurs nationaux de gaz.

Graphique 7: Prix du gaz fourni aux particuliers (hors taxes)¹⁸



Source: Eurostat

En termes de parités de pouvoir d'achat, c'est en Suède, en Bulgarie, en Autriche, au Portugal et en Slovénie que les particuliers paient leur gaz le plus cher; c'est au Royaume-Uni, en Hongrie, en Lettonie, en Irlande, en France et en Estonie que les prix du gaz sont les plus bas.

Aux Pays-Bas et en Suède, où les prix ne sont pas réglementés, l'augmentation des prix (du gaz et de l'électricité, hors taxes) supportée par les particuliers a été inférieure à la moyenne pour l'UE. La proportion élevée d'abonnés qui changent de fournisseur aux Pays-Bas laisse penser qu'une concurrence réelle sur le marché de détail contribue à éviter les hausses importantes de prix. Il en va de même en ce qui concerne les prix de l'électricité vendue aux particuliers au RU: si les prix du gaz ont augmenté pour les consommateurs britanniques, ils restent quand même les plus bas en termes de parités de pouvoir d'achat. Le fait que l'indexation des contrats à long terme de fourniture de gaz au RU dépende davantage des variations de prix sur les plateformes de négoce du gaz qu'en Europe continentale est un élément important¹⁹.

D'une manière générale, l'augmentation des prix du gaz pour les consommateurs industriels, durant le premier semestre 2008 (entre 5 % et 13 % - hors taxes), par rapport au deuxième semestre 2007, a été plus importante que celle des prix de l'électricité. Selon la tendance générale, les plus gros consommateurs industriels subissent les augmentations les plus fortes²⁰. Les consommateurs industriels de gaz ont également été confrontés à des hausses de prix significatives en Suède, en Slovaquie, au Luxembourg, en Allemagne, en Belgique, en

¹⁸ Catégorie Eurostat D2: consommation entre 20 GJ et 200 GJ.

¹⁹ Cf. enquête sectorielle, p. 105 et s.

²⁰ Cf. hausses moyennes des prix dans l'UE pour le gaz, dans différentes catégories Eurostat: I1: + 7 %; I2: + 9,74 %; I3: + 11,79 % et I4: + 15,38%.

République tchèque, en Hongrie, en Lituanie et en Estonie. Dans ce cas également, les écarts entre États membres sont le signe d'une concurrence trop faible sur le marché (de gros) et d'une intégration insuffisante des marchés.

En ce qui concerne les prix de l'électricité pour les consommateurs industriels, les hausses les plus remarquables ont été constatées en Autriche, en Belgique, en République tchèque, en Hongrie, en Slovaquie, en Lettonie et au Portugal. Il n'existe cependant pas nécessairement de rapport entre ces hausses importantes et les niveaux de prix élevés de l'électricité: durant le premier semestre 2008, c'est à Chypre, en Irlande, à Malte et en Slovaquie que les prix de l'électricité pour les consommateurs industriels étaient les plus élevés²¹.

5. Indépendance des gestionnaires de réseau

Pendant la période de référence, des progrès ont été accomplis concernant la «dissociation» des gestionnaires de réseau. En ce qui concerne la distribution, la dissociation fonctionnelle est devenue obligatoire dans tous les États membres depuis le 1^{er} juillet 2007. Dans de nombreux cas cependant, les gestionnaires de réseau de distribution (GRD) ont jusqu'à présent été lents à mettre réellement en œuvre la dissociation fonctionnelle. C'est le cas aussi bien dans le secteur du gaz que de l'électricité. Qui plus est, les États membres continuent de recourir largement aux dérogations en matière de dissociation au niveau de la distribution: Plus de la moitié des États membres exemptent les GRD ayant moins de 100 000 abonnés du respect des exigences relatives à la dissociation juridique, que ce soit pour l'électricité ou pour le gaz.

Au niveau du transport, certains États membres sont allés au-delà des exigences actuelles en matière de dissociation juridique et fonctionnelle. La dissociation de la propriété est mise en œuvre pour 15 GRT (gestionnaire de réseau de transport) dans le secteur électrique et pour 12 GRT dans le secteur gazier.

6. Régulation efficace par les régulateurs

Pendant la période de référence, les travaux du Forum européen de régulation du secteur électrique (Forum de Florence) et du Forum européen de régulation du secteur gazier (Forum de Madrid) ont porté essentiellement sur les progrès des initiatives régionales et le respect de la réglementation relative au gaz et à l'électricité. Les efforts incessants de l'ERGEG et l'implication de diverses parties concernées dans le cadre des initiatives régionales et des Forums de Florence et de Madrid n'ont pas abouti à la définition de normes ni d'approches communes applicables aux échanges transfrontaliers. C'est pour cette raison que les propositions présentées par la Commission européenne dans le cadre du troisième paquet relatif au marché intérieur de l'énergie prévoient la création d'une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie. Les principales tâches qu'il est proposé de confier à l'Agence visent à compléter, à l'échelon européen, les tâches de régulation effectuées par les régulateurs nationaux. Étant donné les inquiétudes sérieuses concernant l'indépendance des régulateurs dans certains États membres et puisque des régulateurs forts sont nécessaires au bon fonctionnement du marché, la Commission propose également de renforcer les pouvoirs des autorités de régulation.

²¹ Voir l'Annexe technique, graphique 5.3.

Une coopération réelle entre les GRT est aussi nécessaire aux fins de l'intégration des marchés. La Commission établira donc officiellement le Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport de gaz et le Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport d'électricité (ENTSOG et ENTSOE) qui auront pour mission d'harmoniser les règles d'accès au réseau et les règles de fonctionnement, de veiller à l'échange d'informations entre les GRT et de coordonner les nouveaux investissements.

7. Paramètre client

Pour que les consommateurs soient mieux informés de leurs droits, la Commission a organisé dans l'ensemble de l'UE une campagne d'information sur les droits des consommateurs et a établi la «liste de contrôle européenne pour le consommateur d'énergie», qui reprend les questions les plus fréquemment posées par les consommateurs concernant les marchés de détail de l'énergie de leur pays, dans leur langue. La Commission a en outre mis en place le forum des citoyens pour l'énergie²², en vue d'épauler les consommateurs en veillant au respect de leurs droits existants dans l'ensemble de l'UE et en leur fournissant des informations claires et simples sur les choix dont ils disposent en matière d'achat de gaz et d'électricité. Ce forum contribuera à la formulation de recommandations visant à améliorer l'application et le respect des droits des consommateurs d'énergie, ainsi que le fonctionnement des marchés de détail du gaz et de l'électricité; il préparera également des recommandations en matière de facturation. L'Eurobaromètre 2008 illustre la nécessité de fournir davantage d'informations aux consommateurs concernant le fonctionnement du marché intérieur du gaz et de l'électricité²³. Le tableau de bord des marchés de consommation est une nouvelle initiative de la Commission. Il couvrira les marchés du gaz et de l'électricité et contiendra des indicateurs clés comme les prix, les plaintes des consommateurs et leur degré de satisfaction, et les taux de changement de fournisseur.

Réaction des consommateurs – changement de fournisseur

Un petit nombre d'États membres seulement a pu fournir des chiffres globaux et complets concernant les changements de fournisseur. Pour ce qui est de l'électricité, la Belgique et la Suède ont rapporté, pour 2007, un taux de changement annuel d'environ 10 % par compteur de client «éligible» du marché de détail²⁴. Le taux annuel de changement de fournisseur pour les entreprises de taille moyenne était relativement important au Danemark et en Italie (plus de 20 %), ainsi qu'en Slovénie et en Suède (aux alentours de 10 %). C'est en Norvège, en Suède, aux Pays-Bas et au RU que le taux de changement de fournisseur est le plus élevé pour les petites entreprises et les ménages. Si l'on considère les taux annuels de changement par volume fourni, des taux élevés ont été rapportés pour les gros consommateurs industriels en Bulgarie, au Luxembourg, en Pologne, en Allemagne et en Espagne.

Pour le gaz, on ne dispose pas de chiffres cohérents. Concernant les taux de changement de fournisseur sur l'ensemble du marché de vente de gaz au détail, 7 pays membres seulement ont communiqué des chiffres par compteur de client éligible; 4 États membres ont fourni des chiffres par volume. Il est intéressant de noter les taux de changement (par compteur de client éligible) pour les petites entreprises et les ménages, notamment aux Pays-Bas (8,3 %) et au

²² La première réunion du forum de Londres a été organisée les 27 et 28 octobre 2008. Cf. le site internet de la DG TREN à l'adresse suivante: www.ec.europa.eu/energy/gas_electricity/forum_citizen_energy_en.htm.

²³ Voir graphiques 2.6 – 2.8 de l'annexe technique.

²⁴ Voir l'annexe technique, tableau 2.2.

Royaume-Uni (18,4 %). Les taux de changement pour l'ensemble du marché de détail du gaz (par volume) sont élevés au Danemark et en Espagne (+20 %) et, dans une moindre mesure, en Hongrie et en Allemagne.

Il existe sur ce point des différences notables entre les États membres dont le marché est mature, comme le RU, qui ont des taux de changement relativement élevés, et plusieurs autres marchés, où l'activité est faible voire nulle. Au niveau des petites entreprises et des ménages, les chiffres rapportés donnent à croire que les consommateurs d'électricité sont plus actifs que les consommateurs de gaz.

Prix réglementés

Conformément à la communication intitulée «Un marché unique pour l'Europe du 21^e siècle»²⁵, il faut continuer de centrer ledit marché sur les secteurs qui ont une incidence sur la vie quotidienne des consommateurs, par exemple l'énergie. Cela comprend les mesures de sauvegarde réglementaires communautaires existantes concernant le service universel, les obligations de service public et les consommateurs vulnérables.

La coexistence de marchés ouverts de l'énergie et de prix réglementés de l'énergie est assez fréquente dans les États membres de l'UE: dans plus de la moitié des États membres, les prix sont réglementés. Les États membres suivants ont des systèmes de réglementation des prix du gaz et de l'électricité: Bulgarie, Danemark, Estonie, France, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie et Espagne. La Grèce, Chypre et Malte réglementent les prix de l'électricité. L'Allemagne a aboli en 2007 son système de réglementation des prix pour l'électricité fournie aux ménages et aux petites entreprises. La Finlande a mis en place un régime de prix réglementés pour le gaz. Dans la plupart des États membres, la réglementation des prix ne s'applique pas qu'aux seuls particuliers.

La réglementation des prix de l'énergie demeure un obstacle sérieux au bon fonctionnement du marché intérieur de l'énergie, car elle a des effets négatifs qui peuvent fausser la concurrence (par exemple, la mise en place de barrières à l'entrée de nouveaux fournisseurs et des effets dissuasifs concernant le changement de fournisseur) et empêcher l'émission de signaux de prix corrects (qui influencent les investissements et les incitations destinées à promouvoir l'efficacité énergétique)²⁶. De plus, les mécanismes de contrôle des prix peuvent ne pas être compatibles avec le droit communautaire. Il ne faudrait pas confondre la protection des «consommateurs vulnérables» et le maintien d'une tarification réglementée pour tous les consommateurs, ou pour certaines catégories d'entre eux. Une réglementation des prix bien ciblée peut être nécessaire pour protéger certains consommateurs dans des conditions particulières.

C. SÉCURITÉ DE L'APPROVISIONNEMENT

Pour continuer à assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'UE, il faudra procéder à des investissements importants au cours des deux décennies à venir. C'est ce que

²⁵ "Un marché unique pour l'Europe du XXI^e siècle" COM(2007) 724 final, p. 5.

²⁶ Voir également la réglementation des prix de l'énergie aux utilisateurs finals. Document de synthèse de l'ERGEG (réf. E07-CPR-10-03, 18 juillet 2007)

confirme la Commission, dans sa communication sur la deuxième analyse stratégique de la politique énergétique²⁷, et l'Agence internationale de l'énergie²⁸.

Les États membres étaient censés transposer en droit national avant le 24 février 2008 la directive 2005/89/CE concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité et les investissements dans les infrastructures. À la date du présent rapport, 19 États membres ont notifié une transposition complète de la directive. Certains (Hongrie, Slovaquie et Pologne) ont imposé des restrictions à l'exportation d'électricité en invoquant comme argument la sécurité des approvisionnements. La législation communautaire ne permet pourtant aux États membres de prendre des mesures de sauvegarde provisoires que lorsque la sécurité physique ou la sûreté des personnes et des installations, ou l'intégrité des réseaux, sont menacées.

En ce qui concerne le gaz, la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la directive 2004/67/CE du Conseil du 26 avril 2004 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel est le document de référence²⁹. D'après la communication, le dispositif communautaire actuel n'est pas suffisant pour réagir en temps utile à une crise de l'approvisionnement en gaz qui dépasserait le niveau susceptible d'être géré par des mesures nationales. De plus, le manque de transparence empêche d'évaluer en temps réel la situation de l'approvisionnement en gaz et d'étudier les possibilités de réaction au sein de l'UE.

D. CONCLUSIONS

En 2007 et 2008, des efforts considérables ont été faits pour renforcer la concurrence sur le marché de gros; des progrès notables ont été faits dans le cadre des initiatives régionales. Une nouvelle tendance semble également se dégager en faveur de la construction d'infrastructures énergétiques. C'est fondamental pour en finir avec la segmentation qui caractérise depuis longtemps les marchés européens de l'énergie. La tendance va se poursuivre, mais cela demandera encore du temps car la planification et la construction de telles infrastructures requièrent de longues périodes de temps.

Le présent rapport dresse un bilan mitigé des progrès accomplis vers l'achèvement du marché intérieur de l'énergie. Si la situation sur les marchés plus matures montre les bénéfices potentiels de la libéralisation des marchés de l'énergie, des obstacles considérables à un fonctionnement efficace des marchés du gaz et de l'électricité persistent dans plusieurs secteurs et États membres. Les lacunes dans la mise en œuvre de la législation européenne dans les secteurs du gaz et de l'électricité sont un problème sérieux. La hausse récente des prix de l'énergie met en exergue la nécessité de donner la priorité absolue à l'intégration des marchés et au développement des échanges transfrontaliers. Il est par conséquent primordial que les réglementations relatives à l'électricité et au gaz soient correctement mises en œuvre dans tous les États membres. C'est pourquoi la Commission invite instamment les États membres, les autorités de régulation et l'industrie à prendre le plus rapidement possible les mesures qui s'imposent. Le troisième paquet de mesures sur le marché intérieur de l'énergie

²⁷ Deuxième analyse stratégique de la politique énergétique. - «Plan d'action européen en matière de sécurité et de solidarité énergétiques» {COM (2008) 781 final du 13 novembre 2008.

²⁸ Perspectives énergétiques mondiales pour 2008 de l'AIE (World Energy Outlook), AIE, Paris, 2008, p. 89.

²⁹ COM(2008) 769 final du 13 novembre 2008, disponible sur le site internet de la DG TREN.

visé à compléter la législation communautaire existante et ne doit pas servir d'excuse à une mise en œuvre défailante du deuxième paquet de mesures en vigueur. La Commission européenne envisagera d'entamer des procédures d'infraction en cas de non-conformité avec les dispositions des directives et règlements dans les domaines du gaz et de l'électricité.

En ce qui concerne la concentration des marchés, les progrès sont en général lents. Sur plusieurs marchés de gros, notamment, la concurrence est encore limitée et la liquidité insuffisante.

Des signes indiquent un début d'amélioration sur le marché de détail. Les États membres devraient faire des efforts supplémentaires pour communiquer des données complètes sur les changements de fournisseur.

Durant la période de référence, un problème important a été l'augmentation des prix de l'énergie, due en partie à l'augmentation des prix du pétrole sur le marché international. Cette dernière a entraîné des hausses significatives des prix finals de l'énergie. Dans certains États membres, les consommateurs industriels ont été confrontés à des hausses plus importantes que dans d'autres. Depuis l'été 2008, les prix des sources d'énergie primaire ont considérablement diminué. La concurrence et l'ouverture des marchés devraient garantir que ces baisses de prix sont répercutées sur les consommateurs finals.

Si des solutions de court terme telles que la réglementation des prix peuvent sembler bénéfiques dans le contexte d'une hausse rapide des prix de l'énergie, le présent rapport met en garde contre les conséquences de ce type de mesure: elles entament la confiance des investisseurs, dissuadent de nouveaux opérateurs d'entrer sur le marché et peuvent empêcher le marché intérieur de l'énergie de produire tous ses effets positifs. Au cours des deux prochaines décennies, l'UE, à l'instar d'autres régions du monde, doit répondre à des besoins considérables en investissements dans les infrastructures. À long terme, seul un marché intérieur du gaz et de l'électricité fonctionnant correctement peut envoyer les signaux de prix à même d'encourager les investissements.