

N° 499

# SÉNAT

QUATRIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991 - 1992

---

Annexe au proces-verbal de la séance du 8 juillet 1992.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1)*

*sur*

**les propositions de directives relatives au marché intérieur de l'électricité et du gaz,**

**Par M. André ROUVIÈRE,**

Senateur.

---

*(1) Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, président ; Michel Caldagues, Claude Estier, Michel Poniatowski, Xavier de Villepin, vice-présidents ; Ernest Cartigny, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Habert, Michel Miroudot, Jacques Oudin, André Rouvière, René Trégouët, secrétaires ; MM. Hubert d'Andigné, 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 Gulliet, Yves Guena, Emmanuel Hamel, Remi Herment, André Jarrot, Jean-Pierre Masseret, Paul Masson, Daniel Millaud, Louis Minetti, Georges Othily, Louis Perrein.*

## SOMMAIRE

---

	<b>Pages</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>3</b>
<b>I- L'OBJECTIF : L'ACHÈVEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR DU GAZ ET DE L'ÉLECTRICITÉ .....</b>	<b>4</b>
<b>A- Les objectifs et la méthode .....</b>	<b>4</b>
<b>B- Le contenu des propositions de directives .....</b>	<b>5</b>
<b>C- L'état des négociations .....</b>	<b>8</b>
<b>II- DES PROPOSITIONS QUI INSPIRENT LE SCEPTICISME .....</b>	<b>10</b>
<b>A- L'absence de modèle de référence .....</b>	<b>10</b>
<b>B- Les dangers de la libéralisation du marché .....</b>	<b>12</b>
<b>C- L'A.T.R. : des risques connus, des bénéfices supposés</b>	<b>13</b>
<b>III- LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION .....</b>	<b>18</b>
<b>IV- LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION .....</b>	<b>19</b>

Mesdames, Messieurs,

Depuis plusieurs années déjà, la Commission des Communautés européennes souhaite une libéralisation du secteur de l'énergie.

Cette volonté s'est d'ores et déjà concrétisée par l'adoption en 1990 et 1991 des directives portant, d'une part, sur le transit de l'électricité et du gaz, d'autre part, sur la transparence des prix.

La Commission veut à présent aller beaucoup plus avant dans le processus de libéralisation. L'article 8 A du Traité de Rome modifié par l'Acte unique définit le marché intérieur comme **"un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes et des capitaux est assurée"**.

Dans ce contexte, **les deux propositions de directives du 21 février 1992** portant, l'une, sur les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et, l'autre, sur les règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel ont pour objectif à terme l'achèvement du marché intérieur de l'électricité.

Ces propositions, si elles étaient adoptées, conduiraient à un bouleversement de l'organisation du marché de l'électricité et du gaz en France.

Le présent rapport a pour objet d'évaluer les conséquences possibles de cette libéralisation, dont les avantages paraissent bien hypothétiques au regard des risques qu'elle comporte.

## **I.- L'OBJECTIF : L'ACHÈVEMENT DU MARCHÉ INTERIEUR DU GAZ ET DE L'ELECTRICITE**

Les propositions de directives de la Commission reposent sur le constat qu'il n'existe dans la plupart des Etats membres que de faibles possibilités de concurrence sur le marché de l'électricité et du gaz. Les interventions des Etats membres demeurent très fortes, en particulier en ce qui concerne les investissements et les prix. Enfin, les conditions dans lesquelles les entreprises doivent opérer ne sont pas harmonisées et les infrastructures de transport ainsi que les interconnexions entre les réseaux demeurent insuffisantes. C'est pourquoi la Commission souhaite aujourd'hui de profondes évolutions.

### **A - Les objectifs et la méthode**

● Les objectifs des propositions de directives sont, d'après la Commission, au nombre de trois :

- la libre circulation des produits ;
- le renforcement de la sécurité d'approvisionnement, l'ouverture du marché de l'électricité et du gaz devant être le gage d'un approvisionnement plus souple et plus diversifié ;
- le renforcement de la compétitivité, grâce à une efficacité plus grande de l'exploitation des ressources dont pourront tirer profit tous les utilisateurs.

La Commission attend également de la réalisation du marché intérieur la diffusion accélérée de techniques moins polluantes.

● Quant à la méthode, la Commission, après avoir tenté d'imposer aux Etats membres ses conceptions, a choisi de faire preuve de souplesse. En 1991, la Commission a en effet envisagé de s'appuyer sur l'article 90-3 (1) du Traité de Rome afin de prendre elle-même, sans que le Conseil soit saisi ni même consulté, des directives pour libéraliser le marché de l'énergie.

---

(1) *Cet article, qui permet à la Commission de prendre des directives pour faire respecter les règles de concurrence par les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère de monopole fiscal, a été utilisé en 1990 pour libéraliser les marchés des services de télécommunication.*

Cette éventualité ayant été très mal accueillie, tant par les Etats membres que par le Parlement européen, la Commission a choisi en juillet 1991, de s'attaquer aux monopoles d'importation et d'exportation, contraires aux articles 30, 34 et 37 du Traité de Rome en adressant aux Etats une demande d'observations sur le fondement de l'article 169 du même Traité.

L'article 37 dispose en particulier que *"les Etats membres aménagent progressivement les monopoles nationaux présentant un caractère commercial, de telle façon qu'à l'expiration de la période de transition (le 1er janvier 1970 pour les pays signataires du Traité d'origine) soit assurée, dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés, l'exclusion de toute discrimination entre les ressortissants des Etats membres"*.

La France a répondu à la demande de la Commission en arguant du fait que l'électricité n'était pas une marchandise et que l'article 37 était en conséquence inapplicable et en faisant observer que les monopoles en question n'avaient pas engendré de discrimination et étaient nécessaires à la satisfaction des obligations assignées tant à E.D.F. qu'à G.D.F.

La Commission n'a, pour l'heure, pas choisi d'adresser un avis motivé comme le veut la procédure de l'article 169.

La Commission déclare souhaiter aujourd'hui un dialogue très large ; elle a en conséquence retenu pour l'adoption des propositions de directives la procédure de l'article 100A qui implique un dialogue politique avec le Conseil (adoption à la majorité qualifiée) et le Parlement européen et permet également la consultation des milieux intéressés.

Toutefois, à plusieurs reprises, le commissaire CARDOSO E CUNHA a laissé planer la menace d'un recours à l'article 90-3 en cas d'échec de la procédure actuelle. Alors que le principal reproche adresse à la construction communautaire est celui d'un déficit démocratique, on peut douter que le recours à cette méthode contribue à améliorer l'image de la Communauté.

## **B - Le contenu des propositions de directives**

Les propositions de la Commission reposent sur une approche en trois étapes :

- la première est caractérisée par la mise en oeuvre des directives de 1990 et 1991 sur le transit de l'électricité et du gaz qui font obligation aux Etats de faciliter le transit d'électricité entre

grands réseaux et le transit de gaz entre réseaux des Etats membres (1) ;

- la seconde, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1993 prévoit une plus grande libéralisation des secteurs de l'électricité et du gaz ;
- enfin, la troisième étape, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1996, devrait conduire à l'achèvement du marché intérieur de l'électricité et du gaz à la lumière des résultats de l'étape précédente.

Les propositions de directives concernent pour l'essentiel la réalisation de la seconde étape qui s'organise autour de trois axes.

*1. L'abolition des droits exclusifs de production d'électricité et de construction de lignes électriques et de gazoducs*

Le schéma proposé modifierait considérablement le système de droits exclusifs existant dans de nombreux Etats membres.

- Les Etats devraient octroyer des licences selon des critères non discriminatoires et objectifs énumérés par la proposition de directive (sécurité et sûreté des lignes, impératifs de protection de l'environnement...). Ces critères peuvent être complétés, pour des raisons de politique de l'environnement, par des critères plus restrictifs quant à la nature de la source primaire qui peut être utilisée pour produire l'électricité. La concurrence à la production de gaz naturel n'est toutefois pas abordée et fera l'objet de propositions ultérieures.

- Ils garderaient la possibilité de refuser ou différer l'octroi d'une autorisation de construction de ligne ou de conduite si les capacités existantes de transmission ou de distribution du réseau interconnecté permettent de faire face aux besoins à un prix raisonnable et équitable.

- Ils arrêteraient également les procédures que devrait suivre une entreprise sollicitant l'autorisation de construire ou d'exploiter des lignes de transmission et de distribution dans le cas de l'électricité, des installations de gaz naturel liquéfié, des installations de stockage ou des conduites de transport et de distribution dans le cas du gaz.

---

(1) Ces directives ont été analysées par votre rapporteur dans le rapport n° 209 sur les développements récents de la politique communautaire de l'énergie.

## *2. Le concept d'Unbundling*

Ce vocable étrange recouvre l'obligation de mettre en oeuvre dans les sociétés verticalement intégrées comme Electricité de France (EDF) et Gaz de France (GDF) **une séparation de la gestion et de la comptabilité des activités de production, transmission et distribution**. Les entreprises concernées devront s'organiser en autant de divisions qu'elles ont d'activités. Une aide d'Etat accordée à une division ne pourra bénéficier à une autre.

## *3. L'accès de tiers au réseau (ATR)*

**Les compagnies de transmission et de distribution seraient tenues d'offrir, contre une rémunération raisonnable, l'accès à leur réseau à certaines entités éligibles, dans la mesure où une capacité de transmission ou de distribution est disponible**. Les propositions de directives prévoient également la possibilité de lignes directes entre producteurs, fournisseurs et clients.

Pour le secteur de l'électricité, la proposition prévoit la désignation par les Etats ou les entreprises concernées d'un gestionnaire chargé de gérer le réseau de transport dans une zone donnée et d'un gestionnaire chargé de gérer le réseau de distribution. Le gestionnaire du réseau de transport sera notamment responsable de l'appel des centrales (art. 13). Ces gestionnaires devront veiller en particulier à assurer la sécurité du réseau, sa fiabilité et son efficacité dans la zone qu'il couvre.

Pour le gaz naturel, elle institue un gestionnaire pour le réseau de distribution, mais non pour le réseau de transport dans la mesure où un contrôle central du réseau n'est pas nécessaire, l'exploitation de celui-ci tolérant des écarts entre offre et demande.

Lors de l'étape qui doit débiter le 1er janvier 1993, l'ATR ne concernera que certaines entités :

- les entreprises grandes consommatrices d'énergie, dont la consommation annuelle dépasse 100 GWh d'électricité ou 25 millions de m<sup>3</sup> de gaz ;
- les distributeurs d'une certaine taille dans chacun des Etats membres, c'est-à-dire ceux qui fournissent au moins 3 % de l'électricité ou au moins 1 % du gaz consommé dans leur Etat.

Dans ce schéma, les Etats gardent le pouvoir de réglementation des tarifs du gaz et de l'électricité pour tous les consommateurs qui ne sont pas éligibles à l'ATR.

Enfin, les Etats membres définissent les droits et obligations de service public assignés aux compagnies de distribution, ainsi que les droits et obligations de leurs clients. Ils peuvent continuer à accorder des concessions de distribution exclusives, sous réserve de l'accès au réseau des entités éligibles et de la possibilité pour tout consommateur de s'adresser à un autre fournisseur par une ligne directe.

Les propositions de directives prévoient dans leurs dispositions finales qu'en cas de crise un Etat membre peut prendre des mesures de sauvegarde. Elles doivent être notifiées aux autres Etats et à la Commission qui peut décider qu'elles doivent être modifiées ou supprimées, dans la mesure où elles provoquent des distorsions de concurrence et perturbent les échanges d'une manière incompatible avec l'intérêt commun.

Par ailleurs, les Etats membres sont invités à établir une procédure de règlement des litiges permettant aux parties de régler leurs litiges sur des matières couvertes par les directives.

### **C - L'état des négociations**

Lors de la réunion du Conseil des ministres du 21 mai 1992, huit Etats sur douze se sont prononcés contre l'Accès des Tiers au Réseau, les pays favorables étant la Grande-Bretagne, le Danemark, l'Irlande et le Portugal.

L'Irlande s'est prononcée en faveur de l'A.T.R., mais après une longue période de transition et l'utilisation complète des règles du transit. Le Danemark était également favorable à l'orientation générale de la Commission, mais a fait état de multiples réserves. Le représentant britannique a, pour sa part, fait valoir que l'expérience de son pays prouvait l'absence de fondements des multiples critiques formulés par les autres pays.

Le ministre de l'industrie et du commerce extérieur français, M. Dominique STRAUSS-KAHN, s'est fermement opposé à l'introduction de l'A.T.R. et a fait valoir que si l'on recherchait le meilleur système, il serait bon de s'appuyer sur le modèle national offrant les prix les moins élevés (c'est-à-dire le modèle français).

En revanche, les autres dispositions des directives ont semblé mieux acceptées par les représentants des Etats membres.

Le dossier a été transmis au Comité des Représentants Permanents (COREPER).

**Au Parlement européen, la commission de l'énergie devrait procéder à une audition le 1er octobre prochain, l'examen en séance publique étant prévu pour février 1993.**

## **II - DES PROPOSITIONS QUI INSPIRENT LE SCEPTICISME**

Les textes proposés par la Commission ne peuvent que susciter l'inquiétude, compte tenu de l'absence de modèle de référence, des risques qui s'attachent à une libéralisation de marchés très spécifiques, enfin des dangers que représente l'A.T.R. en termes de sécurité d'approvisionnement, d'égalité des usagers ou d'aménagement du territoire.

### **A - L'absence de modèle de référence**

Parmi les pays européens, seule la Grande-Bretagne est dotée, pour l'électricité, d'un système proche de celui proposé par la Commission : le modèle américain, souvent évoqué, s'en éloigne quant à lui sensiblement.

- Les pays de la Communauté ont des organisations des marchés électrique et gazier assez diversifiées (voir tableaux en annexe). Néanmoins, il existe de nombreux points communs entre ces systèmes.

**Dans le secteur électrique, si l'on excepte le cas britannique, il n'existe nulle part une véritable concurrence à la production. Souvent, production, transport et distribution sont le fait d'une société unique, malgré l'existence de quelques autoproducteurs ; c'est le cas en France, en Grèce, en Irlande, en Italie et au Portugal. Dans les autres pays, plusieurs sociétés de production coexistent, en général associées pour la gestion du réseau de transport, et qui se répartissent le plus souvent les zones de distribution.**

**Dans le secteur du gaz, il existe dans pratiquement tous les pays une grande société gazière qui conclut des contrats à long terme avec le producteur, ce qui permet de garantir la sécurité d'approvisionnement. Partout, la puissance publique joue un rôle important, notamment en matière de tarifs et de contrôle des importations et des exportations.**

- En Angleterre, le secteur de l'électricité était, jusqu'en 1990, nationalisé, le Central Electricity Generating Board (C.E.G.B.) se chargeant de la production et de l'exploitation du principal réseau de transport, tandis que douze organismes régionaux assuraient la distribution. Le C.E.G.B. a été divisé en quatre entreprises distinctes, trois d'entre elles étant responsables pour la

production et la quatrième pour le transport d'électricité. Parmi ces sociétés de production, deux ont été privatisées.

C'est la National Grid Company (N.G.C.) qui a été chargée de l'exploitation du réseau de transport à haute tension. N.G.C. appartient conjointement aux douze entreprises régionales d'électricité, elles-mêmes privatisées dès 1990.

Il existe un marché compétitif pour les échanges commerciaux de l'électricité en gros, géré par N.G.C. Les producteurs soumettent un prix d'offre, les soumissions étant classées par N.G.C. dans un ordre de mérite qui se base sur les prix offerts. L'offre faite au prix le plus élevé détermine le prix payé à tous les producteurs d'électricité.

La concurrence par voie de contrats directs se limite, pour l'heure, aux consommateurs dont la demande est supérieure à 1 MW. Il existe des mécanismes financiers de compensation.

L'instauration de ce modèle est encore trop récente pour que l'on puisse en évaluer de manière satisfaisante les avantages et les coûts. Néanmoins, certains effets pervers, sur lesquels votre rapporteur reviendra, sont d'ores et déjà perceptibles.

● L'organisation du système électrique américain est souvent évoquée à l'appui des argumentations favorables à la libéralisation. Pourtant, il n'existe pas aux Etats-Unis d'accès des tiers au réseau tel qu'il est défini dans la proposition de directive. La concurrence à la production s'est considérablement développée depuis le vote en 1978 du Public Utility Regulatory and Policy Act (P.U.R.P.A.). Les compagnies sont obligées d'acheter toute l'électricité produite par les producteurs indépendants qui satisfont aux conditions de cette loi. Plus récemment, on a introduit la possibilité pour les compagnies d'électricité d'entrer en concurrence avec les producteurs indépendants pour la construction de centrales électriques en fonction de la prévision des besoins en capacité établie par les compagnies d'électricité elles-mêmes.

En revanche, il n'existe pas aux Etats-Unis de règles générales d'accès au réseau. Il y a des accords de transport volontaires entre les compagnies d'électricité et l'on envisage aujourd'hui d'introduire le droit de transit entre compagnies d'électricité.

Mais l'accès au réseau des clients finals n'est pas à l'ordre du jour.

Le seul système comparable à celui de la Commission, est donc le système britannique, dont les résultats sont difficiles à évaluer.

## **B - Les dangers de la libéralisation du marché**

La libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz conduira à une concurrence accrue, laquelle, selon la Commission, doit être à l'origine d'un renforcement de la compétitivité. Cet accroissement de la concurrence présente cependant un certain nombre d'inconvénients non négligeables que la Commission semble méconnaître.

● **La nécessité de la compétitivité amènera les producteurs à privilégier les investissements les plus rapidement rentables, sans que puissent être pris en compte des objectifs à long terme.**

A l'heure actuelle, en France, huit ans sont nécessaires pour faire fonctionner une centrale nucléaire à partir du moment où la décision de construction est prise. Ce délai est de quatre ans pour les centrales à gaz. Il n'est donc pas difficile d'imaginer quelle source primaire sera le plus souvent retenue. Or, le choix d'une seule source d'énergie primaire, surtout s'il s'agit du gaz, peut présenter à terme des inconvénients graves, en particulier une forte volatilité des prix, et une menace sur la sécurité d'approvisionnement.

● **D'autre part, le système proposé tend à faire disparaître toute considération de politique énergétique des Etats membres dans le fonctionnement du marché, alors même qu'il n'existe aucune compétence des institutions communautaires dans ce domaine. Seul l'article 13 § 5 de la directive prévoit que, pour des raisons de sécurité d'approvisionnement, un Etat peut ordonner que les installations de production d'électricité utilisant des sources d'énergie primaire indigènes soient appelées en priorité. Cette possibilité est limitée à 20% puis à 15% de la quantité totale d'énergie primaire nécessaire pour produire l'électricité consommée dans l'Etat membre. Pour le reste, les considérations tenant à la politique énergétique ne peuvent être prises en compte, notamment pour accorder les licences de production et de construction de lignes.**

● **L' "unbundling" comptable et de gestion vise à établir une plus grande transparence dans le fonctionnement des entreprises intégrées. La séparation comptable permet de présenter de manière claire, sans difficultés techniques insurmontables, les comptes des différentes branches de l'entreprise. Dans le cas du gaz, on peut néanmoins formuler une réserve qui concerne les tarifs négociés par les compagnies auprès des producteurs. Rendre publics ces tarifs placerait les sociétés gazières dans une position d'infériorité vis-à-vis des producteurs et des pays importateurs qui ne seraient pas soumis à cette obligation.**

Quant à la séparation de la gestion qui vise, semble-t-il, à éviter qu'une subvention attribuée à une branche puisse profiter à une autre, elle risque d'être le préalable à un véritable démantèlement des entreprises intégrées, qui ont pourtant montré leur efficacité, notamment en termes de sécurité d'approvisionnement.

### **C - L'A.T.R. : des risques connus, des bénéfices supposés**

#### *1. L'accès des tiers au réseau et ses conséquences prévisibles*

- **Discrimination entre consommateurs**

L'A.T.R., tel qu'il est envisagé par la Commission, permettra à des producteurs indépendants, des distributeurs et des consommateurs industriels, d'avoir accès au réseau. La Commission attend de cette compétition une diminution des prix. Toutefois, **un tel système risque de conduire à une discrimination entre consommateurs**. On verra en effet vraisemblablement apparaître un marché concurrentiel et un marché captif. Tandis que les clients éligibles à l'A.T.R. pourront négocier des prix avantageux, les petits consommateurs se verront imposer leurs tarifs et risquent de supporter le coût de la concurrence introduite pour les grands clients.

Un rapport de la Chambre des Communes du 26 février 1992 montre que les prix ont diminué en Grande-Bretagne, après la réforme, pour les consommateurs ayant une consommation supérieure à 1 MW. Il n'existe pas de statistiques précises sur l'évolution des prix pour les petits consommateurs, mais de nombreux spécialistes britanniques estiment qu'ils ont augmenté dans des proportions assez importantes.

Pour réfuter l'argument de la discrimination, la Commission insiste sur le fait que l'A.T.R. est destiné à être élargi à partir de 1996, au vu des résultats de l'étape qui doit débuter au 1er janvier 1993. On peut toutefois être quelque peu sceptique. Dans le cas du gaz, on conçoit mal de petits consommateurs négocier directement auprès de producteurs étrangers.

Sur le marché de l'électricité, les unités de production sont, à l'heure actuelle, appelées en fonction d'un ordre de mérite (merit order) et l'électricité fait ensuite l'objet d'une répartition. A tout moment l'offre d'électricité doit être égale à la demande.

Dans un système d'A.T.R., si un consommateur individuel a un contrat avec un producteur éloigné, il faut prévoir un mécanisme financier de compensation. Ce mécanisme doit prendre en compte le fait que le courant reçu par le client n'a pas été

nécessairement produit par le producteur avec qui il a signé un contrat.

Ainsi, si un client a un contrat avec un producteur indépendant propriétaire d'une seule centrale, à un certain moment cette centrale peut se trouver au fond de l'ordre de mérite et ne sera pas appelée. Le client continue pourtant à recevoir l'énergie électrique. Les centrales qui, à ce moment-là, sont en service, doivent recevoir une compensation. Le mécanisme financier de compensation doit tenir compte d'un grand nombre de facteurs et il se traduit par des formules difficiles à établir et à appliquer. C'est pourquoi l'élargissement de l'A.T.R. à l'ensemble des consommateurs est difficilement envisageable.

- Remise en cause de nombreux projets

**L'adoption de l'A.T.R. entraînera probablement un recul de la construction de lignes et de gazoducs, notamment entre Etats membres.**

En effet, le simple jeu du marché aura pour conséquence que plus le nombre de lignes sera limité, plus le transporteur pourra espérer bénéficier d'un péage élevé. Les transporteurs auront intérêt à limiter les investissements jusqu'à saturation des lignes existantes.

Par ailleurs, des producteurs européens d'électricité se sont récemment engagés ensemble dans un programme d'amélioration de la sécurité des centrales nucléaires fonctionnant en Europe de l'Est. Dans le cadre d'un marché libéralisé, ce type de coopération deviendra sans doute beaucoup moins prioritaire.

- Disparition de monopoles dont le rôle n'a pas été négligeable dans la politique d'aménagement du territoire

L'entrée en vigueur des propositions de directives impliquera une remise en cause de la loi de nationalisation du 8 avril 1946 et la disparition des monopoles d'Electricité de France (E.D.F.) et de Gaz de France (G.D.F.). Or, ces deux entreprises nationales, grâce à leurs caractéristiques propres, ont largement contribué à l'aménagement du territoire français, puisque tous les consommateurs ont aujourd'hui accès à l'électricité et que 70% des consommateurs sont desservis par G.D.F. Cela n'a été possible que grâce au système de péréquation des tarifs mis en place pour l'électricité et le gaz (malgré la coexistence de six tarifs). Actuellement, Gaz de France, qui n'a pas d'obligation de desserte, tente de mettre en oeuvre une coopération avec les collectivités territoriales de manière à élargir le plus possible les zones desservies ;

un groupe de travail interministériel examine comment améliorer les modalités de cette coopération.

**L'adoption des propositions de la Commission conduira inévitablement à une remise en cause du système de péréquation, qui deviendra économiquement impossible à maintenir, malgré les affirmations de la Commission selon lesquelles chaque Etat pourra maintenir la péréquation pour les clients non éligibles à l'A.T.R. On perçoit aisément que les zones qui subiront cette libéralisation seront celles qui sont dès à présent les moins développées.**

Dans ces conditions, on peut s'interroger sur les objectifs de la Communauté. D'une part, les propositions de directives doivent conduire à un renforcement de la compétitivité qui implique que les activités non rentables soient abandonnées, d'autre part, l'article 130 A du Traité de Maastricht dispose : "la Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées, y compris les zones rurales." De toute évidence, ces objectifs seront difficiles à concilier.

*2. La sécurité d'approvisionnement : des conséquences différentes pour le gaz et l'électricité*

**Le gaz et l'électricité : des produits différents**

La Commission des Communautés européennes a cru bon de rédiger des directives en tous points identiques pour le marché du gaz et celui de l'électricité, à ceci près que la concurrence à la production de gaz n'est pas abordée et qu'il n'est pas prévu de gestionnaires du réseau de distribution pour le secteur du gaz.

On peut s'étonner de cette assimilation presque totale entre ces sources d'énergie. Il existe d'abord des différences physiques puisque le gaz est stockable, contrairement à l'électricité dont le transport est par conséquent plus difficile. De même, pour le gaz, la sécurité d'approvisionnement est, dans la plupart des pays de la Communauté, dépendante des relations entretenues par les entreprises avec les pays producteurs, tandis que pour l'électricité, cette sécurité dépend surtout de la fiabilité des moyens de production et de transport.

Parmi les objectifs des directives figure le renforcement de la sécurité d'approvisionnement. Dans l'exposé des motifs, on peut en effet lire : *"une ouverture du marché du gaz et de*

*l'électricité est le gage d'un approvisionnement plus souple et plus diversifié, lui-même élevant le niveau de sécurité d'approvisionnement". De nombreux problèmes se posent cependant.*

● Dans le secteur du gaz, l'introduction de l'A.T.R. aura pour conséquence première la disparition du monopole d'importation dont dispose G.D.F. A l'heure actuelle, la plupart des pays de la Communauté doivent importer leur gaz, lequel provient pour l'essentiel de quatre pays : les Pays-Bas, la Norvège, la Russie, enfin l'Algérie. Les grandes entreprises gazières, assurées de leurs propres débouchés, concluent, seules ou en association, des contrats à long terme garantissant le paiement d'un volume annuel au prix convenu, quelle que soit la quantité enlevée. Ce sont les accords de "take or pay".

L'A.T.R. supprimera cette possibilité de contrats à long terme qui garantit la sécurité d'approvisionnement. La multiplication des acheteurs conduira vraisemblablement à un renforcement de la position des producteurs, alors même que la demande de gaz est en forte croissance. D'autre part, on peut se demander comment l'entreprise nationale sera indemnisée si elle perd certains débouchés, alors que certains contrats avec les producteurs sont d'ores et déjà conclus.

● Dans le secteur de l'électricité, la recherche de la compétitivité conduira à délaisser tout raisonnement à long terme, indispensable pour assurer la sécurité d'approvisionnement. Certes, l'A.T.R. ne s'appliquera que s'il existe des capacités disponibles. Néanmoins, un risque subsiste, notamment à long terme, dans la mesure où l'objectif affirmé est l'élargissement de l'A.T.R. Il faut rappeler que l'électricité n'est pas stockable et qu'à tout moment des capacités excédentaires doivent être disponibles pour faire face aux augmentations de consommation.

\*

\* \*

Les propositions de la Commission suscitent donc bien des interrogations, d'autant qu'elles laissent un certain nombre de questions en suspens et ne sont pas toujours cohérentes.

La Commission dit vouloir respecter une démarche progressive mais veut faire débiter la seconde étape de son projet moins de deux ans après l'entrée en vigueur des directives sur le transit et la transparence, alors qu'il n'existe aucun bilan de leur application ; de plus, la troisième phase est quant à elle envisagée pour le 1er janvier 1996, ce qui peut être à tout le moins considéré comme une progressivité accélérée.

La Commission affirme également ne vouloir définir qu'un cadre pour respecter le principe de subsidiarité, mais ce cadre s'avère être extrêmement contraignant, comme l'a montré l'analyse des conséquences prévisibles de l'A.T.R.

Par ailleurs, bien des aspects sont passés sous silence par les propositions de directives. En particulier, on peut s'interroger sur le mode de fixation des péages pour l'accès au réseau. Seule est évoquée la notion de "prix raisonnable". Ce prix raisonnable comprendra-t-il une rémunération des investissements qui ont été nécessaires pour la réalisation du réseau ? Il existe un risque non négligeable que les clients éligibles à l'A.T.R. puissent bénéficier d'un transport à prix coûtant, le montant des investissements pesant alors sur les consommateurs captifs. Dans ce domaine une réglementation sera nécessaire, de manière à harmoniser les conditions d'accès. Une telle réglementation ne pourra être mise en oeuvre que par un organe supranational tel que... la Commission des Communautés.

En définitive, l'empressement de la Commission, l'absence de modèle de référence, ne peuvent que susciter le scepticisme, voire l'appréhension. Electricité et gaz ne peuvent être comparés à des marchandises ordinaires, de par leurs propriétés physiques.

On peut regretter qu'à aucun moment, les propositions n'évoquent la coopération entre entreprises et entre Etats membres, qui s'est déjà développée pour certains d'entre eux et qui peut permettre de grands progrès dans les échanges d'électricité.

Il semble bien que, par son refus de prendre en compte les spécificités des marchés en cause comme les spécificités des situations de chacun des Etats, la Commission ait formulé des propositions abstraites empreintes d'un dogmatisme regrettable.

### **III - LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION**

**M. André ROUVIÈRE a présenté son rapport lors de la réunion de la délégation tenue le 7 juillet 1992.**

**Lors du débat qui a suivi, M. Michel Caldaguès s'est interrogé sur l'application du principe de subsidiarité dans le cas de l'énergie et a estimé qu'en aucun cas la part de la politique énergétique assumée par les autorités communautaires ne devait être supérieure à celle dévolue au pouvoir central dans un Etat fédéral. Il a enfin exprimé des réserves sur l'idée selon laquelle la distribution d'énergie devait demeurer un service public.**

**M. Xavier de Villepin a exprimé des doutes quant à la bonne gestion des entreprises monopolistiques que sont E.D.F. et G.D.F. Il a remarqué que le cadre juridique actuel n'était peut-être pas le meilleur pour développer les ventes d'électricité aux autres pays.**

**M. Maurice Blin a mis en avant le rôle du commissaire à la concurrence, M. Léon Brittan, dans cette volonté de libéralisation qui touche de multiples secteurs de l'économie.**

**M. Louis Perrein a fait observer que la Grande-Bretagne est importatrice d'électricité tandis que la France est exportatrice. Il a critiqué les effets d'une concurrence sans limites. Il a enfin remarqué que la conception de la Commission sur ce sujet était exactement la même que celle qui avait prévalu pour l'accès aux réseaux des télécommunications, mais qu'en l'occurrence, les propositions avaient peu de chances d'aboutir en l'état.**

**A l'issue du débat, les conclusions, modifiées après interventions de MM. Michel Caldaguès, Xavier de Villepin et Maurice Blin, ont été adoptées par l'ensemble des membres de la délégation, à l'exception de M. Jean Garcia qui a déclaré voter contre.**

### **III - LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION**

#### **LA DÉLÉGATION,**

compte tenu des observations figurant dans le rapport ci-dessus,

- prend acte de l'abandon, par la Commission, du recours à l'article 90-3 du traité et se félicite que les propositions de directives relatives aux marchés du gaz et de l'électricité soient à présent fondées sur l'article 100 A ; elle considère en effet que seule une procédure concertée peut permettre de dégager une solution satisfaisante dans ce domaine ;
- rappelle que les spécificités du gaz et de l'électricité, qu'elles soient physiques ou commerciales, appellent des règles dérogatoires au droit communautaire de la concurrence ;
- souligne les risques de mesures qui conduiraient à négliger les investissements à long terme, et à empêcher les Etats de conduire une politique énergétique, alors même qu'il n'existe pas de compétence communautaire en cette matière ;
- estime que seule la maîtrise nationale de l'importation de gaz naturel, pour lequel la France est dépendante à près de 100%, permet d'assurer un approvisionnement au meilleur coût et dans des conditions de sécurité satisfaisantes ;
- s'oppose au principe de l'Accès des Tiers au Réseau (A.T.R.) qui n'introduirait qu'une concurrence partielle et partielle et remettrait en cause une politique d'aménagement du territoire qui a fait ses preuves, alors même qu'il n'est en aucun cas le corollaire indispensable des autres propositions (concurrence à la production, séparation comptable et de gestion).

## L'ORGANISATION DU MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ DANS LES AUTRES PAYS DE LA COMMUNAUTÉ

(la Grande-Bretagne fait l'objet d'un paragraphe dans le rapport)

PAYS	PRODUCTION	TRANSPORT	DISTRIBUTION
BELGIQUE	Désormais assurée pour l'essentiel par une entreprise privée unique ELECTRABEL	Assuré par la C.P.T.E. (société pour la Coordination de la Production et du Transport d'électricité	Confiée aux communes qui se sont regroupées en intercommunales pour assurer le service public. Certaines sont entièrement publiques mais elles sont le plus souvent mixtes
DANEMARK	12 compagnies de production dont 10 régionales (associant fonds publics locaux et coopératives de distribution) et 2 municipales. Existence de producteurs indépendants et d'autoproduiteurs souvent minuscules	Réseau à haute tension divisé en deux zones : ELSAM à l'ouest, ELKRAFT à l'est. Ces entreprises assurent dans leur zone la coordination de la production et la gestion du réseau de transport des interconnexions et des échanges avec l'étranger	Une centaine de compagnies qui sont en majorité des régies municipales ou des coopératives de consommateurs
ESPAGNE	Plusieurs compagnies à capitaux privés ou mixtes, telles qu'Endesa, Sevillana de Electricidad, Union Fenosa, Iberdrola	Assuré par la R.E.E. (Red Electrica de Espana)	Mise en oeuvre par les compagnies de production
GRÈCE	D.E.I., compagnie publique	D.E.I.	D.E.I.
IRLANDE	Electricity Supply Board (E.S.B.), compagnie publique	E.S.B.	E.S.B.
ITALIE	Assurée par l'ENEL, personne morale de droit public créée par la loi du 6 décembre 1962. Autoproduiteurs rassemblés dans l'association UNAPACE ; parmi eux, Montedison, Fiat...	8 services régionaux de l'ENEL sont chargés de la construction et du fonctionnement des centrales électriques, ainsi que de la gestion du réseau de transport	Confiée à des compagnies municipalisées

PAYS	PRODUCTION	TRANSPORT	DISTRIBUTION
LUXEMBOURG	Electricité importée pour l'essentiel de Belgique et surtout d'Allemagne. La production locale ne représente que 14% de la consommation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la sidérurgie dispose de son propre réseau, alimenté par les centrales des usines sidérurgiques ou par importation en provenance de Belgique</li> <li>- le réseau est géré par la Compagnie Grand Ducale d'électricité du Luxembourg (CEGEDEL)</li> </ul>	Assurée directement par CEGEDEL ou par 15 compagnies de distribution
PAYS-BAS	4 sociétés : EPON, EPZ, UNA, EZH	Regroupant les producteurs, une coopérative, SEP, est chargée de la planification des équipements, de l'exploitation du réseau de transport et de la centralisation des achats de combustible	Confiée à une cinquantaine de sociétés
PORTUGAL	Jusqu'à présent assurée à 94% par E.D.P., compagnie nationalisée. Une réforme en cours devrait conduire à l'apparition de nouveaux acteurs	Régime de concession publique qui devrait subsister malgré la réforme	Assurée par EDP en tant que concessionnaire des municipalités. Avec la réforme, des entités régionales distinctes devraient voir le jour
R.F.A.	Assurée à plus de 80% par 8 sociétés : Badenwerk AG, RWE-Energie AG, Bayernwerk AG, Bewag, EVS, HEW, Preussen Elektra AG, VEW.	Mis en oeuvre, dans chaque zone suprarégionale, par l'un des 8 majors. La coordination des répartitions est assurée en pratique par RWE	Existence de zones de desserte exclusive dans lesquelles une seule compagnie assure l'exploitation réseau, qu'il s'agisse de transport ou de distribution. Lorsqu'elle n'est pas assurée par l'un des 8 majors, la répartition est réalisée par une compagnie régionale. Ces compagnies distribuent elles-mêmes, ou par l'intermédiaire de compagnies locales de distribution qui sont soit des régies directes ou autonomes à capitaux publics ou mixtes, soit des sociétés concessionnaires à capitaux le plus souvent mixtes

**ORGANISATION DU MARCHÉ DU GAZ DANS LES AUTRES PAYS EUROPÉENS**

(la Grèce et le Portugal n'ont pas encore de réseau gazier)

	<b>TRANSPORT DU GAZ NATUREL</b>	<b>DISTRIBUTION DU GAZ NATUREL</b>
<b>BELGIQUE</b>	<b>Distrigaz, société détenue à 50 % par l'Etat, concessionnaire exclusif</b>	<b>23 entreprises communales ou intercommunales concessionnaire d'économie mixte</b>
<b>DANEMARK</b>	<b>Monopole de droit - société anonyme : 100 % secteur public</b>	<b>5 entreprises régionales de distribution instituées par les communes réunies dans un organisme : le Komgas</b>
<b>ESPAGNE</b>	<b>Monopole de fait - ENAGAS, société nationale, filiale à 100 % de l'Institut National des hydrocarbures : holding d'Etat</b>	<b>Concessions de service public accordées à 6 entreprises régionales et 18 entreprises communales pour une durée de 75 ans</b>
<b>IRLANDE</b>	<b>Monopole de fait d'IRISH GAS BOARD Entreprise publique</b>	<b>Il n'y a pas de distinction juridique entre transport et distribution. L'IRISH GAS BOARD et sa filiale CORK GAS BOARD ont également le monopole de la distribution</b>
<b>ITALIE</b>	<b>SNAM, société nationale, en vertu du droit exclusif de l'ENI, dans la région du Po ; SNAM, monopole de fait ailleurs</b>	<b>780 entreprises communales ou privées, dont ITALGAS qui distribue 26 % des quantités annuelles</b>
<b>LUXEMBOURG</b>	<b>SOTEG, société détenue à 50 % par l'Etat</b>	<b>2 entreprises communales (LUXEMBOURG et DUDELANGE)</b>
<b>PAYS-BAS</b>	<b>GASUNIE, société détenue à 50 % par l'Etat, concessionnaire exclusif</b>	<b>144 entreprises communales ou intercommunales qui sont soit des régies (100 entreprises), soit des sociétés d'économie mixte (18), soit des sociétés privées (26)</b>
<b>R.F.A.</b>	<b>18 sociétés privées, dont RUHRGAS</b>	<b>509 entreprises communales ou intercommunales qui sont soit des régies, soit des sociétés d'économie mixte, soit des sociétés privées</b>
<b>ROYAUME-UNI</b>	<b>BRITISH GAS PLC, ou tout autre "fournisseur public de gaz", monopole de fait de B.G. Plc</b>	<b>BRITISH GAS PLC ou tout autre "fournisseur public de gaz" (au sens du Gas Act de 1986, ce terme s'applique aux entreprises privées) : monopole de fait de B.G. Plc</b>