

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT

Accompanying document to the

**COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND
THE EUROPEAN PARLIAMENT**

Prospects for the internal gas and electricity market

Implementation report

{COM(2006) 841 final}

Note: this report covers 25 of the 27 Member States. The situation in Bulgaria and Romania was reviewed by the Secretariat of the Energy Community, in the framework of its task to facilitate the development of Road Maps for the Parties of the Treaty as requested by the Ministerial Council and by the Permanent High Level Group of the Energy Community. These reports, released in June 2006, detail the state of play of the implementation of the appropriate acquis with respect, among others, to electricity and gas.

France

Main issues

Market opening and competition: L'ouverture des marchés reste largement théorique en France. Pour l'électricité, en juillet 2006, les nouveaux entrants concurrençant EDF ne fournissaient que 4,8% des sites éligibles. Hors gros consommateurs, sur le segment des PME, la pénétration des nouveaux entrants est quasi nulle avec 0,6% du marché. La pénétration étrangère, même incluant les fournisseurs français dont l'actionnaire principal est un fournisseur étranger, ne représente que 0,03% pour les petits et moyens consommateurs. Pour le gaz, les fournisseurs historiques GDF et Total contrôlent 95% des importations par des contrats de long terme. Au 1^{er} juin 2006, les nouveaux entrants ne fournissaient que 4,2% des sites éligibles. De façon générale, 50% des consommateurs éligibles ignorent qu'ils peuvent changer de fournisseur. Cette fermeture est notamment due au maintien, en violation des Directives, de tarifs de vente régulés significativement inférieurs au prix du marché et empêchant l'accès au marché des nouveaux entrants au bénéfice des opérateurs historiques.

Regulatory authorities: Les pouvoirs du régulateur sont insuffisants. Il devrait décider seul des tarifs d'accès. Dénué de pouvoirs en matière de surveillance des marchés, il n'a pas en outre les moyens de veiller au développement d'une concurrence effective sur le marché. Pour éviter les dérives en cours, seul, enfin, l'attribution d'une compétence sur les tarifs de fourniture est susceptible d'éviter des interférences politiques. Le régulateur n'a pas de compétence pour les questions transfrontalières.

Unbundling: La séparation des opérateurs de réseau demeure insuffisante. Les codes de bonne conduite ne permettent pas d'éviter les discriminations et demeurent largement méconnus des utilisateurs des réseaux. L'indépendance des dirigeants des gestionnaires de réseaux n'est en outre pas garantie. Enfin, la confusion d'image entretenue par les opérateurs historiques entre les activités de fourniture et de transport les fait bénéficier d'un avantage

concurrentiel indu.

Transparency: L'absence d'une véritable ouverture des marchés se manifeste par une transparence insuffisante. Les nouveaux entrants restent discriminés quant à l'accès à l'information auprès des gestionnaires de réseau. Au niveau de la génération, seul EDF dispose d'informations sur la disponibilité de l'essentiel du parc de production.

EU integration: Les capacités d'interconnexion électriques avec les pays voisins restent bien trop insuffisantes pour que se développe une concurrence transfrontalière importante.

Aperçu du cadre réglementaire

La France a mis en oeuvre les secondes directives gaz et électricité par la loi du 9 août 2004. Le marché est ouvert depuis cette date pour les seuls clients non domestiques. Une seconde loi de transposition, adoptée en novembre 2006, prévoit notamment l'ouverture des marchés aux clients domestiques au 1^{er} juillet 2007, la séparation juridique des gestionnaires de réseaux de distribution desservant plus de 100.000 clients par leur filialisation, une aggravation du système des tarifs régulés, un certain renforcement des pouvoirs du régulateur, et des mesures en faveur de la protection des consommateurs.

Mise en place en 2000, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) est une autorité administrative indépendante chargée de veiller au bon fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz. La CRE partage le rôle de régulateur des marchés de l'électricité et du gaz avec le Gouvernement, qui a un droit de veto quant aux tarifs d'utilisation des réseaux fixés par la CRE, ainsi que le Conseil de la concurrence et l'Autorité des marchés financiers, respectivement dans les domaines de la concurrence et des marchés financiers.

Les marchés français du gaz et de l'électricité sont ultra dominés par les opérateurs historiques Gaz de France (GDF) et Electricité de France (EDF), qui contrôlent les marchés de la production/importation et de la vente, ainsi que la presque totalité des réseaux de transmission et de distribution. La séparation juridique a été mise en oeuvre au niveau des réseaux de transmission mais non encore des réseaux de distribution.

Historiquement, les prix de l'électricité et du gaz étaient soumis à des tarifs réglementés par la puissance publique. L'ouverture du marché s'est traduit par le droit octroyé aux consommateurs devenus éligibles de quitter leur contrat sous tarif réglementé. Ceux-ci doivent donc, dans un premier temps, quitter le marché régulé, afin, dans un second temps, de pouvoir choisir librement leur fournisseur sur le marché ouvert à prix libre. EDF et GDF (ainsi que quelques distributeurs locaux) ont un monopole de fourniture du marché régulé.

La Commission européenne a envoyé à la France, en avril 2006, deux lettres de mise en demeure relatives à des infractions aux directives marché intérieur du gaz et de l'électricité, portant notamment sur le système de tarifs régulés de fourniture de gaz et d'électricité, qui empêchent l'arrivée de nouveaux entrants sur les marchés, ainsi qu'une insuffisante séparation fonctionnelle des gestionnaires de réseaux de gaz et d'électricité, ce qui ne permet pas de garantir leur indépendance.

En février 2006, Suez et GDF ont annoncé un projet de fusion entre les deux groupes qui a été approuvé par la Commission le 14 novembre et qui devrait être finalisé fin 2006.

Description of the market

Electricité

Contrôlée par l'Etat français, EDF domine le marché français, représentant une consommation de 480 TWh en 2005, avec une part de marché d'environ 87% des capacités de génération, ce

qui fait de la France un des marchés les plus concentrés en Europe. EdF a été transformée en société anonyme en 2004, la participation de l'Etat devant selon la loi rester supérieure à 70%. Deux autres acteurs ont une présence significative au niveau de la production: Electrabel-Suez et la SNET (groupe Espagnol Endesa) avec respectivement 4% et 2% de la puissance installée. Au total 58 fournisseurs, dont Total et GDF, détiennent des capacités de génération. La filiale d'EDF créée en septembre 2005, RTE, est l'unique gestionnaire du réseau de transport.

EDF gère un réseau de distribution représentant 95% de la distribution d'électricité, 150 entreprises locales de distribution assurant la gestion du réseau pour les 5% restant.

EDF exporte vers les pays voisins, les interconnexions étant souvent congestionnées. Le Régulateur français a imposé au 1^{er} décembre 2005 la suppression de la priorité d'accès des contrats historiques aux interconnecteurs avec la Belgique, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne (mais non avec la Suisse). Depuis le 1^{er} janvier 2006, l'allocation des capacités d'interconnexion avec les pays communautaires voisins fait l'objet d'enchères explicites. L'essentiel des transactions sur le marché de gros français sont effectués *over-the-counter* avec un volume de livraison physiques nettes de 200TWh en 2005, en hausse de 27% par rapport à 2004.

La bourse française de l'électricité Powernext a traité en 2005 20 TWh en *day-ahead*, soit une hausse de 39% par rapport à 2004. Depuis 2004, il existe un marché des volumes *futures* qui est en progression régulière avec 62 Twh négociés en 2005. La bourse allemande EEX propose depuis l'été 2005 des produits à livraison physique en France représentant 1,6 TWh pour les quatre derniers mois de 2005. Le 21 novembre 2006, le couplage des marchés belges, français et néerlandais a été mis en place.

Le marché de gros français peut être considéré de dimension nationale. Les prix de gros en France sont cependant assez fortement corrélés aux prix de gros allemands et britanniques sur l'EEX. Les prix spots en base cotés au deuxième trimestre 2006 sont en moyenne de 37,15 euro/MWh, soit en baisse de 9% par rapport au second trimestre 2005.

Les exportations françaises sont considérables, représentant 91 TWh en 2005, dont 50% à destination de la Suisse et de l'Italie. Les importations sont également importantes avec 32 TWh dont les deux tiers en provenance d'Allemagne.

Les sept entreprises les plus consommatrices d'électricité en France ont créé en mai 2006 un Consortium pour acheter en commun leur électricité par des contrats de long terme. Ce Consortium est susceptible de soulever des problèmes de concurrence, notamment si une grande proportion des contrats était passée avec EDF pour de longues durées, fermant ainsi le marché aux nouveaux entrants.

Des dispositions sociales en vue de protéger les clients les plus vulnérables ont été adoptées. Une partie du coût supporté par les fournisseurs à ce titre fait l'objet d'une compensation par la Contribution au Service Public de l'électricité.

Gaz

La consommation de gaz en France s'élève en 2005, à 49 Gm³. Le marché éligible représente 73% soit une consommation annuelle de 380 TWh de gaz.

Les importations n'ont cessé de croître depuis les années 70 pour s'élever à 38,79 Mtep en 2004. Les principaux fournisseurs de gaz naturel en France sont la Norvège (27%), la Russie (21%), les Pays-Bas (20%) et l'Algérie (12%). Les capacités d'importation françaises sont en cours d'extension en raison notamment de l'augmentation actuelle des capacités du point d'entrée d'Obergailbach, et de l'implantation future d'un nouveau terminal méthanier à Fos Cavaou.

La France compte cinq points d'entrée de gaz sur le territoire : la frontière avec la Belgique, le gazoduc en provenance de la Norvège, la frontière avec l'Allemagne, et les terminaux LNG

de Montoir dans l'ouest et de Fos-Sur-Mer dans le sud. Il existe par ailleurs deux points de sortie sur le territoire français à la frontière avec l'Espagne et avec la Suisse.

Il y a deux gestionnaires de réseaux de transport, filiales à 100% de, respectivement, GDF et Total : GDF Réseau transport opère environ 88 % du réseau de transport français, et Total Infrastructures Gaz France gère le réseau dans le sud-ouest du pays.

Il existe 22 gestionnaires de réseaux de distribution, dont Gaz de France Réseau Distribution, direction séparée de manière comptable et fonctionnelle au sein de GDF, qui opère environ 96 % du réseau de distribution français, et 21 Entreprises locales de distribution dont les plus importantes sont contrôlées par les municipalités.

L'activité des expéditeurs sur le réseau français se développe, avec, au 1er mai 2006, 21 expéditeurs actifs sur le réseau de GRTgaz et 8 sur celui de TIGF.

Principaux points

Tarifs régulés

Le niveau anormalement bas des tarifs régulés, notamment pour certaines catégories de consommateurs, constitue un obstacle à l'arrivée de nouveaux entrants au profit d'EDF et de GDF. Il représente en outre un frein à l'investissement dans de nouvelles capacités de production électriques.

Dans le cadre des obligations de service public prévues par les Directives, le droit des Etats Membres de mettre en place des réglementations tarifaires, pour assurer l'accès au gaz et l'électricité des clients vulnérables et le service universel d'électricité à prix raisonnable pour les plus petits consommateurs, est pleinement reconnue, pour autant que ces réglementations soient non discriminatoires et garantissent aux entreprises d'électricité et de gaz de l'Union européenne un égal accès aux consommateurs nationaux. Les règles françaises ne semblent cependant pas pouvoir être justifiées en tant qu'obligation de service public dès lors que l'obligation de fourniture à prix régulé ne fait pas l'objet d'une procédure d'appel d'offres, concerne tous les consommateurs éligibles et n'est pas limitée à des circonstances particulières, et que, enfin, le niveau du prix régulé n'est pas lié au prix du marché.

On notera notamment à cet égard le fait que, le contrat de service public entre EDF et l'Etat, signé en octobre 2005, prévoit que la hausse des tarifs aux clients résidentiels ne sera pas supérieure à l'inflation pendant les cinq premières années. L'absence de hausse des tarifs, de juillet 2003 à l'été 2006 amène même à mettre en doute l'adéquation des tarifs avec les coûts, notamment pour certains segments. Des subventions croisées entre les tarifs sont en outre créées créant de graves distorsions de concurrence.

Pour le gaz, l'évolution trimestrielle des tarifs a été supprimée par un arrêté du 28 avril 2006 pour GDF, aucune fréquence d'évolution des tarifs n'étant fixée. Outre les effets négatifs sur l'ouverture des marchés, le gel de l'évolution des tarifs entraîne une amélioration artificielle de la compétitivité du gaz par rapport au fioul domestique.

En conséquence, pour l'électricité, si une certaine concurrence s'exerce envers les clients éligibles, la grande majorité des sites reste soumise aux tarifs réglementés. Au 1er juillet 2006, seulement 13,8% des sites éligibles sont ainsi sortis du tarif régulé et sont soumis au prix du marché et à la concurrence. Pour le gaz, le marché effectivement ouvert est également considérablement limité. Au 1er juillet 2006, seulement 11,3% des sites éligibles sont sortis du tarif régulé et sont soumis au prix du marché et à la concurrence.

Le maintien d'un régime régulé par défaut nuit en outre à la connaissance de l'ouverture des marchés: 50% des éligibles ignorent qu'ils peuvent changer de fournisseur.

Les nouveaux entrants, mais aussi les opérateurs historiques, dénoncent ce système. Les gros consommateurs sont généralement en faveur du maintien d'un tarif régulé bien que certains mettent en cause leur volatilité et insistent sur le besoin essentiel de stabilité.

La seconde loi de transposition, adoptée en novembre 2006, permet le retour des plus gros consommateurs d'électricité à un tarif régulé, préalablement interdit, supprimant ainsi la seule portion du marché français où une concurrence effective pouvait s'exercer. La législation française tourne ainsi délibérément le dos à l'ouverture des marchés prévue par les directives en violation des obligations communautaires de la France.

Ouverture du marché et concurrence

Electricité

Au 1er juin 2006, soit deux ans après l'ouverture du marché aux clients non domestiques, les nouveaux entrants concurrençant EDF ne fournissent que 4,8% des sites éligibles représentant 14,8% du volume de consommation éligible. Sur le segment des PME (consommation entre 250 kW et 36 kVA), la pénétration des nouveaux entrants est quasi nulle avec 0,6% du marché.

L'ouverture européenne est très faible. La pénétration étrangère, même incluant les fournisseurs français dont l'actionnaire principal est un fournisseur étranger, ne représente que 6% du marché éligible. Avec seulement 0,05% en nombre de sites fournis, cette faible pénétration ne concerne en réalité que les plus grands consommateurs avec 3% des sites dont la puissance souscrite est supérieure à 250 kW, mais reste quasi inexistante pour les petits et moyens consommateurs (0,03%).

Etant donné la situation ultra dominante de EDF et son accès à une production nucléaire déjà en grande partie amortie et à bas coût, les *virtual power plant* (VPP), consenties par EDF dans le cadre de la procédure communautaire de contrôle des concentrations relative sa prise de participation dans l'électricien allemand EnBW constituent un élément indispensable de l'ouverture à la concurrence du marché français. En 2005, ces VPP ont ainsi représenté 56% des approvisionnements des opérateurs alternatifs. Si elles apportent une certaine liquidité au marché, ces VPP restent cependant tout à fait insuffisantes pour permettre le développement d'une concurrence réellement significative, d'autant qu'elles sont allouées aux prix du marché très au dessus des tarifs réglementés.

Un programme régulé de mise à disposition d'électricité par EDF est nécessaire au développement de la concurrence. Il résulte d'une consultation publique effectuée par la CRE que la quasi-totalité des acteurs partagent cette opinion.

Dans un contexte de hausse des prix, l'insuffisante liquidité du marché entraîne une volatilité importante du prix de l'électricité sur les marchés.

Gaz

Le marché du gaz français est caractérisé par des barrières à l'entrée élevées qui rendent l'accès au marché très difficile pour de nouveaux entrants. Il repose ainsi notamment, pour l'essentiel de ses approvisionnements, sur des contrats à long terme détenues par les fournisseurs historiques, GDF et Total contrôlant 95% des importations.

Au 1er juillet 2006, soit deux ans après l'ouverture du marché aux clients non domestiques, les nouveaux entrants ne fournissent que 4,2% des sites éligibles représentant 10,3 % du marché.

Un programme de mise à disposition temporaire de gaz par Total et GDF a été mis en place au 1er janvier 2005 pour trois ans. Les quantités concernées, 16 TWh annuelles, ne permettent que le développement d'une concurrence limitée.

L'existence d'importantes congestions sur le réseau de transport, entraînant l'existence de cinq zones d'équilibrage est un frein, majeur au développement de la concurrence. La concurrence se développe ainsi plus vite dans le Nord et l'Est de la France où le gaz en provenance du Nord de l'Europe est accessible. En revanche, l'insuffisance de ressources disponibles dans le sud de la France empêche les fournisseurs alternatifs d'être en mesure d'y faire des offres concurrentielles. Les programmes de mise à disposition de gaz restent à cet égard insuffisants.

Les règles d'allocation de capacité doivent continuer à évoluer afin de limiter le nombre de refus d'accès. Conformément au règlement européen n° 1775/2005, des mécanismes de *use it or lose it* de long terme doivent être mis en place. Dans le cadre des engagements pris auprès de la Commission européenne dans le dossier Marathon, GDF s'est engagé à réduire de quatre à deux le nombre de zones dépendant de GRTgaz au plus tard en janvier 2009: les actuelles zones Nord, Ouest et Est devront fusionner en une seule zone Nord. La mise en service d'un nouveau terminal gazier sur la méditerranée à Fos Cavaou, fin 2007, devrait aussi permettre une amélioration.

Séparation des gestionnaires de réseau

Bien que la situation s'améliore, notamment au niveau de la transmission, de nombreuses insuffisances persistent.

La CRE a indiqué que les codes de bonne conduite élaborés par les gestionnaires de réseaux de transport et de distribution en 2005 restent insuffisants en matière notamment de nondiscrimination.

Selon elle, leur accessibilité n'est pas toujours aisée et ils demeurent largement méconnus des utilisateurs des réseaux. L'indépendance des dirigeants des gestionnaires de réseaux doit également être mieux garantie, en évitant notamment que les mêmes dirigeants puissent être nommés au sein de la maison mère et du gestionnaire de réseau.

EDF et GDF gardent des identités visuelles proches pour leurs activités de fourniture et de gestionnaire de réseau de distribution. Il en est de même pour Total pour ses activités de gestionnaire de réseau de transport. Cette confusion peut conduire les consommateurs à penser qu'il encourt des risques en matière de qualité et continuité d'alimentation s'il change de fournisseur. En ignorant la séparation des activités, la communication institutionnelle de ces groupes renforce cet effet. L'importance de cette question est renforcée par l'existence d'une structure commune de distribution entre EDF et GDF, qui est en contact direct avec la clientèle, et peut favoriser une des entreprises aux dépens de nouveaux acteurs.

En l'absence de séparation juridique des gestionnaires de réseau de distribution avant le 1^{er} juillet 2007, leur indépendance effective soulève en outre des interrogations. Tout gestionnaire de réseau doit pouvoir décider de ses investissements en toute indépendance vis-à-vis de sa maison mère dans le cadre de l'enveloppe globale qui lui est allouée. Ce n'est pas le cas de Gaz de France Réseau Distribution, d'EDF Réseau Distribution et d'EDF Gaz de France Distribution pour les investissements importants. Une procédure d'infraction était en cours à ce titre et a entraîné le changement des dispositions en cause dans le cadre de la seconde loi de transposition de novembre 2006.

Un grand nombre d'opérateurs insistent sur l'importance du rattachement du stockage à une société indépendante ou au gestionnaire du réseau de transport, au lieu de l'entreprise de commercialisation.

Pouvoirs du régulateur

La nécessité d'une clarification des relations et des compétences entre le Ministère et le régulateur a été soulignée à plusieurs reprises par les acteurs du marché. Le Gouvernement a notamment un droit de veto quant aux tarifs d'utilisation des réseaux fixés par la CRE. La CRE n'a pas de pouvoir de surveillance des marchés qui appartient au Conseil de la concurrence. Les pouvoirs du régulateur doivent donc être accrues et inclure la surveillance des marchés, la fixation et l'approbation des tarifs d'accès au réseau, y compris la régulation ex-ante des tarifs d'accès au stockage, ainsi que la fixation des tarifs régulés pour éviter minimiser les influences politiques.

En outre, le stockage fait l'objet d'un accès négocié. Un grand nombre d'opérateurs insistent sur l'importance de la mise en place d'un accès régulé sous le contrôle ex-ante du régulateur.

La lourdeur des procédures administratives d'autorisation pour le développement de nouvelles capacités est enfin mise en cause par certains opérateurs.

Transparence

Les codes de bonne conduite élaborés par les gestionnaires de réseaux de transport et de distribution en 2005 restent insuffisants en matière de transparence.

Les fournisseurs ne bénéficient pas d'un accès identique aux dossiers des clients dans les systèmes d'information des gestionnaires de réseaux de distribution. Dans le domaine du gaz notamment, les gestionnaires de réseau de transport doivent publier sur leur site internet un catalogue de prestations comportant les règles de tarification correspondantes.

Dans le domaine de l'électricité, la transparence au niveau de la production est mise en cause pour les nouveaux entrants. Les producteurs français ne sont soumis à aucune obligation de publication d'information ex ante ou ex post en ce qui concerne la disponibilité, la structure ou le fonctionnement du parc de production. Seul EDF dispose ainsi d'informations sur la disponibilité de l'essentiel du parc de production. EDF Trading dispose en outre ainsi d'informations privilégiées par rapport aux autres traders du marché. Des «Chinese walls» entre EDF Trading et EDF Production sont à ce titre nécessaires.

Intégration communautaire

Dans le domaine de l'électricité, les capacités d'interconnexions avec les pays voisins restent très insuffisantes pour que se développent une concurrence transfrontalière importante. Le taux d'interconnexion avec la Péninsule ibérique est ainsi l'un des plus bas d'Europe. Les interconnexions avec la Belgique et l'Allemagne ne permettent pas le développement de marchés régionaux.

Pour le gaz, la capacité d'importation totale est d'environ 70 Gm³/an. Le sud du pays ne dispose pas de capacités d'interconnexions suffisantes. La nouvelle interconnexion d'Euskadour avec l'Espagne en service depuis juillet 2006, ainsi surtout que la mise en service fin 2007 d'un nouveau terminal méthanier à Fos Cavaou, représentant 20% de la consommation de gaz, devrait remédier à la situation, le flux dominant devenant sud/nord.

Conclusion

La France doit mettre en place un cadre législatif et réglementaire permettant la mise en oeuvre effective de l'ouverture des marchés. La régulation des prix doit être réformée de façon à permettre le développement d'un choix effectif pour les consommateurs, en se concentrant notamment sur la protection des plus vulnérables. Le bas niveau artificiel des prix aura également un effet négatif en terme d'investissement avec un risque accru de rupture de fourniture gazière et électrique.

Au-delà, la position ultra dominante d'EDF et de GDF, et leur accès à une énergie à bas coût par, respectivement, la génération nucléaire et des contrats d'importation de long terme, constituera pour les années à venir un frein très important à l'introduction d'une concurrence effective. La mise en place de programmes régulés de mise à disposition d'électricité et de gaz par EDF et GDF, dans des conditions permettant le développement d'une concurrence effective, semble à ce titre indispensable. Les règles de concurrence doivent également être pleinement appliquées au niveau national comme communautaire.

Dans la perspective notamment de l'ouverture du marché pour les clients résidentiels, la confusion d'image entretenue entre les activités concurrentielles et de gestionnaire des réseaux de distribution d'EDF et de GDF présente un grave risque de distorsion de concurrence. La faible connaissance de l'ouverture des marchés par les PME fait enfin craindre un schéma aggravé pour les particuliers.

Si rien n'est fait, il existe un risque très important d'échec de l'ouverture des marchés en France au détriment des consommateurs, entreprises comme particuliers.