

N° 466

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 septembre 2007

RAPPORT

FAIT

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

*- la proposition de loi de MM. Ladislas PONIATOWSKI, Gérard BAILLY, René BEAUMONT, Michel BÉCOT, Claude BELOT, Pierre BERNARD-REYMOND, Daniel BERNARDET, Joël BILLARD, Joël BOURDIN, Dominique BRAYE, Louis de BROISSIA, François-Noël BUFFET, Christian CAMBON, Jean-Claude CARLE, Marcel-Pierre CLÉACH, Christian COINTAT, Gérard CORNU, Philippe DALLIER, Serge DASSAULT, Mme Isabelle DEBRÉ, MM. Robert del PICCHIA, Éric DOLIGÉ, Michel DOUBLET, Alain DUFAUT, André DULAIT, Mme Bernadette DUPONT, MM. Jean-Paul EMORINE, Michel ESNEU, Alain FOUCHÉ, Bernard FOURNIER, Mme Gisèle GAUTIER, M. René GARREC, Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, MM. François GERBAUD, Charles GINÉSY, Paul GIROD, Mme Adeline GOUSSEAU, MM. Adrien GOUTEYRON, Francis GRIGNON, Louis GRILLOT, Michel GUERRY, Georges GRUILLOT, Hubert HAENEL, Mme Françoise HENNERON, M. Michel HOUEL, Mme Christiane HUMMEL, MM. Benoît HURÉ, Pierre JARLIER, Jean-Marc JUILHARD, Mmes Christiane KAMMERMANN, Élisabeth LAMURE, MM. André LARDEUX, Robert LAUFOAULU, Jean-René LECERF, Jean-François LE GRAND, Jacques LEGENDRE, Philippe LEROY, Mmes Lucienne MALOVRY, Colette MÉLOT, MM. Alain MILON, Jean-Luc MIRAUX, Bernard MURAT, Dominique MORTEMOUSQUE, Mme Monique PAPON, MM. Jackie PIERRE, Xavier PINTAT, Rémy POINTEREAU, Jean PUECH, Henri de RAINCOURT, Charles REVET, Philippe RICHERT, Roger ROMANI, Mme Janine ROZIER, MM. Yves RISPAT, Bruno SIDO, Mme Esther SITTLER, MM. Louis SOUVET, Yannick TEXIER, Mme Catherine TROENDLE, MM. François TRUCY, Jean-Pierre VIAL et Alain GOURNAC, tendant à **autoriser les consommateurs particuliers à retourner au tarif réglementé d'électricité** ;*

- la proposition de loi de MM. Xavier PINTAT, José BALARELLO, Michel BÉCOT, Claude BELOT, Joël BILLARD, Paul BLANC, Mme Brigitte BOUT, MM. Dominique BRAYE, Louis de BROISSIA, François-Noël BUFFET, Christian CAMBON, Jean-Claude CARLE, Gérard CÉSAR, Jean-Pierre CHAUVEAU, Marcel-Pierre CLÉACH, Christian COINTAT, Henri de RAINCOURT, Robert del PICCHIA, Gérard DÉRIOT, Michel DOUBLET, Michel ESNEU, Bernard FOURNIER, Mmes Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, Gisèle GAUTIER, MM. François GERBAUD, Alain GÉRARD, Charles GINÉSY, Alain GOURNAC, Adrien GOUTEYRON, Francis GRIGNON, Louis GRILLOT, Michel GUERRY, Mme Françoise HENNERON, MM. Michel HOUEL, Benoît HURÉ, Pierre JARLIER, Mme Fabienne KELLER, M. Marc LAMÉNIÉ, Mme Élisabeth LAMURE, MM. André LARDEUX, Jean-François LE GRAND, Gérard LONGUET, Mmes Lucienne MALOVRY, Colette MÉLOT, MM. Jean-Luc MIRAUX, Dominique MORTEMOUSQUE, Philippe NACHBAR, Mme Jacqueline PANIS, MM. Jackie PIERRE, Rémy POINTEREAU, Philippe RICHERT, Yves RISPAT, Mme Esther SITTLER et M. André TRILLARD, tendant à **autoriser la réversibilité de l'exercice des droits relatifs à l'éligibilité pour l'achat d'énergie électrique** ;

- et la proposition de loi de MM. Daniel RAOUL, Jean-Marc PASTOR, Roland COURTEAU, Jean-Pierre BEL, Bernard DUSSAUT, Mme Odette HERVIAUX, MM. Philippe MADRELLE, Bernard PIRAS, Paul RAOULT, Daniel REINER, Roland RIES, André LEJEUNE, Thierry REPENTIN, Michel SERGENT, Michel TESTON et les membres du groupe socialiste et apparentés, tendant à **préserver le pouvoir d'achat des ménages en maintenant les tarifs réglementés de vente d'électricité et de gaz naturel**,

Par M. Ladislas PONIATOWSKI,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, président ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Herisson, vice-présidents ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Jean Pépin, Bruno Sido, secrétaires ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Raymond Couderc, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fouché, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Charles Josselin, Mme Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Jacques Muller, Mme Jacqueline Panis, MM. Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislas Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Yannick Texier.

Voir les numéros :

Sénat : 369, 427 et 462 (2006-2007)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. UN CADRE JURIDIQUE FRAGILISÉ	7
A. LA PRÉSENTATION DU SYSTÈME TARIFAIRE.....	7
1. <i>Les fondements législatifs des tarifs d'électricité</i>	7
2. <i>Les fondements législatifs des tarifs de gaz naturel</i>	8
B. L'ÉVOLUTION DU SYSTÈME TARIFAIRE AVEC L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE	10
1. <i>Un raisonnement par site de consommation</i>	10
2. <i>Une distinction entre les clients résidentiels et professionnels</i>	11
C. LA REMISE EN CAUSE DES TARIFS RÉGLEMENTÉS.....	12
1. <i>Les motifs de la censure par le Conseil constitutionnel</i>	12
2. <i>Les contentieux communautaires en cours</i>	13
D. LES AMBIGUÏTÉS QUI RESTENT À LEVER	15
1. <i>Une marche forcée vers la libéralisation</i>	15
2. <i>De graves conséquences sur le marché immobilier</i>	16
3. <i>Les conséquences sur le pouvoir d'achat</i>	17
a) <i>Une explosion des prix de marché de l'électricité</i>	17
b) <i>Un décalage de prix moins important en gaz naturel</i>	19
II. LES PROPOSITIONS DE LOI SOUMISES À VOTRE COMMISSION	21
A. LA PROPOSITION DE LOI N° 369	21
B. LA PROPOSITION DE LOI N° 427.....	22
C. LA PROPOSITION DE LOI N° 462.....	23
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	25
A. LES ÉLÉMENTS DE LA SYNTHÈSE PROPOSÉE PAR VOTRE COMMISSION.....	25
1. <i>Le champ d'application du dispositif tarifaire</i>	26
a) <i>La limitation des effets du dispositif aux ménages</i>	26
b) <i>La date butoir</i>	26
c) <i>L'inclusion des tarifs de gaz naturel dans le dispositif</i>	27
d) <i>La question de la réversibilité</i>	27
2. <i>Le refus d'une solution remettant en cause l'organisation industrielle du secteur énergétique français et d'un dispositif inutilement contraignant</i>	28
a) <i>La question de la fusion EDF/GDF</i>	28
b) <i>L'extension des contrats de service public à toutes les entreprises du secteur énergétique</i>	30
B. LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION	31
TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	33
TABLEAU COMPARATIF	35

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Votre commission est saisie de trois propositions de loi ayant principalement trait aux tarifs réglementés de vente d'électricité et de gaz dont bénéficient aujourd'hui les consommateurs n'ayant pas fait le choix de la concurrence pour leur approvisionnement énergétique. L'une de ces initiatives parlementaires a cependant un objet plus large puisqu'elle revient sur la question de la forme juridique des entreprises EDF et GDF en prônant leur fusion au sein d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), dénommé « Energie de France ».

S'agissant de leur volet consacré aux tarifs réglementés, ces propositions visent à répondre aux incertitudes pesant sur l'avenir des tarifs de vente d'électricité et de gaz nées de la décision rendue par le Conseil constitutionnel sur la loi relative au secteur de l'énergie¹.

Alors que le législateur a réaffirmé, à de nombreuses reprises, son attachement profond au système de fixation par la puissance publique des prix de l'électricité et du gaz, votre commission juge indispensable de mettre un terme à ces incertitudes, qui pourraient s'avérer préjudiciables pour les consommateurs particuliers d'électricité. Depuis le 1^{er} juillet 2007, les ménages français peuvent, en application des directives européennes, quitter leur opérateur historique et opter pour des offres de marché, dont les prix sont fixés librement par les fournisseurs.

Dans le domaine de l'électricité, votre commission considère que le prix de cette énergie, qui n'est pas un bien comme les autres, doit continuer à faire l'objet d'une régulation publique. Au regard des hausses de la facture électrique qu'ont subies les consommateurs ayant opté pour un approvisionnement libre au cours des dernières années, elle estime que cette question est centrale pour la préservation du pouvoir d'achat des ménages. Un souci de simplicité et de lisibilité des régimes tarifaires applicables à ces mêmes consommateurs la conduira également à proposer à votre Haute assemblée l'adoption de mesures relatives aux tarifs réglementés de gaz naturel.

Telles sont les préoccupations qui ont inspiré l'examen par votre commission des propositions de loi qui lui sont soumises et les conclusions qu'elle a adoptées.

¹ *Décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006.*

I. UN CADRE JURIDIQUE FRAGILISÉ

A. LA PRÉSENTATION DU SYSTÈME TARIFAIRE

La fixation des prix de vente de l'électricité et du gaz fait l'objet, en France, d'un contrôle par l'Etat qui a compétence pour en déterminer le niveau et les évolutions. Ce système ancien a néanmoins évolué avec l'ouverture à la concurrence des marchés de l'énergie décidée par les gouvernements de l'Union européenne à la fin des années 1990.

La décision du Conseil constitutionnel sur la loi relative au secteur de l'énergie, qui a notamment achevé la transposition des directives communautaires¹ pour tenir compte de la dernière étape de libéralisation des marchés au 1^{er} juillet 2007, a cependant fragilisé les fondements juridiques du système tarifaire français. Les conséquences de cette décision pourraient, à terme, être préjudiciables pour les ménages, au vu des récentes envolées du prix de l'électricité sur les marchés. Pour ces raisons, votre rapporteur souhaite exposer les **raisons juridique** qui commandent une clarification du cadre législatif tarifaire, impérative pour préserver le **pouvoir d'achat** des ménages français.

1. Les fondements législatifs des tarifs d'électricité

Le cadre législatif relatif à la définition des **tarifs réglementés de vente d'électricité** est défini par l'article 4 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

En ce qui concerne la partie de ces tarifs correspondant à la **fourniture** d'énergie², les tarifs sont fixés « *en fonction de catégories fondées sur les caractéristiques intrinsèques des fournitures, en fonction des coûts liés à ces fournitures* ». A ce titre, ils couvrent l'ensemble des coûts supportés par EDF et les distributeurs non nationalisés (DNN), en y intégrant notamment les dépenses de développement du service public pour les usagers. Les ministres de l'économie et de l'énergie arrêtent le niveau des tarifs, ainsi que leurs évolutions, sur **avis simple** de la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

¹ Directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 96/92/CE - Directive 2003/55/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 98/30/CE.

² Qui représente les coûts de production ou d'achat de l'énergie et les coûts de commercialisation.

Pour leur partie correspondant à l'**acheminement** de l'électricité, qui englobe son transport et sa distribution, l'article 4 précise que « *les tarifs d'utilisation du réseau public de transport et des réseaux publics de distribution applicables aux utilisateurs sont calculés de manière non discriminatoire, afin de couvrir l'ensemble des coûts supportés par les gestionnaires de ces réseaux, y compris les coûts résultant de l'exécution des missions et des contrats de service public* ». Depuis l'adoption de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (dite loi POPE), la CRE soumet aux ministres chargés de l'économie et de l'énergie ses propositions motivées d'évolution des tarifs d'utilisation des réseaux publics (TURP). La décision ministérielle sur ces propositions est réputée favorable, sauf opposition de l'un des ministres dans un délai de deux mois suivant leur réception. Les tarifs sont alors publiés au *Journal officiel* par les ministres.

En fait, même si la loi opère une distinction entre ces deux composantes du tarif, les offres tarifaires faites par EDF ou les DNN sont **intégrées** et englobent à la fois l'abonnement, la fourniture et l'acheminement.

Trois grands types de formules tarifaires sont proposées aux consommateurs : le **tarif bleu**, pour une puissance souscrite comprise entre 3 et 36 kilovoltampères (kVA) dont bénéficient les ménages et les petits consommateurs professionnels (artisans, commerçants, professions libérales etc.), le **tarif jaune** (puissance souscrite comprise entre 36 et 250 kVA) et le **tarif vert** (puissance souscrite supérieure à 250 kVA), ces deux offres étant souscrites par les plus gros consommateurs professionnels (industriels notamment). Les offres tarifaires diffèrent selon les profils de consommation, notamment de la puissance effectivement souscrite et des capacités d'effacement.

2. Les fondements législatifs des tarifs de gaz naturel

L'article 7 de la loi n°2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie définit les conditions de fixation des **tarifs réglementés de vente de gaz naturel**.

En matière de tarifs d'utilisation des réseaux de transport et de distribution, dont les modalités de fixation sont **identiques** à celles applicables pour l'électricité, cet article précise qu'ils « *sont établis en fonction de critères publics, objectifs et non discriminatoires en tenant compte des caractéristiques du service rendu et des coûts liés à ce service* »¹. Ces tarifs, à l'exception de ceux qui concernent des infrastructures concédées en application de l'article 25-1 de la même loi, font l'objet d'une **péréquation** à l'intérieur de la zone de desserte de chaque gestionnaire.

¹ *Aux termes du paragraphe III de l'article 7, « figurent notamment parmi ces coûts les dépenses d'exploitation, de recherche et de développement nécessaires à la sécurité du réseau et à la maîtrise de la qualité du gaz naturel injecté ou soutiré ainsi que la partie du coût des extensions de réseaux restant à la charge des distributeurs et les coûts résultant de l'exécution des missions de service public ».*

Pour ce qui concerne leur composante « fourniture », les tarifs de gaz naturel sont définis « *en fonction des caractéristiques intrinsèques des fournitures et des coûts liés à ces fournitures* » et couvrent également l'ensemble de ces coûts. Contrairement aux tarifs d'utilisation des réseaux, ils sont « *harmonisés dans les zones de desserte respectives des différents distributeurs* », les différences de tarifs ne devant pas excéder les « *différences relatives aux coûts de raccordement des distributions au réseau de transport de gaz naturel à haute pression* ».

Il existe deux grandes formules tarifaires pour la vente de gaz naturel¹.

Les tarifs à souscription

Les tarifs à souscription s'appliquent aux clients raccordés au réseau de transport et aux clients raccordés au réseau de distribution et consommant plus de 4 gigawattheures (GWh) par an. Les fournisseurs historiques qui proposent des tarifs à souscription sont :

- Gaz de France, dont le barème comprend trois tarifs :
 - le tarif STS pour les clients raccordés au réseau de transport ;
 - le tarif S2S pour les clients raccordés au réseau de distribution ;
 - le tarif H pour les anciens clients de la Compagnie Française du Méthane.
- TEGAZ, dont le barème comprend quatre tarifs :
 - le tarif M pour les entreprises locales de distribution ;
 - le tarif F pour les industriels à consommation faible ou irrégulière ;
 - le tarif R pour les autres industriels ;
 - le tarif H pour les anciens clients de la Compagnie Française du Méthane (qui diffère de celui de Gaz de France).
- Certaines entreprises locales de distribution (ELD) sur leurs zones de desserte, en particulier Gaz de Strasbourg, Gaz de Grenoble et Gaz de Bordeaux.

Les tarifs en distribution publique

Les tarifs en distribution publique concernent l'ensemble des clients (professionnels et résidentiels) raccordés au réseau de distribution et consommant moins de 4 GWh par an.

Les fournisseurs historiques qui proposent des tarifs en distribution publique sont GDF et 23 ELD dans leurs zones de desserte. Le barème des tarifs proposés par GDF comprend les tarifs Base, B0, B1, B2I, B2S et TEL (par ordre croissant de consommation), complété par diverses options et variantes correspondant à des situations particulières. En outre, de nombreux tarifs ne sont plus proposés aux nouveaux clients et sont donc en voie d'extinction.

Les tarifs en distribution publique de GDF représentent environ 96 % des ventes totales en distribution publique, et ceux des ELD environ 4 %.

¹ Informations recueillies sur le site internet de la Commission de régulation de l'énergie.

B. L'ÉVOLUTION DU SYSTÈME TARIFAIRE AVEC L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE

1. Un raisonnement par site de consommation

Le système tarifaire français a été contraint à des évolutions sous l'effet de l'ouverture progressive à la concurrence des marchés de l'énergie.

Conformément aux directives européennes, la France a procédé, par étapes, à l'ouverture à la concurrence des marchés de l'électricité et du gaz naturel avec les lois du 10 février 2000, du 3 janvier 2003, du 9 août 2004 et du 7 décembre 2006.

Pour l'électricité :

– en mai 2000, 30 % du marché étaient ouverts (pour les clients dont la consommation était supérieure à 16 GWh par an) ;

– en février 2003, 37 % du marché étaient ouverts (pour une consommation supérieure à 7 GWh par an) ;

– au 1^{er} juillet 2004, 70 % du marché étaient ouverts (pour tous les consommateurs autres que les ménages).

Enfin, la totalité du marché (près de 450 TWh) est ouverte à la concurrence depuis le 1^{er} juillet 2007.

Pour le gaz :

– à partir d'août 2000, éligibilité de tous les sites ayant une consommation annuelle de gaz supérieure à 237 GWh et de tous les producteurs d'électricité ou producteurs simultanés d'électricité et de chaleur quel que soit leur niveau de consommation annuelle ;

– à partir d'août 2003, éligibilité de tous les sites ayant une consommation annuelle de gaz supérieure à 83 GWh ;

– à partir du 1^{er} juillet 2004, éligibilité de toutes les entreprises et collectivités territoriales ;

– à partir du 1^{er} juillet 2007, éligibilité de tous les consommateurs.

Limitée dans un premier temps aux plus gros consommateurs, la libéralisation a amené le législateur à adapter le cadre législatif afin de clarifier les conditions dans lesquelles les clients éligibles¹ pouvaient conserver le bénéfice du tarif réglementé.

Dès les premières étapes de transposition du droit communautaire dans le droit national², **le choix de la concurrence a toujours été assorti d'un caractère irréversible**. En d'autres termes, en électricité comme en gaz, tout consommateur exerçant son éligibilité sur un site de consommation donné ne pouvait plus retourner, **de manière définitive**, aux tarifs réglementés sur ce site.

Cependant, au cours de cette phase de transition, la situation des **consommateurs éligibles n'ayant pas fait le choix de la concurrence** au

¹ Clients pouvant faire le choix de la concurrence.

² Avec, pour l'électricité, l'adoption de la loi du 10 février 2000 et, pour le gaz naturel, celle de la loi du 3 janvier 2003.

regard de leur droit au tarif a pu prêter à confusion. Pour sortir de cette ambiguïté, l'Assemblée nationale, lors de la discussion du projet de loi d'orientation sur l'énergie, a adopté un amendement tendant à clarifier les conditions dans lesquelles ces clients pouvaient continuer à bénéficier des tarifs réglementés d'électricité et de gaz. Le législateur a ainsi adopté un dispositif, inscrit à l'article 66 de la loi POPE du 13 juillet 2005, fondé sur un raisonnement par site de consommation, **autorisant ces clients à bénéficier des tarifs réglementés pour leurs sites de consommation à la condition que cette éligibilité n'ait pas été exercée précédemment par eux-mêmes ou par une autre personne.**

Le même article précisait par ailleurs que, pour les nouveaux sites de consommation, le bénéfice du tarif réglementé était ouvert jusqu'au 31 décembre 2007.

2. Une distinction entre les clients résidentiels et professionnels

A l'approche de l'échéance du 1^{er} juillet 2007, date de l'ouverture totale à la concurrence, il est à nouveau devenu nécessaire de modifier le droit tarifaire. En l'absence de dispositions législatives prises avant cette date, les directives européennes se seraient appliquées de plein droit, même sans texte, et **l'ensemble du système tarifaire français, dépourvu de base légale, aurait pu être remis en cause à l'occasion d'un contentieux.** Pour ces raisons, l'article 17 de la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie¹ a modifié l'article 66 de la loi POPE de 2005 afin d'assurer une pérennité et une sécurité juridique aux tarifs.

Ce dispositif distinguait la situation des consommateurs professionnels et particuliers :

– Pour les **particuliers**, la solution retenue s'inspirait des travaux dirigés par M. Jean-Claude Lenoir au cours de l'été 2006 dans le cadre du Conseil supérieur de l'énergie, privilégiant un raisonnement par site de consommation et par personne (**couple site/personne**). En vertu de ce système, les ménages auraient pu bénéficier des tarifs réglementés d'électricité et de gaz naturel à la condition qu'ils n'aient pas eux-mêmes, sur un site de consommation donné, fait usage de leur droit de changer de fournisseur. Ce mécanisme aurait donc permis à un consommateur ayant exercé son éligibilité sur un site de bénéficier d'un **droit de retour** au tarif réglementé **en cas de changement de site** (c'est-à-dire en cas de déménagement).

– Pour les **consommateurs professionnels**, le texte voté par le Parlement reprenait la solution retenue lors de l'élaboration de la loi POPE de 2005 en précisant que les tarifs réglementés leur étaient applicables pour un

¹ Loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie.

site donné, à la condition qu'eux mêmes ou une autre personne n'aient pas, par le passé, fait jouer l'éligibilité sur ce site.

– Pour les deux catégories de consommateurs, tout nouveau site de consommation était éligible aux tarifs réglementés, sans limitation dans le temps.

C. LA REMISE EN CAUSE DES TARIFS RÉGLEMENTÉS

1. Les motifs de la censure par le Conseil constitutionnel

Sur saisine des groupes socialistes de l'Assemblée nationale et du Sénat, le Conseil constitutionnel a examiné la conformité à la Constitution de plusieurs articles de la loi relative au secteur de l'énergie. Toutefois, alors que le champ de la saisine ne concernait pas les tarifs, le juge constitutionnel a examiné d'office l'article 17 afin de vérifier qu'il n'était manifestement pas incompatible avec les directives européennes.

En effet, s'appuyant sur le fait que le texte qui lui était déféré avait notamment pour objet de transposer les directives relatives à la libéralisation des marchés énergétiques, et en application d'une jurisprudence récente¹, le Conseil constitutionnel a considéré qu'il y avait lieu de vérifier la conformité de ces dispositions tarifaires aux directives. Or, il a estimé qu'en imposant aux opérateurs historiques des obligations tarifaires « *générales et étrangères à la poursuite d'objectifs de service public* », l'article 17 de la loi concernant les tarifs réglementés avait méconnu « *manifestement l'objectif d'ouverture des marchés concurrentiels de l'électricité et du gaz* ». De ce fait, il a partiellement censuré cet article, jugeant que ce mécanisme était, d'une part, incompatible avec les objectifs de la directive et que, d'autre part, tout consommateur d'électricité ou de gaz naturel avait vocation, à terme, à s'alimenter exclusivement par le biais du marché libre.

Cette censure entraîne deux conséquences pour les consommateurs.

En premier lieu, **elle a pour effet de supprimer la distinction entre consommateurs professionnels et particuliers souhaitée par le Parlement**. Dès lors, les ménages se voient appliquer les dispositions prévalant pour les consommateurs professionnels. Dans ces conditions, tout consommateur particulier déménageant dans un logement ancien ne peut bénéficier des tarifs réglementés qu'à la condition que lui-même ou qu'un occupant précédent n'ait jamais exercé son éligibilité dans ce logement (application du raisonnement par site).

¹ *Décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004 - Loi pour la confiance dans l'économie numérique.*

En second lieu, le texte promulgué sur les décisions censurées pouvait être interprété comme excluant **tout nouveau site de consommation** (tout logement ou bâtiment professionnel neuf) **du bénéfice des tarifs réglementés**.

2. Les contentieux communautaires en cours

Parallèlement à cette fragilisation des fondements juridiques nationaux des tarifs réglementés, votre rapporteur souhaite rappeler que le maintien du système tarifaire est contesté par la Commission européenne au nom de sa compatibilité avec le droit communautaire. En effet, la Commission juge que l'existence des tarifs réglementés conduit à la fixation de **niveaux de prix** de vente de l'électricité et de gaz **artificiellement bas**, empêchant le développement de la concurrence et la réalisation des investissements nécessaires¹. Elle a, pour ces motifs, lancé deux procédures contentieuses à l'encontre de la France portant notamment sur le système tarifaire : l'une pour transposition incorrecte des directives, l'autre sur le fondement du contrôle communautaire des aides d'État.

Le premier contentieux (procédure en manquement) a été initié en avril 2006. Dans sa lettre de mise en demeure adressée aux autorités françaises, la Commission européenne estime qu'un « *mode de fixation étatique des prix ayant un tel caractère de généralité, de permanence et de rigidité, dénué de transparence dans son mode d'attribution (...) ne peut être présumé indispensable dans un système où le libre jeu de la concurrence entraîne en principe la fixation de prix compétitifs* ». Le Gouvernement français a fait valoir en réponse que les dispositions tarifaires nationales étaient compatibles avec les directives puisque **le niveau des tarifs couvre les coûts exposés par les opérateurs** qui vendent de l'énergie sous ce régime.

Certes, **cette procédure vise uniquement les tarifs dont bénéficient les consommateurs professionnels** car le marché des particuliers n'était pas ouvert à la concurrence au moment où les autorités communautaires l'ont initiée. Mais on peut craindre, comme l'a souligné votre rapporteur dans l'exposé des motifs de la proposition de loi n° 369, que **cette contestation ne soit élargie aux tarifs des particuliers** avec l'ouverture totale à la concurrence des marchés.

La seconde procédure au titre du contrôle des aides d'État, lancée en juin 2007, vise les tarifs réglementés d'électricité dont bénéficient les

¹ Votre rapporteur renvoie notamment à la lecture des développements consacrés à ce sujet dans le rapport de la mission commune d'information du Sénat sur la sécurité d'approvisionnement en électricité (rapport d'information n° 357 (2006-2007) de MM. Michel Billout, Marcel Deneux et Jean-Marc Pastor, fait au nom de la mission commune d'information sur la sécurité d'approvisionnement électrique de la France et les moyens de la préserver - Approvisionnement électrique : l'Europe sous tension).

entreprises (tarifs « jaune » et « vert ») ainsi que le tarif réglementé transitoire d'ajustement du marché (TaRTAM), créé par la loi du 7 décembre 2006.

Comme votre rapporteur l'avait exposé dans son rapport sur le projet de loi relatif au secteur de l'énergie¹, afin de répondre aux préoccupations des entreprises ayant fait le choix de la concurrence pour leur approvisionnement électrique et confrontées à une explosion des prix de marché de cette énergie, le législateur a, dans le cadre de ce texte, offert à ces consommateurs une possibilité de retour provisoire aux tarifs avec le dispositif du tarif transitoire d'ajustement du marché (TaRTAM)².

Le bénéfice du TaRTAM est ouvert à tout consommateur final d'électricité ayant exercé son éligibilité qui en a fait la demande à son fournisseur avant le 1^{er} juillet 2007. Ce tarif s'applique de plein droit aux contrats en cours à compter de la date à laquelle la demande est formulée. Il s'applique également aux contrats conclus postérieurement à cette demande écrite, y compris avec un autre fournisseur. Dans tous les cas, la durée de fourniture au niveau du TaRTAM est limitée à deux ans à compter de la date de la première demande d'accès à ce tarif.

La loi ayant précisé que le niveau du TaRTAM ne pouvait excéder de 25 % le niveau du tarif réglementé de vente hors taxes applicable à un site de consommation présentant les mêmes caractéristiques, l'arrêté du 3 janvier 2007 a fixé les taux de majoration dans une fourchette allant de 10 à 23 % par rapport aux « tarifs classiques ». Il en résulte un prix de vente de l'électricité se situant à mi-chemin entre les tarifs réglementés et les prix de marché.

Pour l'application de ce mécanisme, les fournisseurs qui alimentent leurs clients au niveau du TaRTAM et qui établissent qu'ils ne peuvent produire ou acquérir les quantités d'électricité correspondantes à un prix inférieur à la part correspondant à la fourniture de ces tarifs bénéficient d'une compensation couvrant la différence entre le coût de revient de leur production ou le prix auquel ils se fournissent et les recettes correspondant à la fourniture de ces tarifs. Cette compensation est financée par :

– une contribution (qui ne peut excéder 1,3 euros par MWh) prélevée sur les producteurs d'électricité exploitant des installations d'une puissance installée totale de plus de 2 000 MW et assise sur le volume de leur production d'électricité d'origine nucléaire et hydraulique (en pratique EDF et Suez) au cours de l'année précédente ;

– le mécanisme des charges du service public de l'électricité (CSPE).

A l'initiative du Sénat, la loi a prévu que le Gouvernement présente au Parlement, avant le 31 décembre 2008, un rapport sur la formation des prix sur le marché de l'électricité et dressant le bilan d'application du TaRTAM. Ce rapport doit analyser les effets de ce dispositif et envisager, s'il y a lieu, sa prolongation.

Dans le communiqué de presse qu'elle a publié le 13 juin 2007, la Commission européenne se déclare à cet égard « *préoccupée par la distorsion de concurrence que pourraient engendrer (...) les tarifs les plus bas appliqués aux grandes et moyennes entreprises, et qui concernerait essentiellement les marchés de produits des entreprises grosses consommatrices d'énergie* ». Elle considère que ces « *tarifs industriels d'électricité réglementés à un niveau artificiellement bas, financés directement ou indirectement par l'Etat* », pourraient être constitutifs d'une aide d'Etat. Dans l'hypothèse où la Commission arriverait à cette conclusion, les entreprises en ayant bénéficié

¹ Rapport n° 6 (2006-2007) de M. Ladislas Poniatowski, fait au nom de la commission des affaires économiques, sur le projet de loi relatif au secteur de l'énergie.

² Articles 30-1 et 30-2 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières.

pourraient donc être amenées à rembourser une somme correspondant à la différence entre le niveau des tarifs et celui des prix sur les marchés de l'électricité.

D. LES AMBIGUÏTÉS QUI RESTENT À LEVER

Suite à la censure du Conseil constitutionnel, il était urgent de lever les incertitudes pesant sur le régime applicable aux nouveaux sites de consommation. Afin de clarifier cette situation, le législateur, à l'initiative de l'Assemblée nationale, a introduit dans la loi du 5 mars 2007¹ (dite loi DALO) un article permettant d'attribuer explicitement aux nouveaux sites de consommation le bénéfice du **tarif réglementé en électricité** jusqu'au 1^{er} juillet 2010.

Toutefois, même si votre rapporteur juge bienvenue cette clarification, **l'état du droit en vigueur est encore loin de présenter toutes les garanties suffisantes pour les consommateurs d'électricité et de gaz**. En effet, le cadre juridique applicable à l'approvisionnement énergétique des logements existants est porteur de graves menaces pour le pouvoir d'achat des ménages français. **La décision du Conseil constitutionnel a pour conséquence de rendre irréversible le choix de la concurrence** par un ménage pour un logement donné et de priver ledit logement, y compris pour ses occupants ultérieurs, de toute possibilité d'alimentation en électricité et en gaz au niveau du tarif.

1. Une marche forcée vers la libéralisation

Selon le commentaire aux Cahiers du Conseil constitutionnel² de la décision n° 2006-543 DC, le but poursuivi par le Conseil, conformément aux objectifs des directives européennes, est de promouvoir, par la solution juridique retenue, l'extinction progressive du nombre de clients bénéficiant d'un tarif réglementé afin de favoriser la concurrence et l'apparition d'opérateurs alternatifs.

Du fait de la censure du dispositif « site/personne », la décision d'un ménage de choisir la concurrence pour l'alimentation énergétique d'un logement n'offre aucune possibilité de retour au tarif réglementé pour ce ménage **mais aussi pour les occupants ultérieurs du logement**. Ainsi, avec l'augmentation du nombre de clients choisissant des offres de marché, un

¹ Article 24 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

² N° 22 - octobre 2006 à mars 2007.

nombre croissant de logements fera l'objet d'une alimentation énergétique sur la base d'un contrat dont les prix seront librement fixés par le fournisseur.

Votre rapporteur estime qu'une telle solution est **injuste** car elle va exposer certains ménages à des hausses probables de leur facture d'électricité en les privant de la possibilité de bénéficier d'un tarif réglementé, **alors même qu'ils n'auront jamais souhaité explicitement faire le choix de la concurrence**. Un ménage entrant dans un logement ayant définitivement perdu le bénéfice du tarif se trouvera *de facto* engagé par une **décision qu'il n'aura pas lui-même prise**. En revanche, le ménage qui, historiquement, aura pris la décision de faire perdre à ce logement le bénéfice du tarif pourra retrouver un contrat tarifaire s'il déménage dans un logement dans lequel aucun occupant n'aura jamais fait le choix de la concurrence. **Cet état de fait est au demeurant contraire à l'esprit des directives européennes qui ont toujours fait de l'exercice de l'éligibilité une faculté et en aucun cas une obligation**.

2. De graves conséquences sur le marché immobilier

Au surplus, cet état du droit va vraisemblablement conduire à la création de **deux marchés de l'immobilier** : celui des logements pouvant bénéficier des tarifs et celui des logements n'y ayant plus droit. Elle crée, de ce fait, une inégalité majeure entre ménages français : ceux qui auront droit au tarif réglementé et ceux qui n'y auront plus droit, **bénéfice ou exclusion qui sera exclusivement lié au seul choix du logement**.

Une telle situation est par ailleurs incohérente puisque l'état de la législation immobilière et locative n'a pas évolué pour tirer les conséquences de ce bouleversement juridique. Rien dans la législation actuelle n'est prévu pour **informer** les candidats à la location ou à l'acquisition d'un bien immobilier de la situation du logement au regard du droit au tarif réglementé. Pour les logements locatifs, rien ne prévoit non plus que le **propriétaire** du logement sera **associé au choix du locataire** si ce dernier souhaite exercer son éligibilité, ce qui serait pourtant justifié compte tenu du caractère irréversible de la décision et de ses conséquences sur l'**attractivité** du bien immobilier. Par ailleurs, conditionner la possibilité pour un locataire de renoncer au tarif à l'accord du propriétaire serait vraisemblablement contraire aux directives européennes qui font de l'exercice de l'éligibilité un droit personnel.

Cet « imbroglio » juridique a d'ailleurs conduit certains bailleurs privés à introduire dans les baux une clause prévoyant que le locataire ne peut renoncer à son contrat tarifaire qu'avec l'accord du propriétaire, **clause qui pourrait être considérée comme abusive à l'occasion d'un contentieux**.

En définitive, l'application de ce mécanisme pourrait conduire à pénaliser gravement un grand nombre de ménages qui ne seraient pas pleinement conscients, soit des conséquences de leur choix, soit de la situation

de leur logement au regard du droit au tarif. Votre rapporteur tient, à cet égard, à rappeler que plus de 800 000 mutations immobilières de logements anciens sont enregistrées chaque année. Même si les dernières statistiques fournies par la CRE montrent que les ménages ont très peu utilisé la possibilité de changer de fournisseur¹, cette tendance a vocation à s'accélérer et le volume annuel de déménagements peut laisser supposer qu'avec le temps un grand nombre de logements pourraient perdre définitivement le bénéfice du tarif réglementé, aussi bien en électricité qu'en gaz.

3. Les conséquences sur le pouvoir d'achat

a) Une explosion des prix de marché de l'électricité

Votre commission estime essentielle la question de la pérennité du système tarifaire compte tenu de ses conséquences sur la préservation du pouvoir d'achat des ménages français. Au regard de l'expérience subie par les entreprises françaises au cours des dernières années, elle considère qu'il y a lieu d'aborder la nouvelle phase d'ouverture à la concurrence des marchés énergétiques avec la plus grande prudence. Les entreprises qui ont exercé leur éligibilité en électricité portent aujourd'hui, dans leur très grande majorité, une appréciation très mitigée sur ce choix puisque leur facture d'électricité a augmenté de manière considérable à la suite de leur renonciation aux tarifs réglementés².

Une analyse objective de la situation conduit d'abord votre commission à relever que ce dérapage des prix de l'électricité n'a pas coïncidé avec l'ouverture des marchés. Les entreprises ayant renoncé à leur contrat tarifaire avec l'opérateur historique en ont tiré, au début, des **bénéfices substantiels**. Ainsi, en 2000, un industriel s'approvisionnant au tarif acquittait son mégawattheure (MWh) électrique aux alentours de 40 euros alors qu'en exerçant son éligibilité, le même industriel avait la possibilité de se procurer son électricité avec une économie de 10 euros par MWh. Un grand nombre d'entreprises sont alors « sorties » des tarifs réglementés -possibilité qu'elles réclamaient d'ailleurs, pour certaines, de longue date- pour négocier librement les conditions de leur approvisionnement électrique, bien souvent avec EDF et parfois avec d'autres opérateurs. De même, la plupart des petits clients professionnels, s'approvisionnant antérieurement au niveau du tarif bleu, qui ont fait le choix de la concurrence ont été gagnants et ont vu leur facture d'électricité diminuer.

Cette évolution s'est néanmoins rapidement inversée pour les entreprises les plus fortement consommatrices d'électricité, tandis que les

¹ 3 500 demandes de changement de fournisseur d'électricité ont été enregistrées de la part de consommateurs particuliers entre le 1^{er} juillet et le 1^{er} septembre 2007. Pour le gaz naturel, ces statistiques ne sont pas encore connues.

² Rappelons que certaines d'entre elles ont pu subir un doublement de leur facture.

petits clients professionnels ont conservé des offres commerciales dont les prix restaient inférieurs au niveau des tarifs réglementés. Ainsi, les prix proposés aux gros consommateurs ayant exercé leur éligibilité ont rattrapé le niveau des tarifs réglementés pour ensuite le dépasser dans des proportions substantielles. Désormais, le prix du MWh sur les marchés s'élève à plus de 70 euros tandis que le niveau des tarifs réglementés se situe entre 35 et 40 euros, selon les profils de consommation. Face à cette évolution, certaines entreprises, notamment celles pour lesquelles l'électricité est une matière première (consommateurs dits électro-intensifs) ou qui sont exposées à la concurrence internationale, se sont retrouvées dans des situations économiques très délicates. Cette analyse est au demeurant corroborée par des données rendues récemment publiques par l'INSEE¹, qui montrent que les prix de l'électricité pour les industriels ont considérablement augmenté depuis 2004².

Cette situation a d'abord conduit le législateur à prendre les dispositions adéquates dans la loi de finances rectificative pour 2005 pour favoriser la création d'un consortium industriel d'achat d'électricité à long terme, dénommé **Exeltium**.

Cette structure a été fondée par sept groupes fortement électro-intensifs (Air Liquide, Arkema, Solvay, Alcan, Rhodia, Arcelor et UPM). Afin d'assurer l'alimentation électrique de ses membres fondateurs et d'autres consommateurs qui pourraient les rejoindre, Exeltium a lancé un appel d'offres auprès des producteurs européens d'électricité. A l'issue de cette consultation, le consortium a signé un protocole d'accord avec EDF le 15 janvier 2007 et finalise actuellement les conditions contractuelles de cet approvisionnement. Cet accord devrait permettre aux membres d'Exeltium de participer au financement de capacités de production nucléaires en contrepartie d'un prix de fourniture électrique basé sur des coûts compatibles avec leurs contraintes économiques. Concrètement, ces engagements porteraient sur des durées allant de 15 à 24 ans, pour des volumes atteignant un maximum, à l'horizon de 2012, de 18 TWh³.

Puis, le Parlement a adopté, dans le cadre de la loi du 7 décembre 2006, un système provisoire de retour au tarif -le TaRTAM- afin de permettre aux consommateurs professionnels de bénéficier pendant une période de deux années d'un prix de l'électricité plus raisonnable, dont le niveau est situé à mi-chemin entre le tarif et le prix de marché.

Cette explosion des prix de l'électricité est d'autant plus paradoxale qu'**entre 2002 et 2007**, à l'exception d'une ouverture à la concurrence progressivement plus large sur le marché français de l'électricité, **rien n'a fondamentalement changé dans le système électrique national**. Le *mix* électrique français est sensiblement le même et se compose toujours d'une écrasante majorité d'électricité d'origine nucléaire, qui présente l'avantage d'être compétitive par rapport à d'autres modes de production et peu émettrice de gaz à effet de serre, en particulier de dioxyde de carbone (CO₂).

¹ Insee Première n° 1152 - juillet 2007 - L'énergie en 2006 : nouvelle hausse des prix, recul de la consommation - Marc Beudaert, division Comptes et études de l'industrie.

² + 6 % en 2004, + 9 % en 2005 et vraisemblablement +9 % en 2006.

³ Voir le rapport précité de la mission commune d'information sur la sécurité d'approvisionnement.

A la lumière de ces évolutions, votre commission juge que le risque de dérapage de la facture électrique des ménages qui opteraient pour des formules libres n'est pas uniquement théorique. En effet, seules les entreprises ayant exercé leur éligibilité ont connu une explosion de leurs dépenses d'électricité, la facture de celles restées au tarif ayant connu une hausse moyenne annuelle de 0,6 % au cours des années 2000¹. L'enjeu en termes de pouvoir d'achat est d'autant plus important que les tendances enregistrées au cours des dernières années montrent que **la consommation d'électricité des ménages a crû fortement au cours des dix dernières années** (+ 24 % depuis 1996). Selon l'INSEE, cette hausse s'explique tant par le développement du chauffage électrique dans l'habitat que par un déploiement important dans les foyers français du nombre d'appareils électroménagers et domestiques, fortement consommateurs d'électricité. L'électricité représentait, en 2005, 1,83 % des dépenses totales de consommation des ménages², et 1,6 % de leur revenu disponible net, ce qui est loin d'être négligeable. Par ailleurs, les dépenses des ménages consacrées au chauffage et à l'éclairage ont augmenté de 6,5 % en 2005 et de 5,7 % en 2006. Dans la mesure où la tendance à la hausse de la consommation électrique a vocation à se poursuivre au cours des prochaines années, notamment sous le double effet de la poursuite de l'augmentation du prix des énergies fossiles³ et du développement attendu des usages de l'électricité, votre commission estime fondamental le maintien d'un contrôle par la puissance publique de l'évolution du prix de l'électricité.

b) Un décalage de prix moins important en gaz naturel

Certes, les prix du gaz naturel pour les particuliers ont connu des hausses importantes au cours des dernières années, avec une hausse de 6,8 % en 2005 et de 12,7 % en 2006. Ainsi, les prix moyens du gaz naturel à usage domestique⁴ sont passés d'environ 38 euros le MWh en 2005 à 48,4 euros en 2007.

Comme le souligne la CRE, l'évolution des tarifs de gaz dépend de **deux grands paramètres** qui sont, d'une part, l'évolution des coûts d'approvisionnement (coût de la molécule) et, d'autre part, celle des charges internes des fournisseurs. Les coûts d'approvisionnement, qui dépendent de contrats à long terme, évoluent essentiellement en fonction des variations du **prix des produits pétroliers** et du **taux de change entre le dollar et l'euro**. Ce premier facteur explique cette très forte hausse du prix du gaz naturel subie par les ménages au cours des deux dernières années, le prix moyen du baril de pétrole ayant augmenté, sur la même période, de 20 %.

¹ Selon la même publication de l'INSEE.

² Cette proportion passe à 3,8 % si l'on compte les dépenses d'éclairage et de chauffage.

³ Qui favorise les effets de substitution avec l'électricité.

⁴ Prix toutes taxes comprises.

Sans négliger l'importance de ce poste de dépenses dans la consommation des ménages, il convient néanmoins de nuancer l'impact de ces évolutions à la lumière de plusieurs arguments.

En premier lieu, **la totalité des ménages français ne sont pas des consommateurs de gaz** car l'ensemble des logements ne sont pas raccordés au réseau (11 millions de consommateurs particuliers de gaz, contre 26 millions pour l'électricité). Cette question est donc moins centrale, en termes macroéconomiques, pour le pouvoir d'achat que celle de l'électricité, qui est un bien consommé par tous les Français.

En deuxième lieu, **les évolutions de prix du gaz sont commandées par des tendances lourdes** sur lesquelles ni la puissance publique, ni les distributeurs n'ont de prise. Compte tenu du caractère substituable du pétrole et du gaz, le prix du gaz dans les contrats internationaux d'approvisionnement est indexé sur les cours du baril : en conséquence, les variations du prix du pétrole sont répercutées, avec un retard d'environ six mois, sur les prix du gaz.

En troisième lieu, contrairement au secteur de l'électricité où la différence entre les prix de marché et le niveau des tarifs réglementés peut atteindre des proportions considérables, **l'écart est bien moins important dans le secteur gazier¹**.

Cependant, même si l'enjeu économique pour les ménages français est moins important que pour l'électricité, il n'en reste pas moins que les raisonnements juridiques présentés ci-dessus sont également valables dans le domaine du gaz. Ainsi, le droit au tarif réglementé de gaz naturel d'un ménage pourrait être remis en cause par la décision d'éligibilité prise par un occupant précédent. De même, les tarifs de gaz, conformément à la loi, sont eux aussi calculés afin de couvrir les coûts. En conséquence, votre commission considère qu'il n'est pas illégitime de mener une réflexion, dans le cadre des conclusions sur les propositions de loi, sur le droit au tarif réglementé de gaz naturel des ménages français.

Enfin, votre commission s'interroge sur la lisibilité pour le consommateur d'un droit tarifaire au terme duquel il n'aurait progressivement plus droit au tarif réglementé du gaz alors que les tarifs d'électricité subsisteraient. Pour cette raison, elle est convaincue de l'intérêt de présenter un dispositif instituant un régime tarifaire commun aux deux énergies **pour les sites existants**.

¹ Ecart estimé à moins de 10 %.

II. LES PROPOSITIONS DE LOI SOUMISES À VOTRE COMMISSION

Votre commission est saisie de trois propositions de loi visant essentiellement à traiter les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel, à l'exception de la proposition de loi n° 462 qui aborde également la question de la forme juridique des entreprises EDF et GDF. La proximité des sujets traités dans ces propositions a naturellement conduit votre commission à procéder à un examen conjoint de ces trois textes.

A. LA PROPOSITION DE LOI N° 369

Afin de lever les difficultés relatives au droit des ménages à bénéficier du tarif réglementé d'électricité, la proposition de loi n° 369¹, déposée le 5 juillet 2007 par votre rapporteur, soit quelques jours après l'ouverture totale à la concurrence des marchés de l'énergie, propose d'aligner la situation des logements anciens sur les logements neufs. Elle défend, à cet effet, le principe d'un raisonnement « site/personne » **pour les consommateurs particuliers d'électricité.**

Cette proposition de loi comporte un article unique, qui tend à insérer un article 66-3 (nouveau) dans la loi POPE du 13 juillet 2005. Le dispositif proposé prévoit que jusqu'au **1^{er} juillet 2010** tout consommateur particulier d'électricité peut bénéficier du tarif réglementé à condition qu'il n'ait pas exercé, dans son logement, son éligibilité. En conséquence, un ménage qui ferait le choix de la concurrence dans un logement ne priverait pas définitivement ledit logement du tarif réglementé. De la sorte, les occupants suivants de ce logement pourront souscrire une offre tarifaire, y compris si ce dernier a précédemment fait l'objet d'un approvisionnement électrique fondé sur une offre libre. **En revanche, cette proposition de loi ne modifie pas la situation applicable aux ménages exerçant leur éligibilité et ne déménageant pas.** Ces derniers ne pourraient bénéficier d'un droit de retour au tarif, leur choix étant irréversible tant qu'ils demeurent dans leur logement, et ne pourraient retrouver le tarif réglementé qu'à la condition de changer de site de consommation.

Ce dispositif a pour objet de lever les difficultés liées au caractère personnel de la décision d'exercice de l'éligibilité, ainsi que celles ayant trait à la création d'un « deuxième » marché de l'immobilier et aux rapports entre les bailleurs et les locataires.

Dans un souci de cohérence avec l'article 24 de la loi DALO du 5 mars 2007, la proposition de loi institue ce mécanisme jusqu'au 1^{er} juillet 2010, comme pour les logements neufs. En effet, **bien que les tarifs**

¹ Proposition de loi n° 369 (2006-2007) tendant à autoriser les consommateurs particuliers à retourner au tarif réglementé d'électricité, présentée par M. Ladislas Poniatowski. Cette proposition a, par la suite, été cosignée par 81 sénateurs.

réglementés n'aient pas vocation à disparaître après cette date, votre rapporteur considère que ce délai permettra aux autorités françaises de poursuivre leur démonstration sur le caractère euro-compatible du système tarifaire national. Au demeurant, il souhaite rappeler que seule la Cour de Justice des Communautés Européennes est, en définitive, compétente pour arbitrer ce différend opposant les autorités bruxelloises et françaises.

B. LA PROPOSITION DE LOI N° 427

Déposée le 1^{er} août 2007 par M. Xavier Pintat, la proposition de loi n° 427¹, bien qu'elle ne traite que des tarifs réglementés d'électricité, a un champ légèrement plus large que la précédente puisqu'elle concerne également les consommateurs professionnels. Contrairement à la proposition précédente, **les effets du dispositif de cette proposition ne sont pas limités dans le temps puisqu'il ne comporte aucune date butoir.**

Au surplus, ce texte s'écarte des solutions retenues lors des différentes phases de transposition du droit communautaire énergétique, dans la mesure où il propose une **réversibilité** sous condition pour tous les consommateurs d'électricité, c'est-à-dire y compris les consommateurs professionnels, **solution qui n'a jamais été retenue en droit français.**

Selon les termes de cette proposition de loi, dont l'article unique modifie le libellé du I de l'article 66 de la loi POPE du 13 juillet 2005, tout consommateur d'électricité pourrait bénéficier d'un droit de retour au tarif réglementé d'électricité après avoir exercé son éligibilité en cas de changement de site. Il se verrait également reconnaître cette faculté **sans changement de site à l'issue d'un délai de six mois après avoir fait part de sa volonté de retour au tarif.**

A ce stade de ses réflexions, votre rapporteur souhaite simplement souligner que l'adoption d'un tel dispositif aurait vraisemblablement des **conséquences très significatives sur le marché français** de l'électricité. Ce droit de retour au tarif, réclamé à de nombreuses reprises par les clients éligibles depuis la deuxième moitié des années 2000, et auquel il n'a jamais été donné suite, pourrait conduire à une fermeture totale -et définitive- puisque la disposition n'est pas temporaire- du marché de l'électricité. En effet, compte tenu de l'écart conséquent entre les prix sur les marchés de l'électricité et le niveau des tarifs, on peut penser que la quasi-totalité des consommateurs demanderait à bénéficier de cette possibilité de retour. Dans la mesure où le tarif réglementé ne peut être offert que par EDF -et par les DNN dans leur zone exclusive de desserte-, tous ces clients quitteraient les fournisseurs alternatifs, ce qui supprimerait toute concurrence sur le marché français. Votre rapporteur estime qu'un tel dispositif produisant de tels effets fragiliserait

¹ Proposition de loi n° 427 (2006-2007) tendant à autoriser la réversibilité de l'exercice des droits relatifs à l'éligibilité pour l'achat d'énergie électrique, présentée par M. Xavier Pintat.

considérablement la position des autorités françaises vis-à-vis de la Commission européenne.

C. LA PROPOSITION DE LOI N° 462

Enfin, la proposition de loi n° 462¹ déposée le 25 septembre 2007, présentée par M. Daniel Raoul et ses collègues du groupe socialiste a un objet plus large que les précédentes.

Cette proposition de loi se compose de six articles.

● L'**article 1^{er}** reprend une idée défendue de longue date par le groupe socialiste, puisque son *paragraphe I* propose de **fusionner les entreprises EDF et GDF** au sein d'une holding dénommée « **Energie de France** » dotée du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Cet EPIC se verrait en conséquence attribuer de plein droit l'ensemble des biens, droits, obligations, contrats et autorisations de toute nature conférées actuellement à EDF et à GDF.

Son *paragraphe II* précise que cet EPIC assurerait le pilotage stratégique et opérationnel d'un « *pôle public de l'énergie* » ayant pour mission d'assurer la maîtrise publique du secteur de l'énergie, qui serait l'unique employeur de l'ensemble des agents des deux actuelles entreprises publiques afin de garantir à ces derniers le maintien du statut des industries électriques et gazières (IEG).

D'une part, ce pôle public de l'énergie serait composé des **gestionnaires des réseaux de transport et de distribution d'électricité et de gaz**, dont le capital devra être détenu **en totalité** par l'Etat ou par des personnes ou entreprises publiques.

Cette entité chargée des réseaux regrouperait tout d'abord les filiales d'EDF et de GDF chargées de la gestion des réseaux de transport (respectivement Réseau de transport d'électricité -RTE- et Gestionnaire du réseau de transport de gaz -GRTgaz-, actuellement toutes deux filiales à 100 % des sociétés mères). Le paragraphe précise, à ce titre, les missions de cette entité qui aurait en charge l'exploitation et la maintenance des réseaux de transport, la sûreté de fonctionnement, l'ajustement à la consommation et l'accès équitable de tous les fournisseurs.

¹ Proposition de loi n° 462 (2006-2007) tendant à préserver le pouvoir d'achat des ménages en maintenant les tarifs réglementés de vente d'électricité et de gaz naturel, présentée par MM. Daniel Raoul, Jean-Marc Pastor, Roland Courteau, Jean-Pierre Bel, Bernard Dussaut, Mme Odette Herviaux, MM. Philippe Madrelle, Bernard Piras, Paul Raoult, Daniel Reiner, Roland Ries, André Lejeune, Thierry Repentin, Michel Sergent, Michel Teston et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Elle engloberait également en son sein les activités de gestion du réseau de distribution d'EDF et de GDF, en voie de filialisation¹ en application des directives européennes, dont les dispositions ont été transposées par l'article 23 de la loi du 7 décembre 2006. Il s'agit, pour l'électricité, d'EDF Réseau Distribution (ERD) et, pour le gaz, de Gaz de France Réseau Distribution (GRD). Cette branche du pôle public de l'énergie aurait pour mission de gérer les actifs en concession et d'être en relation avec l'autorité de régulation.

Enfin, serait également intégré dans cette entité le service commun d'EDF et de GDF (EDF Gaz de France Distribution - EGD), dont le périmètre a récemment été redéfini par l'article 27 de la loi du 7 décembre 2006 pour tenir compte de la filialisation des gestionnaires de réseaux de distribution. Le service commun serait chargé de l'exploitation et de la maintenance des réseaux, de la construction et de l'entretien des ouvrages ainsi que des relations quotidiennes avec les clients.

D'autre part, le pôle public de l'énergie serait composé des **activités de production et de commercialisation d'électricité, d'approvisionnement et de commercialisation du gaz** ainsi que d'une **filiale internationale** regroupant les moyens nécessaires aux partenariats à l'étranger. « Energie de France » serait tenue de posséder **100 %** du capital de l'entité chargée des activités « production, approvisionnement et commercialisation » et au moins la **majorité** du capital de la filiale chargée des activités internationales.

● L'**article 2** est consacré aux **tarifs réglementés d'électricité des consommateurs particuliers**. Son libellé rejoint celui du dispositif de la proposition de loi n° 369, **à l'exception de la date butoir du 1^{er} juillet 2010**. Il tend à permettre aux ménages de bénéficier du tarif réglementé en cas de déménagement, y compris si un occupant précédent a, par le passé, fait le choix de la concurrence dans ce site de consommation.

● Contrairement au dispositif de la proposition de loi n° 427 qui permet une réversibilité directe, à l'issue d'un délai de six mois, sur le site de consommation où l'éligibilité a été exercée, **l'article 3 confère aux ménages le bénéfice du TaRTAM**. Ainsi, un ménage ayant fait le choix de la concurrence dans son logement et souhaitant retrouver le bénéfice d'une formule tarifaire se verrait reconnaître la possibilité de bénéficier, non pas du tarif « de droit commun »² mais du TaRTAM qui correspond à un tarif majoré. En application de l'article 1^{er} de l'arrêté du 3 janvier 2007³, une telle disposition aurait pour conséquence de permettre à ces ménages de retrouver un tarif **dont le prix serait majoré de 10 % par rapport au tarif dont ils bénéficiaient antérieurement**.

¹ Cette filialisation devrait intervenir au 1^{er} janvier 2008.

² Tarif bleu pour les ménages.

³ Arrêté du 3 janvier 2007 fixant le niveau du tarif réglementé transitoire d'ajustement du marché.

- L'**article 4** constitue le « pendant gazier » de l'article 2. Il permet aux ménages de bénéficier du tarif réglementé de vente de gaz en cas de déménagement sur un site de consommation où l'éligibilité aurait été exercée par un occupant précédent, là encore sans limitation de temps.

- A l'instar de l'article 24 de la loi DALO du 5 mars 2007 qui concerne l'alimentation **électrique** des nouveaux sites de consommation, l'**article 5** prévoit que les **nouveaux sites de consommation de gaz naturel** raccordés aux réseaux de transport ou de distribution sont éligibles au **tarif réglementé**. A nouveau, contrairement au dispositif de la loi DALO, ce droit ne serait pas limité dans le temps.

- Enfin, l'**article 6** est relatif aux obligations de service public des entreprises électriques et gazières. Son *paragraphe I* **contraindrait l'Etat à conclure avec toute entreprise du secteur de l'électricité et du gaz assumant des missions de service public un contrat** précisant ces missions, alors que l'Etat n'y est aujourd'hui tenu qu'avec EDF et GDF. Le *paragraphe II* porte, en conséquence, une disposition de coordination.

Les auteurs de la proposition de loi soulignent, dans leur exposé des motifs, que cet article aura pour conséquence d'obliger les nouveaux opérateurs du secteur de l'énergie à mettre en place un véritable « contrat de service public » comportant des obligations tarifaires contraignantes.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission a tenté d'élaborer une **synthèse** entre ces différentes initiatives, avec le souci principal d'apporter une réponse aux inquiétudes existant aujourd'hui sur la cohérence du système tarifaire français. Elle a, dans cet esprit, volontairement souhaité limiter le champ de ses conclusions à la question des tarifs réglementés et vous proposera d'écarter toutes les dispositions qui ne la concerneraient pas.

A. LES ÉLÉMENTS DE LA SYNTHÈSE PROPOSÉE PAR VOTRE COMMISSION

Le parti pris par votre commission l'a conduite ainsi à retenir un dispositif centré sur les ménages et dont l'application serait limitée dans le temps, en particulier pour tenir compte de la possibilité d'une évolution du dossier au plan communautaire. Elle a par ailleurs cherché à apporter une réponse équilibrée à l'inclusion du gaz dans le dispositif et vous propose d'écarter, après mûre réflexion, les dispositions permettant la réversibilité du choix exercé par un consommateur sur un site. Enfin, dans le droit fil des positions qu'elle a précédemment défendues et dans un souci de prise en compte du contexte juridique et industriel, elle s'opposera à la remise en cause

des décisions prises récemment dans le domaine de l'organisation du secteur énergétique national.

Votre rapporteur développera ainsi brièvement ses réflexions, en distinguant entre les aspects tarifaires et non tarifaires des propositions de loi.

1. Le champ d'application du dispositif tarifaire

a) La limitation des effets du dispositif aux ménages

Votre commission souhaite d'abord limiter le champ de son dispositif aux consommateurs particuliers, puisque le régime qui leur est applicable aujourd'hui pose une véritable question en termes d'équité. En effet, elle considère que la situation spécifique des ménages, notamment en termes de préservation de leur pouvoir d'achat, justifie pleinement un mécanisme *ad hoc*. Dans ces conditions, elle a écarté les dispositions de la proposition n° 427 de M. Xavier Pintat en ce qu'elles s'appliquent également aux consommateurs professionnels.

b) La date butoir

Votre commission juge ensuite décisif le maintien d'une date butoir dans le dispositif qu'elle vous présente. Au regard des contentieux communautaires en cours, elle estime peu souhaitable, dans un esprit de transaction avec la Commission européenne, d'arrêter une position définitive sur cette question. En effet, ce dossier est appelé à évoluer dans les prochains mois du fait de la présentation formelle par la Commission européenne, le mercredi 19 septembre dernier, d'un nouveau « paquet législatif énergie », se présentant sous la forme de deux propositions de directive, l'une consacrée à l'électricité¹, l'autre au gaz², ainsi que de trois propositions de règlement³. En l'état actuel, ces initiatives communautaires ne traitent pas des tarifs réglementés et poursuivent plutôt un objectif de renforcement de la concurrence sur les marchés énergétiques. Toutefois, **vo**tre **commission**, s'inscrivant dans le prolongement des orientations de la mission commune d'information du Sénat sur la sécurité d'approvisionnement de la France, **plaide en faveur d'une modification des directives afin que celles-ci**

¹ Proposition de directive modifiant la directive 2003/54 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

² Proposition de directive modifiant la directive 2003/55 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel.

³ Proposition de règlement instituant une Agence de coopération des régulateurs nationaux de l'énergie, proposition de règlement modifiant le règlement n° 1228/2003 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité et proposition de règlement modifiant le règlement n° 1775/55 sur les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel.

autorisent explicitement le maintien des tarifs réglementés en tant qu'ils respectent le principe de couverture des coûts.

Pour ces raisons, elle considère que la date du 1^{er} juillet 2010 autorise un délai suffisant pour négocier avec nos partenaires européens une modification des directives allant dans ce sens. En conséquence, elle a retenu la solution défendue par la proposition de loi n° 369, qui, contrairement aux propositions n° 427 et 462, comporte une date butoir.

c) L'inclusion des tarifs de gaz naturel dans le dispositif

Concernant les tarifs réglementés de gaz naturel, votre commission se déclare sensible aux préoccupations exprimées par le groupe socialiste dans la proposition de loi n° 462. Depuis le 1^{er} juillet 2007, les consommateurs sont confrontés à un bouleversement économique et juridique des conditions d'approvisionnement énergétique du fait de l'ouverture à la concurrence des marchés. Dans ces conditions, votre commission a le souci de promouvoir le système le plus lisible et le plus compréhensible possible pour le consommateur particulier. Même si l'enjeu en termes de pouvoir d'achat est moins important pour la vente du gaz naturel que pour l'électricité, votre commission considère qu'il n'est pas souhaitable d'opérer une distinction entre le gaz et l'électricité s'agissant de l'accès aux tarifs réglementés en cas de changement de site de consommation. Elle estime donc légitime la possibilité pour un particulier de retourner au tarif réglementé de gaz en cas de déménagement, que l'éligibilité ait précédemment été exercée ou non sur ce site. En l'état actuel de ses analyses, elle ne souhaite cependant pas étendre ce dispositif aux nouveaux sites de consommation de gaz naturel mis en service depuis le 1^{er} juillet 2007. Votre rapporteur souhaite en effet mettre à profit le délai séparant l'adoption des conclusions de la commission et leur examen en séance pour affiner sa réflexion sur ce point.

Pour l'ensemble de ces motifs, votre commission a intégré dans ses conclusions les dispositions de l'article 4 de la proposition de loi n° 462 -en l'assortissant néanmoins, toujours pour les mêmes raisons, de la date butoir du 1^{er} juillet 2010, alors que ses auteurs défendaient le principe d'un dispositif pérenne - et rejeté son article 5.

d) La question de la réversibilité

Enfin, votre commission a été amenée à examiner la question de la **réversibilité** pour un consommateur sans changement de site. La proposition de loi n° 427 de M. Xavier Pintat permet une **réversibilité sous condition**, celle-ci ne pouvant être effective qu'à l'issue d'un délai de six mois, pour les consommateurs particuliers et professionnels, alors que la proposition n° 462 de M. Daniel Raoul rend les **consommateurs particuliers éligibles au tarif réglementé transitoire d'ajustement du marché**.

Votre commission a écarté ces deux options, estimant notamment que le contexte actuel n'était pas propice et que ces dispositions ne présentent qu'une utilité limitée.

Pour ce qui concerne l'éligibilité des ménages au TaRTAM, votre commission juge qu'une telle faculté n'est pas de nature à répondre aux besoins des consommateurs et ne présenterait d'intérêt économique qu'à très long terme. En effet, les offres alternatives au tarif bleu formulées par les concurrents d'EDF comportent aujourd'hui un niveau de prix inférieur d'environ 10 %. Le TaRTAM pour ces consommateurs est quant à lui majoré de 10 % par rapport au tarif bleu. Dans ces conditions, il est peu probable qu'à court terme le prix des offres libres dépasse le niveau du TaRTAM, d'autant plus que les fournisseurs alternatifs se sont engagés, auprès de leurs clients, à une certaine stabilité des prix proposés.

Par ailleurs, votre commission réitère ses réserves sur la question de la réversibilité telle qu'elle est proposée par M. Xavier Pintat, notamment parce qu'elle aurait pour effet immédiat de supprimer brutalement et totalement la concurrence sur le marché français de l'électricité pour les consommateurs professionnels. Un dispositif de cette nature aurait également comme effet collatéral de rendre sans intérêt le TaRTAM, puisque d'un niveau de prix supérieur au tarif classique, ainsi que le consortium Exeltium. Les effets fortement anticoncurrentiels de cette proposition nuiraient à la position française dans un contexte de négociations délicates avec la Commission européenne sur le maintien des tarifs réglementés et ne pourraient que conduire à une radicalisation des analyses communautaires. Même limitée aux consommateurs particuliers, cette réversibilité aurait valeur de précédent en droit français et fragiliserait les arguments défendus à de nombreuses reprises au cours des années 2000 tendant à refuser aux entreprises la création d'une telle possibilité de retour.

2. Le refus d'une solution remettant en cause l'organisation industrielle du secteur énergétique français et d'un dispositif inutilement contraignant

a) La question de la fusion EDF/GDF

Conformément aux positions défendues de longue date par votre commission, elle a ensuite rejeté l'article 1^{er} de la proposition n° 462, présentée par M. Daniel Raoul et les membres du groupe socialiste, qui prévoit la création d'une holding dotée du statut d'EPIC regroupant EDF et GDF.

Cette proposition conduit en effet à revenir tant sur les dispositions de la loi du 9 août 2004 qui a conféré à EDF et GDF le statut d'entreprise publique que sur celles de la loi du 7 décembre 2006 qui a privatisé GDF pour permettre sa fusion avec Suez.

Votre commission est tout d'abord opposée à la perspective d'une renationalisation totale des deux entreprises, qui présenterait un coût substantiel pour les finances publiques de l'Etat. Compte tenu du cours actuel de l'action d'**EDF** et de sa valorisation boursière¹, le rachat des 13 % de capital mis en bourse jusqu'à présent se traduirait par un coût pour l'Etat de l'ordre de **17 milliards d'euros**. Pour **GDF**, la proportion de capital mis en bourse s'élevant à 20,2 %², la même opération conduirait l'Etat à déboursier environ **7 milliards d'euros**.

En outre, votre commission, qui a défendu le principe même de l'article 39 de la loi du 7 décembre 2006 privatisant GDF, est fermement opposée à cette évolution industrielle qui rendrait impossible la fusion entre GDF et Suez. Votre rapporteur s'était, au moment de la discussion du projet de loi, longuement expliqué sur les raisons le conduisant à soutenir ce rapprochement. Sans reprendre les arguments détaillés dans le rapport de votre commission³, il souhaite simplement relever que cette opération, dont le déblocage est récent, a fait l'objet de réflexions ultérieures à la faveur du changement de gouvernement. Ainsi que cela a été précisé à de nombreuses reprises par le Président de la République et le Premier ministre, le gouvernement a en effet mis à profit l'été pour étudier toutes les options possibles s'agissant de l'avenir de GDF. A l'issue de cette réflexion approfondie, il a décidé, en définitive, d'autoriser la réalisation de cette fusion, moyennant une filialisation et la cession d'une partie du capital des activités de Suez dans le domaine de l'environnement et de la propreté, afin de permettre une fusion entre égaux⁴.

Enfin, votre commission souhaite réaffirmer avec force toutes les raisons juridiques et économiques qui s'opposent à une fusion d'EDF et de GDF⁵. Comme votre rapporteur l'avait exprimé dans son rapport précité, cette fusion, si elle était mise en oeuvre, serait dévastatrice au plan social et économique et affaiblirait définitivement les deux opérateurs.

En vertu des règles communautaires, toute fusion d'une telle ampleur, comme l'a été le projet GDF/Suez, est soumise au contrôle des concentrations de la Commission européenne. Or, celle-ci a déjà eu l'occasion de se prononcer sur un projet similaire lors de la proposition de rapprochement de l'électricien et du gazier portugais⁶. Elle a ainsi explicitement mis son veto à

¹ 132,9 milliards d'euros.

² Pour une valorisation boursière de 34,3 milliards d'euros.

³ *Op. Cit.*

⁴ *Compte tenu des cours respectifs des actions des deux entreprises, une fusion, sans cette opération de cession, aurait contraint Suez à indemniser ses actionnaires pour compenser le différentiel entre les deux cours.*

⁵ *La fusion EDF/GDF étant au demeurant examinée par le gouvernement au cours de sa réflexion estivale et rapidement rejetée compte tenu des nombreux obstacles.*

⁶ *Projet d'acquisition par l'italien ENI et Energias de Portugal (EDP) – l'opérateur historique du marché électrique portugais - de Gás de Portugal (GDP) – l'opérateur historique du secteur du gaz portugais.*

ce projet¹, le jugeant incompatible avec les règles du marché commun dans la mesure où EDP et GDP détenaient des positions dominantes sur leurs marchés respectifs.

La Commission européenne a fondé sa décision sur les arguments suivants :

- EDP et GDP détiennent sur leur marché respectif une position dominante durable que la libéralisation progressive des marchés ne remettra fondamentalement pas en cause ;
- la fusion va renforcer les positions dominantes de chacune des deux sociétés sur leur marché respectif et annuler le potentiel compétitif que chacune aurait pu représenter pour l'autre ;
- ce renforcement empêchera la libéralisation effective des marchés de l'électricité et du gaz portugais et accroîtra les prix pour les particuliers et les clients industriels.

Pour votre commission, il n'est pas douteux que la Commission européenne, si elle était saisie du dossier de fusion EDF/GDF, rendrait une décision de la même nature tant il est vrai que la situation de nos opérateurs historiques est semblable à celle des énergéticiens portugais².

Enfin, comme cela a été rappelé à de nombreuses reprises -notamment dans le cadre des travaux de la commission dirigée par M. Marcel Roulet, chargée de réfléchir au projet industriel et financier d'EDF- une telle fusion, à supposer qu'elle soit jugée compatible avec les règles du marché commun, conduirait nécessairement la Commission européenne à demander aux deux opérateurs des contreparties³. Ces dernières prendraient vraisemblablement la forme de cession d'actifs et pourraient être considérables, de l'ordre de 15 % des actifs de chaque entreprise à tous les niveaux de la chaîne de valeur énergétique⁴. Ces cessions conduiraient, *de facto*, au démantèlement partiel des deux entreprises. En outre, les conséquences sociales seraient également fortement négatives puisque les personnels des activités cédées devraient être transférés avec ces dernières.

Dans la mesure où les arguments s'opposant à cette fusion en 2006 n'ont pas fondamentalement changé en 2007, votre commission ne peut que réitérer son opposition ferme à cette option.

b) L'extension des contrats de service public à toutes les entreprises du secteur énergétique

L'article 6 de la proposition de loi n° 462 rend obligatoire la signature entre l'Etat et les entreprises secteur de l'électricité et du gaz assumant des

¹ Décision du 9 décembre 2004, affaire COMP/M.3440.

² EDP vend plus de 90 % de l'électricité consommée au Portugal et produit entre 70 et 80 % de ce total. En comparaison, EDF vend également plus de 90 % de l'électricité consommée en France et en produit bien plus que la consommation nationale pour assumer ses obligations en termes de sécurité du réseau et ses engagements contractuels à long terme à l'exportation.

³ A l'image des contreparties qui ont été édictées par la Commission pour autoriser la fusion entre GDF et Suez.

⁴ Selon une étude réalisée par le cabinet Bredin-Prat pour le compte de la commission Roulet.

missions de service public d'un contrat de service public alors qu'il ne s'agit aujourd'hui que d'une possibilité, à l'exception des entreprises EDF et GDF.

En pratique, l'adoption de cette disposition contraindrait l'Etat à signer un contrat de service public avec, dans le domaine électrique, RTE et environ 160 distributeurs non nationalisés et, dans le domaine du gaz, 25 DNN, les deux gestionnaires du réseau de transport et 50 distributeurs ayant obtenu une autorisation de fourniture.

Votre commission juge qu'il s'agit là d'une obligation disproportionnée, dont les effets seraient au surplus peu efficaces. En effet, dans le domaine de l'électricité, les dispositions des lois du 10 février 2000 et du 9 août 2004 définissent avec précision les missions de service public de ces opérateurs. Dans le domaine du gaz, il en va de même avec la loi du 3 janvier 2003. Par ailleurs, pour le gaz, les dispositions du décret n° 2004-251 du 19 mars 2004 relatif aux obligations de service public dans le secteur du gaz s'appliquent à toutes les entreprises gazières, qu'elles soient publiques ou privées.

Enfin, votre rapporteur souhaite rappeler que la privatisation de GDF ne va pas pour autant rendre caduc le contrat de service public signé avec l'Etat le 10 juin 2005 et dont les stipulations sont valables jusqu'à la fin 2007. A l'issue de cette période, l'Etat sera tenu, conformément à l'article 1^{er} de la loi du 9 août 2004, d'élaborer un nouveau contrat.

Dans ces conditions, votre commission estime que le droit existant est suffisamment précis et satisfaisant et ne considère pas souhaitable de créer une telle obligation. Elle a ainsi rejeté l'article 6 de la proposition de loi n° 462.

B. LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION

En fonction des observations qui précèdent, votre commission a retenu un dispositif en deux articles, centré sur la question des tarifs réglementés et qu'elle vous proposera en conséquence d'intituler : « **Proposition de loi relative aux tarifs réglementés d'électricité et de gaz naturel** ».

● L'article 1^{er} du texte proposé a pour objet de permettre le retour des consommateurs particuliers au tarif réglementé en cas de changement de site de consommation. Il tend à cette fin à compléter par un paragraphe nouveau l'article 66 de la loi POPE du 13 juillet 2005. Ce paragraphe permet l'application aux consommateurs particuliers d'électricité d'un dispositif site/personne jusqu'au 1^{er} juillet 2010.

● **L'article 2** a quant à lui pour objet d'autoriser le retour au tarif réglementé de gaz naturel des consommateurs particuliers. Il propose de compléter l'article 66-1 de la loi POPE du 13 juillet 2005 par un paragraphe nouveau qui prévoit l'application aux consommateurs particuliers de gaz naturel d'un dispositif site/personne jusqu'au 1^{er} juillet 2010.

*

* *

Lors de sa réunion du mercredi 26 septembre 2007, la commission des affaires économiques a adopté, sur proposition de son rapporteur, les conclusions dont le texte suit, les groupes socialiste et apparentés et communiste, républicain et citoyen s'abstenant.

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Proposition de loi relative aux tarifs réglementés d'électricité et de gaz naturel

Article 1^{er}

L'article 66 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique est complété par un paragraphe ainsi rédigé :

« IV. - Un consommateur final domestique d'électricité qui en fait la demande avant le 1^{er} juillet 2010 bénéficie des tarifs réglementés de vente d'électricité pour la consommation d'un site, à condition qu'il n'ait pas lui-même fait usage pour ce site de la faculté prévue au I de l'article 22 précité. »

Article 2

L'article 66-1 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 précitée est complété par un paragraphe ainsi rédigé :

« IV. - Un consommateur final domestique de gaz naturel qui en fait la demande avant le 1^{er} juillet 2010 bénéficie des tarifs réglementés de vente de gaz naturel pour la consommation d'un site, à condition qu'il n'ait pas lui-même fait usage pour ce site de la faculté prévue à l'article 3 précité. »

TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la proposition de loi	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
—	—	—	—	—
	<p>Proposition de loi n° 369 (2006-2007) tendant à autoriser les consommateurs particuliers à retourner au tarif réglementé d'électricité</p> <p style="text-align: center;">Article unique</p>	<p>Proposition de loi n° 427 (2006-2007) tendant à autoriser la réversibilité de l'exercice des droits relatifs à l'éligibilité pour l'achat d'énergie électrique</p> <p style="text-align: center;">Article unique</p>	<p>Proposition de loi n° 462 (2006-2007) tendant à préserver le pouvoir d'achat des ménages en maintenant les tarifs réglementés de vente d'électricité et de gaz naturel</p> <p style="text-align: center;">Article premier</p> <p style="text-align: center;">I - Électricité de France et Gaz de France sont fusionnés au sein d'une holding dénommée « Énergie de France » qui bénéficie du statut d'établissement public industriel et commercial.</p> <p style="text-align: center;">L'ensemble des biens, droits et obligations, contrats et autorisations de toute nature de ces entreprises est attribué de plein droit à « Énergie de France ».</p>	<p>Proposition de loi relative aux tarifs réglementés d'électricité et de gaz naturel</p> <p style="text-align: center;">Article premier</p>

Textes en vigueur

Texte
de la proposition de loi

Texte
de la proposition de loi

Texte
de la proposition de loi

Conclusions de la
commission

II. – Ce pôle public de l'énergie vise à assurer la maîtrise publique du secteur de l'énergie. Il concentre l'ensemble des moyens des deux entreprises non transférées aux filiales. Il est l'employeur de l'ensemble des agents des deux entreprises publiques ce qui leur garantit le maintien général du statut des industries électriques et gazières (IEG).

« Énergie de France » assure le pilotage stratégique et opérationnel du groupe.

Le pôle public est composé d'une part des gestionnaires de réseaux dont le capital est à 100 % public :

- les deux gestionnaires des réseaux de transport électricité (RTE) et gaz : exploitation et maintenance du réseau public, sûreté de fonctionnement, ajustement à la consommation, accès équitable à tous les fournisseurs ;

Textes en vigueur

—

**Texte
de la proposition de loi**

—

**Texte
de la proposition de loi**

—

**Texte
de la proposition de loi**

—

- les deux gestionnaires des réseaux de distribution électricité et gaz : gestion des actifs en concession, relation avec l'autorité de régulation ;

- le service commun aux deux précédents (EDF GDF Distribution) : exploitation et maintenance des réseaux, construction et entretien des ouvrages, relation quotidienne avec les clients.

D'autre part, le pôle public regroupe les activités de production-commercialisation d'électricité et la filiale d'approvisionnement et de commercialisation du gaz, ainsi que notamment la filiale internationale qui regroupe les moyens nécessaires aux partenariats à l'étranger. La société mère détient 100 % du capital de la première et au moins la majorité du capital de la seconde.

**Conclusions de la
commission**

—

Textes en vigueur —	Texte de la proposition de loi —	Texte de la proposition de loi —	Texte de la proposition de loi —	Conclusions de la commission —
<p>Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique</p> <p>Art. 66 - I. - Un consommateur final d'électricité bénéficie des tarifs réglementés de vente d'électricité mentionnés au premier alinéa du I de l'article 4 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 précitée pour la consommation d'un site pour lequel il n'use pas de la faculté prévue au I de l'article 22 de la même loi, à la condition qu'il n'ait pas été fait précédemment usage de cette faculté, pour ce site, par ce consommateur ou par une autre personne.</p> <p>.....</p>	<p>Après l'article 66-2 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, il est inséré un article 66-3 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 66-3. - Par dérogation à l'article 66, tout consommateur final domestique d'électricité bénéficie, jusqu'au 1^{er} juillet 2010, des tarifs réglementés de vente d'électricité mentionnés au premier alinéa du I de l'article 4 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 précitée pour la consommation d'un site, à condition qu'il n'ait pas lui-même fait usage pour ce site de la faculté prévue au I de l'article 22 de la même loi. »</p>	<p>Le I de l'article 66 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique est ainsi rédigé :</p> <p>« I. - Un consommateur final d'électricité bénéficie des tarifs réglementés de vente d'électricité mentionnés au premier alinéa du I de l'article 4 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 précitée, durant leur période de validité, pour la consommation d'un site pour lequel il n'use pas de la faculté prévue au I de l'article 22 de la même loi, ou pour lequel il n'use plus de cette faculté, sous réserve, dans ce cas, de l'écoulement d'un délai minimum de six mois avant que le bénéfice des tarifs réglementés ne soit à nouveau accordé. »</p>	<p>Article 2</p> <p>Après l'article 66-2 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, il est inséré un article 66-3 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 66-3. - Par dérogation à l'article 66, tout consommateur final domestique d'électricité bénéficie des tarifs réglementés de vente d'électricité mentionnés au premier alinéa du I de l'article 4 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 précitée, pour la consommation d'un site à condition qu'il n'ait pas lui-même fait usage pour ce site de la faculté prévue au I de l'article 22 de la même loi. »</p>	<p>L'article 66 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique est complété par un paragraphe ainsi rédigé :</p> <p>« IV - Un consommateur final domestique d'électricité qui en fait la demande avant le 1^{er} juillet 2010 bénéficie des tarifs réglementés de vente d'électricité pour la consommation d'un site, à condition qu'il n'ait pas lui-même fait usage pour ce site de la faculté prévue au I de l'article 22 précité. »</p>

Textes en vigueur

—

**Texte
de la proposition de loi**

—

**Texte
de la proposition de loi**

—

**Texte
de la proposition de loi**

—

**Conclusions de la
commission**

—

Article 3

Après l'article 30-1 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, il est inséré un article 30-1-1 ainsi rédigé :

« Art. 30-1-1. - Tout consommateur final domestique d'électricité bénéficie pour le site pour lequel il en fait la demande écrite à son fournisseur du dispositif relatif au tarif réglementé transitoire d'ajustement du marché prévu par l'article 30-1. »

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la proposition de loi	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p>Art. 66 - 1. - I. - Un consommateur final de gaz naturel bénéficie des tarifs réglementés de vente de gaz naturel mentionnés à l'article 7 de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie pour la consommation d'un site pour lequel il n'use pas de la faculté prévue à l'article 3 de la même loi, à la condition qu'il n'ait pas été fait précédemment usage de cette faculté, pour ce site, par ce consommateur ou par une autre personne.</p>			<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 4</p> <p>Après l'article 66-2 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 précitée, il est inséré un article 66-4 ainsi rédigé :</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>L'article 66-1 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 précitée est complété par un paragraphe ainsi rédigé :</p>

Textes en vigueur

**Texte
de la proposition de loi**

**Texte
de la proposition de loi**

**Texte
de la proposition de loi**

**Conclusions de la
commission**

—

—

—

—

—

« Art. 66-4. - Par dérogation à l'article 66-1, tout consommateur final domestique de gaz naturel bénéficie des tarifs réglementés de vente de gaz naturel mentionnés au premier alinéa du I de l'article 7 de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie, pour la consommation d'un site à condition qu'il n'ait pas lui-même fait usage pour ce site de la faculté prévue au 2° de l'article 3 de la même loi. »

Article 5

L'article 66-1 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 précitée est également applicable aux nouveaux sites de consommation raccordés aux réseaux de distribution ou de transport depuis le 1^{er} juillet 2007.

« IV - Un consommateur final domestique de gaz naturel qui en fait la demande avant le 1^{er} juillet 2010 bénéficie des tarifs réglementés de vente de gaz naturel pour la consommation d'un site, à condition qu'il n'ait pas lui-même fait usage pour ce site de la faculté prévue à l'article 3 précité. »

Textes en vigueur —	Texte de la proposition de loi —	Texte de la proposition de loi —	Texte de la proposition de loi —	Conclusions de la commission —
<p>Loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières</p> <p>Article premier.-</p> <p>L'Etat peut également conclure :</p> <p>- avec les autres entreprises du secteur de l'électricité et du gaz assumant des missions de service public, des contrats précisant ces missions ;</p> <p>- avec le représentant des autorités visées à l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales, des conventions relatives à l'exercice de leurs compétences dans le domaine de l'énergie.</p>			<p>Article 6</p> <p>I. – Dans le quinzième alinéa de l'article 1^{er} de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 précitée, les mots : « peut également conclure » sont remplacés par les mots : « conclut ».</p> <p>II. – Après le seizième alinéa du même article il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« L'État peut également conclure : »</p>	