

N° 209

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

Assemblée des parlementaires européens du 18 décembre 1991

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1) instituée par l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée.

sur

les développements récents de la politique communautaire de l'énergie

Par M. André ROUVIÈRE,

Senateur

1- Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, président, Michel Caldagues, Claude Estier, Michel Pomiatowski, Xavier de Villepin, vice-présidents, Ernest Cartigny, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Habert, Michel Merleodot, Jacques Odlin, André Roavière, René Tregouet, secrétaires, MM. Hubert d'Andigne, Germain Authie, Jean-Pierre Bayle, Maurice Blin, André Bohl, Guy Cabanel, Jean Delaneau, Charles Descours, Jean Dumont, Ambroise Dupont, Philippe François, Jean François Poncet, Jacques Golliet, Yves Guena, Emmanuel Hasnel, Remi Herment, André Jarrot, Jean Pierre Masseret, Paul Masson, Daniel Millaud, Louis Minetti, Georges Othily, Robert Pontillon.

Communautés européennes - Energie - Approvisionnement énergétique - Energie électrique - Energie nucléaire - Fiscalité - Gaz - Lutte contre la pollution - Marche intérieure - Monopole - Transport d'énergie - Rapports d'information.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	3
I- LE GRAND MARCHÉ INTÉRIEUR DE L'ÉNERGIE	4
A - Un objectif complexe	4
B - Les initiatives récentes de la Commission	9
II- VERS UNE POLITIQUE COMMUNE DE L'ÉNERGIE ?	15
A - Aspects particuliers de l'action communautaire dans le secteur de l'énergie	16
B - Les travaux de la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique	22
III. LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION	25
IV- LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION	29
 ANNEXES:	
Auditions effectuées par la délégation	
Audition de M. Pierre DELAPORTE, président d'Electricité de France, effectuée le jeudi 17 octobre 1991	33
Audition de M. Gérard MALABOUCHE, adjoint du directeur général de l'énergie et des matières premières au ministère de l'industrie effectuée le jeudi 24 octobre 1991	38
Audition de M. Francis GUTMANN, président de Gaz de France, effectuée le jeudi 7 novembre 1991	43

Mesdames, Messieurs,

Il n'est pas aisé de débrouiller la notion de politique communautaire de l'énergie. En principe elle n'existe pas puisque le Traité de Rome n'en fait pas mention (1). Cependant, de multiples actions exécutées dans le cadre communautaire intéressent directement le secteur énergétique, c'est en particulier le cas des initiatives liées à l'achèvement du grand marché intérieur. On relève aussi une volonté de la Commission des Communautés de régir la matière à partir des compétences et pouvoirs créés à d'autres fins par le Traité de Rome : tout est dans tout semble-t-elle répéter inlassablement à l'instar du Grand Pan des Moralités légendaires de Jules Laforgue, au fil des communications, propositions et rapports déposés avec constance sur la table du Conseil. La Conférence intergouvernementale sur l'Union politique, qui examine la possibilité d'incorporer au Traité de Rome un titre nouveau consacré à l'énergie, pourrait asseoir la politique communautaire de l'énergie sur des bases plus crédibles, encore conviendrait-il que l'opportunité de la création de cette nouvelle compétence ne soit pas discutable.

(1) *Les traités C.E.C.A. et EURATOM créent une compétence communautaire dans le secteur du charbon et celui de l'énergie atomique. Les trois principales sources d'énergie que sont le pétrole, le gaz et l'électricité ne font pas l'objet de dispositions spécifiques.*

I - LE GRAND MARCHÉ INTÉRIEUR DE L'ÉNERGIE

A - Un objectif complexe

1. Problématique du marché intérieur de l'énergie

La Commission des Communautés a publié en mai 1988 un document de travail sur le marché intérieur de l'énergie, elle comblait ainsi, avec un retard de trois ans, le silence du Livre blanc de 1985, consacré à l'achèvement du marché intérieur, sur ce secteur dont le caractère stratégique et les particularités justifient il est vrai le recours à une approche spécifique.

En effet, le marché de l'énergie est caractérisé par une diversité largement explicable par les nécessités afférentes à la sécurité d'approvisionnement.

Il y a diversité des produits, c'est-à-dire des sources d'énergie, souvent associées à des services, diversité de leurs usages, captifs ou concurrentiels, diversité des opérateurs par leur taille, leurs droits ou leurs obligations, diversité des régimes fiscaux.

Il en résulte que les ressources énergétiques sont utilisées en priorité là où elles sont placées et par conséquent de façon souvent économiquement irrationnelle. La Commission des Communautés estime ainsi entre 0,5% et 1% du P.I.B. de la Communauté le coût de la non-Europe dans ce secteur. Si une telle évaluation revêt un caractère forcément arbitraire, quelques exemples permettent d'apprécier la réalité du dysfonctionnement du marché européen de l'énergie. Ainsi, la France dispose d'importantes ressources en électricité nucléaire qu'elle utilise le plus largement possible, y compris pour fabriquer de la vapeur à usage industriel et assurer le chauffage des logements. Les Pays-Bas disposent de leur côté de ressources considérables en gaz qui leur servent à fabriquer 60% de leur électricité et qui serviraient plus avantageusement à chauffer les logements en France alors que l'électricité nucléaire française pourrait remplacer le gaz brûlé dans les centrales thermiques néerlandaises. La France peut ainsi fournir à l'Europe de l'électricité compétitive en quantité abondante. Le manque de rationalité du marché communautaire engendre donc dans le secteur de l'énergie, dans lequel l'objectif de sécurité des approvisionnements engendre trop souvent un idéal d'autosuffisance, des coûts considérables.

Cette situation légitime l'effort entrepris par la Commission pour faire jouer au niveau communautaire les possibilités de substitution qui permettront d'accroître l'efficacité de

l'économie européenne et d'abaisser pour les consommateurs le coût d'accès à l'énergie.

Pour ce faire, le Traité met à sa disposition l'arsenal des mesures tendant à la réalisation du marché unique, qu'elle juge applicables à l'énergie comme à tout autre secteur.

Les principes sont clairs : interdiction des restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation entre Etats membres ainsi que de toutes mesures d'effet équivalent (article 30 à 36); aménagement des monopoles commerciaux pour éviter des discriminations (article 37); refus des ententes ou des abus de position dominante susceptibles de fausser la concurrence et d'affecter le commerce entre Etats membres (article 85 et 86); soumission à la concurrence des entreprises jouissant de droits spéciaux ou exclusifs (article 90); transparence des aides d'Etat et contrôle de leur compatibilité avec le marché commun; harmonisation des réglementations nationales ayant une incidence sur l'achèvement du marché intérieur (article 100-A).

Dans cette perspective, la Commission, dans sa communication de mai 1988, a proposé la réalisation de la libre circulation des produits dans des conditions permettant de tenir compte de la sécurité d'approvisionnement et de l'amélioration de la compétitivité. Le Conseil des ministres de l'énergie a approuvé ces orientations dans une résolution du 8 novembre 1988.

La mise en oeuvre de ces principes, tout en permettant d'aboutir à quelques résultats concrets, a suscité de fortes oppositions au moment où l'idée d'appliquer à l'énergie les principes régissant le marché intérieur a conduit la Commission à remettre en cause le fonctionnement traditionnel, largement monopolistique, de ce secteur au détriment de l'objectif de sécurité des approvisionnements.

2. Aspects du marché intérieur de l'énergie

• L'élimination des frontières techniques

Les règles (légalement obligatoires) et les normes techniques (d'application généralement volontaire) constituent un obstacle à la réalisation du marché intérieur. Elles affectent aussi bien la fabrication des équipements utilisés par l'industrie énergétique que celle des équipements destinés aux utilisateurs de l'énergie. En outre, un renforcement de l'harmonisation s'avère nécessaire pour supprimer les obstacles aux échanges résultant des différents niveaux de protection de l'environnement.

De façon générale, le Conseil des ministres définit les exigences fondamentales en matière de santé et de sécurité, la

définition des spécifications techniques harmonisées est opérée en revanche par les organismes communautaires de normalisation, le C.E.N. et le C.E.N.E.L.E.C. En ce qui concerne les équipements de production, ceux-ci ont été chargés d'établir un inventaire des normes existantes et d'élaborer des programmes de normalisation.

Les secteurs énergétiques couverts sont :

- la production, le transport et la distribution d'électricité, haute et basse tension ;
- le transport et la distribution de gaz et de chaleur ;
- l'exploration et l'extraction de gaz et de pétrole ;
- l'exploration et l'extraction du charbon et des autres combustibles solides.

Dans le secteur de l'électronucléaire une action complémentaire est entreprise dans le cadre du Programme indicatif nucléaire (P.I.N.C.) adopté par la Commission le 28 juillet 1989. Ce programme préconise une action de normalisation des équipements et composants nucléaires, dans le respect des exigences de sûreté.

Dans le domaine des équipements de consommation, les efforts de la Commission se sont portés sur certains types d'appareils pour lesquels des directives "nouvelle approche" (principe de reconnaissance mutuelle) ont été adoptées. Elles concernent, notamment :

- les équipements électriques à basse tension,
- les récipients sous pression simple,
- la compatibilité électromagnétique,
- les appareils à gaz.

Les échangeurs de chaleur font aussi l'objet d'une normalisation.

● *Le rapprochement des fiscalités indirectes*

Les différences des taux de T.V.A. et de ceux des accises sur les carburants et combustibles entre les Etats membres constituent l'un des plus importants obstacles à la création du marché intérieur dans le secteur de l'énergie. La négociation de l'harmonisation des taux est poursuivie dans le cadre général de l'achèvement du grand marché intérieur.

● *L'ouverture des marchés publics*

Le problème posé par l'ouverture des marchés publics est important en raison du volume des investissements concernés. Celui-ci est en effet considérable puisqu'il représente pour la France, avec 60 milliards de francs, la moitié des investissements industriels hors énergie, agro-alimentaire et bâtiment, soit six fois celui du secteur des transports et trente fois celui de l'eau.

L'énergie est donc bien l'enjeu principal de l'ouverture des secteurs dits "exclus", c'est-à-dire les secteurs qui n'étaient pas ouverts par les directives du 26 juillet 1971 et du 25 décembre 1976 organisant l'ouverture des marchés de fournitures et de travaux pour les secteurs économiques dépendants des Etats ou des collectivités locales.

Le problème est cependant complexe, en raison de l'extrême hétérogénéité des structures énergétiques dans les divers pays européens. Alors que dans des domaines comme ceux des transports ferroviaires ou de l'eau la plupart des pays européens connaissent une organisation concentrée, voire monopolistique, les structures énergétiques sont très disparates. Dans le domaine de l'électricité par exemple, l'Italie ou la France ont des monopoles alors qu'en Allemagne coexistent des centaines de producteurs ou de distributeurs ayant des statuts différents, publics ou privés.

L'ouverture des marchés publics peut donc être une chance de surmonter les cloisonnements excessifs. Un pas considérable a été effectué dans ce sens avec la directive du 17 septembre 1990, qui devrait entrer en vigueur le 1er janvier 1993. Elle couvrira l'ensemble du secteur énergétique, à l'exception des achats d'énergie. Néanmoins, en ce qui concerne l'exploration et la production des hydrocarbures et du charbon, la directive prévoit la possibilité de les exclure de son champ d'application, sous certaines conditions, sur la base d'une procédure d'autorisation par la Commission.

Ce texte soumet la passation des marchés publics dépassant un seuil fixé à 400.000 Ecus pour les marchés de fourniture à une procédure communautaire destinée à assurer entre les fournisseurs et entrepreneurs de la Communauté l'égalité de concurrence. Il institue également un système de préférence communautaire vis-à-vis des pays tiers qui ne sont pas liés par un accord de réciprocité à la Communauté européenne.

Cette proposition de directive a suscité de nombreuses divergences entre les Etats membres. Ainsi, la France souhaitait que le seuil d'application soit suffisamment bas.

En définitive, et contrairement aux souhaits de la France, l'impact de cette directive est amoindri par le double jeu des seuils d'application et des dérogations sectorielles.

La transposition dans la législation française est en cours de préparation.

B - Les initiatives récentes tendant à la libéralisation du marché.

Le Conseil énergie a adopté en 1990 un certain nombre de directives qui marquent un incontestable progrès dans la libéralisation du marché communautaire de l'énergie. Il semble que l'on soit ainsi parvenu à un seuil dont le franchissement provoquerait un fort risque de désorganisation.

1. Les décisions du Conseil

● Transit d'électricité sur les grands réseaux (directive du 31 mai 1990)

Cette directive tend à l'élimination des obstacles à l'accroissement des échanges d'électricité entre grands réseaux.

Le dispositif prévoit que les Etats membres prennent les dispositions nécessaires pour faciliter sur leur territoire le transit d'électricité entre grands réseaux à haute tension.

Le terme "transit" est défini comme toute opération de transport d'électricité répondant aux conditions suivantes :

- le transport est effectué par une entité responsable d'un grand réseau électrique à haute tension sur le territoire d'un Etat membre et participant au bon fonctionnement des interconnexions européennes à haute tension ;
- le réseau d'origine ou de destination finale est situé sur le territoire de la Communauté ;
- ce transport implique le franchissement d'une frontière intracommunautaire au moins.

La directive établit une liste des grands réseaux concernés et des entités qui en sont responsables dans les Etats membres ; cette liste sera mise à jour, chaque fois que nécessaire, par la Commission après consultation avec l'Etat membre concerné.

Les contrats portant sur des transits d'électricité entre grands réseaux sont négociés entre les entités responsables des réseaux intéressés et de la qualité de leur desserte et, le cas échéant, avec les entités responsables dans les Etats membres pour les importations et exportations d'électricité.

Les conditions de transit doivent, en application des règles du Traité, être non discriminatoires et équitables pour toutes les parties concernées, ne pas comporter de dispositions abusives ou de restrictions injustifiées et ne doivent pas mettre en danger la sécurité de l'approvisionnement et la qualité du service, notamment en tenant pleinement compte de l'utilisation des capacités de réserve de production et de l'exploitation la plus efficace des systèmes existants.

Sur le plan opérationnel, les Etats membres doivent prendre sans délai les mesures nécessaires pour que les entités mentionnées plus haut :

- communiquent à la Commission et aux autorités nationales concernées toute demande de transit correspondant à des contrats de vente d'électricité d'une durée minimale d'un an ;
- ouvrent des négociations sur les conditions du transit demandé d'électricité ;
- informent la Commission et les autorités nationales concernées de la conclusion d'un contrat de transit ;
- informent la Commission et les autorités nationales concernées des raisons pour lesquelles, au terme d'un délai de douze mois à compter de la communication de la demande, les négociations n'ont pas abouti à des contrats.

Chacune des entités concernées peut demander que les conditions de transit soient soumises à la conciliation d'un organisme, créé et présidé par la Commission, où les entités responsables des grands réseaux de la Communauté soient représentées.

Si les raisons de l'absence d'accord apparaissent injustifiées ou insuffisantes, la Commission, sur plainte du demandeur ou de sa propre initiative, met en oeuvre les procédures prévues par le droit communautaire.

Les Etats membres doivent se conformer aux dispositions de la directive au plus tard pour le 1er juillet 1991.

Il convient d'observer que ce régime de libre accès au réseau de distribution ne fait que rendre obligatoires

les facilités que se consentent d'ores et déjà les compagnies : il permet à une compagnie d'emprunter le réseau d'un Etat membre pour fournir un distributeur d'un Etat tiers mais pas directement un client.

● *Transparence des prix au consommateur final industriel de gaz et d'électricité (directive du 31 mai 1990)*

Ce texte institue une procédure communautaire sur la transparence des prix au consommateur final industriel de gaz et d'électricité.

Ce dispositif vise à faire en sorte que les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour que les entreprises, qui assurent la fourniture de gaz ou d'électricité aux consommateurs finals de l'industrie, communiquent à l'Office Statistique des Communautés européennes (O.S.C.E.) :

- les prix et conditions de vente aux consommateurs industriels finals de gaz et d'électricité ;
- les systèmes de prix en vigueur ;
- la répartition des consommateurs et des volumes correspondants par catégories de consommation, pour s'assurer de la représentativité, au niveau national, de ces catégories.

Sur la base des données ainsi recueillies, l'O.S.C.E. publiera deux fois par an, sous une forme appropriée, les prix du gaz et de l'électricité pour usages industriels dans les Etats membres et les systèmes de prix qui ont servi à leur élaboration.

La France était favorable à ce texte parce qu'il favorise le renforcement des échanges ; la transparence de prix est par ailleurs déjà pratiquée dans notre pays.

La proposition de directive a été adoptée en mai 1990, les craintes concernant la confidentialité ayant été apaisées par l'article 4 qui assure le respect du secret industriel et les objections exprimées par la Grèce, dont l'industrie du gaz est naissante, ayant été satisfaites par l'article 9 qui exempte des dispositions de la directive les Etats membres pendant les cinq années qui suivent l'introduction de l'industrie du gaz sur le marché national.

● *Projets d'investissements d'intérêt communautaire dans les secteurs du pétrole, du gaz naturel et de l'électricité*

Le Conseil, lors de sa réunion du 21 mai 1990, a demandé à la Commission de réactiver l'application d'une décision de

1972 créant une procédure de concertation sur les décisions d'investissement. Cette procédure permet de vérifier la justification économique et d'assurer la coordination de ceux-ci.

● *Transit du gaz naturel sur les grands réseaux (directive du 31 mai 1991)*

La Commission souhaitait instituer pour le gaz naturel un système équivalent à celui mis en place pour l'électricité.

Ce projet a suscité une opposition plus large que celui sur l'électricité de la part des entreprises concernées. Celles-ci craignaient que la directive ne constitue un premier pas vers le transport pour compte de tiers, le "common carrier" qui donnerait au consommateur le libre choix du fournisseur et remettrait en cause le système de distribution existant basé sur le monopole territorial d'exploitation. Les industriels du gaz estimaient, par ailleurs, qu'une réglementation favorisant les échanges est inutile dans la mesure où (ce qui n'est pas le cas pour l'électricité) ces échanges sont déjà très développés puisqu'ils représentent la moitié de la consommation européenne de gaz.

Un certain nombre d'Etats membres, au premier rang desquels l'Allemagne, qui se trouve dans une situation particulière du fait des structures de son industrie gazière très décentralisée et composée de 29 sociétés de transit, se sont opposés à l'adoption de la directive. Celle-ci a été définitivement adoptée lors du Conseil du 31 mai 1991 à la majorité qualifiée, l'Allemagne et les Pays-Bas s'y étant opposés.

2. Le radicalisme de la Commission

La Commission a tenté, au cours de l'été dernier, un "double passage en force" destiné à provoquer une libéralisation radicale et rapide du marché du gaz et de l'électricité.

A l'origine de cette tentative, se trouve le souhait de la Commission d'imposer aux opérateurs de réseaux le principe du transport pour le compte de tiers.

On en distingue trois aspects.

Le "third party access" limite le choix d'accès à certains gros utilisateurs. L'"open access" ouvre à tout demandeur l'accès au réseau dans l'ordre chronologique des demandes et dans la limite des capacités disponibles. Le "common carrier" accorde à tout demandeur un droit d'accès. La capacité de transport est, en cas de saturation, répartie entre l'ensemble des demandeurs.

Les adversaires de ce système font observer qu'il pénaliserait les petits consommateurs face aux grandes entreprises. Ils font aussi valoir la spécificité des produits énergétiques dont le transport et la distribution doivent satisfaire les exigences particulières de sécurité d'approvisionnement.

En effet, pour l'électricité, l'attribution de zones d'alimentation délimitées, avec pour corollaire la responsabilité de l'approvisionnement, répond aux impératifs techniques et économiques qui permettent d'assurer la sécurité d'approvisionnement.

S'agissant du gaz, le "common carrier" aboutirait à multiplier les acheteurs face à des pays producteurs peu nombreux et amoindrirait leur position ; il ne permettrait pas la planification à long terme des investissements nécessaires à l'exploitation : celle-ci n'est possible que si le transporteur est assuré de la garantie d'exploitation et de la stabilité du marché.

Devant les controverses suscitées par ce sujet, la Commission a constitué deux groupes de travail pour l'électricité et deux autres pour le gaz. L'un est composé de représentants des entreprises utilisatrices et productrices, l'autre de représentants des Etats membres. Ces comités consultatifs ont conclu leurs travaux tout récemment ; leur rapport se montre fortement opposé à l'introduction de l'accès des tiers.

Parmi les Etats membres, seul le Royaume-Uni est favorable à l'accès des tiers aux réseaux. Les autres Etats émettent des réserves sur un tel système. La France considère que les directives déjà adoptées sont un premier pas mais que l'introduction de la concurrence doit se faire par étapes définies en concertation avec les entreprises concernées et non pas contre elles et qu'il ne faut pas perdre de vue l'objectif primordial que constitue la sécurité d'approvisionnement ; or, celle-ci est convenablement assurée dans le système actuel et risquerait en revanche d'être désorganisée par l'introduction prématurée du "common carrier".

Par ailleurs, l'ouverture de l'accès aux réseaux à des tiers suppose la mise en place d'un organisme régulateur chargé de contrôler les prix demandés par le transporteur à l'usager du réseau à l'instar de ce qui existe au Royaume-Uni avec l'Ofgas.

Devant les fortes résistances que ses conceptions provoquaient, la Commission a, en août dernier, transmis à dix Etats membres, dont la France, une mise en demeure de supprimer le monopole d'importation et d'exportation de gaz et d'électricité, sur la

base de l'article 169 du Traité de Rome qui institue la procédure du recours en manquement devant la Cour de Justice.

Dans un second temps, la Commission a paru disposée à adopter, sur le fondement de l'article 90 §3 du Traité, une directive portant suppression des monopoles d'importation, d'exportation et de transport de l'énergie.

Les Etats membres se sont élevés contre l'utilisation de cette procédure qui, dans un secteur à caractère incontestablement stratégique, déposséderait le Conseil de son pouvoir législatif.

Par ailleurs, la disparition brutale du monopole n'est pas envisageable sans que soient étudiées de manière précise les solutions de remplacement, alors même que l'exemple britannique semble démontrer la réalité des effets pervers de l'ultra-libéralisme appliqué à l'énergie.

Il convient de noter, en outre, les inconvénients spécifiques qui résulteraient pour la France de la libéralisation complète du marché. En effet, l'électricité nucléaire française est peu coûteuse ; en cas d'ouverture complète des frontières, les opérateurs des pays voisins augmenteraient leurs achats en France, ce qui provoquerait une pression en faveur du développement du parc de centrales nucléaires. Or, l'opinion publique française ne paraît pas disposée à accepter que la France devienne le site nucléaire de l'Europe.

En fin de compte, et sans renoncer à ses intentions de fond, ni même formellement à l'utilisation éventuelle des procédures controversées, la Commission a, lors du Conseil énergie du 29 octobre, accepté de poursuivre ses efforts dans le cadre de la procédure législative communautaire de droit commun qui confère le pouvoir de décision au Conseil.

C'est ainsi que le Commissaire CARDOSO a exposé un plan de libéralisation progressive du marché du gaz et de l'électricité en trois phases.

A l'issue de son intervention, le Commissaire a annoncé qu'il aurait des entretiens bilatéraux avec les ministres de l'énergie des Etats membres, afin de connaître plus complètement leurs positions.

Cette offre de dialogue a été globalement bien accueillie par toutes les délégations qui se sont félicitées de cette approche progressive et concertée.

Sur le fond, l'Espagne et les Pays-Bas se sont toutefois montrés fondamentalement opposés aux orientations de la Commission.

La Grande-Bretagne, au contraire, estimant son expérience positive en matière de libéralisation a approuvé toute proposition dans ce sens. Elle a été suivie par le Portugal qui a exposé les réformes de son système énergétique : libéralisation de la production avec le maintien d'un système de transport public qui impose sa discipline. Le Danemark a également marqué son orientation favorable, tout en demandant des mesures transitoires.

Le Ministre français a rappelé les problèmes à résoudre : sécurité d'approvisionnement, péréquation des tarifs, protection des consommateurs, maintien d'investissements à long terme, détermination des droits de péage. Il a fait remarquer que les systèmes libéralisés étaient, comme le montrent le cas des Etats-Unis et celui de la Grande-Bretagne, soumis à une gestion encore plus bureaucratique que les systèmes sous monopoles et que le problème fondamental était de parvenir à une politique énergétique commune.

L'Italie, l'Irlande et le Luxembourg ont marqué leur accord avec la position française. La Belgique a, en outre, insisté pour que l'on s'attache à la transparence des conditions de concurrence, et a exprimé ses craintes quant au sort du consommateur final. La Grèce a plaidé pour le développement des réseaux, condition nécessaire de la création du marché unique.

II - VERS UNE POLITIQUE COMMUNE DE L'ÉNERGIE ?

Il n'existe pas de politique commune de l'énergie. Le Traité ne mentionne pas, parmi les objectifs qu'il énumère et en vue desquels il accorde des pouvoirs normatifs aux institutions, les éléments qui en formeraient le contenu : les priorités à établir entre les différentes sources d'énergie, les dispositifs d'économie d'énergie, les dispositifs de stockage en cas de crise, en un mot, la sécurité des approvisionnements. Le Traité offre seulement un arsenal normatif axé sur la libre circulation des biens et des services, qui explique que l'essentiel des actions communautaires soit lié à l'achèvement du grand marché intérieur.

Le dépassement de ce cadre étroit a été néanmoins entrepris par la Commission dans des directions variées et avec un succès inégal qui traduit la faible assise juridique des développements proposés. Ceux-ci reposent en effet essentiellement sur l'article 235 du Traité qui ouvre la possibilité de lancer des actions nouvelles et sur l'article 103 qui permet d'adopter, en matière de politique conjoncturelle, des mesures destinées à résoudre les "difficultés survenues dans l'approvisionnement en certains produits". La modestie des actions lancées jusqu'à présent traduit aussi les divergences d'appréciation des Etats membres quant aux orientations à imprimer à la politique énergétique.

Les désaccords mentionnés ci-dessus sur le transport de gaz et d'électricité pour le compte de tiers traduisent bien la persistance de divergences de fond. Les choix entre les sources d'énergie, l'attitude à l'égard du nucléaire, le rôle de la puissance publique dans l'organisation du marché sont autant d'éléments qui semblent faire obstacle à l'émergence d'une politique commune dans ce secteur stratégique par excellence.

Pour autant, au-delà des actions spécifiques qu'elle tente de développer, la Commission tente de faire adopter, dans le cadre de la conférence intergouvernementale sur l'union politique, le principe d'une politique commune.

A - Aspects particuliers de l'action communautaire dans le secteur de l'énergie

1. Le secteur pétrolier

a) L'information

Il existe un corps de textes juridiques permettant la collecte au niveau communautaire d'informations portant sur l'approvisionnement extérieur et les investissements.

Ainsi, le règlement du Conseil du 18 mai 1972 prévoit que les Etats membres communiquent à la Commission des renseignements sur les importations de pétrole brut et de gaz naturel, un second règlement du 18 mai 1972, évoqué ci-dessus, porte sur la communication des projets d'investissements d'intérêt communautaire dans les secteurs du pétrole, du gaz naturel et de l'électricité. Un règlement du Conseil du 13 février 1975 prévoit la communication à la Commission des renseignements recueillis par les Etats membres sur les exportations de pétrole brut et de produits pétroliers.

Ces divers textes ont été renforcés à plusieurs reprises.

b) Le dispositif anti-crise

Le choc pétrolier consécutif à l'invasion du Koweït par l'Irak et la crainte d'une crise de l'énergie plus grave durant les semaines qui ont suivi ont amené la Commission européenne à réfléchir au renforcement du système anti-crise mis en place dans les années 1970. La Commission a estimé que, d'une manière générale, les textes législatifs communautaires existants dans ce domaine n'étaient pas bien adaptés aux impératifs d'approvisionnement de la Communauté, et qu'ils ne correspondaient plus au degré d'intégration atteint par les Etats membres.

La Commission a donc proposé au Douze de renforcer les compétences de la Communauté en général et les siennes en particulier, dans le cadre d'un système à quatre volets présenté le 24 octobre 1990. Le dispositif proposé à ce stade par la Commission comprend une proposition de mandat de négociation pour l'adhésion de la C.E.E. à l'Agence internationale de l'énergie, une proposition de directive-cadre posant le principe de l'extension des compétences communautaires en matière de mesures anti-crise et une proposition de directive particulière portant sur les stocks. Deux autres propositions de directives particulières, intéressant la restriction de la demande et la réglementation des prix, n'ont pas encore fait l'objet de proposition formelles.

Les quatre volets du plan de la Commission sont les suivants :

- **Actions sur l'offre**

La proposition vise à remplacer l'actuel système de stocks stratégiques obligatoires gérés de façon autonome à l'échelon national par une formule impliquant un minimum d'harmonisation dans la gestion nationale de ces stocks et une compétence de la Commission européenne pour le tiers des quantités en cause. Elle maintient l'obligation pour les Etats membres de détenir des stocks stratégiques de réserve, représentant 90 jours de la consommation nationale de produits pétroliers, constatée durant l'année civile précédente.

Les produits intéressés restent les mêmes que dans le régime actuel, toutefois, la répartition entre types de produits est modifiée : la part maximum autorisée de pétrole brut dans les stocks, actuellement de 40% pour les essences et gasoils, est ramenée à 30% dans la proposition de la Commission afin d'accroître la sécurité d'approvisionnement. Le maximum de 50% pour les fuels reste inchangé.

L'une des principales innovations de la proposition consiste en l'obligation pour les Etats membres d'instituer chacun "un organisme de stockage pétrolier" dont le texte laisse les Etats libres de choisir la forme juridique. Il prévoit encore la possibilité pour plusieurs Etats membres de "recourir à un organisme commun". Les organismes en question devraient détenir les quantités représentant au moins 60 jours de consommation dont la moitié - l'équivalent de 30 jours - pour le compte de la Communauté européenne.

L'aspect le plus controversé de la proposition du 24 octobre 1990 en matière de stocks est l'"européanisation" d'un tiers des stocks stratégiques obligatoires des Douze. La Commission européenne voudrait pouvoir décider, après avoir consulté les Etats membres, d'un prélèvement sur ces stocks, pouvant atteindre 30 jours de consommation.

La Commission déciderait d'un tel prélèvement après avoir constaté l'existence de "difficultés dans l'approvisionnement en pétrole de la Communauté ou une partie de celle-ci". La décision de la Commission prendrait en considération les analyses de l'Agence Internationale de l'Energie. Avant de prescrire aux Etats membres un prélèvement "communautaire" sur leurs stocks stratégiques, la Commission devrait consulter un comité spécial de représentants des Etats membres, elle tiendrait "le plus grand compte" de l'avis de ce comité.

Le prélèvement s'inscrirait dans le cadre des mesures anti-crise spéciales d'une durée maximum de trois mois, à décider par la Commission, Pour qu'un deuxième prélèvement sur stocks soit effectué, il faudrait un vote favorable du Conseil des ministres des Douze, à la majorité qualifiée.

- Actions sur la demande

Actuellement, la Commission a le droit de fixer un objectif communautaire de réduction de la consommation de produits pétroliers de 10% maximum pendant deux mois ou plus en cas de crise. Au-delà de cette quantité et de ce délai, le Conseil des ministres de la C.E.E. adopte éventuellement d'autres mesures.

La proposition du 24 octobre 1990 prévoit l'octroi à la Commission du pouvoir de fixer un objectif de réduction de la consommation sans limitation a priori de cette réduction. Selon cette formule, la Commission peut également déterminer "dans leurs grandes lignes" les mesures à mettre en oeuvre par les Etats membres. Ces mesures d'économies de pétrole pourraient recouvrir une vaste gamme allant de campagnes de sensibilisation aux économies d'énergie à des dispositions contraignantes telles que la limitation du chauffage des bâtiments publics ou le remplacement d'un combustible par un autre dans les centrales électriques, l'abaissement des vitesses maximum autorisées pour les véhicules, la réduction de l'éclairage public et publicitaire.

En cas d'aggravation de la crise, les mesures en cause pourraient aller jusqu'à l'interdiction de circuler certains jours pour les voitures particulières et autres mesures de rationnement.

Les pouvoirs demandés ainsi par la Commission nécessiteraient la prise d'une décision de principe constatant des difficultés d'approvisionnement, et tenant compte des analyses de l'A.I.E. Elle interviendrait après consultation d'un comité spécial de représentant des Etats membres. La Commission tiendrait "le plus grand compte" de cet avis.

- La dimension internationale: l'adhésion de la C.E.E. à l'A.I.E.

La Commission propose aux Douze une adhésion de la C.E.E. en tant que telle à l'Agence Internationale de l'Energie (A.I.E.). En effet, l'Agence regroupe la quasi-totalité des membres de l'O.C.D.E., dont les Douze de la Communauté - moins la France, qui a annoncé récemment son intention d'adhérer. L'Agence fait figurer dans son Programme International de l'Energie des mesures anti-crise de même type que celles du régime C.E.E. La Commission

européenne souhaite donc que la C.E.E. puisse participer aux décisions de l'A.I.E. avec un poids accru correspondant à sa position de premier importateur mondial de pétrole.

La Commission demande au Conseil des ministres des Douze de la charger de négocier l'entrée de la Communauté dans l'A.I.E. suivant deux grands principes :

- la Communauté en tant que telle voterait à la place de ses Etats membres pour les décisions intéressant des domaines de sa compétence. Elle disposerait alors du même nombre de voix que l'ensemble de ses Etats membres ;
 - la Communauté ne participerait pas elle-même au budget de l'A.I.E., ses Etats membres continuant à y contribuer de la même façon.
- Action sur les prix : une possibilité de décision communautaire

Dans le dispositif anti-crise proposé par la Commission, celle-ci s'octroie la possibilité de décider des mesures à mettre en oeuvre par les Etats membres en matière de réglementation des prix "dans le but d'éviter les hausses de caractère anormal". La décision de la Commission serait alors prise selon la même procédure qu'en matière de réduction de la demande. La proposition ne donne pas de définition des "hausses de caractère anormal". Dans le régime actuel de la directive 73/238/C.E.E., les Etats membres doivent avoir un dispositif national permettant de réglementer les prix avec le même objectif d'"éviter les hausses de caractère anormal". Ces mesures doivent faire l'objet de la coordination communautaire prévue pour l'ensemble des actions anti-crise.

Cependant, la Commission européenne "ne veut pas contrôler les prix" comme le commissaire Cardoso e Cunha l'a souligné en présentant ses propositions le 25 octobre 1990.

Lors de sa réunion du 31 mai dernier, le Conseil a procédé à un premier débat politique sur les deux propositions de directive.

A la demande de la présidence, le débat a porté essentiellement sur les critères de déclenchement de l'intervention communautaire, d'une part, le constat de l'existence de difficultés d'approvisionnement pétrolier et l'articulation des compétences entre l'Agence Internationale de l'Energie (A.I.E.), la Commission européenne et les Etats membres, d'autre part. La proposition de directive est effectivement assez vague : elle prévoit à cet égard que la

Commission tient compte des analyses effectuées par l'A.I.E. et des engagements internationaux souscrits par la Communauté et ses Etats membres, notamment vis-à-vis de cette Agence".

Par ailleurs, la possibilité d'intervenir sur le régime de formation des prix pétroliers à la consommation, évoquée par la Commission dans sa communication, a suscité l'opposition de certains Etats membres ; l'Allemagne, notamment, estime préférable de s'en remettre au marché pour limiter les tendances spéculatives.

La directive sur le stockage pétrolier a été aussi contestée. Les Etats qui n'ont pas d'organismes de stockage considèrent que la situation de flexibilité existant actuellement en matière de gestion et de flexibilité des stocks permet d'assurer la sécurité d'approvisionnement.

De manière générale, il a été jugé que le caractère mondial d'une éventuelle crise d'approvisionnement énergétique nécessiterait à la fois une approche internationale et une conception globale de la sécurité d'approvisionnement qui fait défaut dans le document de la Commission.

2. L'éco-taxe

Le Conseil énergie du 29 octobre dernier a commencé l'examen d'une communication de la Commission sur la limitation de l'émission de gaz carbonique dans la Communauté. Ce texte propose une nouvelle politique d'incitations aux économies d'énergie et surtout l'instauration dans chacun des douze pays d'une taxe portant pour moitié sur l'énergie (à l'exception des énergies renouvelables) et pour moitié sur les émissions de CO₂.

Celle-ci serait fixée à 10 dollars par baril de pétrole ou équivalent. Ainsi, le nucléaire, qui n'émet pas du tout de CO₂, ne paierait que 50 % de cette somme, soit 5 dollars, le gaz 7 dollars, tandis que le charbon serait taxé en l'an 2000 sur la base de 14 dollars par équivalent baril de pétrole. Afin d'éviter un choc pétrolier, la mise en vigueur de ce dispositif serait progressive : 3 dollars en 1993 puis 1 dollar de plus chaque année jusqu'en l'an 2000. A cette date, la taxe, dont les modalités d'application sont du ressort des Etats membres, devrait rapporter près de 50 milliards d'ECU par an.

La plupart des ministres ont fortement critiqué cette proposition, mettant en avant le risque de perte de compétitivité de l'industrie européenne par rapport au Japon et aux Etats-Unis dans le cas, a priori assez probable, où ces pays ne s'aligneraient pas sur l'initiative communautaire.

Certains ministres ont d'autre part estimé prématurée la création de la taxe dans la mesure où les émissions de gaz carbonique varient fortement par pays.

Rappelons à cet égard que la Communauté contribue pour 13 % aux émissions totales de CO₂, contre 23 % pour les Etats-Unis, 5 % pour le Japon et 25 % pour l'Europe de l'Est (URSS compris). Quatre secteurs sont principalement responsables de ces émissions : la production d'énergie (31 %), les transports (26 %), l'industrie (20 %) et le secteur résidentiel/services (20 %).

La France a, pour sa part, exprimé son opposition à toute autre taxation que sur le seul CO₂ (l'Allemagne et le Portugal ont déclaré comprendre cette position), et ses doutes sur la possibilité d'atteindre l'objectif de stabilisation sans un recours à l'énergie nucléaire.

3. La dimension extérieure

La Commission a présenté en février dernier un projet de Charte Européenne de l'Energie, établissant les principes, les objectifs et les moyens d'une coopération énergétique pan-européenne.

Ce document constituerait la contribution de la Communauté à la Conférence internationale qui devrait être chargée de la rédaction définitive de la Charte. Il fait suite aux conclusions du Conseil Européen de Rome des 14 et 15 décembre 1990. Les Chefs d'Etat et de Gouvernement des Douze s'étaient montrés favorables à l'institution d'une coopération à long terme en Europe dans le domaine énergétique et à la convocation d'une Conférence internationale afin d'élaborer une Charte Européenne de l'Energie.

Pour la Commission, la Charte se présenterait comme un code de conduite entre les pays signataires. La mise en oeuvre de ses principes et objectifs serait faite par le biais d'Accords ou protocoles internationaux spécifiques et contraignants, cadre juridique dans lequel s'inscriraient les contrats commerciaux intéressant les entreprises.

La Charte trouve sa justification dans la complémentarité existante en Europe, dans le domaine énergétique, entre détenteurs de ressources, détenteurs de technologies avancées et "savoir-faire", et marchés de consommation.

Le texte constate l'intérêt commun de l'ensemble des pays européens à renforcer la sécurité d'approvisionnement en

énergie, à faire face aux problèmes de l'environnement et à assurer une exploitation optimale des ressources énergétiques du continent.

A cette fin, le projet de la Charte énumère quelques objectifs opérationnels : le développement des échanges, notamment par le libre fonctionnement du marché, le libre accès aux ressources et le développement des infrastructures ; la coopération et la coordination, notamment par la voie de l'échange technologique et de l'harmonisation des spécifications techniques et des règles de sécurité, l'utilisation optimale de l'énergie et la protection de l'environnement.

Les discussions au Conseil ont pour l'instant surtout porté sur la participation de pays tiers à la conférence internationale qui adopterait la Charte. La France a exprimé une réserve en ce qui concerne l'invitation de pays tiers, cependant, avec l'Espagne, elle s'est prononcée pour l'invitation à des pays nord-africains, l'Algérie notamment, en raison de leur importance pour l'approvisionnement gazier de la Communauté. La délégation allemande, au contraire, considérant que la problématique représente une dimension trop grande pour la seule Europe, a plaidé en faveur de la participation des Etats-Unis et du Japon, les plus gros consommateurs énergétiques du monde. La plupart des autres Etats membres appuient la position de l'Allemagne.

Il convient d'observer le caractère irréaliste d'une négociation qui prétendrait assurer la sécurité des approvisionnements de l'Europe sans que certains des principaux fournisseurs de celle-ci soient invités à y participer.

B - Les travaux de la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique

L'insertion dans le Traité de Rome d'un titre consacré à l'énergie est actuellement examinée dans le cadre de la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique.

Dans le projet de rédaction élaboré par la présidence luxembourgeoise, qui sert de base de discussion, la future politique communautaire de l'énergie est présentée en termes peu ambitieux : "l'action de la Communauté en matière d'énergie complète, dans les matières où la dimension transfrontalière le justifie, celle entreprise par les Etats membres". Le transfert à la Communauté d'une compétence en matière de politique de l'énergie est ainsi fondé sur le principe de subsidiarité.

Il est vrai que l'énoncé des objets possibles de l'intervention communautaire dément l'apparente prudence de cette clause de compétence :

- garantir la sécurité des approvisionnements de la Communauté dans des conditions économiques satisfaisantes ;
- contribuer à la stabilité des marchés énergétiques ;
- assurer, dans le secteur de l'énergie, l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur ;
- définir les mesures à prendre pour chacune des sources d'énergie en période de crise ;
- promouvoir une utilisation rationnelle de l'énergie ainsi que le développement et l'utilisation des énergies nouvelles et renouvelables.

On observera à cet égard que la sécurité des approvisionnements n'est pas transfrontalière par nature (elle a d'ailleurs jusqu'à présent été assurée dans un cadre strictement national) ; il en est de même des mesures anti-crise et de l'utilisation rationnelle de l'énergie ainsi que de la promotion des énergies nouvelles et renouvelables (sauf à réglementer la circulation des alizés utilisés pour le fonctionnement des éoliennes, ce que l'on ne sait pas encore faire).

On observera par ailleurs que le problème n'est pas résolu des divergences de conception des États membres sur le sens d'une politique commune de l'énergie. On a mentionné ci-dessus la persistance de divergences de fond concernant le choix entre les sources d'énergie, l'attitude à l'égard du nucléaire, le rôle de la puissance publique dans l'organisation du marché.

Il serait en particulier fâcheux que sous le couvert de la compétence communautaire, certains membres très opposés à l'électricité nucléaire soient en mesure de contrarier la politique de la France en la matière.

Il convient donc d'envisager avec circonspection l'introduction dans le Traité de Rome d'un titre consacré à l'énergie.

III - LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

Réunion du Mercredi 18 décembre 1991

La délégation a examiné les conclusions relatives aux développements récents de la politique communautaire de l'énergie, sur le rapport de M. André Rouvière.

Notant qu'aucune disposition du Traité de Rome n'attribuait à la Communauté une compétence spécifique dans le domaine de l'énergie, M. André Rouvière, rapporteur, a indiqué que de nombreuses actions étaient cependant entreprises, notamment au titre de l'achèvement du grand marché intérieur.

La question, sur ce point, est de savoir si l'énergie sera considérée comme une simple marchandise. La commission des Communautés européennes estime à ce propos que le "coût de la non-Europe" dans le secteur de l'énergie représente entre 0,5 et 1% du P.N.B. de la Communauté. Ce gaspillage de ressources serait dû à l'insuffisante libéralisation des marchés. Le rapporteur a jugé intéressant que la délégation évalue les problèmes et les perspectives qui se dessinent ainsi afin que, compte tenu de l'importance économique et stratégique de ce secteur, elle soit en état de rendre un avis en temps utile.

La Commission ayant proposé et le Conseil ayant approuvé, en 1988, le principe d'une amélioration de la libre circulation des produits énergétiques dans des conditions permettant de tenir compte de la sécurité d'approvisionnement et de l'amélioration de la compétitivité, un certain nombre de directives ont été adoptées par le Conseil :

- la directive du 31 mai 1990 sur le transit d'électricité sur les grands réseaux qui tend à l'élimination des obstacles à l'accroissement des échanges d'électricité entre grands réseaux et à rendre ainsi obligatoires les facilité que se consentent d'ores et déjà les compagnies ;

- la directive du 31 mai 1991 sur le transit du gaz naturel sur les grands réseaux qui institue pour le gaz naturel un système équivalent à celui mis en place pour l'électricité ;

- la directive du 31 mai 1990 sur la transparence des prix de gaz et d'électricité au consommateur industriel final.

M. André Rouvière, rapporteur, a indiqué que la Commission des Communautés avait tenté, en juillet dernier, d'aller au-delà de ces acquis en se fondant sur l'article 169 du Traité de Rome qui institue la procédure de recours en manquement devant la Cour de justice des Communautés. Elle a ainsi transmis à 10 Etats membres, dont la France, une mise en demeure de supprimer le monopole d'importation et d'exportation du gaz et de l'électricité.

Dans un second temps, la Commission a semblé se préparer à adopter, sur le fondement de l'article 90 § 3 du Traité, une directive portant suppression des monopoles d'importation, d'exportation et de transport de l'énergie.

La Commission a, depuis, renoncé à l'utilisation de cette procédure qui dépossédait le Conseil de son pouvoir législatif, tout comme elle s'est abstenue de donner, jusqu'à présent, des suites judiciaires à ses mises en demeure.

M. André Rouvière, rapporteur, a poursuivi son exposé en énumérant un certain nombre d'autres initiatives prises par la Commission, dans le secteur pétrolier en particulier. Il a ainsi décrit la proposition récente de mise en place d'un dispositif anti-crise comportant la communautarisation d'une partie des stocks stratégiques de produits pétroliers. Cette proposition n'a jusqu'à présent pas eu de suite. Il a d'autre part évoqué le projet d'éco-taxe destinée à réduire les émissions de gaz carbonique dans l'atmosphère afin de lutter contre les "effets de serre". Notant le caractère discriminatoire d'une telle taxe à l'égard de l'électricité nucléaire qui serait comprise dans son champ bien que ne provoquant pas d'émissions de gaz carbonique, notant aussi que l'éco-taxe pénaliserait les entreprises européennes face à la concurrence

extérieur, M. André Rouvière, rapporteur, a estimé peu souhaitable l'institution de ce mécanisme.

En réponse à M. Charles Descours, M. André Rouvière, rapporteur, a précisé la portée de la libéralisation ordonnée et raisonnée qu'il préconisait. La poursuite de la destruction des monopoles serait dangereuse en l'absence d'autres solutions crédibles. Il est cependant difficile de souhaiter que la situation de l'énergie reste figée dans le contexte de l'achèvement du grand marché intérieur ; les conclusions proposées à la délégation tentent donc de marquer une ouverture prudente en faveur de l'assouplissement des réglementations existantes.

D'autre part, la production et la distribution de gaz et d'électricité est placée sous le régime du monopole dans tous les Etats membres de la Communauté, sauf la Grande-Bretagne dont l'expérience récente de libéralisation radicale ne semble pas probante.

A M. Xavier de Villepin qui s'inquiétait des difficultés que le maintien des monopoles nationaux pouvait impliquer pour le développement des exportations d'électricité française, M. André Rouvière, rapporteur, a fait valoir le dynamisme actuel des exportations d'électricité et le fait que la suppression des monopoles pourrait encourager la concentration en France d'unités de production d'électricité nucléaire dépassant les besoins de la consommation interne, alors que la France n'a pas vocation à devenir le site nucléaire de l'Europe. En tout état de cause, le monopole est justifié sur le plan économique par le montant des financements à mobiliser pour réaliser les investissements nécessaires à la sécurité des approvisionnements.

Evoquant la compétence communautaire dans le secteur de l'énergie, M. Jacques Genton, président, a indiqué que si le traité arrêté à Maastricht ne contenait aucun titre nouveau consacré à l'énergie, en revanche, certaines dispositions du volet environnement touchaient cette matière.

La délégation a ensuite adopté à l'unanimité les conclusions proposées par son rapporteur.

IV - LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION

1. *Sur la libéralisation du marché du gaz et de l'électricité,*

LA DÉLÉGATION

- remarque que, dans le cadre des travaux entrepris afin d'achever le grand marché intérieur dans le secteur de l'énergie, le Conseil énergie a d'ores et déjà adopté des directives destinées à permettre le libre transit de gaz et d'électricité sur les grands réseaux et à réaliser une meilleure transparence des prix de l'énergie ;
- note que la Commission des Communautés, jugeant insuffisants ces premiers résultats, a tenté durant le mois d'août 1991 d'opérer unilatéralement la libéralisation radicale du marché estimant que les articles 169 et 90 § 3 du Traité de Rome lui confèrent les pouvoirs nécessaires à cette fin ;
- constate qu'en présentant au Conseil, le 29 octobre 1991, un plan de libéralisation en trois phases, la Commission a paru admettre en définitive la compétence du Conseil en ce qui concerne l'ouverture des marchés de l'énergie ainsi que la nécessité de renoncer aux procédés unilatéraux mobilisés au cours de l'été ;
- estime que le retour à la procédure décisionnelle de droit commun, qui attribue le pouvoir législatif de la Communauté au Conseil et non à la Commission, permettra d'élaborer dans des conditions satisfaisantes de concertation la libéralisation raisonnée et ordonnée du marché communautaire de l'énergie ;
- juge nécessaire que la Communauté adopte, dans ce secteur, une démarche spécifique faisant prévaloir la sécurité des approvisionnements, la planification à long terme des investissements et l'aménagement du territoire, sur les objectifs de libre circulation et de concurrence ;
- observe que les expériences menées en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis semblent démontrer l'existence d'effets pervers de la déréglementation du secteur de l'énergie avec l'apparition de systèmes administratifs complexes chargés de gérer l'équilibre de l'offre et de la demande, la rupture de l'égalité entre les gros consommateurs et les particuliers, le caractère irrégulier du processus d'investissement ;

- considère que **les autorités communautaires doivent accorder la plus grande attention aux objections opposées par les entreprises du secteur énergétique à la mise en oeuvre d'un système de libre accès des tiers au réseau, qui permettrait aux consommateurs industriels puis, dans un second temps, aux petits consommateurs, de choisir leur fournisseur.**

2. *Sur la création d'une compétence communautaire dans le secteur de l'énergie,*

LA DÉLÉGATION,

- **note que le Traité sur l'union européenne arrêté à Maastricht le 10 décembre 1991 ne comporte pas de titre nouveau consacré à l'énergie ;**
- **remarque que les divergences profondes existant entre les Etats membres sur les orientations d'une telle politique, et en particulier l'hostilité de principe de certains d'entre eux à la production d'électricité nucléaire, rendent peu souhaitable la création d'une politique commune dans ce secteur ;**
- **se félicite de ce qu'une coopération communautaire soit lancée par le traité de Maastricht dans le domaine des grands réseaux transcommunautaires et estime que cette coopération pourrait être étendue à :**
 - . **la constitution de grands groupements communautaires que la Communauté pourrait contrôler afin d'éviter les abus de positions dominantes ;**
 - . **la négociation par la Communauté, avec les pays producteurs, du régime juridique des investissements européens sur leur territoire ;**
 - . **l'examen de la situation du consommateur final dans les différents Etats membres et pour les différentes sources d'énergie.**
- 3. *Sur le projet de créer une taxe communautaire sur les émissions de gaz carbonique,***

LA DÉLÉGATION,

- **rappelle que ce projet, présenté par la Commission le 25 septembre dernier, tend à réduire les émissions de gaz carbonique dans l'atmosphère afin de lutter contre l'effet de serre ;**

- note que la taxe serait en partie assise sur la valeur énergétique des produits, indépendamment de leur contenu en carbone, et inclurait donc l'électricité nucléaire dans son champ bien que celle-ci ne provoque pas d'émission de gaz carbonique ;

estime que ce dispositif ne correspond pas à l'objectif de lutte contre l'effet de serre ;

- remarque que la création d'une telle taxe dans la seule Communauté pénaliserait les entreprises européennes face à la concurrence extérieure ;
- juge en conséquence prématuré : la création d'une taxe communautaire sur l'émission de gaz carbonique.

*

* *

La Délégation estime que l'intervention de la Communauté dans le secteur énergétique doit revêtir, de façon générale, un caractère pragmatique et subsidiaire par rapport à l'action des Etats membres, conformément à la position que la plupart de ceux-ci, et notamment la France, semblent avoir dans les négociations en cours.

A N N E X E

AUDITIONS EFFECTUÉES PAR LA DÉLÉGATION

Audition de M. Pierre Delaporte, président d'Electricité de France, effectuée le jeudi 17 octobre 1991

M. Pierre Delaporte a exposé la position d'E.D.F. sur les actions communautaires dans le domaine énergétique et sur les projets de la Commission d'étendre la compétence communautaire.

Retraçant l'historique de l'Europe de l'électricité, il a souligné que celle-ci avait commencé, dès les années 1920, avec la réalisation des premières interconnexions de pays à pays, jusqu'à la symbiose totale des réseaux d'électricité en Europe de l'Ouest. Il s'agissait, à l'origine, d'échanges d'électricité destinés à résoudre des pénuries ponctuelles. A l'heure actuelle, ce système permet la gestion de flux permanents. C'est ainsi que la France approvisionne actuellement ses voisins à hauteur de 50 milliards de KW par an, pour une valeur de 12 milliards de francs.

La Commission, se saisissant du problème des interconnexions de réseaux, a entrepris d'organiser les régimes, et de lutter contre les positions dominantes. Dans un premier temps, cet effort a été mené par la voie du dialogue. Eurélectric, organe d'expression des producteurs d'électricité de la Communauté a été l'instrument de ce dialogue qui a permis l'élaboration, sur une base consensuelle, d'un certain nombre de textes :

- la directive sur le transit d'électricité, qui fait obligation aux Etats de faciliter ce transit entre grands réseaux des Etats membres ;

- la directive sur la publicité et la transparence des prix, qui met en place une première forme de concurrence ;

- une procédure de concertation sur les décisions d'investissements permettant de vérifier la fiabilité économique des projets d'investissements des Etats membres en assurant leur coordination.

La démarche consensuelle a récemment fait place à une volonté de la Commission d'imposer une conception ultra-libérale du marché de l'électricité. En effet, après que deux commissions d'étude, composées, l'une de fonctionnaires nationaux, l'autre de professionnels de l'électricité, réunies par le commissaire européen en charge de l'énergie, eurent exprimé leur hostilité à l'adoption du principe du libre accès au réseau (principe dit du Common Carrier), le commissaire a procédé à une tentative de "double passage en force". Il a, en effet, préconisé l'adoption, par la Commission, d'une réglementation au titre des pouvoirs propres que l'article 90 du traité lui confère.

Cette réglementation aurait pour objet la suppression des monopoles nationaux d'importation, d'exportation, de transport et de distribution.

M. Pierre Delaporte a noté la résistance de la majorité des membres de la Commission des Communautés à cette approche.

Il a, d'autre part, indiqué, que les producteurs d'électricité ont publié sur ces problèmes une étude qui fait apparaître le caractère "inopportun, inefficace et illégitime" des conceptions du commissaire chargé de l'énergie.

En effet, les mesures préconisées ne relèvent pas des pouvoirs propres de la Commission mais appartiennent au Conseil et au Parlement européen. D'autre part, les mesures préconisées seraient "inefficaces et perverses".

Le système britannique, dont elles sont inspirées, en démontre les effets négatifs : trois sociétés de production ont été créées ainsi que quinze sociétés de distribution régionales, la gestion du réseau étant confiée à une entité chargée de mettre en rapport l'offre ainsi constituée et les consommateurs. Cette réforme a provoqué l'apparition d'une "nuée de fonctionnaires" pour organiser la bourse de l'électricité, ainsi qu'une augmentation importante des tarifs, destinée à favoriser la privatisation des sociétés, qui n'a pas été résorbée depuis et qui frappe au premier chef les particuliers ; elle a, de plus, favorisé la constitution d'ententes entre les sociétés de distribution régionales afin de coordonner leur position à l'égard des industries consommatrices ; elle rend enfin très difficile la prise des décisions d'investissement à long terme, ce qui est susceptible de provoquer des pénuries d'électricité qui ne pourront être résolues que par le recours à des investissements hâtifs, incohérents et coûteux.

Ces diverses critiques ont été exprimées en Grande-Bretagne même où un rapport de professeurs d'économie de l'Université d'Oxford a dénoncé la faillite du système ultra-libéral.

M. Pierre Delaporte a estimé possible de faire faire de nouveaux progrès à l'Europe de l'électricité en revenant à la politique des petits pas. Celle-ci permettrait de faire progresser la concurrence dans certains domaines. En revanche, on risque de se détourner des progrès concrets si, sous l'impulsion de la Commission, on organise "la vente aux enchères des kilowattheures".

M. Pierre Delaporte a estimé que l'aide à l'Europe de l'Est devrait constituer un domaine d'intervention privilégié pour la Communauté. Il est, en effet, indispensable d'améliorer les conditions de production d'électricité nucléaire dans cette zone. Il a cité l'exemple de la principale centrale électrique bulgare dans laquelle la sécurité des conditions de production devrait être améliorée de façon urgente.

M. Pierre Delaporte a regretté le retard apporté au règlement de cette question du fait que la Commission a tenu à lancer un appel à la concurrence pour la fourniture d'une expertise, alors même que les deux seules sociétés susceptibles d'intervenir (Siemens et Framatome) sont d'ores et déjà disposées à agir en commun.

A M. Yves Guéna qui lui demandait s'il serait nécessaire de changer le statut d'E.D.F. dans le cas où les projets de la Commission seraient mis en oeuvre, M. Pierre Delaporte, a déclaré que son entreprise disparaîtrait dans sa forme actuelle si la production devait être organisée comme en Grande-Bretagne et la distribution comme en Allemagne. Il a toutefois indiqué que la forme juridique de l'entreprise n'était pas le problème le plus important. Il existe en effet, d'un Etat membre à l'autre, des statuts juridiques différents qui n'altèrent pas le fonctionnement du système de production et de distribution. Les producteurs d'électricité sont surtout attachés au maintien d'un dispositif cohérent comportant la discussion des programmes d'investissement et garantissant l'efficacité du transport et de la distribution. Ceci impose, en particulier, de ne pas laisser "tronçonner" une entreprise dont l'intégration verticale a fait ses preuves.

A M. Jacques Genton, président, qui l'interrogeait sur le "plan Lubbers" préconisant des échanges de matières premières énergétiques d'Europe de l'Est contre le savoir-faire technologique de la Communauté, M. Pierre Delaporte a répondu que ce plan était extrêmement intéressant et qu'il était regrettable que les entreprises soient obligées de concentrer leurs efforts à réagir aux menaces ultra-libérales agitées par la Commission plutôt que de se consacrer à sa réalisation.

A une question de M. Jean Dumont, s'inquiétant d'une volonté d'E.D.F. de s'appropriier la distribution d'électricité en zone

rurale en supprimant les syndicats intercommunaux compétents, M. Pierre Delaporte a répondu que tel n'était pas le souhait d'E.D.F. : si les syndicats de Briançon et de Tourcoing ont souhaité être rachetés par sa société, celle-ci est cependant très satisfaite de l'existence des syndicats intercommunaux et du système de la régie communale dont la souplesse est un argument qu'elle peut faire valoir auprès des autorités communautaires. E.D.F. souhaite donc la pérennisation des régies.

M. Pierre Delaporte a, par ailleurs, indiqué que l'adoption de la démarche ultra-libérale de la Commission provoquerait la fin de la péréquation des prix qui permet de distribuer en zone rurale l'électricité à des prix raisonnables.

M. Jacques Genton, président, revenant sur l'aide aux pays de l'Est, destinée à éviter des nouveaux accidents du type Tchernobyl, a interrogé M. Pierre Delaporte sur l'attitude de l'Union soviétique à l'égard de l'intervention d'E.D.F. dans ses centrales.

M. Pierre Delaporte a estimé que les pays d'Europe centrale sont demandeurs en la matière. Après avoir été initialement réticents devant une expertise technologique communautaire de crainte qu'elle ne conclue à la fermeture des sites nucléaires, ils ont admis le principe d'une assistance destinée à rendre moins dangereuse, par étape, leur production d'électricité nucléaire.

En ce qui concerne l'Union soviétique, la situation est plus délicate. E.D.F. est en rapport avec les ministres compétents d'U.R.S.S., de Biélorussie, d'Ukraine et d'Arménie. Ceux-ci manifestent une préférence pour la méthode du jumelage entre centrales nucléaires avec échanges d'ingénieurs. M. Pierre Delaporte a noté cependant une évolution favorable aux solutions comportant l'intervention d'une expertise internationale sur le site.

M. Jacques Genton, président, a noté que dans ces domaines l'initiative appartenait à E.D.F. et non à la Commission des Communautés

M. Yves Guéna, apportant un témoignage personnel, a indiqué que lors d'un voyage récent à St-Pétersbourg, le vice-maire de la ville s'était montré réjoui que des délégués d'E.D.F. aient fait valoir auprès de lui que leur société était une entreprise d'Etat.

M. Jacques Genton, président, a enfin demandé l'avis de M. Pierre Delaporte sur le projet de taxe communautaire sur l'énergie.

M. Pierre Delaporte a répondu que le projet de taxes sur le gaz carbonique était destiné à lutter contre l'effet de serre.

Cependant, la Commission des Communautés considère que l'électricité nucléaire française devrait subir une imposition, bien que sa production ne provoque pas d'émission de gaz carbonique. Le projet, tel qu'il est présenté, ne semble donc pas répondre pleinement aux principes de la logique cartésienne.

M. Pierre Delaporte s'est, d'autre part, félicité de la qualité de la collaboration établie entre E.D.F. et ses ministères de tutelle. Celle-ci a permis l'élaboration d'une réponse très charpentée aux injonctions de la Commission sur la suppression du monopole d'importation et d'exportation d'électricité.

*

* *

Audition de M. Gérard Malabouche, adjoint du directeur général de l'énergie et des matières premières au ministère de l'industrie, effectuée le jeudi 24 octobre 1991

Dans un exposé introductif, M. Gérard Malabouche a présenté les initiatives récentes prises par la Commission pour provoquer la libéralisation du marché communautaire de l'énergie. La Commission a, en effet, eu recours successivement à plusieurs procédures.

En août dernier, sur la base de l'article 169 du Traité de Rome, dix Etats membres, dont la France, ont été mis en demeure de supprimer le monopole d'importation et d'exportation du gaz et de l'électricité. A la suite de la réponse transmise par le Gouvernement, il semblerait que la Commission s'abstienne de passer au stade suivant de la procédure de l'article 169 qui serait l'adoption d'un avis motivé précédant l'introduction d'une instance en manquement devant la Cour de justice des communautés.

Dans un second temps, la Commission a semblé se préparer à adopter une directive portant suppression des monopoles d'importation, d'exportation et de transport de l'énergie, sur le fondement de l'article 90, § 3 du Traité qui lui confère des pouvoirs propres en matière de contrôle des pratiques non concurrentielles.

Il semblerait, en fin de compte, que la Commission renonce à ces procédés autoritaires et se dispose, en conformité avec les procédures habituelles, à transmettre au Conseil des ministres des propositions de directives portant ouverture du marché communautaire de l'énergie.

Une communication sera ainsi présentée au Conseil ; elle porterait sur la suppression du monopole de production et proposerait d'autoriser certains opérateurs à s'approvisionner auprès du producteur de leur choix.

M. Gérard Malabouche a noté l'opposition très vive du Gouvernement français à la démarche suivie jusqu'à présent par la Commission. Il a indiqué que si le système du monopole implique l'existence de pratiques discutables, il n'est pas envisageable de le supprimer sans que soit étudiées, de manière précise, des solutions de remplacement alors même que l'exemple britannique montre les effets pervers et l'absence d'efficacité du libéralisme économique appliqué au secteur de l'énergie.

Il a, en particulier, mis l'accent sur les inconvénients que représente un tel système pour la réalisation des investissements à long terme et sur l'atteinte qu'il porte à l'égalité de traitement entre les gros utilisateurs et les usagers domestiques.

M. Gérard Malabouche a, par ailleurs, noté les inconvénients spécifiques qui résulteraient pour la France de la libéralisation complète du marché. En effet, l'électricité nucléaire française est peu coûteuse ; en cas d'ouverture complète des frontières, les opérateurs des pays voisins augmenteraient leurs achats en France, ce qui provoquerait une pression en faveur du développement du parc de centrales nucléaires. Or, l'opinion publique française ne paraît pas disposée à accepter la croissance du parc au-delà du seuil nécessaire à la satisfaction des besoins internes.

M. Gérard Malabouche a conclu sur ce point que la libre concurrence ne peut jouer que dans un espace homogène, en particulier du point de vue culturel. Cette condition n'est pas satisfaite en Europe en raison du refus radical par certains États membres de l'électricité nucléaire.

M. Gérard Malabouche a, dans un second temps, commenté le projet d'écotaxe sur l'énergie dont la Commission européenne vient d'être saisie.

La moitié de la taxe serait assise sur la valeur énergétique du produit taxé, l'autre moitié serait assise sur son contenu en carbone. Il s'agirait essentiellement de lutter contre les émissions de gaz carbonique dans l'atmosphère.

M. Gérard Malabouche a estimé que cette taxe serait insuffisante pour lutter contre les émissions de gaz carbonique, la vraie solution résidant dans la substitution de l'électricité nucléaire à l'énergie fossile. Par ailleurs, dans la mesure où cette taxe serait destinée à lutter contre toutes les nuisances portées à l'environnement par la production d'énergie, M. Gérard Malabouche a fait remarquer que les effets externes de la production d'électricité nucléaire, différents de ceux de la combustion des énergies fossiles, sont déjà pris en compte dans le coût du kilowattheure d'électricité nucléaire. Il en est ainsi en particulier pour le coût du démantèlement futur des centrales et pour celui du retraitement des déchets.

En conclusion, M. Gérard Malabouche a indiqué que les propositions de la Commission, inspirées essentiellement par des préoccupations de politique concurrentielle, ne prenaient pas en compte la spécificité du secteur de l'énergie. Et, déplorant que la Commission n'ait pas le courage de dire que le nucléaire était un des moyens -même si ce n'est pas le seul- de contribuer à l'objectif de

stabilisation du gaz carbonique, il a considéré que cet objectif était impossible à atteindre sans le développement de l'énergie nucléaire.

Répondant ensuite aux questions de M. André Rouvière, rapporteur, M. Gérard Malabouche a indiqué que le problème de l'énergie avait déjà fait l'objet d'un certain nombre de décisions dans l'optique de l'achèvement du grand marché intérieur en 1993. Des directives sur le transit de gaz et d'électricité ont ainsi été adoptées récemment par le Conseil. Il n'est cependant pas envisageable d'aboutir à l'ouverture totale des marchés en 1993, compte tenu des incertitudes pesant sur le fonctionnement d'un marché entièrement libéralisé à l'image du marché britannique.

Reprenant l'exemple des contrats de fourniture de gaz passés avec l'Algérie, M. Gérard Malabouche a indiqué que la France s'approvisionne actuellement à parts égales auprès de l'U.R.S.S., de l'Algérie et des fournisseurs de la Mer du Nord, ce qui lui garantit une sécurité d'approvisionnement qui serait altérée si, à la suite de la suppression du monopole d'importation, les gros opérateurs étaient autorisés à concentrer leurs commandes au profit des fournisseurs les plus compétitifs, sans tenir compte du risque de rupture des approvisionnements et de la nécessité d'y répondre en diversifiant ceux-ci ; la sécurité d'approvisionnement a un prix et il faut être conscient de la contradiction qui existe entre celle-ci et un marché libéré et ouvert.

M. Gérard Malabouche a indiqué d'autre part à M. André Rouvière que le coût des investissements nucléaires était incorporé dans le prix du kilowattheure d'électricité et que si la recherche a été largement financée sur fonds publics, son coût est actuellement de plus en plus pris en charge par E.D.F. et répercuté sur le prix de l'électricité.

En ce qui concerne les stocks communautaires de sécurité, M. Gérard Malabouche a noté que la France n'est pas très favorable à l'attribution à la Commission de pouvoirs de contrôle sur les réserves nationales, dans la mesure où ces problèmes sont traités au sein de l'agence internationale de l'énergie.

En ce qui concerne l'uniformisation des accises sur les carburants, la France souhaitait qu'elle soit réalisée à un niveau relativement élevé. En juin dernier, des taux minimums ont cependant été fixés à un niveau nettement inférieur à celui des taxes françaises, ce qui paraît susceptible de favoriser des détournements significatifs de trafic.

M. Gérard Malabouche s'est enfin déclaré d'accord avec le rapporteur sur la difficulté de rendre la déréglementation du marché de l'énergie compatible avec l'aménagement du territoire. Si

l'on peut imaginer de résoudre le problème de la desserte des zones rurales en instituant un mécanisme de péréquation des prix des différents distributeurs et entre les différentes zones, la complexité de celui-ci en rend la mise en place peu souhaitable.

A M. Jacques Genton, président, lui demandant des informations sur la position des autres Etats membres de la Communauté, M. Gérard Malabouche a indiqué que les dix Etats membres mis en demeure de supprimer leurs monopoles en août dernier ont réagi de façon très négative à la procédure suivie par la Commission. Sur le fond, à part le Royaume-Uni, très engagé dans la voie de la libéralisation, les autres Etats membres auraient des problèmes similaires à ceux de la France. De façon générale, les Etats membres estiment que les propositions de la Commission ne peuvent tenir lieu de politique communautaire digne de ce nom.

A M. Xavier de Villepin remarquant que les écotaxes sur l'énergie alourdiraient les charges de l'industrie française face à la concurrence américaine et japonaise, M. Gérard Malabouche a indiqué que si les entreprises européennes étaient seules à supporter ce type de taxe, elles seraient en effet désavantagées. La Commission a prévu d'exonérer les gros consommateurs d'énergie afin d'éviter la dégradation de leur compétitivité, ce qui ne résoud pas le problème des autres industries (automobile, chaussure) dont les coûts seraient aussi grevés.

A M. Jean Delaneau, qui s'inquiétait du manque de cohérence de la politique énergétique française, compte tenu de la position du Gouvernement sur l'aménagement de la Loire, et qui souhaitait être informé de l'état des recherches sur l'énergie de fusion et sur les bio-carburants, M. Gérard Malabouche a indiqué, d'une part, que la contradiction inévitable entre la politique énergétique et la politique de l'environnement devait être résolue par la discussion, d'autre part, que les recherches sur la fusion nucléaire ne présenteraient pas des perspectives réelles avant plusieurs décennies et que la consommation de bio-carburants était neutre vis-à-vis de l'effet de serre.

A M. André Rouvière, rapporteur, revenant sur le problème de l'écotaxe et souhaitant que lui soit précisée la position française sur la mise en place d'une véritable compétence communautaire en matière d'énergie, M. Gérard Malabouche a indiqué, d'une part, que la taxe devait être appliquée également à toutes les industries consommatrices d'énergie, sans privilège pour les principaux consommateurs, et, d'autre part, que la proposition d'introduire dans le Traité de Rome un chapitre sur l'énergie ne prend pas en compte les réalités écologiques, c'est-à-dire la nécessité d'un engagement clair en faveur de la production d'électricité nucléaire.

Compte tenu de l'hostilité fondamentale de certains Etats membres au nucléaire, la France aurait tout à craindre de l'attribution d'une compétence à la Communauté dans ce secteur.

*

* *

Audition de M. Francis Gutmann, président de Gaz de France, effectuée le jeudi 7 novembre 1991

M. Francis Gutmann, dans son exposé introductif, a évoqué la configuration de l'industrie européenne du gaz. Celle-ci, récente, n'existe pas dans tous les Etats de la Communauté et ne possède pas, à la différence de l'industrie pétrolière, de marché captif. Par ailleurs il n'existe pas de marché mondial du gaz naturel en raison des coûts de transport. Enfin, la Communauté est très largement déficitaire dans ce secteur à la différence de celui de l'électricité. Ses sources d'approvisionnement principales sont l'U.R.S.S., l'Algérie, la Norvège, les Pays-Bas, la Libye auxquels s'ajouteront dans l'avenir le Nigéria, le Qatar et l'Iran.

La consommation de gaz naturel, qui représente actuellement 20 % du bilan énergétique de la Communauté va augmenter très vite. En effet, le refus de l'électricité nucléaire dans plusieurs pays européens va rendre nécessaire un recours accru à la production d'électricité à partir du gaz. Ceci devrait provoquer des problèmes d'approvisionnement, la Communauté important en effet à peu près 50 % de ses besoins en gaz. Or, afin de faire face à l'augmentation prévisible de la demande à terme, il est nécessaire d'entreprendre dès à présent les très lourds investissements en infrastructures susceptibles de permettre la croissance de la production dans les pays exportateurs. Il existe en effet un délai de huit à douze ans entre l'identification d'un gisement et sa mise en exploitation.

M. Francis Gutmann a par ailleurs fait observer que la situation de l'Europe différerait de celle des Etats-Unis qui sont largement auto-suffisants et qui comptent quelque 1.700 petits producteurs.

M. Francis Gutmann a alors évoqué les problèmes posés par l'intervention de la Communauté dans le secteur gazier depuis 1987. C'est en effet à cette date que la Commission des Communautés a entrepris de régenter le gaz sans prendre en considération les besoins particuliers du secteur.

Face à la Commission, les entreprises gazières européennes ont créé, il y a seulement vingt mois, un organisme de concertation, Eurogaz, susceptible de faire valoir leur point de vue. Cependant, cet organisme est gêné par les divergences entre les entreprises favorables à une certaine approche communautaire des problèmes du gaz et celles qui sont réticentes à toute coopération communautaire.

Les plus récentes propositions de la Commission portent sur le transit de gaz, le droit d'utilisation du réseau existant par des tiers, l'écotaxe sur l'énergie, l'avenir du monopole d'importation, d'exportation et de distribution. M. Francis Gutmann a estimé que ces propositions, principalement axées sur la libéralisation du marché intérieur dans le secteur énergétique, ne traitaient pas du problème prioritaire de la sécurité des approvisionnements. Celui-ci aurait pu être abordé dans le cadre du projet de charte européenne de l'énergie. La façon dont l'Agence internationale de l'Énergie gère la négociation de cette charte est cependant peu satisfaisante. M. Francis Gutmann a indiqué à titre d'exemple que l'Algérie, l'un de nos principaux fournisseurs, ne serait pas invitée à la conférence internationale qui devrait être réunie pour examiner un projet de charte.

M. Francis Gutmann a estimé que les problèmes d'approvisionnement devaient être principalement résolus grâce à un effort d'investissement dans les pays producteurs, plus urgent que l'ouverture du marché proposée par la Commission.

Selon lui, la coopération communautaire dans le secteur de l'énergie pourrait porter sur les points suivants :

- la mise en commun des grands réseaux gaziers ; il s'agirait de déterminer la localisation et le mode de financement des investissements nécessaires ;

- la mise en commun des ressources en gaz de la Communauté ; cela impliquerait la constitution de grands groupements communautaires de gaziers, que la Commission pourrait contrôler afin d'éviter les abus de positions dominantes, et la négociation par la Commission, avec les pays producteurs, du régime juridique des investissements européens sur leur territoire ;

- l'examen de la situation du consommateur final dans les différents systèmes gaziers de la Communauté.

Les propositions actuelles de la Commission, en particulier le transport pour le compte de tiers, n'apparaissent pas comme des sujets urgents. Quant aux monopoles, dont l'abolition est envisagée, ils ne doivent pas apparaître comme des droits acquis, mais comme le moyen actuellement le plus efficace d'obtenir les conditions les plus favorables de coût et de sécurité des approvisionnements.

M. Francis Gutmann, répondant aux questions de M. André Rouvière, rapporteur, a précisé ensuite certains points :

- Eurogaz est une association regroupant tous les pays de la Communauté sauf le Luxembourg, le Portugal et la Grèce. Elle comprend en outre, l'Autriche, la Suède, la Finlande, la Suisse et entretient des contacts avec la Tchécoslovaquie. Elle participe à de nombreux groupes de travail avec la Commission sans être en mesure d'y présenter des propositions opérationnelles en raison de ses dissensions internes. Or l'absence de propositions raisonnables pour une coopération communautaire dans le secteur gazier risquerait de contraindre à terme les pouvoirs publics et les entreprises à consentir des concessions regrettables aux conceptions ultralibérales de la Commission.

- Le gaz n'est pas une marchandise, c'est un produit sui generis car différent à la fois des services et des biens de consommation ordinaires, dans la mesure où il intéresse tous les secteurs ;

- Dans le secteur gazier, la réalisation du marché unique doit être limitée à un certain nombre d'éléments. Les entreprises gazières pratiquent déjà le transit entre elles ; c'est ainsi que le gaz soviétique destiné à la France passe par les réseaux allemands. Si l'on mettait en place un système de transport obligatoire pour le compte de tiers qui permettrait aux consommateurs de choisir leur fournisseur et obligerait l'opérateur du réseau de distribution à assurer le transport, on pourrait craindre en Europe un effondrement des prix et une baisse de l'investissement semblables à ceux que l'on a pu constater aux Etats-Unis. La construction de grands réseaux transeuropéens dotés de financements communautaires paraît à tous égards un mode de coopération plus constructif.

- Les contrats avec les pays producteurs sont souscrits par les entreprises et non par les Etats ; il n'est donc pas légitime d'attribuer leur négociation à la Commission. En revanche, il serait bon que celle-ci négocie avec les pays producteurs le cadre juridique des échanges de gaz, et en particulier les garanties d'investissements et les conditions de travail ;

- La constitution de stocks, pour laquelle la France bénéficie de conditions géologiques particulièrement favorables, est un élément d'une politique de sécurité qui comporte aussi la diversification des sources d'approvisionnement, la flexibilité des quantités spécifiées dans chaque contrat, l'octroi à certain fournisseurs de prix plus avantageux en échange de la possibilité de réduire les livraisons.

En réponse à une question de M. Claude Estier, M. Francis Gutmann a enfin indiqué que l'approvisionnement en gaz

soviétique ne posait pas actuellement de problèmes politiques, mais qu'on ne pouvait exclure qu'elle souffre du mauvais entretien des installations. Si, d'autre part la répartition des compétences entre les républiques et la fédération reste incertaine, on constate souvent sur le terrain que les mêmes interlocuteurs relèvent à la fois d'instances fédérales et d'instances russes.

*

* *