

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

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

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur
le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel et ses
conséquences pour la France,*

Par M. Henri REVOL,

Sénateur.

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

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. L'ÉLECTRICITÉ ET LE GAZ EN EUROPE	7
A. QUELQUES DONNÉES CONCERNANT L'EUROPE DES ÉNERGIES	7
1. La production et la consommation d'énergie en Europe	7
2. Des perspectives de croissance de la dépendance énergétique qui expliquent les défis et les enjeux de la politique européenne de l'énergie	9
3. Le gaz et l'électricité : des secteurs vitaux pour l'économie européenne	12
4. Les prix français de l'électricité et du gaz se situent dans une bonne moyenne	13
B. DES ORGANISATIONS ÉLECTRIQUES ET GAZIÈRES TRÈS DIVERSIFIÉES	21
1. Le « modèle industriel »	22
<i>a) Ses caractéristiques</i>	22
<i>b) Rappels sur le système électrique et gazier français</i>	24
<i>c) Le système allemand</i>	25
<i>d) Le système espagnol</i>	26
2. La déréglementation au Royaume Uni : des résultats pour le moins mitigés	27
<i>a) L'électricité</i>	27
<i>b) Le gaz</i>	29
<i>c) Une évolution permanente des règles du jeu</i>	30
3. La « troisième voie » adoptée par les États-Unis	32
II. LA CONSTRUCTION DU MARCHÉ INTÉRIEUR DE L'ÉLECTRICITÉ ET DU GAZ NATUREL	33
A. LES FONDEMENTS DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DE L'ÉNERGIE	33
1. la politique énergétique relève essentiellement de la compétence des États membres	33
2. Une première étape consensuelle : les directives transparence et transit	34

B. UNE PHASE ULTÉRIEURE PLUS CONFLICTUELLE : LES PROPOSITIONS DE DIRECTIVES VISANT À RÉALISER LE MARCHÉ INTÉRIEUR DE L'ÉLECTRICITÉ ET DU GAZ NATUREL	35
1. Les propositions initiales de la Commission européenne ...	35
<i>a) Une position ultra-libérale</i>	<i>35</i>
<i>b) L'opposition du Conseil des ministres et les propositions d'amendements du Parlement européen</i>	<i>38</i>
2. Les nouvelles propositions de la Commission	41
<i>a) Quelques pas dans la bonne direction... ..</i>	<i>41</i>
<i>b) ... mais, pour l'essentiel, ces propositions restent inacceptables</i>	<i>41</i>
3. L'évolution de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes ne peut qu'inciter la Commission à réviser à nouveau sa position	46
<i>a) L'arrêt Corbeau</i>	<i>47</i>
<i>b) L'arrêt Almelo</i>	<i>47</i>
4. Les résultats du Conseil Energie du 25 mai 1994 : vers une troisième voie ?	49
III. QUELLE DEVRAIT ÊTRE LA POSITION DE LA FRANCE DANS CE DÉBAT ?	52
A. DÉFENDRE LES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC	52
1. Le projet français de Charte européenne du service public ..	52
2. Les exigences de la France à l'égard du service public	53
B. LE RAPPORT MANDIL : D'INTERESSANTS AXES DE REFLEXION	55
1. Pourquoi le système devrait-il évoluer ?	55
2. Comment le système pourrait-il évoluer ?	56
C. LES NOUVELLES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE ENERGETIQUE COMMUNE	58
1. Le projet de la Commission	58
2. L'annonce d'un Livre Vert qui devrait consacrer la priorité de l'objectif de sécurité des approvisionnements	61
ANNEXES : - Echanges physiques d'énergie électrique avec l'étranger en 1993	63
- Transports internationaux de gaz naturel	64

3

Mesdames,

Messieurs,

La Commission des Affaires économiques et du Plan a été saisie de deux propositions de résolution, n° 387 présentée par M. Jacques OUDIN et n° 425 présentée par M. Félix LEYZOUR et plusieurs de ses collègues, sur les propositions de directives du Conseil concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel. Ces dernières illustrent la volonté de la Commission européenne de déréglementer ces secteurs.

Le sujet est suffisamment sensible et important pour que votre commission, saisissant cette opportunité, ait souhaité étudier de façon approfondie le poids et l'organisation des secteurs électrique et gazier en Europe, analyser les différentes étapes et «péripéties» qui jalonnent la mise en place progressive du marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel et tenter d'ébaucher la politique que la France devrait adopter dans ce domaine, tout en resituant le débat dans le cadre plus général des nouvelles orientations de la politique européenne de l'énergie.

Tel est l'objet du présent rapport d'information, fruit des réflexions de la Commission des Affaires économiques et du Plan sur cette importante question. Il a éclairé la position qu'elle a adoptée sur les propositions de résolution précitées et que votre rapporteur vous a présentée par ailleurs en son nom (cf. rapport n° 490 Sénat).

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. L'ÉLECTRICITÉ ET LE GAZ EN EUROPE

Souhaitant situer les enjeux de la mise en place d'une Europe de l'énergie, votre rapporteur souhaite, tout d'abord, rappeler la place qu'occupe l'énergie dans l'économie européenne, ainsi que l'organisation des secteurs électrique et gazier dans les Etats membres.

A. QUELQUES DONNÉES CONCERNANT L'EUROPE DES ÉNERGIES

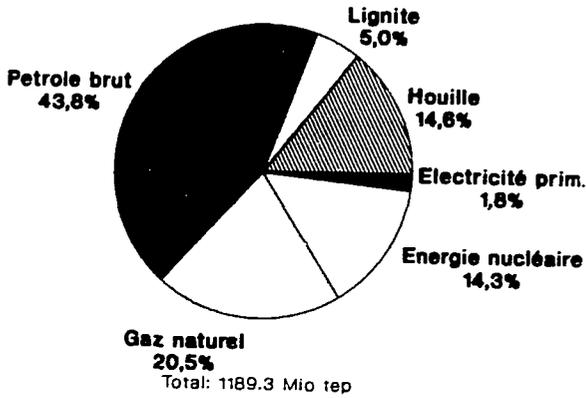
1. La production et la consommation d'énergie en Europe

● Pour l'année 1993, la production d'énergie primaire a atteint 624 millions de tonnes-équivalent-pétrole (tep) ⁽¹⁾.

(1) La tonne d'équivalent pétrole est une unité conventionnelle standardisée définie sur la base d'une tonne de pétrole ayant un pouvoir calorifique inférieur de 41.868 kilojoules par kilogramme.

Le diagramme ci-après montre que les productions de gaz naturel et d'électricité représentent respectivement 25 % et 30,4 % de l'énergie produite au sein de l'Union européenne.

PRODUCTION D'ENERGIE EN 1993

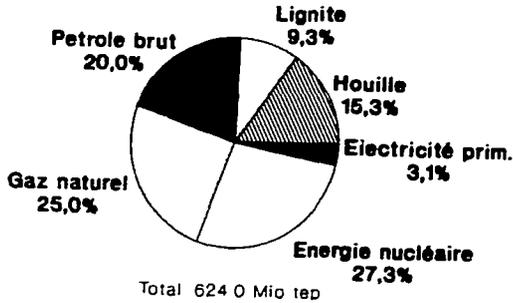


Source : EUROSTAT

● Pour la même année, la consommation intérieure brute d'énergie primaire (non corrigée des variations climatiques) dans l'Union européenne est estimée à 1.189,3 millions de tep.

Ainsi que l'indique le diagramme ci-dessous, les parts du gaz et de l'électricité dans cette consommation sont respectivement de 20,5 % et 16,1 %.

CONSOMMATION D'ÉNERGIE EN 1993



Source : EUROSTAT

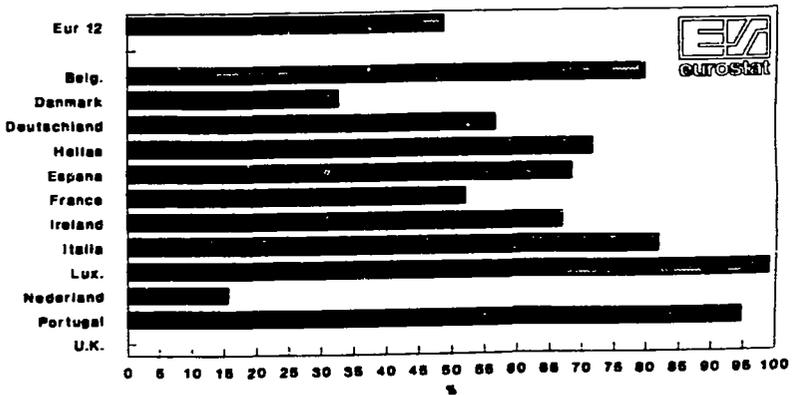
Le rapprochement des montants de la consommation et de la production d'énergie montre que l'Union européenne ne produit qu'environ la moitié de l'énergie qu'elle consomme. De plus, cette situation devrait s'aggraver.

2. Des perspectives de croissance de la dépendance énergétique qui expliquent les défis et les enjeux de la politique européenne de l'énergie

● En 1993, le taux de dépendance énergétique de l'Union européenne était de 48,8 %. La situation varie cependant considérablement d'un pays à l'autre, ainsi que l'illustre le diagramme ci-dessous. Ainsi, le Royaume-Uni est autosuffisant, le taux de dépendance des Pays-Bas n'est que de 15 %, celui de la France est de 52 %, celui du Portugal de 95 % et celui du Luxembourg de 98 %.

Dans ces conditions, il est évident que la politique énergétique conduite par chaque État membre dépend de son bilan énergétique, lié notamment à sa géologie et à sa géographie.

TAUX DE DÉPENDANCE ÉNERGÉTIQUE EN 1993



● Les perspectives de croissance de la demande européenne d'ici 2005 (évaluée ⁽¹⁾ à 2 % par an tant pour l'électricité que pour le gaz) laissent à penser que le taux de dépendance énergétique de l'Union européenne pourrait atteindre près de 57 % à cette date.

A contrario et ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous, après être passé de 38,5 % en 1970 à 57,7 % en 1985, le taux d'indépendance énergétique de la CEE déclinerait progressivement pour atteindre 42,5 % en 2005 (y compris l'ex-RDA). Il faut noter que pour la France, ce taux a connu un maximum en 1990, à 47,4 %, et ne s'élèverait qu'à 42 % en 2005, notre pays se situant alors en 4ème position après les Pays-Bas, le Royaume-Uni et le Danemark.

(1) Estimation établie par la Commission européenne - DG XVII - «Energy in Europe - A view to the future» - septembre 1992.

ÉVOLUTION ET PRÉVISION DE L'INDÉPENDANCE ÉNERGÉTIQUE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE (1)

	1970	1973	1980	1985	1990	2000	2005
BELGIQUE	17,6	14,0	17,4	31,8	28,3	21,3	21,2
DANEMARK	1,5	1,5	3,8	28,0	54,1	55,5	52,8
R.F.A.	51,2	45,0	45,3	50,8	47,0 52,0 (*)	35,3 33,7 (*)	32,2 31,3 (*)
GRECE	21,0	18,5	22,1	37,8	38,8	32,3	33,8
ESPAGNE	25,3	21,8	23,0	38,9	35,5	28,0	24,5
FRANCE (2)	28,8	20,5	24,8	42,9	47,4	43,0	42,0
IRLANDE	22,2	15,3	22,4	32,8	32,4	17,3	7,0
ITALIE	19,1	18,7	14,4	18,9	18,5	18,5	18,4
LUXEMBOURG	0,2	0,0	0,8	0,9	0,7	1,0	0,9
PAYS-BAS	58,5	80,8	108,6	107,8	80,0	98,2	98,4
PORTUGAL	23,3	18,4	14,8	18,7	12,8	8,1	8,1
ROYAUME-UNI	48,0	48,2	98,3	118,7	97,8	88,0	83,5
CEE (12)	38,5	38,4	47,2	57,7	52,2 53,0 (*)	45,7 45,2 (*)	43,3 42,5 (*)

(*) Y compris ex-REJA

(1) Productivité/Consommation d'énergie

Source : OCDE de 1970 à 1990 - DG XVIII/CEE pour 2000 et 2005

L'Europe se trouve là confrontée à un véritable défi.

S'agissant de l'électricité, elle devra choisir le type de technologie et de combustible, en fonction de critères économiques et -de plus en plus- de considérations environnementales et créer de nouvelles capacités de production de l'ordre de 120 GW.

S'agissant du gaz, l'Union européenne devra réaliser d'importants investissements de façon à adapter ses infrastructures aux exigences de la demande qui, en 2005, sera de 60 % plus élevée qu'aujourd'hui.

Dans cette perspective, il lui faudra probablement doubler ses importations de gaz.

Votre commission estime que, dans ces conditions, la réduction de la dépendance énergétique et la sécurité des approvisionnements doivent, plus que jamais, constituer les priorités de la politique européenne de l'énergie, dont les enjeux sont réels.

3. Le gaz et l'électricité : des secteurs vitaux pour l'économie européenne

Il apparaît utile de rappeler l'évidence selon laquelle l'énergie est au coeur du fonctionnement de nos économies. A ce titre, l'électricité et le gaz sont des biens stratégiques.

Il faut avoir ce constat présent à l'esprit dès que l'on réfléchit à l'avenir de l'organisation électrique et gazière en Europe.

● Le gaz et l'électricité occupent une place de première importance dans l'activité économique en Europe, en termes d'emplois, d'investissements, de valeur ajoutée.

Rappelons qu'en France, Electricité de France (EDF) et Gaz de France (GDF) emploient 150.000 personnes (respectivement 119.000 et 26.000 personnes), soit 3,1 % des effectifs de l'industrie, 40 milliards d'investissements par an et 9 % de la valeur ajoutée de l'industrie.

● Par ailleurs, outre leur contribution au bien-être général de la population, ces énergies sont particulièrement essentielles pour un certain nombre de secteurs industriels, notamment dans la chimie de base, la sidérurgie, la fabrication du verre et du ciment, etc....

Les entreprises de ces secteurs sont ce que l'on appelle des «gros consommateurs» de gaz et d'électricité, c'est-à-dire ceux pour lesquels ces énergies représentent entre 15 et 20 % de la valeur ajoutée. On estime que ces industries utilisent entre 15 et 20 % du gaz et environ 10 % de l'électricité consommés en France.

Elles bénéficient de tarifs généralement plus avantageux que les consommateurs de taille modeste. Cependant, tirant argument de la pression concurrentielle à laquelle elles sont soumises, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union européenne, et du risque de délocalisation d'activités qui en résulte, ces industries plaident en faveur de la libéralisation et de l'ouverture des secteurs du gaz et de l'électricité prônées par la Commission européenne.

Dans ce contexte, votre rapporteur souhaite, en dépit de la difficulté de l'exercice, établir quelques éléments de comparaison concernant les prix de ces énergies dans les différents pays européens.

4. Les prix français de l'électricité et du gaz se situent dans une bonne moyenne

• Eurostat publie des prix moyens de l'électricité et du gaz dans les différents Etats membres, dont la valeur en monnaie nationale est convertie en Ecu et en Standard de pouvoir d'achat (SPA). Ce dernier est une unité de mesure des valeurs qui se fonde sur le niveau des prix dans chaque pays, qui a pour mérite d'éliminer l'effet des fluctuations des taux de change.

Le choix de l'étalon de comparaison ne modifie cependant pas sensiblement le rang de classement des pays.

Une autre difficulté pour comparer les prix tient à l'existence de différents consommateurs-types. Un pays peut donc être très bien placé pour une fourniture-type et moins bien pour une autre.

En troisième lieu, la fiscalité varie énormément d'un pays à l'autre. Son incidence modifie donc la hiérarchie des prix avec taxes par rapport à celle des prix hors taxes. C'est cette dernière que l'on retiendra pour comparer la compétitivité des opérateurs. Il n'en demeure pas moins que les prix facturés aux consommateurs intègrent ces taxes qui influent, bien évidemment, sur la compétitivité réelle des énergies. Ainsi, le taux moyen des taxes sur l'électricité en France est l'un des plus élevés de l'Union européenne. Ces taux s'élève de 0 % en Angleterre, à 25 % en France et 130 % au Danemark.

● Prix de l'électricité

Dans ces conditions, on trouvera ci-après :

- S'agissant des prix de l'électricité pour usages industriels :

. des graphiques retraçant l'évolution des prix hors taxes en Ecu et en Standard de pouvoir d'achat (SPA) déflatés de 1981 à 1993, pour trois fourniture-types ;

. un tableau indiquant le prix de l'électricité en centimes français corrigés des parités de pouvoir d'achat, au 1er janvier 1994.

Il ressort des graphiques que la France est très bien placée, surtout dans le classement en SPA déflatés. En effet, le classement en Ecu -où elle est en deuxième ou troisième position- montre l'avantage qu'a procuré la dévaluation de leurs monnaies pour les pays qui y ont procédé, en particulier, pour la Grande-Bretagne. Mais, même dans ce cas, la France arrive en deuxième position, à égalité avec le Royaume-Uni pour les petits consommateurs industriels et en quatrième position pour les gros consommateurs, après le Danemark, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

Au Danemark, la production d'électricité au charbon a bénéficié de la baisse des prix des combustibles fossiles. Les Pays-Bas, quant à eux, profitent de leurs ressources en gaz naturel.

Par ailleurs, il faut souligner qu'en Grande-Bretagne, les contrats peuvent prévoir des prix inférieurs aux tarifs publiés.

Le tableau, établi en centimes au 1er janvier 1994, montre également ce bon positionnement de la France. Il introduit, en outre, une information tenant au système tarifaire français, qui comporte de nombreuses options.

Celles-ci permettent aux clients de minimiser leurs factures en contrepartie d'un effort réel pour moduler leur charge.

Ainsi par exemple, pour la grande industrie, la baisse de 28 % en dix ans, en francs constants, des prix moyens de l'électricité s'explique pour moitié par l'adoption de nouvelles options par 40 % des clients de ce secteur.

Les consommateurs intensifs jugent cependant que ce système tarifaire manque de souplesse.

PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ POUR USAGES INDUSTRIELS

EDP DEPS ST 23/394

Source: EUROSTAT

INDUSTRIEL hors taxes en ECU

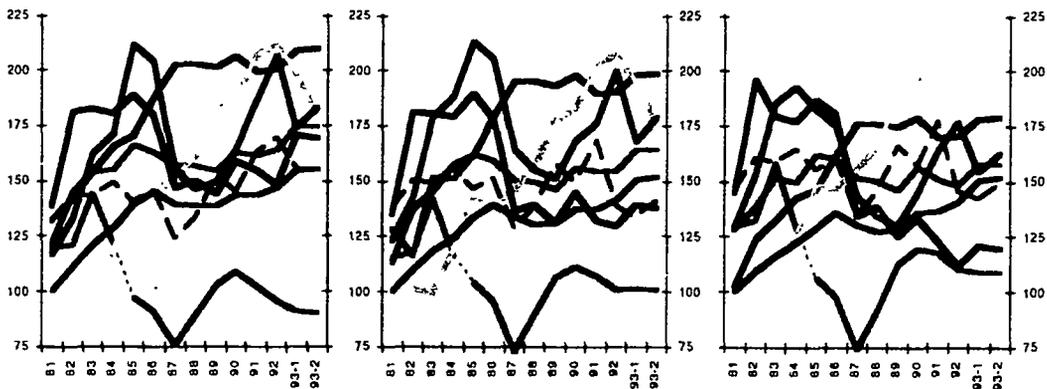
Rapport des prix hors taxes en ECU de 1981 à 1993

— I — E — FFA — B
 - - - UK — HL — F — DK (moyenne nationale à partir de 1985)

500 kW x 2500 h HT ECU

2500 kW x 4000 h HT ECU

4000 kW x 6000 h HT ECU



EDP DEPS ST 23/344

Source: EUROSTAT

INDUSTRIEL hors taxes en SPA déflaté

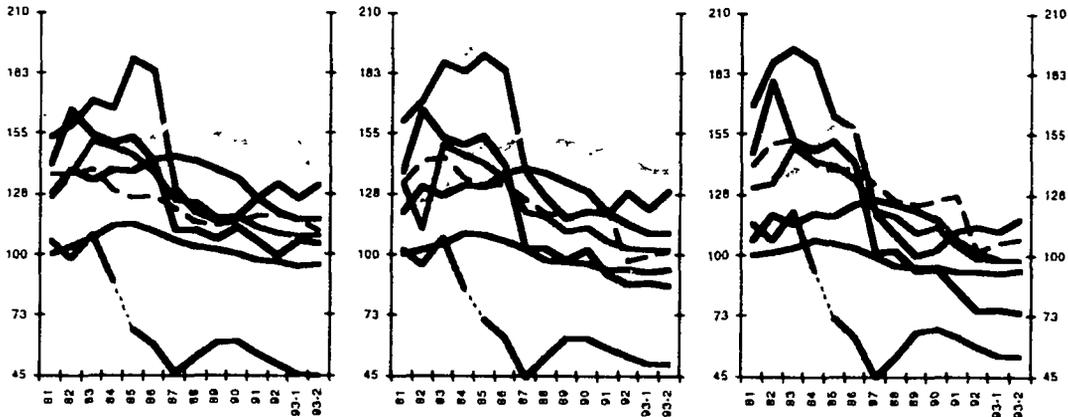
Rapport des prix hors taxes en SPA déflaté par l'indice des prix du PIB de 1981 à 1993

— I — E — FFA — B
 - - - UK — NL — F — DK (moyenne nationale à partir de 1985)

500 kW x 2500 h HT SPA déflaté

2500 kW x 4000 h HT SPA déflaté

4000 kW x 6000 h HT SPA déflaté



PRIX DE L'ELECTRICITE USAGES INDUSTRIELS

Au 1er JANVIER 1994

France base 100

Usages industriels prix hors TVA en c / kWh	Belgique	Danemark	Espagne (1)	Grèce	Irlande	Italie	Luxemb.	Pays-Bas	Portugal	R.F.A.	Roy-Uni (2)	France	Prix net ou Prix 20% de la PS ou utilisation exclusive	
													Prix 20% de la PS	ou utilisation exclusive
100 kW x 1600 h	76,43 119	25,71 40	79,13 123	58,78 91	80,61 125	85,89 134	69,77 108	74,51 116	96,70 150	82,82 129	77,68 121	64,31 100	46,05 72	30,37 47
1 000 kW x 2 500 h	55,63 108	24,52 48	68,36 133	46,77 91	60,25 117	81,16 158	56,79 111	49,99 97	83,11 162	63,23 123	57,50 112	51,34 100	35,10 68	17,59 34
4 000 kW x 4 000 h	45,56 106	22,78 53	60,88 142	43,29 101	46,24 108	59,81 139	36,27 85	38,55 90	74,04 173	52,61 123	51,00 119	42,88 100	31,21 73	12,14 28
10 000 kW x 5 000 h	33,01 96	21,49 64	54,89 164	34,73 104	40,51 121	47,20 141	31,79 95	32,03 95	56,58 169	45,11 134	48,29 144	33,55 100	25,26 75	10,37 31
			(1) les contrats 10 000kW interrompibles ont des prix inférieurs					(2) les tarifs publics des contrats peuvent avoir des prix inférieurs					opportunités propres à la France	

Prix en centimes français corrigés des pertes de pouvoir d'achat

Prix très généralement majorés de la seule TVA récupérable

SOURCE: UNISPEDE/CEE

- S'agissant des prix de l'électricité pour usages résidentiels, on trouvera, ci-après, deux séries de graphiques retraçant l'évolution des prix, hors taxes et taxes comprises, en Ecu et en SPA déflaté par l'indice des prix à la consommation, de 1981 à 1993, pour deux fournitures-types.

La France se trouve bien placée également, bien que moins nettement que pour les fournitures industrielles. En effet, «l'effet taxes» joue ici pleinement et ces taxes, non récupérables pour les usages domestiques, modifient la hiérarchie des prix taxes comprises par rapport à celle des prix hors taxes. La France se retrouve donc en position médiane dans le premier cas.

- Au total, ces graphiques montrent la compétitivité des prix de l'électricité hors taxes en France.

En outre, il faut rappeler que le nouveau contrat de plan d'EDF, pour 1993-1996, prévoit une baisse des tarifs de 1,25 % par an à monnaie constante.

PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ POUR USAGES RÉSIDENTIELS

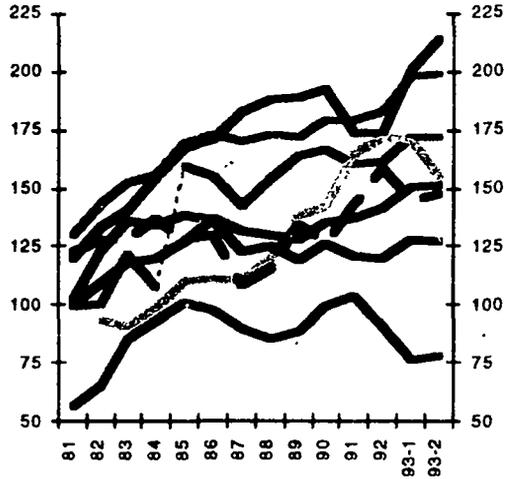
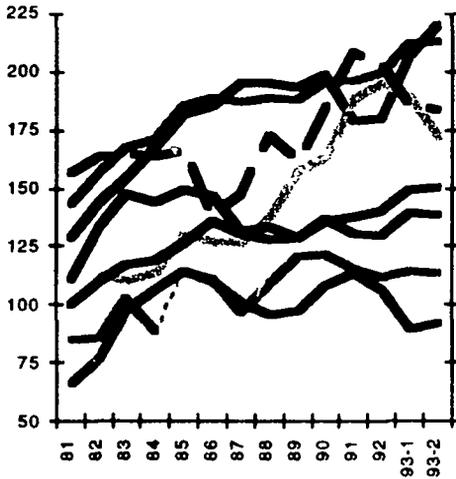
EDF DEPS ST 23/3/94

Source EUROSTAT

RÉSIDENTIEL en ECU Rapport des prix en ECU de 1981 à 1993

1200 kWh/an ht ECU

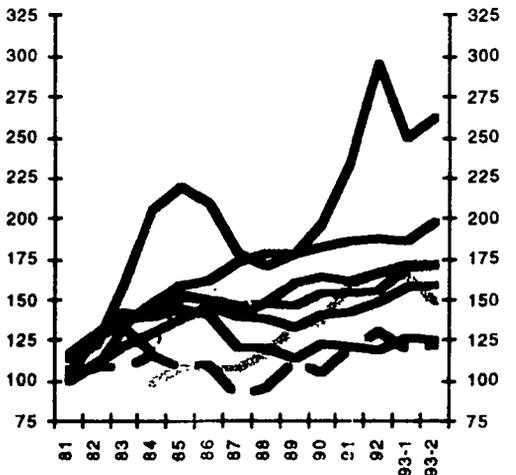
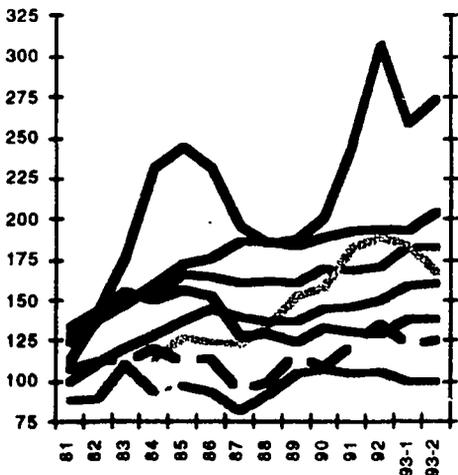
1200 kWh/an TTC ECU



I B RFA E
F NL UK DK (moyenne nationale à partir de 1985)

3500 kWh/an ht ECU

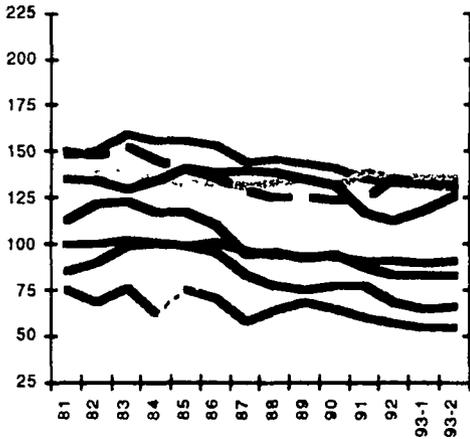
3500 kWh/an TTC ECU



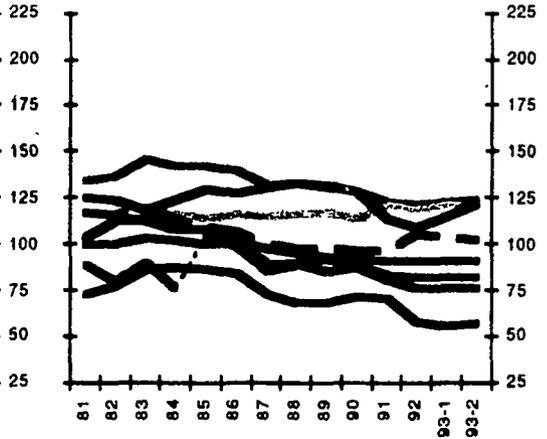
RESIDENTIEL en SPA déflaté

Rapport des prix déflatés par l'indice des prix à la consommation, en SPA, de 1981 à 1993

1200 kWh/an ht SPA déflaté

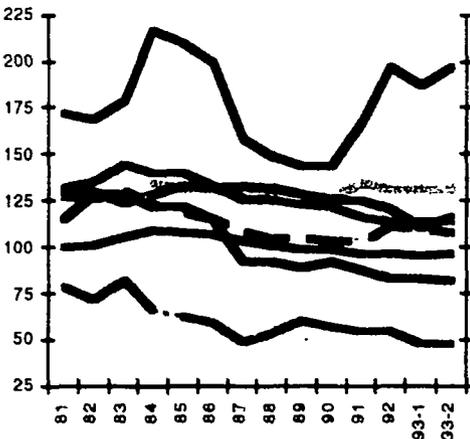


1200 kWh/an TTC SPA déflaté

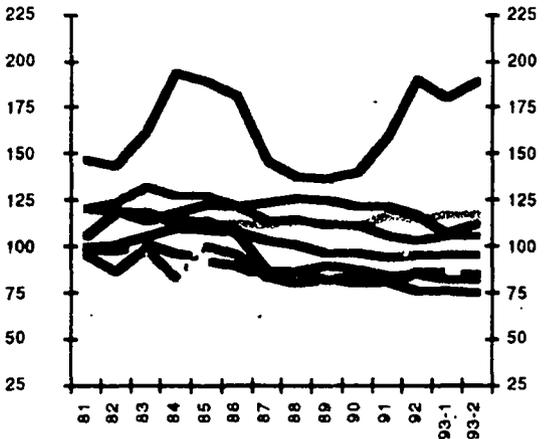


I B RFA E
F NL UK DK (moyenne nationale à partir de 1985)

3500 kWh/an ht SPA déflaté



3500 kWh/an TTC SPA déflaté



● **Prix du gaz**

- Le tableau ci-dessous montre que pour les clients industriels, les prix hors taxes français du gaz sont parmi les plus compétitifs d'Europe après l'Espagne et les Pays-Bas.

On peut noter que les écarts de prix sont assez élevés. L'Allemagne pratique en moyenne les prix les plus bas (sachant, en outre, qu'il existe de fortes disparités entre les huit villes retenues pour l'échantillon allemand). Les écarts entre les prix les plus élevés (Allemagne) et les prix les plus bas (Espagne) sont de 47 à 54 %.

**PRIX DU GAZ EN EUROPE
CLIENTÈLE INDUSTRIELLE FERME
(en ECU/gj - juillet 1993)
(Moyenne des prix observés dans les principales villes)**

	PETITE INDUSTRIE 41.250J/an (2)	GRANDE INDUSTRIE		GRANDE INDUSTRIE/CHIMIE 4.186.000 GT/an
		418.600J/an (2)	418.600J/an (3)	
FRANCE	3,44	2,69	2,61	
ALLEMAGNE	4,88	4,12	3,94	2,42
ROYAUME-UNI	3,68	3,34	3,27	2,20
PAYS-BAS	3,09	2,47	2,5	2,27
ITALIE	3,44	3,0	2,84	
BELGIQUE	4,09	3,35	3,10	
ESPAGNE	2,49	2,3	2,3	
MOYENNE	3,6	3,0	2,9	2,3

(1) 200)

(2) 250)

(3) 330)

Source : Eurostat

- Par ailleurs, comme l'illustre le tableau ci-après, les tarifs domestiques français se placent depuis plusieurs années à un niveau médian dans la fourchette des prix européens, les tarifs néerlandais et britanniques restant les plus compétitifs.

Enfin, il faut rappeler que le nouveau contrat de plan de GDF prévoit, pour les années 1994 à 1996, une diminution des tarifs de 1,5 % par an à monnaie constante.

**PRIX DU GAZ EN EUROPE
CLIENTÈLE DOMESTIQUE**
(en ECU/gj - juillet 1993)

(Moyenne des prix observés dans les principales villes)

	PRIX DOMESTIQUE INDIVIDUEL (1) 16,74 GJ/an	PRIX DOMESTIQUE INDIVIDUEL (2) 125,6 GJ/an	PRIX DOMESTIQUE COLLECTIF 1047 GJ/an
FRANCE	11,13	6,98	6,03
ALLEMAGNE	12,13	6,82	6,00
ROYAUME-UNI	8,29	5,79	5,79
PAYS-BAS	7,76	5,44	5,12
ITALIE	8,43	8,45	7,86
BELGIQUE	11,69	6,41	5,32
ESPAGNE	11,24	8,64	6,10
MOYENNE	10,10	6,93	6,03

(1) cuisine + eau chaude

(2) usage chauffage

Source : Eurostat

**B. DES ORGANISATIONS ÉLECTRIQUES ET GAZIÈRES TRÈS
DIVERSIFIÉES**

La diversité européenne peut s'illustrer par la variété des politiques énergétiques, qui s'explique fort bien par la situation de chaque pays en termes de ressources nationales et de dépendance externe.

Il suffit de citer, par exemple, la politique « tout gaz » des Pays-Bas, la politique nucléaire de la France, l'attachement des Allemands à leur charbon, les polémiques que suscite cette énergie dans plusieurs pays (Royaume-Uni, Espagne...), le désir

d'introduction du gaz naturel au Portugal et en Grèce, les difficultés des électriciens italiens qui se reportent sur le gaz...

Cette diversité se reflète dans les organisations électriques et gazières des Etats membres.

Celles-ci peuvent être schématiquement présentées en deux modèles principaux :

- une organisation traditionnelle basée sur un « modèle industriel », qui se décline sous des formes différentes en France, en Allemagne ainsi que dans la plupart des autres Etats membres ;

- une organisation libérale fondée sur l'accès des tiers au réseau (ATR), illustrée par l'exemple britannique.

Par ailleurs, votre rapporteur estime intéressant d'exposer les grandes lignes de l'organisation électrique et gazière aux Etats-Unis. Il s'agit d'une « troisième voie » basée sur l'ouverture de la production d'électricité à des producteurs indépendants.

1. Le « modèle industriel »

a) Ses caractéristiques

Dans le secteur électrique, ce « modèle industriel » se caractérise, notamment, par :

- une forte coordination de la production et du transport sur de vastes zones, régions ou pays, avec en particulier une sécurité d'alimentation et une qualité de service, ainsi qu'un opérateur unique chargé de l'exploitation du système de production-transport sur chaque zone, ceci dans le but d'assurer l'efficacité économique ;

- des relations étroites qui s'inscrivent dans la durée avec les distributeurs, ces relations s'accompagnant du monopole de desserte et de l'obligation de fourniture, partout présents de fait ou de droit ;

- un mode de régulation caractérisé par l'intervention souvent dominante des pouvoirs publics qui contrôlent l'utilisation du domaine public et pèsent fortement sur le choix des investissements et le niveau des tarifs.

Ce mode de fonctionnement apparaît comme le résultat historique d'une sélection, progressivement opérée par la concurrence, des formes d'organisation et de réglementation permettant au secteur de remplir le plus efficacement sa mission.

En effet, à partir d'une activité locale, les sociétés d'électricité se sont engagées dans la course à la taille qui permettait de bénéficier des rendements croissants dégagés par la constitution de vastes systèmes de production-transport, et donc d'abaisser les coûts de l'électricité en augmentant la sécurité de fourniture.

Aujourd'hui encore, une certaine concurrence s'exerce du fait de la présence d'autoproducteurs ou de distributeurs indépendants, qui sont aussi producteurs dans quelques pays, mais aussi de la possibilité qu'ont certains gros consommateurs industriels de localiser leurs nouvelles installations là où les prix de l'électricité sont les plus avantageux.

Sur la base de ces points communs, les organisations sont très différentes selon les pays, puisqu'elles sont fonction de leurs traditions institutionnelles et politiques. Ainsi, dans les Etats où le poids des collectivités locales est prépondérant, on retrouve une industrie électrique plus fragmentée, alors que dans d'autres pays la tradition porte plutôt vers une certaine centralisation des décisions publiques.

Ainsi, le système allemand est constitué de centaines d'entreprises, publiques, semi-publiques ou privées, alors que le système français est dominé par une grande entreprise publique.

Mais le fonctionnement réel de l'industrie doit être appréhendé au-delà des apparences : la coexistence de nombreuses entreprises n'est pas synonyme de concurrence. A l'inverse, il arrive que des entreprises différentes se groupent et mettent en commun leurs moyens pour bénéficier d'économies de taille.

En Allemagne, par exemple, les systèmes de production-transport de RWE ou Preussen Elektra sont gérés de manière semblable à ceux d'EDF en France ou d'Electrabel en Belgique : il existe un seul opérateur par zone, mais la maille d'exploitation est régionale plutôt que nationale. Par ailleurs, les liens verticaux entre producteurs-transporteurs et distributeurs sont particulièrement forts, que cette intégration soit de jure ou de facto (que ce soit par le biais de la participation des producteurs-transporteurs au capital des distributeurs ou par l'intermédiaire de contrats de fourniture exclusive de très long terme).

Ainsi, en dépit de cette diversité qui mérite d'être présentée de façon plus détaillée, tous les systèmes électriques européens, à l'exception de celui du Royaume-Uni, présentent des points communs assez forts pour qu'on puisse dire qu'ils s'inscrivent dans un même modèle de fonctionnement, modèle suffisamment souple pour tenir compte de la diversité des formes institutionnelles, mais plus riche que ce que recouvre l'expression de «monopole de desserte avec obligation de fourniture».

b) Rappels sur le système électrique et gazier français

Rappelons que la loi de nationalisation du 8 avril 1946 a nationalisé la production, le transport, la distribution, l'importation et l'exportation d'électricité et de gaz combustible et a confié la gestion des entreprises nationalisées à des établissements publics, EDF et GDF. L'institution des «monopoles» de l'électricité et du gaz résulte de cette double disposition.

Il existe des exceptions à la nationalisation :

- les entreprises de production existantes de petite taille (moins de 6 millions de m³/an pour le gaz, moins de 12 millions de kWh/an pour l'électricité) ;

- les installations de production d'électricité nouvelles effectuées par des entreprises pour leurs besoins propres et les installations de faible puissance (moins de 8 mégawatts) ;

- les installations réalisées par les collectivités locales pour alimenter un réseau de chaleur par incinération des déchets ;

- en outre, la loi de 1946 a maintenu les régies de distribution existant à cette date. Il s'agit d'entreprises ou services sous contrôle des collectivités locales ou de l'Etat, qui assurent aujourd'hui environ 5 % de la distribution d'électricité.

c) Le système allemand

● Le secteur électrique (1)

- **Situation actuelle** : A l'image d'un secteur électrique éclaté avec plus de 900 entreprises d'approvisionnement en électricité, se superpose celle d'une organisation du secteur dans laquelle se juxtaposent des monopoles géographiques. Elles résultent des contrats de concessions (la contrepartie de l'exclusivité de fourniture est l'obligation de fourniture) et des «contrats de démarcation» conclus entre compagnies voisines. Ces différents contrats sont admis comme des exceptions aux règles de la loi sur la concurrence.

- **Perspectives d'évolution** : Le Gouvernement allemand réfléchit à la modification de cette organisation du secteur électrique qui repose sur une loi de 1935, vraisemblablement à l'horizon 1994-95, sur la base des orientations suivantes : suppression des contrats de démarcation, suppression des contrats de concession, généralisation du transit entre zones, «mise à jour» de la loi de 1935 par la suppression de certains contrôles administratifs.

● Le secteur gazier

- **Situation actuelle** : Les activités de transport, distribution et importation, soustraites au droit commun en matière de concurrence et soumises au contrôle de l'Etat, sont partagées entre des entreprises agréées par l'Etat fédéral, selon des accords définissant des zones exclusives. Sans être imposé par la loi, l'accès des tiers au réseau peut résulter d'accords privés entre opérateurs.

(1) *Extraits du rapport du groupe de travail sur la «réforme de l'organisation électrique et gazière française» du ministère de l'industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur, appelé «rapport Mandil».*

Il existe une liberté d'importation, sous réserve de l'autorisation du Gouvernement fédéral pour les contrats d'importation d'une durée supérieure à deux ans.

De fait, Ruhrgas détient une position dominante, tant en matière d'importation (avec près de 60 % de gaz importé) que du transport de gaz en Allemagne.

- Perspectives d'évolution : Ce monopole de fait de Ruhrgas a cependant été récemment battu en brèche par le projet en cours de Wintershall (filiale du groupe BASF) d'association avec Gasprom pour importer directement du gaz de Russie.

Le BundesKartellAmt a récemment mis en cause les droits exclusifs en matière de distribution.

d) Le système espagnol

● Le secteur électrique

- Situation actuelle : Le secteur électrique espagnol est très morcelé puisqu'il est partagé entre plusieurs centaines d'entreprises, une dizaine d'entre elles assurant cependant plus de 90 % de la production et de la distribution. On peut toutefois noter un mouvement de concentration, encouragé par les pouvoirs publics dont l'objectif est d'avoir deux ou trois grands opérateurs disposant de structures de production et de consommation équilibrées.

- Perspectives d'évolution : Le Gouvernement espagnol prépare un projet de loi tendant à réorganiser le secteur électrique. Ce projet pourrait prévoir notamment l'ouverture de la production à la concurrence par voie d'appels d'offres, ainsi qu'une séparation des activités des entreprises du secteur.

● Le secteur gazier

- **Situation actuelle** : En l'absence d'un monopole de droit, Enagas bénéficie d'un monopole de fait de l'importation et du transport du gaz (par octroi des concessions de transport). La distribution est assurée par 21 sociétés régionales.

- **Perspectives d'évolution** : Une semi-privatisation d'ENAGAS est en cours.

2. La déréglementation au Royaume Uni : des résultats pour le moins mitigés

a) L'électricité

● L'organisation du secteur

Accompagnant un mouvement de privatisation, l'«Electricity Act» de 1989 a instauré une nouvelle organisation du système électrique en Angleterre et au Pays de Galles.

La distribution et la vente sont assurées par douze sociétés régionales, auxquelles il faut ajouter Scottish Hydroelectric et Scottish Power.

Les sociétés régionales ont des droits exclusifs de distribution auprès des petits consommateurs. S'agissant des gros consommateurs, le marché de l'électricité est, en revanche, concurrentiel. Le seuil qui sépare ces deux secteurs a été abaissé de 1 MW (consommation de pointe) à 100 kW le 31 mars 1994. A partir du 31 mars 1998, ce seuil disparaîtra et tous les consommateurs auront un libre accès au marché concurrentiel.

Les prix de gros de l'électricité ne sont soumis à aucun contrôle, étant donné que plusieurs producteurs se font concurrence. Mais, cette concurrence peut être considérée comme insuffisante, dans la mesure où la production est dominée par deux opérateurs : National Power et Powergen.

La vente d'électricité en gros passe par une bourse, sur laquelle les producteurs font des offres. Le prix est établi demi-heure par demi-heure selon le niveau de l'offre et de la demande.

Cette bourse a fait l'objet d'enquêtes et de modifications continuelles depuis sa création. Les critiques ont surtout visé trois aspects : le pouvoir exercé par les deux gros producteurs, les procédures en vigueur (seuls les producteurs ont le droit de faire des offres) et le logiciel utilisé. Une commission parlementaire a recommandé que les prix de gros soient contrôlés par l'office de régulation : Offer. Cette proposition n'a pas été appliquée jusqu'ici, mais Offer suit de près l'évolution de ces prix.

En mars 1994, les deux grandes compagnies de production ont accepté de céder 6.000 MW de puissance sur leur parc, ce qui entrainera un doublement de la capacité de production de courant d'origine indépendante. En contrepartie, elles ne seront pas traduites devant la Commission des monopoles britannique.

● L'évolution des prix

Le National Consumer Council a estimé le prix de l'électricité pour un consommateur moyen typique. En 1993-1994, ce prix moyen est égal, en termes réels, à celui de 1989-1990, dernière année précédant la libéralisation et la privatisation du secteur. Au cours des quatre années précédentes, de 1985-1986 à 1989-1990, le prix moyen réel avait diminué de 7,9 %.

George Yarrow, économiste du Regulatory Policy Institute, a publié, en 1992, une étude sur l'évolution à long terme du prix de l'électricité.

Cette étude laisse à penser que, depuis 1989, la concurrence a opéré au profit des consommateurs industriels et que l'électricité domestique est sensiblement plus chère qu'elle ne l'aurait été sans la privatisation et la libéralisation.

L'office de régulation Offer a récemment prôné une réduction du prix aux consommateurs de l'ordre de 7 % et un maintien de la hausse des prix à 4 points au dessous du taux d'inflation, alors que ce taux était de 1 point en 1990.

Les compagnies régionales de distribution de courant s'opposent cependant à cette proposition de modification de la formule de calcul des tarifs de l'électricité.

b) Le gaz

● L'organisation du secteur

En 1986, British Gas a été privatisée et le «Gas Act» a supprimé son monopole. Ce dernier a été remplacé par un système d'autorisations, les tiers pouvant utiliser des gazoducs appartenant à une fournisseur autorisé. La loi établit en fait deux systèmes parallèles : le marché captif des petits consommateurs, desservi exclusivement par British Gas, et le marché concurrentiel des grands consommateurs industriels. Initialement, le seuil qui séparait les petits consommateurs des grands était fixé à 25.000 thermies (soit 723.500 kwh). En août 1992, il a été abaissé à 2.500 thermies (72.350 kwh). On estime que cela devrait permettre à 200.000 consommateurs moyens de choisir librement leur fournisseur.

Les critiques relatives à cette réforme de British Gas ont été nombreuses, dans la mesure où elle transformait un monopole de fait public en un monopole de fait privé, sans prendre les mesures qui auraient favorisé la concurrence. En outre, la formule tarifaire était considérée comme trop généreuse, de telle sorte qu'il n'existait pas d'incitation suffisante à l'efficacité économique.

Depuis 1986, de nombreux changements ont été apportés au système. La commission des monopoles et fusions (MMC) a été saisie à deux reprises (en 1988 et en 1992). En août 1993, son rapport conclut que, en entravant la concurrence et en imposant des prix trop élevés, British Gas a agi contre l'intérêt public. La MMC recommande, notamment, un éclatement de l'opérateur pour séparer les activités de vente de l'exploitation du réseau de transport. Cette recommandation n'a cependant pas été acceptée par le Gouvernement.

La MMC recommande également que le choix du fournisseur soit étendu à tous les usagers, sur une période de huit à dix ans. Cette recommandation a été acceptée par le Gouvernement en décembre 1993.

Les formules tarifaires font également l'objet de négociations difficiles. En avril 1992, il a été décidé que l'évolution des prix du gaz serait inférieure de 5 % (au lieu de 2 % jusqu'alors) au taux d'inflation.

British Gas fait cependant valoir que ses bénéfices deviennent insuffisants pour assurer le capital nécessaire à son programme d'investissements. La MMC, de même que l'organisme de régulation du système : Ofgas, recommandent que ce taux soit ramené à 4 % et que le contrôle des prix se limite désormais au marché captif, c'est-à-dire aux petits consommateurs. La formule tarifaire devrait être révisée prochainement à la suite de ces recommandations.

● L'évolution des prix ⁽¹⁾

De février 1985 à avril 1993, le prix du gaz pour les consommateurs particuliers a diminué de 11 % en termes réels.

Cette baisse est beaucoup plus sensible pour les consommateurs industriels et tertiaires.

Ainsi, en 1985, le prix domestique moyen représentait 154 % du prix industriel. En 1993, ce chiffre était de 222 %.

La réduction du prix domestique continue une tendance déjà enregistrée avant 1986 et s'explique par la baisse des coûts de production, alors que le rythme d'évolution du prix industriel est aussi lié à la baisse de la marge réelle de British Gas depuis 1992.

c) Une évolution permanente des règles du jeu

Les systèmes de l'électricité et du gaz en Grande-Bretagne semblent ainsi être l'objet d'une évolution permanente des règles du jeu.

Les formules tarifaires, les règles de la concurrence, les structures institutionnelles et les normes de qualité font l'objet de

(1) Chiffres cités dans un article de Cristina Howick, économiste auprès de Tym and Partners : -La privatisation des services publics en Grande-Bretagne. Les conséquences pour les consommateurs-, paru dans INC Hebdo-15 avril 1994.

débats, d'enquêtes et de révisions continuels. A l'évidence, la mise en place du nouveau système pose des problèmes techniques, administratifs et politiques plus complexes que ceux imaginés initialement.

Mais ces mécanismes complexes de régulation des monopoles ne sont sans doute pas destinés à perdurer, dans la mesure où l'objectif final des pouvoirs publics britanniques semble être de supprimer totalement les monopoles et de permettre l'accès de tous les consommateurs à un système de concurrence d'ici quelques années.

3. La «troisième voie» adoptée par les Etats-Unis

L'organisation électrique et gazière aux Etats-Unis (1)

● Electricité

- **Situation actuelle** : A la suite de l'intervention de la loi «Public Utility Regulatory Act» (PURPA) de 1978, qui a créé une obligation d'achat pour les compagnies d'électricité de toute l'électricité produite par les producteurs indépendants (pour les énergies renouvelables et la cogénération), le système américain tel qu'il se présente aujourd'hui est un système dans lequel le gestionnaire du réseau :

- assure la programmation du parc de production par le biais de procédures d'appels pour les capacités à installer, sous le contrôle du régulateur ;

- assure l'intégration de la production indépendante au système électrique en étant à la fois le chef d'orchestre du réseau et l'acheteur unique sur la base de contrats de longue durée.

S'agissant du débat sur l'instauration de l'ATR, le législateur américain, par l'Energy Policy Act (EPA) d'octobre 1992, a interdit à la Federal Energy Regulatory Commission (FERC) -le régulateur fédéral- d'imposer l'accès au réseau des clients finals.

- **Evolution** : Malgré ce choix net, de nombreux opérateurs dans le secteur électrique américain considèrent que des pressions extrêmement fortes continueront à s'exercer en faveur de l'ATR. Ils estiment que, par la voie du contentieux, l'ATR pourrait finalement se généraliser.

● Gaz

- **Situation actuelle** : Le marché gazier américain est caractérisé par la structure atomisée de sa production et par son faible recours aux importations. Son développement semble avoir atteint une phase de maturité depuis la décennie 1970 : stagnation de la demande, offre excédentaire et bon marché, réseaux de transport fortement interconnectés et souvent surcapacitaires. Depuis la fin des années 80, les opérateurs, assurant un rôle d'intermédiaire (négociants, courtiers) ainsi que l'«instrumentation financière» jouent un rôle croissant dans le système.

Une dynamique de dérégulation a été insufflée au cours des années 80 par les autorités fédérales (la Federal Energy Regulatory Commission), afin de faire face à la paralysie croissante du secteur gazier provenant d'une réglementation excessive (notamment fixation des prix de production par l'Etat fédéral, grâce au Natural Gas Act de 1938). Différentes mesures ont ainsi permis de déréglementer progressivement les métiers du secteur et de les soumettre à une certaine concurrence, à l'exception de la distribution.

- **Evolution** : Dans un avenir proche, le marché américain devrait évoluer vers une intensification de la concurrence, grâce au découplage des activités de transport et de commercialisation des compagnies ainsi qu'à une plus grande transparence des prix. Cette évolution pourrait être facilitée par la montée en puissance des importations.

(1) Extraits du rapport Mandil précité.

Les Etats-Unis, en ouvrant la production d'électricité à des producteurs indépendants tout en refusant l'ATR ont donc, en quelque sorte, adopté une «troisième voie» emprunte de pragmatisme. Il faut préciser que, s'agissant de l'électricité, la loi prohibe non seulement l'accès au réseau des consommateurs finaux («retail wheeling»), mais aussi les transactions de détail «déguisées» en transaction de gros, c'est-à-dire les achats effectués par une compagnie d'électricité mais destinés en fait à un gros consommateur final.

Cependant, plusieurs Etats (la Californie notamment) examinent à l'heure actuelle l'opportunité de se prononcer sur le «retail wheeling».

En outre, l'Etat du Michigan vient de lancer, en avril 1994, un programme expérimental d'accès au réseau des clients finaux pour une période de cinq ans.

II. LA CONSTRUCTION DU MARCHÉ INTÉRIEUR DE L'ÉLECTRICITÉ ET DU GAZ NATUREL

A. LES FONDEMENTS DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE

1. La politique énergétique relève essentiellement de la compétence des Etats membres

A l'origine du processus de la construction européenne, l'intégration du charbon et de l'atome, par l'intermédiaire des traités CECA et EURATOM, semblaient augurer d'une prise en compte prioritaire des questions énergétiques dans le nouvel ensemble régional. Cependant, cette approche sectorielle n'a, par la suite, été accompagnée ni de la définition ni des moyens d'une véritable politique énergétique commune.

Fondamentalement, l'énergie relève de la compétence des Etats membres. Il n'existe pas, au terme du traité de Rome tel que modifié par l'Acte unique, de «marché commun» de l'énergie.

En outre, le traité de Maastricht n'a pas érigé l'énergie au rang des politiques communes, se bornant à évoquer des «mesures dans les domaines de l'énergie» (article 3).

Le principe de subsidiarité s'applique donc à ce secteur, ce qui signifie, en vertu de l'article 3B du Traité, que «dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du Traité».

Il résulte donc clairement du traité de Maastricht que, dans le domaine de l'énergie, la compétence de principe appartient aux Etats membres et que l'Union européenne ne peut intervenir que sur la base de critères d'efficacité et de proportionnalité.

Par ailleurs, le Traité prévoit que l'Union européenne doit contribuer à l'établissement et au développement de réseaux trans-européens dans les secteurs des infrastructures de transport, des télécommunications et de l'énergie, en vue de favoriser leur interconnexion et leur accès «dans le cadre d'un système de marchés ouverts et concurrentiels» (article 129 b).

2. Une première étape consensuelle : les directives transparence et transit

Dans ce contexte, le secteur énergétique a été pendant longtemps presque ignoré des institutions communautaires. Ce n'est qu'en 1987, soit trente ans après l'entrée en vigueur du Traité de Rome, que la dynamique engendrée par l'Acte unique européen a jeté les bases d'un marché européen de l'énergie plus intégré et que, parallèlement, a été ouvert le débat portant sur l'introduction de plus de concurrence dans les secteurs de l'électricité et du gaz.

Depuis cette date, ceux-ci participent à la réalisation du «grand marché intérieur».

La première étape a consisté, en concertation avec les Etats membres et les professionnels concernés, à adopter deux séries de directives :

- en 1990, une directive sur la transparence des prix de vente de l'électricité et du gaz au consommateur final industriel, qui impose aux Etats membres de prendre les mesures nécessaires pour que les entreprises concernées communiquent à l'Office statistique des Communautés Européennes, les prix et les conditions de vente aux consommateurs finaux industriels, les systèmes de prix en vigueur, ainsi que la répartition des consommateurs ;

- en 1990 et 1991, deux directives sur le transit de l'électricité et du gaz sur les grands réseaux, qui imposent une obligation de circulation de l'énergie entre les gestionnaires des réseaux de transport à haute tension.

B. UNE PHASE ULTÉRIEURE PLUS CONFLICTUELLE : LES PROPOSITIONS DE DIRECTIVES VISANT À RÉALISER LE MARCHÉ INTÉRIEUR, DE L'ÉLECTRICITÉ ET DU GAZ NATUREL.

1. Les propositions initiales de la Commission européenne

a) Une position ultra-libérale

• La volonté d'appliquer les règles de concurrence

En janvier 1992, la Commission a adopté deux propositions de directives visant à réaliser le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel.

En l'absence de politique commune de l'énergie, elle s'est appuyée sur les règles de concurrence et sur les dispositions de l'Acte unique européen relatives au marché intérieur pour formuler ses propositions.

Ces dernières prévoient :

- l'abolition des droits exclusifs de production d'électricité et de construction de lignes électriques et de gazoducs ;

- la séparation, pour les entreprises verticalement intégrées, de la gestion et de la comptabilité des activités de production de transport et de distribution (concept d'« unbundling ») ;

- l'introduction des premiers éléments d'un accès des tiers au réseau (ATR) bénéficiant aux autoproducteurs pour la fourniture de leurs propres besoins, aux gros clients dont la consommation dépasse un certain seuil de consommation et aux compagnies de distribution sous certaines conditions.

C'est cette deuxième étape qui fait l'objet des propositions de directives à propos desquelles nos collègues MM. Jacques Oudin et Félix Leyzour ont déposé des propositions de résolution, que votre commission a examinées (1).

Enfin, la Commission prévoyait qu'une troisième étape, à compter du 1er janvier 1996, devait conduire à l'achèvement du marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel à la lumière des résultats de l'étape précédente.

Il faut souligner, cependant, que le système actuel a permis d'ores et déjà le développement d'échanges d'électricité et de gaz entre Etats membres (2).

On le voit, la Commission, animée d'une philosophie ultra-libérale, souhaite ainsi déréglementer le système du gaz et de l'électricité en Europe.

Les autres institutions européennes se sont opposées à une telle remise en cause de l'organisation électrique et gazière des Etats membres.

● Le fondement juridique

Rappelons que le Traité de Rome prévoit deux procédures pour l'adoption d'une directive :

(1) Cf. rapport n°490 - Sénat

(2) Cf. annexes : -Les échanges physiques d'énergie électrique avec l'étranger en 1993- et -les transports internationaux de gaz naturel-.

- **l'application de l'article 90-3** : lorsque la Commission estime qu'il s'agit d'une simple application des traités, elle peut adopter une réglementation sans consulter le Parlement européen ou le Conseil économique et social et sans que le Conseil des ministres n'ait à se prononcer ;

- **l'emploi de l'article 100-A** qui prévoit une procédure de coopération du Parlement européen, l'avis du Conseil économique et social, puis l'adoption par le Conseil des ministres.

Se fondant sur la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes, la Commission a, dans un premier temps, envisagé d'adopter ces directives sur la base de l'article 90-3 du Traité.

En effet, dans deux arrêts de janvier et mars 1991, la Cour de Justice a confirmé la possibilité pour la Commission d'édicter de son propre chef, sur la base de cet article, des directives prises pour l'application du Traité et pouvant aller jusqu'à ordonner l'abolition de droits exclusifs conférés par les Etats mais jugés incompatibles avec le Traité.

En outre, parallèlement au processus législatif, la Commission s'est basée sur cette jurisprudence pour ouvrir la procédure d'infraction au Traité à l'encontre des Etats qui maintiennent des droits exclusifs à l'importation et à l'exportation d'électricité et de gaz dans la Communauté. Six Etats sur douze sont ainsi visés, dont la France.

En mars 1994, la Commission a décidé de saisir la Cour de Justice de ce dossier.

On ne peut, dans ces conditions, que soutenir la position de la Délégation du Sénat pour les affaires européennes qui s'est prononcée ⁽¹⁾ pour une modification de l'article 90-3 du Traité dans le cadre de la prochaine Conférence intergouvernementale de 1996.

S'agissant des directives relatives au marché intérieur du gaz et de l'électricité, la Commission a dû en définitive, face à la forte opposition des Etats membres, abandonner le recours à l'article 90-3, pour fonder la procédure sur l'article 100 A (qui

(1) Rapport d'information de M. Jacques Oudin : -I. Europe et les services publics- - 6 octobre 1993 - n° 6.

visé le rapprochement des dispositions des Etats membres ayant pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur).

b) L'opposition du Conseil des ministres et les propositions d'amendements du Parlement européen

● **L'opposition du Conseil des ministres**

Les propositions de directives de la Commission ont été repoussées à deux reprises par le Conseil des ministres, lors de ses réunions du 21 mai et du 30 novembre 1992.

Le Conseil a confirmé l'importance qu'il attache à l'achèvement du marché intérieur de l'énergie et jugé *« indispensable de faire en sorte que les marchés de l'électricité et du gaz soient plus ouverts, plus transparents, plus efficaces et plus compétitifs, tout en tenant compte des spécificités de l'électricité et du gaz naturel et des différences de situations entre les Etats membres »*.

Mais, il a surtout estimé que cet objectif devait être atteint dans le respect des principes suivants :

- la sécurité d'approvisionnement, en particulier pour le gaz dont la demande est satisfaite en grande partie par des importations communautaires ;

- la protection de l'environnement ;

- la protection des petits consommateurs ;

- la transparence et la non-discrimination ;

- la reconnaissance des différences importantes existant entre les systèmes d'approvisionnement en énergie des Etats membres.

Après avoir émis d'importantes réserves sur les propositions de la Commission, notamment en ce qui concerne les mécanismes d'accès des tiers au réseau (ATR), le Conseil a invité la Commission à modifier ses propositions.

● Les propositions d'amendements du Parlement européen

Conformément à la procédure de co-décision désormais en vigueur, le Parlement européen a adopté le rapport de M. Claude DESAMA sur ces propositions de directives, le 17 novembre 1993.

Ce rapport soutient, notamment, la nécessité d'instituer une période de transition destinée à harmoniser les conditions d'exercice des activités des secteurs électrique et gazier, en particulier les législations fiscale et environnementale. Il précise que cette harmonisation est la «condition préalable à la création d'un marché unique de l'énergie».

Le rapport DESAMA énonce, par ailleurs, que «sauf à risquer un dérèglement du système énergétique, il faut maintenir les trois piliers de la sagesse économique : la possibilité de conclure des contrats à long terme, un volume de demande captive suffisant, la capacité à assumer les missions de service public».

Le Parlement européen considère que «la sécurité d'approvisionnement et la protection du consommateur impliquent un certain nombre de missions d'intérêt général, dont la libre concurrence, à elle seule, ne garantit pas l'accomplissement».

A cet égard, il a proposé que l'Etat membre puisse confier des missions d'intérêt général aux entreprises opérant dans ces secteurs, qui peuvent être définies de la façon suivante :

- sécurité d'approvisionnement ;
- obligation (seulement dans le secteur de l'électricité) de construire des lignes pour faire face à la demande intérieure ou pour rendre effectif le transit intracommunautaire ;
- obligation de fourniture, tant au distributeur qu'au client final ;
- établissement d'un juste prix qui tienne notamment compte des coûts écologiques et ne soit pas fondé exclusivement sur la libre concurrence ;
- péréquation des prix au bénéfice des petits et moyens consommateurs à l'intérieur d'une même zone de distribution.

Par ailleurs, le Parlement européen prévoit l'abolition des droits exclusifs pour toute nouvelle capacité de production

et de transport, au profit de trois systèmes laissés au choix des États membres :

- soit la concurrence à la production animée par le gestionnaire du réseau de transport qui lance les appels d'offres, élabore les cahiers des charges et dépouille les offres soumises ;

- soit l'abolition des droits exclusifs avec système d'autorisation par l'Etat pour toute nouvelle capacité de production ;

- soit un système fondé sur l'accès libre des tiers au réseau (ATR).

Hostile à l'ATR obligatoire, le Parlement européen propose un ATR limité et négocié, avec la possibilité, pour les gros consommateurs industriels de conclure des contrats de fourniture avec un producteur et de négocier l'ATR.

Enfin, il s'est prononcé pour une séparation comptable, et non pas de gestion comme le souhaitait la Commission, des activités de production et de transport, d'une part, et de distribution, d'autre part, ceci dans un souci de transparence des comptes des sociétés intégrées.

Le Parlement européen a donc adopté une position assez nuancée et il a proposé des amendements tenant davantage compte de la réalité économique des secteurs concernés que ne l'avait fait la Commission.

L'adoption des directives nécessitant un accord entre le Conseil et le Parlement, l'avis de celui-ci est d'une grande importance.

Face à l'opposition de ces deux institutions, la Commission a dû modifier ses propositions.

Celles-ci restent cependant, pour l'essentiel, inacceptables.

2. Les nouvelles propositions de la Commission

a) Quelques pas dans la bonne direction...

- Les mécanismes de l'accès des tiers au réseau sont modifiés et l'ATR obligatoire est remplacé par un ATR négocié entre les gros consommateurs (c'est-à-dire ceux dont la consommation excède 100 GWH par an) et les compagnies de distribution, d'une part, les gestionnaires des réseaux de transport et de distribution, d'autre part.

- La Commission maintient la **séparation comptable** des activités, mais supprime la séparation de leur gestion.

- Elle propose des **règles simplifiées** en ce qui concerne l'exploitation des réseaux de transport et de distribution.

- En ce qui concerne la construction de nouvelles capacités de production et de transport d'électricité, les Etats membres pourront choisir entre un système d'octroi de licences et une procédure d'appel d'offres.

- La Commission propose dorénavant que les Etats membres puissent imposer des **obligations de service public** aux producteurs, transporteurs et distributeurs.

b) ... mais, pour l'essentiel, ces propositions restent inacceptables

- **Absence de période transitoire**

La Commission n'a pas retenu la proposition du Parlement européen d'instaurer une période transitoire préalable au passage à la phase définitive, pendant laquelle il serait procédé à une

harmonisation entre les Etats membres, notamment dans le domaine de l'environnement et de la fiscalité.

La réglementation communautaire serait donc applicable dès son adoption. Seules «concessions» de la Commission : elle devrait établir un rapport avant le 31 décembre 1995, y joindre des propositions d'harmonisation, et proposer des modifications à la directive avant 1999 en vue d'établir le marché intérieur.

● **Les principes de l'accès des tiers au réseau sont maintenus**

Rappelons que l'ATR donne le droit à certains consommateurs d'énergie de passer des contrats de fourniture d'électricité ou de gaz naturel directement avec le producteur de son choix et d'exiger du réseau de transport l'acheminement de cette énergie, contre un droit de péage «raisonnable».

Si les mécanismes de l'ATR ont en apparence été modifiés, ses principes restent inchangés.

Les producteurs et les transporteurs intérieurs ou extérieurs doivent pouvoir négocier un accès au réseau pour conclure des contrats de fourniture avec des clients finaux gros consommateurs industriels et avec les distributeurs de gaz ou d'électricité sur la base d'accords commerciaux volontaires. Des dispositions similaires sont prévues en faveur des autoproducteurs et des producteurs retenus dans le cadre d'un appel d'offres.

Aucune des parties ne doit abuser de sa position de négociation. Une autorité indépendante règle les litiges, sans préjudice des voies de recours du droit communautaire.

Cet accès des tiers au réseau est qualifié de «négocié» puisqu'il s'effectue sur la base contractuelle. Mais il semble bien que l'on soit plutôt en présence d'un ATR obligatoire, puisque le gestionnaire du réseau ne peut refuser son accès que dans le cas où le contrat l'empêcherait d'accomplir les obligations de service public qui lui ont été assignées.

Or, la proposition de directive définit ces obligations de façon très restrictive, comme on le verra ultérieurement.

En outre, tous les producteurs, fournisseurs, grossistes ou clients finaux d'électricité, peuvent, sans seuil de consommation, commercer librement entre eux par ligne directe, ce qui ne peut que

les pousser à réclamer des négociations pour accéder au réseau même en dessous du seuil de 100 GWh.

Enfin, il n'y a plus de seuil d'accès au réseau pour les distributeurs, alors que la proposition initiale comportait un seuil de 3 % du marché.

Il s'agit donc d'un ATR généralisé.

Ces dispositions restent, par conséquent, inacceptables, car dangereuses à plusieurs titres :

- en permettant à un certain nombre de consommateurs de choisir librement leur producteur, l'ATR remet en cause la planification des investissements à long terme des entreprises et, par voie de conséquence, la sécurité des approvisionnements ;

- il est, en outre, vraisemblable -et l'exemple du Royaume-Uni le confirme- que les compagnies d'électricité, pour s'adapter à un marché rendu instable par l'ATR, seront amenées à modifier progressivement leur parc de production en privilégiant les installations les moins coûteuses en capital, c'est-à-dire les centrales à gaz. Ceci ne fera qu'amplifier ce problème de sécurité d'approvisionnement. Votre commission insiste sur la nécessité, au contraire, de maintenir un parc de production diversifié, gage de sécurité et de stabilité à long terme ;

- par ailleurs, l'accès des tiers au réseau aurait pour effet de séparer les clients en deux groupes : ceux qui sont suffisamment importants pour pouvoir faire jouer la concurrence et obtenir des tarifs très avantageux et ceux qui seront trop petits pour en bénéficier et qui resteront captifs. Le danger serait alors que les seconds subventionnent les premiers.

L'exemple britannique montre, en effet, que l'écart entre les tarifs domestiques et ceux appliqués aux industriels consommateurs intensifs d'énergie s'accroît, au détriment des premiers. On a vu également que la libéralisation du secteur en Grande-Bretagne avait entraîné une inflation réglementaire, notamment en matière tarifaire.

Au total, ce serait notre politique d'aménagement du territoire qui serait remise en cause, à travers l'abandon de la péréquation tarifaire.

- En outre, l'ATR apparaît incompatible avec l'obligation de fourniture, mission de service public essentielle dans la plupart des Etats membres. En effet, dans un tel système, le transporteur choisi par le client assure une fonction très voisine de l'autoroute à péage, c'est-à-dire qu'il se contente d'acheminer le gaz ou l'électricité sans garantir la fourniture. Ce système peut à la rigueur convenir à des pays autosuffisants, mais certainement pas à des Etats dépendants de ressources extérieures.

Votre commission partage avec la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes ⁽¹⁾ l'idée selon laquelle l'accès des tiers au réseau ne peut être accepté *- parce qu'il remet en cause les principes fondamentaux d'organisation des secteurs électrique et gazier, sans qu'il existe une certitude quant à un éventuel progrès en termes de compétitivité et de tarifs -*.

Comme l'a souhaité le Conseil le 30 décembre 1992, il faut que les Etats membres puissent, au moins pendant une période transitoire, continuer à choisir la structure et les instruments les mieux adaptés à leur situation particulière.

• La séparation des comptes n'est pas adaptée à la spécificité du gaz naturel

Conformément aux vœux du Parlement européen, la Commission a abandonné le principe de la séparation de la gestion des différentes activités des entreprises intégrées, qui risquait d'être le point de départ d'un démantèlement. S'agissant de la séparation comptable de ces activités, la Commission propose que les activités de production, de transport, de stockage (pour le gaz) et de distribution fassent l'objet de comptabilités distinctes, les règles d'imputation des charges aux différentes activités devant être publiées en annexe aux comptes annuels. Cette disposition a pour objectif d'améliorer la transparence des comptes et de permettre aux consommateurs de s'assurer ainsi qu'ils bénéficient des meilleurs prix.

Le Parlement avait demandé une séparation plus limitée, entre la production et le transport d'un côté et la distribution de l'autre.

(1) Rapport n° 459 de M. Jacques Oudin au nom de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes : -Electricité et gaz : pour un marché intérieur respectueux du service public-.

Ce principe pose certaines difficultés dans le secteur de l'électricité, et surtout dans celui du gaz naturel car il ne tient aucun compte de ses spécificités.

Il faut, en effet, rappeler que le gaz étant une énergie substituable, il se trouve en concurrence avec les autres énergies. Son prix de vente est donc fixé par le marché et il appartient à l'industrie gazière de faire en sorte que ses coûts d'approvisionnement, de stockage et de distribution lui permettent d'être compétitif. Il lui importe donc d'être dans une position de négociation commerciale forte face à des producteurs eux-mêmes puissants et peu nombreux.

Il est évident que la publication des comptes, telle que souhaitée par la Commission, entraîne une transparence des coûts préjudiciable aux opérateurs gaziers, dans la mesure où elle risque d'affaiblir leur position de négociation à l'égard des producteurs.

• Les propositions relatives à l'ouverture à la concurrence de la production d'électricité recèlent une contradiction

Outre le système d'octroi de licences, la Commission propose désormais que l'ouverture à la concurrence de la production d'électricité puisse également faire l'objet d'appels d'offres.

Il faut se féliciter de cette possibilité qui permet le maintien d'une planification centralisée des investissements.

La proposition comporte cependant une contradiction. En effet, elle prévoit que même dans les Etats ayant opté pour la procédure d'appel d'offres, les autoproducteurs et les producteurs indépendants doivent être autorisés à construire des capacités de production et des lignes électriques (article 5 de la directive).

• Les «obligations de service public» sont définies de façon très restrictive

Les propositions modifiées de la Commission font certes allusion aux «obligations de service public» que les Etats membres peuvent imposer aux producteurs, transporteurs et distributeurs d'énergie.

On peut noter que le terme d'«obligations» a été préféré au terme de «missions de service public». En outre, ces obligations sont définies de façon très restrictive par l'article 3 de la

directive «marché intérieur de l'électricité» (la même disposition existant pour le gaz), puisqu'elles ne peuvent être imposées que :

- dans les limites du droit communautaire,

- et en ce qui concerne la sécurité, la régulation, la qualité et le prix des fournitures.

Cette définition est à la fois restrictive et limitative.

On a vu que le Parlement avait, quant à lui, défini quelles pouvaient être les «missions d'intérêt économique général» des entreprises du secteur.

Donnée marginale du droit communautaire, la notion de service public est aussi victime de l'interprétation de plus en plus extensive des principes libéraux du Traité donnée par la Commission.

En outre, la diversité, voire l'inexistence dans certains Etats membres, des conceptions du service public explique la difficulté de cerner une notion commune et de donner une définition acceptable par tous de ce concept.

Dans ces conditions, votre commission estime que chaque Etat membre doit pouvoir définir les missions d'intérêt économique général qu'il entend voir respecter dans l'intérêt de ses citoyens. La France, qui a une forte tradition de service public, doit défendre cette position. L'évolution récente de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes peut l'y aider.

3. L'évolution de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes ne peut qu'inciter la Commission à réviser à nouveau sa position

Rappelons que l'article 90-2 du Traité de Rome prévoit que les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt général -terminologie préférée à celle de «service public»- sont soumises aux règles de concurrence du Traité, mais «dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire aux intérêts de la Communauté.»

Or, cet alinéa essentiel a longtemps été ignoré par la Commission européenne ainsi que par la Cour de Justice des

Communautés européennes qui lui en a donné une interprétation très restrictive.

Deux jurisprudences récentes pourraient cependant conduire à une véritable application de l'article 90-2 et donc, à une certaine reconnaissance du bien-fondé du maintien nombre de services publics au sein de l'Union européenne.

Il s'agit des arrêts Corbeau et Almelo.

a) L'arrêt Corbeau

L'arrêt Corbeau, rendu le 19 mai 1993, concernait le monopole des postes belges.

Il marque un tournant dans la jurisprudence de la Cour de Justice qui, pour la première fois, confirme que les règles de concurrence peuvent ne pas être appliquées à une entreprise chargée d'une mission de service public lorsque :

- ces règles rendent impossible l'accomplissement de sa mission de service public par l'entreprise ;

- elles mettent en danger son équilibre financier.

La Cour de Justice a admis que le monopole du service de base ⁽¹⁾ pouvait seul garantir la péréquation tarifaire et éviter l'«écrémage» qui consisterait pour les entreprises concurrentes à se porter sur les créneaux les plus porteurs, à charge pour le service public de répondre à la demande la moins rentable, ce qui ne pourrait que mettre en cause son équilibre financier.

b) L'arrêt Almelo

Plus récent (27 avril 1994), l'arrêt Almelo est aussi le premier qui interprète les règles de concurrence du Traité au regard de la distribution publique d'énergie électrique.

(1) Dans le vocabulaire communautaire, les «services de base» correspondent aux services qui doivent être accessibles à tous et qui exigent de tels investissements qu'il n'est pas envisageable d'avoir un concurrent, ceci à l'opposé des «services à valeur ajoutée».

En l'espèce, il s'agissait d'un litige opposant la commune d'Almelo et d'autres distributeurs locaux d'électricité à une entreprise de distribution régionale d'électricité aux Pays-Bas. Un accord entre les compagnies d'électricité imposait au distributeur municipal l'achat exclusif de l'électricité auprès du fournisseur régional et lui interdisait par conséquent d'en importer directement de l'étranger.

La Cour de Justice a confirmé que le secteur électrique est bien soumis aux règles de concurrence du Traité de Rome, notamment aux articles 85 et 86 qui interdisent les ententes entre entreprises et les abus de position dominante, susceptibles de fausser le jeu de la libre concurrence. Mais elle a rappelé également que l'article 90-2 est applicable au secteur et que les «missions d'intérêt économique général» dont peuvent être investies les entreprises par leurs autorités publiques permettent, sous certaines conditions, d'échapper à l'application de ces dispositions.

Une restriction à la concurrence est acceptable au regard du Traité si elle est nécessaire pour permettre à l'entreprise d'assurer la mission d'intérêt général qui lui est confiée, dans le respect du principe de proportionnalité. Ceci signifie que ces restrictions sont soumises à un examen au cas par cas pour vérifier que des limitations de la concurrence sont bien nécessaires à l'accomplissement de la mission particulière confiée à l'entreprise électrique. La Cour précise qu'il appartient aux tribunaux nationaux de procéder à cet examen. Ils devront donc déterminer si les mesures adoptées sont à la fois nécessaires et adéquates pour mener à bien les missions d'intérêt économique général. A cet effet, il devront tenir compte des *«conditions économiques dans lesquelles est placée l'entreprise, des coûts qu'elle doit supporter et des réglementations, particulièrement en matière d'environnement, auxquelles est soumise»*.

Au-delà de la solution apportée au litige néerlandais, l'arrêt Almelo intéresse l'ensemble du secteur électrique. Cette décision n'est cependant pas directement applicable à la situation française, dans la mesure où la Cour de Justice s'est prononcée sur une interdiction d'importer résultant d'accords contractuels entre entreprises.

Il reste donc à démontrer :

- que le raisonnement de la Cour sur le fonds est transposable dans le cas d'un monopole légal ;

- que le critère de proportionnalité du moyen pour atteindre les objectifs visés est bien rempli.

La Commission ayant décidé de saisir la Cour de Justice de recours en manquement à l'encontre des Etats membres qui maintiennent dans leur législation des monopoles d'importation et d'exportation d'électricité et de gaz, la Cour devra se prononcer sur ce point dans un proche avenir.

Dans tous les cas, on peut se féliciter que ces deux arrêts soient emprunts d'un certain réalisme économique.

La récente évolution de la jurisprudence devrait inciter la Commission à faire preuve du même réalisme et à rendre plus compatible sa volonté de renforcer la concurrence dans ce secteur et le souci légitime des Etats membres de permettre à leurs opérateurs de remplir leurs missions de service public.

4. Les résultats du Conseil Energie du 25 mai 1994 : vers une troisième voie ?

Les ministres de l'énergie de l'Union européenne se sont réunis en Conseil le 25 mai dernier afin, notamment, d'examiner les propositions relatives au marché intérieur de l'électricité. Aucune position commune n'en est résulté, les positions des Etats membres étant encore très opposée :

- le Royaume Uni et le Portugal soutiennent fermement la libéralisation pure et simple du secteur (y compris l'ATR) ;

- une majorité d'Etats membres souhaitent que soit réalisée une analyse approfondie de la coexistence de l'accès négocié au réseau et du système -proposé par la France- de l'acheteur unique.

L'acheteur unique serait en fait le seul intermédiaire entre les producteurs d'électricité et les consommateurs.

Il s'agit là d'une proposition du rapport Mandil précité.

Il faut souligner qu'à cet égard la situation des Etats membres est très différente selon qu'ils sont autosuffisants, comme la Grande-Bretagne ou les Pays-Bas, ou qu'ils importent la quasi-totalité de leur gaz naturel. Rappelons que la France importe 92 % de son gaz naturel depuis trois sources d'importance comparable : la mer du Nord (Norvège et Pays-Bas), l'Algérie et la Russie. Face à ce qui peut apparaître parfois comme un cartel, l'unicité d'acheteur est

nécessaire, faute de quoi le déséquilibre du marché au profit des vendeurs pourrait entraîner une hausse des prix.

Adoptant une position modérée, la présidence du Conseil a repris cette proposition dans ses conclusions.

CONCLUSIONS DE LA PRÉSIDENTE RELATIVES AU MARCHÉ INTÉRIEUR DE L'ÉLECTRICITÉ

La Présidente est d'avis que le Conseil :

1. confirme une nouvelle fois la nécessité d'achever le marché intérieur de l'énergie et de tendre vers un marché de l'électricité plus ouvert, transparent, efficace et compétitif dans l'Union européenne, **dans le respect des situations différentes existant dans les Etats membres et des principes de base définis dans les conclusions du Conseil du 30 novembre 1992, notamment la sécurité de l'approvisionnement, la protection de l'environnement et l'instauration de périodes de transition appropriées** ;

2. accueille favorablement la proposition modifiée de directive concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité présentée par la Commission, qui est un pas dans la bonne direction ;

3. croit que, dans le secteur de l'électricité, des obligations transparentes de service public imposées par les Etats membres revêtent une importance particulière : il faut en effet que les entreprises d'électricité puissent fournir les services d'intérêt économique général qui leur sont confiées, conformément à l'article 90 paragraphe 2 du traité ;

4. considère que la concurrence doit être améliorée **dans le domaine de la production d'électricité**. Pour atteindre ce but, les Etats membres devraient avoir la possibilité de choisir, pour la création de nouvelles capacités de production et de transmission, entre des procédures d'autorisation ou d'appel d'offres, qui pourraient coexister de manière équilibrée dans l'Union européenne. Le Comité des représentants permanents est invité à approfondir l'analyse technique des modalités de ces deux procédures ;

5. estime qu'une séparation (unbundling) appropriée des comptes d'entreprises intégrées verticalement est nécessaire pour assurer une concurrence loyale et éviter des discriminations et des subventions croisées. Pour réaliser la transparence, **les comptes séparés devraient au minimum être à la disposition d'autorités compétentes indépendantes**, désignées par les Etats membres. Le Comité des représentants permanents est invité à définir l'étendue de cette séparation ;

6. se déclare disposé à envisager la possibilité de permettre une concurrence allant au-delà du stade de la production d'électricité. Dans ce contexte, elle note la proposition de la Commission concernant un accès négocié au réseau, ainsi que l'autre possibilité que constitue le concept du système de l'acheteur unique. Le Comité des représentants permanents est invité à **examiner plus en détail si** :

- **les deux concepts de l'accès négocié et de l'acheteur unique pourraient coexister dans l'Union européenne** de manière à permettre une ouverture comparable des marchés de l'électricité des Etats membres ;

- cette éventuelle coexistence serait compatible avec les exigences du Traité et constituerait une amélioration de la concurrence au niveau national ;

7. considère que, afin d'assurer le bon fonctionnement du système interconnecté tout en ouvrant davantage les marchés de l'électricité, le concept d'un opérateur compétent du système de transmission, principalement responsable du fonctionnement et de l'entretien du réseau et possédant l'indépendance administrative nécessaire doit être examiné ; estime qu'il faut limiter autant que nécessaire les obligations qui lui sont imposées et a donc invité le Comité des représentants permanents à examiner les adaptations qu'il convient d'apporter à la proposition ;

8. invite, au nom du Conseil, le Comité des représentants permanents à poursuivre la discussion, en tenant compte du débat de ce jour au sein du Conseil, afin que celui-ci puisse définir une position commune lors de sa prochaine session.

III. QUELLE DEVRAIT ETRE LA POSITION DE LA FRANCE DANS CE DÉBAT ?

Le système énergétique français est à la fois efficace et de qualité. La France ne peut donc accepter une libéralisation tous azimuts de ce secteur et elle ne peut acquiescer au profond bouleversement de l'organisation électrique et gazière qu'entraîneraient la mise en oeuvre des propositions de directives, même modifiées, de la Commission européenne.

Ceci ne signifie pas qu'on ne puisse y introduire quelques éléments de souplesse, de nature à permettre la mise en place progressive d'une Europe de l'énergie, qui devra respecter les missions de service public.

Dans cette perspective, le rapport Mandil comporte des axes de réflexion très intéressants.

Mais tout ce débat sur la mise en place du marché intérieur de l'électricité et du gaz doit être replacé dans le cadre plus global de la construction d'une politique communautaire de l'énergie.

A. DÉFENDRE LES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC

1. Le projet français de Charte européenne du service public

La France participe activement à la réflexion générale menée au sein de l'Union européenne sur le service public.

En janvier 1993, le Gouvernement français a présenté un projet de Charte européenne des services publics, qui a deux objectifs :

- «favoriser l'émergence et la structuration de véritables réseaux transeuropéens de service public (...) dans une perspective de compétitivité, de cohésion et d'un véritable intérêt général européen ;

- créer un cadre européen, forcément subsidiaire et souple, pour harmoniser l'organisation et la gestion des services publics nationaux, régionaux ou locaux, en particulier ceux comportant des réseaux d'infrastructures.

Ces objectifs supposent une réflexion axée sur trois éléments : une définition du service public, la fixation de ses principes fondamentaux et de ses règles d'organisation.

La Charte fonde ces dernières sur trois principes :

- la distinction du régulateur et de l'opérateur ;
- la mise en place d'outils de régulation afin de parvenir «*au meilleur équilibre entre la concurrence et la coopération entre les opérateurs*» ;
- la mise en oeuvre de politiques d'accompagnement sans lesquelles la qualité des services ne saurait être préservée.

Cette Charte propose à la Commission et aux autres pays européens «*une conception novatrice permettant l'émergence de véritables services publics européens et préservant les principales modalités d'organisation et de gestion propres à chaque pays*». Comme le souligne une intéressante étude universitaire sur «*le service public et le droit communautaire*» (1) : «*cette charte a l'immense mérite de proposer une réflexion nouvelle et de grande envergure sur le service public et de contribuer éventuellement à infléchir les orientations de la Commission*».

Outre sa participation au débat général sur le service public européen, la France doit veiller au maintien de services publics de qualité dans le secteur essentiel de l'énergie.

2. Les exigences de la France à l'égard du service public

Dans sa proposition de résolution (2) concernant les

(1) Article de Nicole Belloubet-Frier paru dans *L'Actualité Juridique - Droit administratif* - 20 avril 1994.

(2) Rapport Sénat n° 490 présenté par M. Henri REVOL, au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan

propositions de directives relatives au marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel, votre Commission des Affaires économiques et du Plan vous propose de défendre l'idée selon laquelle les directives pourraient comprendre une liste indicative des missions de service public, chaque Etat membre restant libre d'imposer à ses opérateurs les missions qui lui semble correspondre au niveau de qualité exigé par ses citoyens.

En France, trois missions fondamentales sont ainsi exigées des opérateurs :

- l'exigence de continuité de la fourniture qui implique la sécurité de l'approvisionnement.

Celle-ci repose :

. dans le secteur électrique, sur la capacité de planifier à long terme les équipements de production et sur la gestion centralisée du réseau ;

. dans celui du gaz naturel, sur le partage du risque avec les fournisseurs dans des contrats «take or pay» avec engagement d'enlèvement à long terme, et sur la force de négociation face à ces producteurs ;

- l'obligation de service universel, c'est-à-dire l'obligation de desservir en électricité toute personne qui en fait la demande sur le territoire français. S'agissant du gaz, cette obligation existe dans les zones où la desserte a été autorisée ;

- l'égalité de traitement, principe qui conduit à la péréquation tarifaire, à caractère essentiellement géographique.

Il s'agit là d'un principe très ancré dans la tradition française et auquel on ne peut qu'être très attaché, puisqu'il constitue le fondement de la politique d'aménagement du territoire.

Dans le respect de ces missions de service public, le système doit-il et peut-il évoluer ?

B. LE RAPPORT MANDIL : D'INTÉRESSANTS AXES DE RÉFLEXION

L'organisation électrique et gazière de la France doit s'adapter, dans les conditions évoquées précédemment, à l'évolution de nos économies et de nos sociétés.

Le rapport Mandil a avancé d'intéressantes pistes de réflexion à cet égard.

1. Pourquoi le système devrait-il évoluer ?

Un certain nombre d'éléments plaident en faveur d'une évolution et d'une modernisation de notre organisation électrique et gazière.

- On peut citer, tout d'abord, **l'exigence de compétitivité industrielle**. Face à une concurrence européenne et mondiale accrue, il faut assurer aux entreprises particulièrement sensibles à l'effet du prix de l'énergie sur leur compétitivité que les prix de l'électricité et du gaz ne les pénalisent pas par rapport à leurs concurrentes.

Les consommateurs «intensifs» d'énergie sont favorables à l'adoption des propositions de directives.

On a vu pourquoi la France ne pouvait accepter ces dernières en l'état. Mais on ne peut figer le système, qui doit évoluer de façon à répondre au souci de compétitivité des industriels tout en satisfaisant aux exigences du service public.

- Le système doit aussi mieux répondre à l'impérieuse nécessité de **protéger l'environnement**. Pour ce faire, il convient notamment de développer les énergies renouvelables et la cogénération, ce qui peut impliquer une modification des règles relatives à la production d'électricité.

Dans ce contexte, que propose le rapport Mandil ?

2. Comment le système pourrait-il évoluer ?

● Après avoir rappelé que le service public requiert une gestion optimale du réseau de transport et de distribution qui implique une gestion centralisée du réseau de transport, tant pour le gaz que pour l'électricité, le rapport propose trois modifications pour améliorer le service public :

- la réorganisation du système de transport gazier : la centralisation de la gestion du transport et du stockage devrait conduire à une simplification des structures existantes, négociée entre les parties prenantes, c'est-à-dire GDF, Elf, leurs filiales et Total (1) ;

- la desserte en gaz de nouvelles communes : les communes ne disposant pas de distribution publique du gaz devraient pouvoir choisir entre GDF, une société d'économie mixte (SEM), une régie voisine ou la constitution d'une nouvelle régie ;

- le renforcement du pouvoir concédant : il conviendrait d'encourager le regroupement des concessions en favorisant la création, dans chaque département, d'une autorité concédante intercommunale regroupant, notamment, toutes les petites communes. Des incitations financières pourraient être trouvées.

● Dans les secteurs dont la survie dépend des prix des énergies, le rapport propose que les entreprises aient la possibilité juridique d'accéder aux sources énergétiques disponibles les moins chères. Deux modifications importantes sont proposées dans ce but.

- La suppression du monopole de production d'EDF.

Il s'agirait d'utiliser les forces du marché pour qu'à tout moment l'alimentation du réseau de transport soit assurée au moindre coût en faisant appel à la concurrence. Cependant, la sécurité

(1) Rappelons que le transport de gaz est réparti entre les trois réseaux suivants :

- celui de Gaz de France ;

- celui de la société Gaz du Sud Ouest (capital appartenant à concurrence de 30 % à GDF et 70 % à ELF) ;

- celui de la Compagnie Française du Méthane (GDF : 50 %, ELF : 40 % et TOTAL : 10 % du capital).

d'approvisionnement et l'optimisation des investissements exigent que :

- à court terme, le gestionnaire du réseau ait la maîtrise du -dispatching- (appel des centrales par coûts variables croissants, y compris celles des producteurs indépendants et des fournisseurs étrangers) ;

- à long terme, ce même gestionnaire ait la maîtrise de la programmation et de la configuration optimale du parc de production, sous le contrôle des pouvoirs publics.

Ainsi, EDF serait-elle amenée à organiser des appels d'offres ou des enchères, ouverts à tout producteur, en précisant la date de mise en service et l'utilisation recherchée (base, semi-base, pointe). La rémunération du vendeur comporterait une partie fixe liée à la mise à disposition de la puissance garantie, modulée en fonction de la disponibilité (amortissements de l'investissement), et une partie variable proportionnelle aux quantités fournies (couverture des frais d'exploitation). L'obligation d'achat aux nouveaux producteurs disposant d'une puissance installée inférieure à 8 mégawatts serait supprimée, mais les anciens producteurs dans ce cas continueraient d'en bénéficier, ainsi que les cogénérateurs et producteurs par énergies renouvelables. Enfin, production et transport seraient séparés en termes comptables.

- La suppression des monopoles d'importation et d'exportation

Le groupe de travail propose de donner aux industriels gros consommateurs (azotiers, électrométallurgie, électrochimie...) la possibilité de bénéficier des prix de l'énergie les plus bas. Elle s'assortit cependant de précautions afin de ne pas favoriser l'accès des tiers au réseau :

- l'importation de gaz ou d'électricité ferait l'objet d'une autorisation administrative aux gestionnaires des réseaux de transport et aux industriels concernés, mais les réseaux de distribution indépendants -comme les régies- n'y auront pas accès, ceci pour maintenir la péréquation des tarifs. S'agissant des importations de gaz, la concurrence entre acheteurs sera évitée, notamment quand le vendeur est en situation de monopole ;

- l'exportation donnerait également lieu à une autorisation administrative octroyée aux producteurs, la priorité étant cependant donnée aux consommateurs nationaux.

● Enfin, pour assurer la régulation du système, une autorité spécialisée, disposant de procédures plus souples et plus rapides, pourrait être constituée afin de vérifier l'équité des tarifs d'achat et de vente, de contrôler le bon exercice de la concurrence, de surveiller les appels d'offres et de gérer les demandes d'importation et d'exportation.

C. LES NOUVELLES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE COMMUNE

Le débat sur le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel s'inscrit dans le cadre plus général de la politique commune de l'énergie. Celle-ci a fait l'objet de propositions de la Commission européenne qui devrait préparer un Livre Vert sur l'évolution du secteur énergétique.

La France doit insister pour que l'objectif de la sécurité de l'approvisionnement soit considérée comme prioritaire pour l'élaboration de ce document.

1. Le projet de la Commission

La Commission a présenté, au dernier Conseil énergie, le 25 mai 1994, ses nouvelles propositions en matière d'orientation de la politique énergétique.

Cette dernière doit contribuer aux objectifs de l'Union européenne, qui figurent au Titre I du Traité d'Union et sont, notamment :

- la promotion d'un progrès économique et social, équilibré et durable, qui passe par l'intégration de la dimension environnementale ;

- l'affirmation de l'identité de l'Union sur la scène internationale «notamment par la mise en oeuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune».

Les objectifs propres de la politique énergétique seront les suivants :

- l'amélioration de la compétitivité de l'économie, dont l'efficacité énergétique est une composante importante ;

- la sécurité d'approvisionnement ;

- un haut degré de protection de l'environnement.

La réalisation de ces objectifs nécessite la mise en oeuvre de nombreuses actions.

MOYENS PROPOSÉS PAR LA COMMISSION POUR METTRE EN OEUVRE LES NOUVELLES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE COMMUNE DE L'ÉNERGIE

● Moyens pour améliorer la compétitivité globale de l'économie :

- l'achèvement du marché intérieur, notamment par le renforcement de la concurrence, la normalisation et l'harmonisation de la fiscalité :

- le développement des réseaux et l'amélioration de leur accès ;

- de nouveau progrès de l'efficacité énergétique ;

- la diversification des approvisionnements en énergie et la flexibilité de leur utilisation en fonction des coûts,

- le renforcement de la compétitivité de l'industrie de l'énergie.

● Moyens pour améliorer la sécurité des approvisionnements :

- les économies d'énergie ;

- l'intensification des efforts pour valoriser les sources d'énergie internes à l'Union ;

- la diversification des sources d'approvisionnement ;

- le renforcement de la flexibilité par l'interconnexion des réseaux, leur extension pour les régions isolées ;

- la coopération internationale pour renforcer les liens économiques et politiques entre l'Union européenne et ses zones d'approvisionnement ;

- la coopération énergétique avec les pays tiers, notamment les pays en développement, afin de faciliter le transfert, sur base commerciale, de technologies économes en énergie ;

- le maintien, voire le renforcement, de mesures de sécurité, de stockage et de solidarité pour faire face à une interruption des approvisionnements ;

- le dialogue producteurs/consommateurs.

● Moyens pour intégrer la protection de l'environnement dans la politique énergétique :

- la réglementation qui limite les rejets de toute nature ;

- la fiscalité qui incite à la modération de la consommation par l'augmentation des prix, comme la taxe CO₂/énergie permet d'équilibrer les prix des énergies pour favoriser une diversification et contribue à l'internalisation des coûts environnementaux dans les prix ;

- les incitations au développement technologique et à la mise en oeuvre de techniques plus efficaces, aux actions privilégiant certaines énergies par rapport à d'autres, au renforcement des mesures en faveur des économies d'énergie ;

- la coopération internationale avec les pays développés (USA, Japon), en transition (Russie, pays d'Europe centrale) ou en développement ;

- la normalisation.

2. L'annonce d'un Livre Vert qui devrait consacrer la priorité de l'objectif de sécurité des approvisionnements

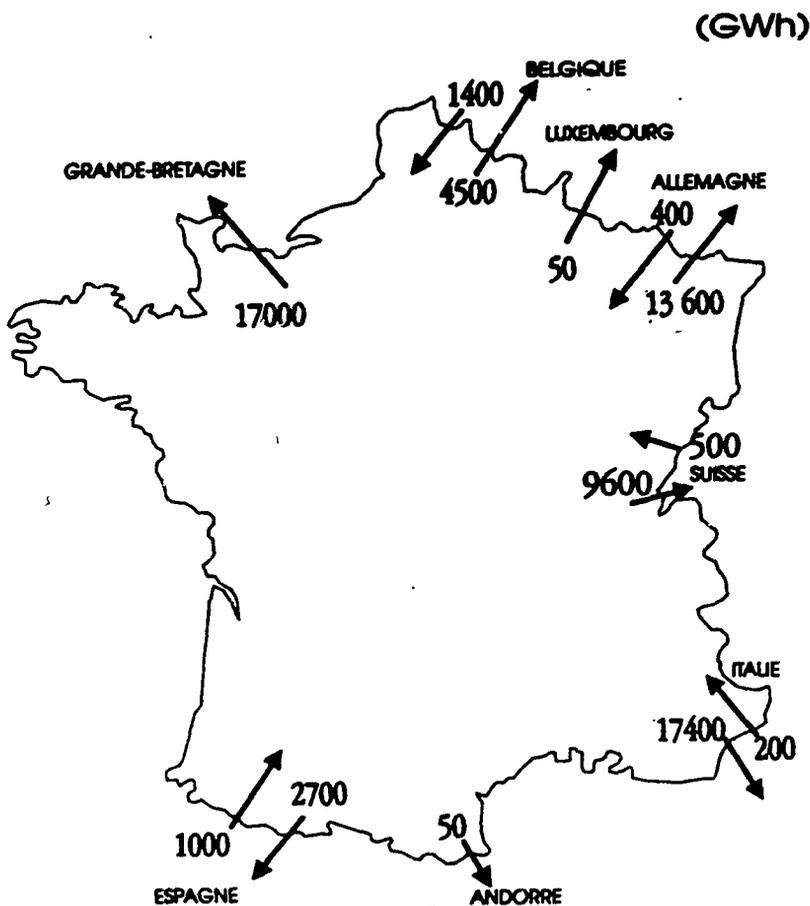
Le 25 mai dernier, le Conseil énergie a souhaité que les réflexions sur l'évolution du secteur de l'énergie conduisent à la rédaction d'un Livre Vert. Ces travaux, qui devront faire l'objet d'un large consensus, permettront de préciser le rôle de l'Union dans ce domaine et *«contribuer à une prise en compte éventuelle de la politique énergétique lors de la Conférence intergouvernementale de 1996 pour la révision du Traité»*.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan estime que la France doit faire valoir dans ce débat l'importance qu'elle attache à l'objectif de la sécurité des approvisionnements pour l'avenir de l'économie européenne.

Celle-ci est d'ailleurs un élément important de la politique étrangère et de sécurité commune évoquée par la Commission.

ANNEXES

ECHANGES PHYSIQUES D'ÉNERGIE ÉLECTRIQUE AVEC L'ÉTRANGER EN 1993



	Exportations	Importations	Solde par pays	
Allemagne	13600	400	13200 E	
Belgique	4500	1400	3100 E	
Suisse	9600	500	9100 E	
Espagne	2700	1000	1700 E	
Italie	17400	200	17200 E	
Grande-Bretagne	17000		17000 E	
Andorre	50		50 E	
Luxembourg	50		50 E	
TOTAL	64900	3500	61400 E	

I : Importations
E : Exportations

TRANSPORTS INTERNATIONAUX DE GAZ NATUREL

Transports internationaux de gaz naturel

LEGENDE

GAZODUITS TERRESTRES ET SOUS-MARINS

- 1000 km
- 500 km
- 250 km
- 100 km
- 50 km
- 25 km
- 10 km
- 5 km
- 2 km
- 1 km
- 0,5 km
- 0,2 km
- 0,1 km
- 0,05 km
- 0,02 km
- 0,01 km

