

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 juin 1994.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur :

1° la proposition de résolution, présentée en application de l'article 73 bis du Règlement par M. Jacques OUDIN sur la proposition de directive du Conseil concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et sur la proposition de directive du Conseil concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel (n° E-211),

2° la proposition de résolution, présentée en application de l'article 73 bis du Règlement par M. Félix LEYZOUR, Mme Marie-Claude BEAUDEAU, M. Jean-Luc BÉCART, Mmes Danielle BIDARD-REYDET, Michelle DEMESSINE, Paulette FOST, Jacqueline FRAYSSE-CAZALIS, MM. Jean GARCIA, Charles LEDERMAN, Mme Héliène LUC, MM. Louis MINETTI, Robert PAGÈS, Ivan RENAR, Robert VIZET et Henri BANGOU sur la proposition de directive du Conseil concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et sur la proposition de directive du Conseil concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel (n° E-211),

Par M. Henri REVOL,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, vice-présidents; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, secrétaires; Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, Marcel Bouy, Didier Borotra, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Raymond Cayrel, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginésy, Jean Grandon, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, René Marquès, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gérard Miquel, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Reusch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Souplet, Fernand Tardy.

Voir les numéros :

Sénat : 387 et 425 (1993-1994).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. LES PROPOSITIONS DE RÉOLUTION	5
A. LA PROPOSITION N° 387 PRÉSENTÉE PAR M. JACQUES OUDIN	5
B. LA PROPOSITION N° 425 PRÉSENTÉE PAR M. FÉLIX LEYZOUR ET CERTAINS DE SES COLLÈGUES	6
II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	7
PROPOSITION DE RÉOLUTION	9
ANNEXE : TABLEAU COMPARATIF	13

Mesdames, Messieurs,

Après s'être intéressée à la déréglementation d'un certain nombre de secteurs, la Commission européenne se penche depuis deux ans sur celle des secteurs de l'électricité et du gaz. Contrairement, par exemple, au télécommunications, aucune évolution technique ne justifie une telle démarche dans ce domaine. Il apparaît cependant nécessaire de faire progresser le marché européen de l'énergie. Mais il semble que la Commission propose, pour ce faire, des solutions qui bouleverseraient fondamentalement l'organisation électrique et gazière des Etats membres et présenterait de réels dangers pour ce secteur stratégique.

Le Premier ministre a accepté de déposer sur le Bureau des assemblées parlementaires les propositions de directives concernant des règles communes relatives au marché intérieur de l'électricité et du gaz, qui avaient été publiées par la Commission européenne le 21 février 1992.

Ces propositions, qui illustrent l'interprétation très libérale du Traité de Rome donnée par la Commission, ont été repoussées à deux reprises par le Conseil des ministres, lors de ses réunions du 21 mai et du 30 novembre 1992. Elles ont également fait l'objet d'amendements du Parlement européen, qui a rendu son avis le 17 novembre 1993.

Dans ces conditions, la Commission a formulé de nouvelles propositions le 7 décembre 1993. Ces dernières ont été publiées le 7 mars 1994.

C'est donc sur ces propositions modifiées que la Commission des Affaires économiques et du Plan est saisie de deux propositions de résolution :

- la proposition n° 387 présentée par M. Jacques Oudin, qui a, par ailleurs, réalisé un remarquable rapport ⁽¹⁾ sur le marché intérieur du gaz et de l'électricité, au nom de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes ;

- la proposition n° 425 de M. Félix Leyzour et plusieurs de ses collègues.

L'importance et les développements récents de la construction de l'Europe de l'énergie, en particulier dans les secteurs de l'électricité et du gaz, ont conduit votre rapporteur à présenter un rapport d'information ⁽²⁾ qui procède à une étude approfondie de la question et justifie la position de la Commission des Affaires économiques et du Plan sur les propositions modifiées de la Commission européenne.

Il se permet donc de renvoyer au rapport d'information n° 491 et se contentera d'une brève analyse dans le présent rapport.

(1) Rapport Sénat n° 459 : «Electricité et gaz : pour un marché intérieur respectueux du service public».

(2) Rapport Sénat n° 491 : «Marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel. Quelle politique pour la France?»

I. LES PROPOSITIONS DE RÉSOLUTION

Il faut souligner que les deux propositions de résolution, déposées en application de l'article 73 bis du Règlement du Sénat et soumises à l'examen de la Commission des Affaires économiques et du Plan, invitent le Gouvernement à s'opposer à l'adoption, en l'état, des directives concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel.

A. LA PROPOSITION N° 387 PRÉSENTÉE PAR M. JACQUES OUDIN

La proposition n° 387 comprend deux volets. Le premier concerne directement les propositions de directives, le second étant plutôt d'ordre institutionnel.

● En premier lieu, la proposition n° 387 vise les deux points les plus sensibles des dispositions présentées par la Commission européenne.

Elle affirme, tout d'abord, que l'objectif de réalisation du marché intérieur de l'électricité et du gaz ne peut être atteint que dans le respect des missions d'intérêt général incombant traditionnellement aux entreprises de ce secteur et que, en vertu du principe de subsidiarité, l'organisation des services publics relève de la compétence des États membres.

En conséquence, la proposition invite le Gouvernement :

- à rappeler au Conseil des ministres ce principe, ainsi que celui de l'égalité des citoyens devant le service public ;

- à préciser ce que sont les missions d'intérêt économique général, qui doivent être prioritaires et ne doivent pas pouvoir être remises en cause après l'adoption des directives.

Par ailleurs, la proposition invite le Gouvernement à refuser toute forme d'accès des tiers au réseau, en raison des risques très grands et du bénéfice hypothétique que présente celui-ci.

En second lieu, la proposition souligne que l'utilisation actuelle faite par la Commission de l'article 90-3 du Traité de Rome nuit au fonctionnement démocratique de l'Union européenne, dans la mesure où elle lui permet de prendre seule des directives, dès lors qu'elles concernent le respect des règles de concurrence par les entreprises de service public.

Or, la Commission, avant d'accepter de formuler ses propositions sur la base de l'article 100 A du Traité -qui implique la participation du Parlement européen et du Conseil au processus décisionnel- avait, dans un premier temps, souhaité fonder ses propositions sur la base de l'article 90-3.

Dans ces conditions, la proposition présentée par M. Jacques Oudin invite le Gouvernement à intervenir pour qu'une réforme de cet article soit opérée lors de la révision institutionnelle de 1996 afin que le Parlement et le Conseil européen soient «*systématiquement associés au processus décisionnel*».

B. LA PROPOSITION N° 425 PRÉSENTÉE PAR M. FÉLIX LEYZOUR ET CERTAINS DE SES COLLÈGUES

La proposition n° 425 demande au Gouvernement de s'opposer à l'adoption du projet d'acte communautaire n° E-211 et, plus généralement, de toute proposition de directive qui tendrait à «*remettre en cause l'exercice des missions de service public en matière d'énergie et à priver chaque Etat du choix de sa politique énergétique*».

Pour fonder son dispositif, la proposition s'appuie sur un certain nombre de considérations, tenant notamment au fait que :

- la mission de service public doit être sauvegardée et elle est «*incompatible avec le Traité CEE*» ;

- la modernisation du service public doit se réaliser dans le respect de ces missions et «*des droits et acquis des personnels*» ;

- on ne peut que regretter le maintien des propositions relatives à l'accès des tiers au réseau ;

- enfin, la proposition de résolution estime indispensable de respecter la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

La proposition n° 425 s'oppose donc «en bloc» à l'adoption du projet communautaire n° E-211.

Egalement défavorable à l'adoption de ce projet en l'état, votre commission vous propose d'adopter l'essentiel du dispositif de la proposition n° 387 présentée par M. Jacques Oudin, tout en la modifiant sur un point et en la complétant sur d'autres.

● Votre commission propose tout d'abord de soutenir l'amendement du Parlement européen tendant à instituer une **période transitoire** préalable à la mise en place du marché intérieur de l'électricité et du gaz, dans le but d'**harmoniser les politiques** menées par les membres, notamment dans les domaines fiscal et environnemental. Il est évident qu'on ne peut prétendre améliorer les conditions de transparence et de concurrence dans ces secteurs si l'on ne procède pas à une harmonisation préalable des politiques qui encadrent l'exercice de ces activités.

● S'agissant des **missions d'intérêt économique général**, votre commission souhaite :

- d'une part, que l'Union européenne établisse un ensemble de principes acceptables par tous, sous la forme d'une **liste de missions non exhaustive et indicative** ;

- d'autre part et parallèlement, que **chaque Etat membre puisse, au-delà de cette liste, définir les missions** qu'il estime devoir imposer à ses opérateurs. Les traditions sont, en effet, très diverses dans ce domaine et on ne peut demander aux Etats bénéficiant de services publics de qualité de sacrifier ceux-ci sur l'autel du libéralisme.

● **Votre commission estime, en outre, que la séparation des comptes des activités de production, de transport, de stockage et de distribution n'est pas adaptée aux spécificités du secteur gazier. Elle nuirait aux capacités de négociation des opérateurs gaziers, qui sont confrontés à une sorte de cartel des producteurs, et irait donc à l'encontre de leur efficacité économique. Il est essentiel que, dans ce domaine également, il soit tenu compte de la diversité des situations. Il est évident qu'une libéralisation du secteur dans un Etat membre auto-suffisant n'entraîne pas les mêmes dangers en matière de sécurité d'approvisionnement que dans un pays dépendant de l'extérieur.**

Le rapport d'information présenté par votre rapporteur au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan souligne, de plus, que le taux de dépendance énergétique de l'Union européenne devrait s'accroître au cours des prochaines années.

Dans ces conditions, la sécurité d'approvisionnement doit constituer un objectif prioritaire.

● **Cet argument plaide également en faveur du refus de toute forme d'accès des tiers au réseau, celui-ci -ainsi que votre commission l'a développé dans le rapport précité- présentant de graves inconvénients.**

● **Par ailleurs, votre commission souhaite que l'option ouverte aux Etats membres en ce qui concerne l'ouverture à la concurrence de la production d'électricité, qui leur permet de choisir entre l'octroi de licences et la procédure d'appel d'offres, soit clarifiée, car elle comporte à l'heure actuelle une contradiction.**

● **Enfin, votre commission a repris la proposition de M. Jacques Oudin concernant la réforme de l'article 90-3 du Traité de Rome qui devrait intervenir lors de la révision institutionnelle de 1996. Ce volet n'entre pas directement dans ses compétences, mais elle a considéré qu'il allait dans le sens d'un renforcement de la démocratie, qui veut que les organes élus de l'Union européenne soient mieux associés au processus décisionnel.**

Dans ces conditions, votre commission a décidé d'adopter la proposition de résolution ci-après.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

(Texte adopté par la commission en application de l'article 73 bis du Règlement du Sénat)

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

sur la proposition de directive du Conseil concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et sur la proposition de directive du Conseil concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel (n° E-211)

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition d'acte communautaire n° E-211,

Vu la proposition modifiée présentée par la Commission européenne le 7 décembre 1993 ;

Considérant que cette proposition a pour objet de réaliser le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel ;

Considérant qu'en l'absence de politique commune de l'énergie, il apparaît nécessaire d'instituer une période transitoire visant à l'harmonisation des conditions d'exercice des activités des secteurs électrique et gazier ;

Considérant que l'objectif de réalisation du marché intérieur ne saurait être atteint que dans le respect des missions d'intérêt économique général incombant traditionnellement aux entreprises de ces secteurs et que les « obligations de service public » sont définies de façon très restrictive et limitative par la proposition modifiée de la Commission ;

Considérant qu'en vertu du principe de subsidiarité, l'organisation des services publics relève de la compétence des États membres de l'Union européenne ;

Considérant que l'Accès des Tiers au Réseau (ATR) présente des risques très grands pour un bénéfice hypothétique, tant dans le secteur du gaz naturel que dans celui de l'électricité ;

Considérant que la séparation des comptes entre les activités de production, de transport, de stockage et de distribution n'est pas adaptée à la spécificité du secteur gazier et peut nuire à l'efficacité économique de l'ensemble des opérateurs ;

Considérant que les propositions relatives à l'ouverture à la concurrence de la production d'électricité comportent une contradiction ;

Considérant que la Commission européenne avait initialement envisagé d'adopter la présente proposition d'acte communautaire sur la base de l'article 90-3 du Traité de Rome, c'est à dire sans intervention du Parlement européen et du Conseil et que cet article, tel qu'il est utilisé par la Commission et interprété par la Cour de Justice des Communautés européennes nuit au fonctionnement démocratique de l'Union européenne ;

Invite, par conséquent, le Gouvernement :

à proposer l'instauration d'une période de transition destinée à harmoniser les conditions d'exercice des activités des secteurs électrique et gazier, en particulier les législations fiscale et environnementale ;

à rappeler au Conseil de l'Union européenne la compétence des États membres en matière d'organisation des services publics et le principe de l'égalité des citoyens devant le service public ;

à défendre le principe de l'établissement d'une liste indicative des missions d'intérêt économique général, chaque État membre pouvant définir les missions qu'il souhaite imposer à ses opérateurs dans le respect de sa tradition juridique et politique ;

à donner à ces missions, s'agissant de la France, la priorité sur toute autre considération ;

à refuser toute forme d'accès des tiers au réseau, tant dans le secteur de l'électricité que dans celui du gaz ;

à souligner que la séparation des comptes nuit à l'efficacité économique des opérateurs électriques et gaziers ;

à demander à la Commission une clarification des propositions relatives à l'ouverture à la concurrence de la production d'électricité de façon à ce que l'option entre le système d'octroi de licences et la procédure d'appel d'offres soit réelle ;

Invite le Gouvernement à mettre tout en oeuvre pour qu'une réforme de l'article 90-3 du Traité de Rome intervienne lors de la révision institutionnelle de 1996 afin que le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne soient systématiquement associés au processus décisionnel.

ANNEXE : TABLEAU COMPARATIF

**Proposition de résolution
présentée par M. Jacques Oudin
(n° 387 - 1993-1994)**

Le Sénat,

*Vu la proposition d'acte
communautaire n° E-211 ;*

*Vu la proposition modifiée
présentée par la Commission le 7
décembre 1993 ;*

*- Considérant que cette
proposition a pour objet de
réaliser le marché intérieur de
l'électricité et du gaz naturel ;*

**Proposition de résolution
présentée par M. Felix Leyzour
(n° 425 - 1993-1994)**

Le Sénat,

*Vu l'article 88-4 de la
Constitution,*

*Vu les propositions de directive,
concernant des règles communes
pour le marché intérieur de
l'électricité et du gaz naturel,*

*Vu la jurisprudence établie par
la Cour de justice européenne
notamment par son arrêt du 27
avril 1994 (Gerechtshof te Arnhem
- commune d'Almelo e.a. contre
N.V. Energiebedrijf Ijsselmij),*

**Proposition de résolution
de la commission**

Le Sénat,

*Vu l'article 88-4 de la
Constitution,*

*Vu la proposition d'acte
communautaire n° E-211,*

*Vu la proposition modifiée pré-
sentée par la Commission euro-
péenne le 7 décembre 1993 ;*

*Considérant que cette proposi-
tion a pour objet de réaliser le mar-
ché intérieur de l'électricité et du
gaz naturel ;*

*Considérant qu'en l'absence de
politique commune de l'énergie, il
apparaît nécessaire d'instituer une
période transitoire visant à
l'harmonisation des conditions
d'exercice des activités des secteurs
électrique et gazier ;*

**Proposition de résolution
présentée par M. Jacques Oudin
(n° 387 - 1993-1994)**

- Considérant que cet objectif ne saurait être atteint que dans le respect des missions d'intérêt économique général incombant traditionnellement aux entreprises de ces secteurs ;

**Proposition de résolution
présentée par M. Felix Leyzour
(n° 425 - 1993-1994)**

- Estime que la mission d'un service public national démocratisé en matière d'énergie est un point d'appui nécessaire au redressement économique, à la lutte pour l'emploi et à l'aménagement du territoire et qu'elle n'est aucunement incompatible avec le traité C.E.E.

La souveraineté nationale doit être respectée en matière de statut des personnels, des critères de service public et de monopole public.

La déréglementation du service public irait à l'encontre de la création d'emplois nouveaux comme elle met en cause le principe d'une tarification respectant l'égalité des usagers devant le service assuré.

- Considère que l'indispensable modernisation du service public doit se réaliser dans le respect de la qualité du service, de la sécurité, des rapports avec les usagers et le respect des droits et acquis des personnels.

Le service public qui refuse la logique d'une gestion subordonnant tout à la rentabilité financière est le meilleur garant des coopérations internationales.

- Considérant qu'en vertu du principe de subsidiarité, l'organisation des services publics relève de la compétence des Etats membres de l'Union européenne ;

**Proposition de résolution
de la commission**

Considérant que l'objectif de réalisation du marché intérieur ne saurait être atteint que dans le respect des missions d'intérêt économique général incombant traditionnellement aux entreprises de ces secteurs et que les « obligations de service public » sont définies de façon très restrictive et limitative par la proposition modifiée de la Commission ;

Considérant qu'en vertu du principe de subsidiarité, l'organisation des services publics relève de la compétence des Etats membres de l'Union européenne ;

**Proposition de résolution
présentée par M. Jacques Oudin
(n° 387 - 1993-1994)**

- *Considérant que l'Accès des Tiers au Réseau (A.T.R.) présente des risques très grands pour un bénéfice hypothétique, dans le secteur du gaz naturel comme dans celui de l'électricité ;*

- *Considérant que la Commission a envisagé, dans un premier temps, de prendre la présente proposition d'acte communautaire sur la base de l'article 90-3 du Traité de Rome, c'est-à-dire sans intervention du Parlement européen et du Conseil ;*

- *Considérant que l'article 90-3, tel qu'il est utilisé par la Commission européenne et interprété par la Cour de justice des Communautés européennes, nuit au fonctionnement démocratique de l'Union européenne ;*

**Proposition de résolution
présentée par M. Felix Leyzour,
(n° 425 - 1993-1994)**

- *Regrette que la Commission ait maintenu ses propositions sur l'accès des tiers aux réseaux que condamne pourtant une majorité de pays membres.*

- *Estime indispensable de respecter la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz.*

**Proposition de résolution
de la commission**

Considérant que l'Accès des Tiers au Réseau (ATR) présente des risques très grands pour un bénéfice hypothétique, tant dans le secteur du gaz naturel que dans celui de l'électricité ;

Considérant que la séparation des comptes entre les activités de production, de transport, de stockage et de distribution n'est pas adaptée à la spécificité du secteur gazier et peut nuire à l'efficacité économique de l'ensemble des opérateurs ;

Considérant que les propositions relatives à l'ouverture à la concurrence de la production d'électricité comportent une contradiction ;

Considérant que la Commission européenne avait initialement envisagé d'adopter la présente proposition d'acte communautaire sur la base de l'article 90-3 du Traité de Rome, c'est à dire sans intervention du Parlement européen et du Conseil et que cet article, tel qu'il est utilisé par la Commission et interprété par la Cour de Justice des Communautés européennes nuit au fonctionnement démocratique de l'Union européenne ;

**Proposition de résolution
présentée par M. Jacques Oudin
(n° 387 - 1993-1994)**

Invite le Gouvernement

- à rappeler au Conseil de l'Union européenne la compétence des Etats membres en matière d'organisation des services publics et le principe de l'égalité des citoyens devant le service public ;

- à préciser ce que sont les missions d'intérêt économique général et à veiller à ce que ces missions, qui doivent avoir priorité sur toute autre considération, ne puissent être remises en cause après l'adoption des propositions de directives ;

- à refuser toute forme d'accès des tiers au réseau, dans le secteur de l'électricité comme dans celui du gaz naturel ;

**Proposition de résolution
présentée par M. Felix Leyzour
(n° 425 - 1993-1994)**

- Demande en conséquence au Gouvernement de s'opposer à l'adoption de la proposition de directive E-211 et de toute directive de la Commission qui tendrait à remettre en cause l'exercice des missions de service public en matière d'énergie et à priver chaque Etat du choix de sa politique énergétique.

**Proposition de résolution
de la commission**

Invite, par conséquent, le Gouvernement :

à proposer l'instauration d'une période de transition destinée à harmoniser les conditions d'exercice des activités des secteurs électrique et gazier, en particulier les législations fiscale et environnementale ;

à rappeler au Conseil de l'Union européenne la compétence des Etats membres en matière d'organisation des services publics et le principe de l'égalité des citoyens devant le service public ;

à défendre le principe de l'établissement d'une liste indicative des missions d'intérêt économique général, chaque Etat membre pouvant définir les missions qu'il souhaite imposer à ses opérateurs dans le respect de sa tradition juridique et politique ;

à donner à ces missions, s'agissant de la France, la priorité sur toute autre considération ;

à refuser toute forme d'accès des tiers au réseau, tant dans le secteur de l'électricité que dans celui du gaz ;

à souligner que la séparation des comptes nuit à l'efficacité économique des opérateurs électriques et gaziers ;

**Proposition de résolution
présentée par M. Jacques Oudin
(n° 387 - 1993-1994)**

Invite en outre le Gouvernement à mettre tout en oeuvre pour qu'une réforme de l'article 90-3 du Traité de Rome intervienne lors de la révision institutionnelle de 1996 afin que le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne soient systématiquement associés au processus décisionnel.

**Proposition de résolution
présentée par M. Felix Leyzour
(n° 425 - 1993-1994)**

**Proposition de résolution
de la commission**

à demander à la Commission une clarification des propositions relatives à l'ouverture à la concurrence de la production d'électricité de façon à ce que l'option entre le système d'octroi de licences et la procédure d'appel d'offres soit réelle ;

Invite le Gouvernement à mettre tout en oeuvre pour qu'une réforme de l'article 90-3 du Traité de Rome intervienne lors de la révision institutionnelle de 1996 afin que le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne soient systématiquement associés au processus décisionnel.