

N° 187

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 janvier 2002

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne⁽¹⁾ sur
l'achèvement du marché intérieur de l'énergie,*

Par M. Aymeri de MONTESQUIOU,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : M. Hubert Haenel, président ; M. Denis Badré, Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jean-Léonce Dupont, Claude Estier, Jean François-Poncet, Lucien Lanier, vice-présidents ; M. Hubert Durand-Chastel, secrétaire ; MM. Bernard Angels, Robert Badinter, Jacques Bellanger, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Jean Bizet, Jacques Blanc, Maurice Blin, Gilbert Chabroux, Xavier Darcos, Robert Del Picchia, Mme Michelle Demessine, MM. Marcel Deneux, Jean-Paul Émin, Pierre Fauchon, André Ferrand, Philippe François, Yann Gaillard, Emmanuel Hamel, Serge Lagache, Louis Le Pensec, Aymeri de Montesquiou, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Simon Sutour, Jean-Marie Vanlerenberghe, Paul Vergès, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I L'OUVERTURE QUANTITATIVE DES MARCHÉS	5
1. <i>Les directives de 1996 et 1998</i>	5
2. <i>La nouvelle proposition de directive</i>	7
II. LES ASPECTS ORGANISATIONNELS	8
1. <i>L'ouverture de la production d'électricité à la concurrence</i>	8
2. <i>L'accès au réseau de transport et de distribution</i>	9
3. <i>L'indépendance des gestionnaires de réseau</i>	10
4. <i>Le rôle des régulateurs nationaux</i>	11
III. L'ENCADREMENT DES ÉCHANGES TRANSFRONTALIERS	12
1. <i>Les forums de Florence et de Madrid</i>	12
2. <i>La proposition de règlement concernant les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité</i>	13
3. <i>Le développement des infrastructures</i>	14
IV. LES OBJECTIFS DE SERVICE PUBLIC	15
1. <i>La sécurité d'approvisionnement</i>	15
2. <i>Les droits des consommateurs</i>	16
3. <i>Le respect de l'environnement</i>	16
EXAMEN EN DÉLÉGATION	18
ANNEXES	22
<i>Ouverture du marché européen de l'électricité et du gaz</i>	23
<i>Activité concurrentielle et prix sur le marché de l'électricité</i>	24
<i>Activité concurrentielle et prix sur le marché du gaz</i>	25
<i>Les échanges sur le marché européen de l'électricité</i>	26
<i>Carte du marché européen de l'électricité</i>	27

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'énergie n'est pas un produit de consommation comme les autres, mais un bien primaire, dont la carence peut déstabiliser une économie entière. Il s'agit donc d'un enjeu stratégique, qui touche à la souveraineté étatique. Ceci explique que l'ouverture du marché européen de l'énergie soit intervenue relativement tardivement dans le processus de réalisation du marché intérieur, et soit demeurée prudente. Deux directives de 1996 et 1998 ont ouvert partiellement à la concurrence les marchés nationaux de l'électricité et du gaz.

Mais l'énergie est aussi une composante importante de la compétitivité des industries, dont dépend l'égalité des conditions de concurrence. Ceci explique que le Conseil européen qui s'est tenu à Lisbonne les 23 et 24 mars 2000, qui a préconisé l'achèvement rapide du marché intérieur, ait voulu l'accélération de la libéralisation dans des secteurs tels que le gaz et l'électricité.

Conformément à ces orientations, la Commission a présenté le 13 mars 2001 un ensemble de deux textes (E 1742) qui a pour objectif **l'achèvement du marché intérieur de l'énergie** :

– une **proposition de directive** modifiant les directives 96/92/CE et 98/30/CE concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel ;

– une **proposition de règlement** concernant les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité.

La Commission exerce une forte pression sur les Etats membres pour qu'ils parviennent à un accord avant la fin de la présidence espagnole, le 30 juin

prochain. Son président, M. Romano Prodi, a même menacé de recourir à l'article 86 du traité de Rome, sur la base duquel la Commission peut imposer des mesures de libéralisation de sa seule initiative.

Jusqu'à présent, la France a fait figure de mauvais élève en matière de libéralisation du marché de l'énergie. Elle a transposé la directive électricité avec retard et ne l'a fait qu'à minima, et n'a pas transposé du tout la directive gaz.

Cette attitude apparaît d'autant plus regrettable que notre pays dispose d'entreprises énergétiques publiques performantes, pour lesquelles la libéralisation n'est pas une menace mais une opportunité. Il semble aujourd'hui opportun de faire preuve de pragmatisme, afin de préserver les intérêts de celles-ci, et inutile de s'opposer à la nouvelle étape de l'ouverture du marché européen de l'énergie.

Le pari d'EDF, comme de GDF, est que les parts de marché perdues en France auront pour contrepartie des gains, peut-être même plus importants, sur les marchés des autres Etats membres. Une telle croissance externe ne saurait toutefois se fonder uniquement sur les liquidités disponibles, comme cela a été le cas jusqu'à présent. L'ouverture du capital de ces deux entreprises publiques apparaît aujourd'hui nécessaire, afin de leur permettre de se diversifier et de trouver des alliances dans les meilleures conditions financières.

I. L'OUVERTURE QUANTITATIVE DES MARCHÉS

1. Les directives de 1996 et 1998

La logique des deux directives actuellement en vigueur est de **libéraliser la demande**, afin de stimuler la concurrence au niveau de l'offre. Effectivement, si les consommateurs ne sont pas autorisés à changer de fournisseur, l'offre ne peut pas être créée et se structurer.

Mais la concurrence est introduite de manière progressive et restreinte, en fixant des seuils de libération de la demande. Cela se traduit concrètement par le droit accordé à certains clients, dits « éligibles », de choisir leurs fournisseurs d'électricité ou de gaz, tandis que d'autres clients, dits « captifs », ne disposent pas de cette liberté et demeurent soumis à la nécessité de se fournir auprès de leurs fournisseurs habituels.

La directive électricité de 1996 prévoit **trois étapes de libéralisation** de la demande, sur une période de six années (1997-2003) :

- ouverture de 27 % du marché en février 1997 ;
- ouverture de 30 % du marché en février 2000 ;
- ouverture de 35 % du marché en février 2003.

La directive gaz de 1998 prévoit **trois étapes de libéralisation** de la demande, sur une période de neuf années (2000-2008) :

- ouverture de 20 % du marché en août 2000 ;
- ouverture de 28 % du marché en août 2003 ;
- ouverture de 33 % du marché en août 2008.

La directive électricité a été dans l'ensemble transposée dans les temps, c'est-à-dire avant février 1999. La France l'a fait avec retard, par la loi du 20 mai 2000.

La directive gaz a été transposée dans la plupart des Etats membres en août 2000. Cette transposition donne cependant lieu à des difficultés en France, où le projet de loi de transposition a été déposé à l'Assemblée nationale mais n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour, et en Allemagne, où la directive n'a pas été transposée dans tous ses éléments. **La Commission européenne a décidé de**

traduire la France devant la Cour de justice des Communautés européennes le 8 mai 2001, et d'adresser un avis motivé à l'Allemagne.

Les seuils minimaux d'ouverture de la demande fixés par les directives de 1996 et 1998 ont été largement dépassés par la plupart des Etats membres. A l'heure actuelle, le seuil d'ouverture moyen pour le marché européen de l'électricité est de l'ordre de 66 % et devrait passer à 79 % vers 2007. Il est de 30 % en France. Pour le gaz, il atteint 79 % et devrait passer à 92 % en 2008. En France, ce taux est légalement de 0 %. Mais Gaz de France a décidé, même en l'absence de loi de transposition de la directive, d'ouvrir à la concurrence 20 % du marché.

La grande majorité des Etats membres est donc allée beaucoup plus loin et beaucoup plus vite que ce qui était prévisible au moment des négociations. Cet état de fait a encouragé la Commission à proposer d'achever rapidement l'ouverture complète du marché européen de l'énergie.

Le Royaume-Uni et l'Allemagne ont déjà totalement ouvert leur marché du gaz, l'Espagne l'envisage pour le 1er janvier 2003, l'Autriche, l'Italie et les Pays-Bas pour 2004 et, au total, neuf Etats membres se fixent cet objectif pour l'année 2008.

En ce qui concerne l'électricité, la Finlande, la Suède, le Royaume-Uni et l'Allemagne ont déjà opté pour une ouverture complète, alors que six autres Etats membres le feront à court ou moyen terme : Autriche, Belgique, Danemark, Irlande, Pays-Bas et Espagne.

Les différences de rythmes dans l'ouverture des marchés ont cependant provoqué des distorsions de concurrence auquel il a été tenté de remédier par un mécanisme prévu par les directives, connu sous le nom de « **clause de réciprocité** ». Cette clause permet aux Etats membres de refuser les importations de gaz ou d'électricité à ses clients éligibles en provenance de pays où ce type de clients ne seraient pas éligibles. Huit Etats membres ont introduit cette clause dans leur législation nationale : Autriche, Belgique, Danemark, Allemagne, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Espagne.

Mais l'usage de cette clause de réciprocité est problématique. En pratique, elle peut être difficile à mettre en œuvre par l'absence de lien direct entre le consommateur éligible et le fournisseur, lorsque l'électricité est échangée via une bourse ou des intermédiaires. Politiquement, il peut être délicat pour les gouvernements de priver les clients éligibles de leur pays du choix de leurs fournisseurs étrangers.

Les asymétries dans l'ouverture des marchés affectent le bon fonctionnement du marché intérieur. Le fait pour une entreprise de détenir une

clientèle captive dans un Etat membre, et donc l'assurance de revenus, permet de faciliter son développement sur d'autres marchés nationaux, par le biais d'acquisitions. **Ainsi, les pays concernés et la Commission considèrent que le développement d'EDF sur les marchés britannique, allemand, italien et espagnol ne repose pas sur des bases de concurrence loyales.**

2. La nouvelle proposition de directive

Dans sa nouvelle proposition de directive concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel, la Commission propose **d'en achever l'ouverture quantitative** en trois étapes :

- libre choix du fournisseur d'électricité pour les consommateurs du secteur non résidentiel au 1er janvier 2003 ;
- libre choix du fournisseur de gaz pour les consommateurs du secteur non résidentiel au 1er janvier 2004 ;
- ouverture totale du marché de l'électricité et du gaz au 1er janvier 2005.

Le Gouvernement français est opposé au principe même de cette ouverture totale à la concurrence. Mais il se retrouve très isolé sur ce point, seul le Luxembourg partageant sa position.

Pour sa part, votre rapporteur estime opportune l'ouverture rapide à la concurrence pour l'ensemble des consommateurs professionnels. En effet, tout seuil partiel est susceptible d'entraîner des distorsions de concurrence. Il paraît donc judicieux de laisser le libre choix de leurs fournisseurs d'énergie aux clients non résidentiels, de l'industriel à l'artisan, en passant par les collectivités. Toutefois, compte tenu des délais d'adoption et de transposition de la directive, l'échéance de fin 2003 pourrait finalement être jugée plus réaliste que la date du 1er janvier 2003.

En revanche, il est vrai que l'ouverture à la concurrence du marché des clients domestiques ne doit pas compromettre le principe de la péréquation tarifaire – ce que craint le Gouvernement. **Mais il existe sans doute d'autres moyens de préserver le service public que de priver le consommateur individuel du libre choix de son fournisseur. Votre rapporteur ne pense pas qu'il faille s'opposer à la libéralisation complète du marché des clients résidentiels.**

En pratique, la portée de ces dispositions de libéralisation de la demande d'énergie doit être relativisée. Le plus souvent, il y a un **décalage important** entre le degré d'ouverture **juridique** et le degré d'ouverture **réel** des

marchés. Le nombre de clients industriels éligibles ayant effectivement changé de fournisseur est limité dans la plupart des Etats membres : moins de 5 % en Espagne et au Portugal (et 0 % en Grèce) ; 5 à 10 % en Autriche, en Belgique et en France ; 10 à 20 % en Allemagne, en Italie et aux Pays-Bas. Seuls les pays scandinaves et le Royaume-Uni font exception, avec des taux de 80 % à 100 %.

II. LES ASPECTS ORGANISATIONNELS

La libération quantitative de la demande d'électricité et de gaz ne suffit pas. Il faut également un cadre réglementaire pour accompagner le déploiement d'une véritable concurrence.

L'organisation mise en place par les directives de 1996 et 1998 distingue les fonctions de **production** d'électricité, de **transport** d'électricité (sur des lignes à haute tension) ou de gaz (via des gazoducs à haute pression), de **distribution** d'électricité (sur des lignes à moyenne et basse tension) ou de gaz (via des réseaux locaux ou régionaux de gazoducs), de **stockage** dans le cas du gaz, de **fourniture** d'électricité et de gaz.

Historiquement, ces différentes fonctions ont très souvent été **intégrées au sein d'une ou de quelques entreprises** opérant sur leur marché national respectif. L'arrivée de nouveaux concurrents peut se heurter à des problèmes de discrimination au profit des opérateurs historiques.

L'objectif du droit communautaire est de proscrire ces discriminations, en ouvrant à la concurrence les deux extrémités de la chaîne, c'est-à-dire la production et la fourniture d'énergie.

En revanche, les fonctions médianes de transport et de distribution ne peuvent être concurrentielles, car il s'agit de **monopoles naturels**. En effet, il serait économiquement peu rationnel de dédoubler les lignes électriques et les gazoducs existants. Le cadre réglementaire communautaire prévoit toutefois un **mécanisme d'accès des tiers au réseau** qui permet, sous la surveillance de « régulateurs nationaux », de s'assurer que les gestionnaires de réseau agissent de manière non discriminatoire.

1. L'ouverture de la production d'électricité à la concurrence

La directive de 1996 introduit une **concurrence intégrale pour toute nouvelle capacité de production** à partir de février 1999. Elle laisse aux Etats membres le choix d'opter entre deux procédures :

– le système de **l'autorisation**, qui laisse aux opérateurs l'initiative de la construction de nouvelles capacités de production ;

– le système de **l'appel d'offres**, qui laisse aux pouvoirs publics le soin de planifier les capacités de production.

La procédure d'autorisation, c'est-à-dire l'option la plus concurrentielle, a été retenue par 14 Etats membres, seul le Portugal appliquant un système conjuguant les deux procédures.

Au vu de cette situation, la Commission propose dans son nouveau texte d'actualiser la directive de 1996, en faisant de la procédure d'autorisation la norme et de la procédure d'appel d'offre l'exception. Les Etats membres ne pourraient recourir à celle-ci que dans la mesure où la capacité de production en construction serait insuffisante, pour garantir la **sécurité d'approvisionnement**.

2. L'accès au réseau de transport et de distribution

Les directives de 1996 et 1998 offrent aux Etats membres le choix entre deux grandes options, ou une combinaison de ces options, pour permettre l'accès de tiers au réseau (ATR) : l'accès réglementé et l'accès négocié.

L'accès réglementé est basé sur des tarifs publiés et représente la méthode d'accès produisant le marché concurrentiel le plus efficace. Le système de prix fixes pour tous garantit non seulement l'absence de discrimination vis-à-vis des concurrents, mais également la possibilité pour les entreprises de planifier leurs achats futurs.

Pour l'électricité, tous les Etats membres ont choisi cette méthode, à l'exception de l'Allemagne. La situation n'est pas aussi tranchée pour le gaz. Neuf Etats membres ont ou vont retenir cette solution. Quatre Etats membres ont choisi ou envisagent l'option de l'accès négocié (Autriche et Allemagne) ou une combinaison des deux (France et Pays-Bas).

L'accès négocié repose sur une négociation d'accords commerciaux volontaires entre les fournisseurs d'électricité et de gaz et les clients éligibles. Les Etats membres s'assurent que les gestionnaires de réseau publient une fourchette indicative de prix, pour l'électricité, et que les entreprises de gaz publient leurs principales conditions commerciales.

Afin d'éviter toute discrimination et de promouvoir la transparence, la Commission européenne propose, dans sa proposition de modification des directives, de ne retenir que la solution de tarifs publiés et approuvés par l'autorité de régulation nationale.

La Commission propose d'introduire le système des tarifs réglementés également pour l'accès aux installations de stockage de gaz. Ces installations permettent d'équilibrer l'offre, qui est relativement constante, et la demande, qui varie beaucoup en fonction des saisons. Le Gouvernement français est contre cet accès des tiers aux stockages de gaz, car il serait contraire aux intérêts de Gaz de France. **Pour sa part, votre rapporteur ne voit pas comment on pourrait refuser d'assurer l'équité entre les entreprises existantes, qui ont de nombreuses installations de stockage à leur disposition, et les nouveaux venus et les clients, qui n'en disposent pas.**

3. L'indépendance des gestionnaires de réseau

Les réseaux de transport et de distribution sont, dans une large mesure, détenus par des entreprises verticalement intégrées. Il existe un risque évident que ces entreprises soient tentées de privilégier leur propre groupe lors de l'accès au réseau.

La directive électricité prévoit que les Etats membres désignent des **gestionnaires de réseau de transport (GRT)**, pour le réseau à haute tension, ainsi que des **gestionnaires de réseau de distribution (GRD)**, pour le réseau à moyenne et basse tension.

La directive actuelle impose aux gestionnaires de s'abstenir de toute discrimination entre les utilisateurs du réseau, et prévoit que la fonction de transport soit **séparée sur le plan de la gestion** des fonctions de production, de distribution ou de fourniture d'électricité. De nombreux Etats membres sont allés plus loin, soit en décidant la création d'une filiale du groupe producteur, soit en décidant la création d'une entité juridique qui n'appartienne plus au groupe.

La Commission estime nécessaire de renforcer les dispositions actuelles de séparation de gestion en procédant à une **séparation juridique** des gestionnaires de transport, ainsi que des entreprises de distribution d'électricité (avec un seuil *de minimis* de 100.000 abonnés).

Elle propose d'étendre également l'obligation d'indépendance sur le plan juridique au secteur du gaz, tant au niveau du transport que de la distribution (avec un seuil *de minimis* également de 100.000 abonnés).

La filialisation obligatoire est un principe admissible pour les gestionnaires du réseau de transport, qui sont responsables des échanges transfrontaliers et assurent de ce fait l'unité du marché européen de l'énergie. En revanche, il serait préférable de laisser à la subsidiarité le statut des gestionnaires

du réseau de distribution, qui est très variable d'un Etat membre à l'autre (en France, EDF est le concessionnaire unique des collectivités locales). L'autonomie de gestion semble suffisante pour garantir la non discrimination.

Les directives électricité et gaz demandent aux entreprises verticalement intégrées de tenir des **comptabilités séparées** pour chacune des activités de production, de transport, de distribution et de fourniture, ainsi que, le cas échéant, pour toutes les activités en dehors de ces secteurs. L'objectif de ces dispositions de « dissociation comptable » est d'éviter que les revenus d'une activité ne se reportent sur une autre et que ces subventions croisées n'entraînent des distorsions de concurrence. Elles sont renforcées dans les nouvelles propositions de la Commission européenne.

4. Le rôle des régulateurs nationaux

Actuellement, les directives électricité et gaz disposent que des **mécanismes de règlement des litiges**, comportant une autorité indépendante des parties, doivent être mis en place, notamment pour trancher les problèmes d'accès au réseau. **Sans que cela soit expressément prévu, la plupart des Etats membres ont institué des régulateurs nationaux, dont les statuts et les missions sont assez variables.**

Ces autorités de régulation ne se confondent pas avec les autorités de concurrence nationales, sauf dans le cas de l'Allemagne, où c'est le Bundeskartellamt qui est compétent en matière d'électricité. Elles peuvent être créées au sein d'autorités de régulation déjà existantes (des télécommunications, par exemple), se fondre dans les services d'un ministère ou être complètement indépendantes. Leurs pouvoirs peuvent aller d'un rôle de fixation des tarifs d'accès à un simple rôle de conseil.

La nouvelle proposition de directive recommande qu'un régulateur indépendant soit désigné dans chaque Etat membre et qu'il exerce au minimum un certain nombre de compétences, qui seraient communes à tous les régulateurs :

- fixation ou approbation des conditions de connexion et d'accès aux réseaux nationaux ;
- fixation ou approbation des tarifs au niveau national de manière à tenir compte des coûts et recettes résultant du transport transfrontalier d'électricité ;
- définition des règles relatives à la congestion et à l'attribution de la capacité d'interconnexion pour le gaz et l'électricité ;
- fixation ou approbation de tout dispositif visant à remédier à

l'encombrement des réseaux nationaux d'électricité ou de gaz ;

– garantie du respect d'un certain nombre d'exigences (service universel, protection des consommateurs, cohésion économique et sociale, environnement, sécurité d'approvisionnement).

L'instauration obligatoire d'autorités de régulation indépendantes spécialisées est *a priori* une mesure d'harmonisation opportune. **Mais l'Allemagne s'est déclarée contre, car elle tient à son système de compétence donnée à l'autorité de concurrence de droit commun.** Après une longue période de blocage de la négociation, un accord dégagé sous présidence belge renvoie ce point à la subsidiarité. **Ce compromis ne paraît pas acceptable, car les interventions *a posteriori* du Bundeskartellamt semblent d'une efficacité assez douteuse. L'obligation faite à chacun des Etat membre d'instaurer une autorité de régulation indépendante, spécialisée et intervenant *a priori*, doit être défendue.**

Les autorités nationales de régulation sont donc appelées à jouer un rôle grandissant en Europe. Elles se sont d'ores et déjà associées au sein du Conseil des régulateurs européens de l'énergie (CEER).

III. L'ENCADREMENT DES ÉCHANGES TRANSFRONTALIERS

Historiquement, l'interconnexion des réseaux européens d'électricité a été motivée par des considérations de sécurité plus que d'échanges commerciaux. Actuellement, le volume total des échanges dans le secteur de l'électricité ne représente qu'environ 8 % de la production de la Communauté.

1. Les forums de Florence et de Madrid

Afin de lever les obstacles aux échanges transfrontaliers d'électricité, la Commission européenne a pris l'initiative, à partir de 1998, de réunir deux fois par an les différents acteurs compétents dans une enceinte connue sous le nom de « forum de Florence » : représentants des administrations, autorités de régulation, gestionnaires de réseaux de transport, fournisseurs, négociants, consommateurs...

La question de la **tarification des échanges d'électricité** entre pays européens a été au centre des débats du forum de Florence. Lorsque la directive de 1996 a été adoptée, chaque pays a appliqué son système national, entraînant des différences considérables entre les structures tarifaires. Certains pays

appliquent une tarification uniquement pour les consommateurs, d'autres en partie pour les consommateurs et les producteurs, d'autres enfin sur le transit. Sans réponse claire à cette question, les échanges transfrontaliers n'augmenteront pas en Europe.

Le forum de Florence a rapidement dégagé les **principes fondamentaux** qui doivent être à la base du système de tarification : **transparence, simplicité, reflet des coûts et non discrimination**. Il a aussi reconnu que la tarification doit être basée sur les flux physiques d'électricité, et non sur la distance séparant les parties contractantes. Les pays traversés doivent être dédommagés des frais causés sur leurs réseaux par un système de compensation entre gestionnaires de réseau de transport.

Mais jusqu'à présent, il n'a pas été possible de trouver un accord au sein du forum. L'Allemagne exige que tous les Etats membres appliquent une charge spécifique sur les exportations, alors que les autres pays préconisent un système de répartition des coûts entre tous les utilisateurs du réseau afin de financer le système de compensation entre gestionnaires de réseau de transport.

La **gestion des congestions occasionnelles** est l'autre question qui a occupé le forum de Florence, afin de mettre en place des systèmes d'attribution des capacités disponibles aux intervenants sur le marché basés sur des mécanismes économiques et non discriminatoires.

Le forum de Madrid est l'homologue du forum de Florence pour le gaz, créé en 1999. La question de la tarification des échanges transfrontaliers de gaz est moins brûlante que pour l'électricité, dans la mesure où ces échanges se pratiquent depuis plusieurs années et que plus de 50 % de la consommation totale de gaz dans l'Union européenne traverse au moins une frontière. Il existe donc déjà des tarifs transfrontaliers qui sont fondés sur des flux physiques (la corrélation entre flux physiques et flux contractuels est aussi plus nette que pour l'électricité).

2. La proposition de règlement concernant les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité

La Commission estime que le forum de Florence s'est montré un outil efficace pour dégager un certain consensus sur des questions complexes, mais que l'exercice a montré ses limites, car il s'agit d'un processus informel qui ne peut pas adopter de décisions contraignantes.

La proposition de règlement concernant les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité pose les grands principes

sur lesquels doivent reposer les compensations pour les flux d'électricité en transit, l'harmonisation des redevances des réseaux nationaux ou l'attribution de la capacité d'interconnexion.

Cette proposition de règlement prévoit l'adoption de ces règles par **procédure de comitologie**, avec un comité consultatif et un comité réglementaire, en fonction des sujets traités.

Les compétences conférées à la Commission par cette proposition de règlement amorcent un processus qui pourrait conduire à ériger celle-ci en régulateur européen de l'énergie. Une telle évolution serait l'aboutissement logique de la construction d'un véritable marché européen de l'énergie.

Parallèlement, il pourrait être utile d'instaurer le Conseil de régulateurs européens de l'énergie comme comité consultatif auprès de la Commission.

3. Le développement des infrastructures

Les infrastructures électriques ou gazières n'ont pas été conçues pour répondre aux besoins d'un marché unique européen. Les réseaux existants ont été constitués sur la base des marchés nationaux, pour assurer l'approvisionnement de chaque Etat membre. Un effort d'investissement est nécessaire pour que ces infrastructures permettent la fluidité d'échanges en augmentation.

Il existe des **goulets d'étranglement** au niveau des infrastructures électriques. La péninsule ibérique, l'Italie et le Royaume-Uni restent isolés du fait de capacités d'interconnexion insuffisantes. D'autres problèmes de capacités existent au Bénélux, en Europe centrale et entre la Scandinavie et le continent.

La situation est moins critique pour les infrastructures gazières, qui ont développé des interconnexions de manière satisfaisante. Des problèmes de congestion existent cependant à la frontière des Pays Bas, en Irlande et en France.

La Commission européenne a adopté le 20 décembre 2001 une proposition de décision sur les réseaux transeuropéens dans le secteur de l'énergie qui, dans le but de lutter contre les congestions, apporte un soutien financier de la Communauté à des projets prioritaires.

IV. LES OBJECTIFS DE SERVICE PUBLIC

L'ouverture à la concurrence ne devant pas se faire au détriment des objectifs essentiels de l'Union européenne en matière de service public, les nouvelles propositions de la Commission visent au contraire à les renforcer.

1. La sécurité d'approvisionnement

La sécurité d'approvisionnement énergétique recouvre plusieurs aspects. Le premier est celui de la **sécurité des réseaux**, qu'il appartient aux Etats membres de garantir.

Les deux directives actuellement en vigueur prévoient qu'en cas de crise soudaine sur le marché de l'énergie et de menace sur la sécurité physique ou la sûreté des personnes, des appareils, des installations et de l'intégrité des réseaux, chaque Etat membre peut prendre temporairement des **mesures de sauvegarde**. Ces mesures ne doivent cependant pas excéder la portée strictement indispensable pour remédier à ces difficultés soudaines. Cette clause pourrait par exemple s'appliquer dans un cas semblable à celui qu'a connu la France lors des dégâts provoqués par la tempête de la fin 1999.

En outre, la proposition de modification des directives dispose que les Etats membres peuvent obliger les gestionnaires de réseau de transport à respecter des niveaux minimaux d'investissement dans la maintenance et le développement du réseau de transport, et notamment dans les capacités d'interconnexion.

Le deuxième aspect de la sécurité d'approvisionnement concerne la nécessité de maintenir une **capacité de production adéquate** face à la demande. L'énergie ne se stocke pas. Chaque Etat membre doit disposer d'une capacité de production lui permettant de faire face à ses besoins de pointe.

La nouvelle proposition de directive maintient la procédure de l'appel d'offre pour la fourniture de nouvelles capacités de production. En outre, chaque Etat membre serait tenu de publier tous les ans un **rapport** contenant ses conclusions quant à l'équilibre entre l'offre et la demande, les prévisions d'évolution de la demande, les perspectives ou les travaux de capacités supplémentaires. Sur la base de ces rapports nationaux, la Commission soumettrait chaque année une communication au Parlement européen et au Conseil.

Le troisième aspect de la sécurité d'approvisionnement concerne la **diversification des sources** d'énergie primaire utilisée pour la production

d'électricité. Il est important d'assurer leur diversité de nature et de provenance géographique. La directive électricité permet aux Etats membres, lors de la procédure d'autorisation de construction de nouvelles installations, de fixer la nature des sources primaires devant être utilisées pour la production d'électricité.

2. Les droits des consommateurs

La nouvelle proposition de directive de la Commission prévoit, outre le droit des ménages d'être alimentés en électricité de qualité à des prix abordables, les objectifs de service public suivants :

– la protection des consommateurs vulnérables : garantie contre les interruptions injustifiées aux personnes âgées, aux chômeurs, et aux personnes handicapées ;

– la protection des droits des consommateurs finals : conditions minimales en ce qui concerne les clauses contractuelles, la transparence de l'information, disponibilité de mécanismes de résolution des litiges peu coûteux et transparents ;

– la cohésion économique et sociale, afin de garantir des conditions tarifaires appropriées dans les régions périphériques.

3. Le respect de l'environnement

En soi, l'ouverture des marchés peut contribuer à la réalisation des objectifs environnementaux de la Communauté, dans la mesure où la pression concurrentielle permet le remplacement des centrales thermiques anciennes par d'autres plus rentables et plus propres à un rythme plus rapide que dans des conditions de monopole.

En revanche, la diminution des prix liée à l'ouverture des marchés est susceptible d'entraîner un relâchement des efforts d'économie d'énergie, et de faire perdre de leur compétitivité aux sources d'énergie renouvelables ou combinées.

Pour réagir à ce risque, les directives électricité et gaz prévoient que les Etats membres peuvent imposer aux entreprises productrices des obligations de service public portant sur la protection de l'environnement. La directive électricité autorise les Etats membres à imposer aux gestionnaires des réseaux de transport et de distribution de donner la priorité aux installations qui utilisent

les sources d'énergie renouvelables ou combinées.

Il est bien évident que l'énergie nucléaire mérite d'être prise en compte dans ces objectifs environnementaux, car elle contribue de manière décisive au respect des engagements du protocole de Kyoto en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Enfin, les programmes nationaux de soutien aux énergies nouvelles sont généralement compatibles avec les règles communautaires en matière d'aides d'Etat, à condition que leur incidence sur la concurrence ne soit pas disproportionnée par rapport à l'objectif environnemental recherché.

Le socle commun de service public offert par la proposition de directive semble assez consistant, et il est toujours loisible à un Etat membre d'aller au-delà. **Mais, afin d'éviter toute distorsion de concurrence, il ne serait pas inutile de prévoir que les surcoûts liés aux obligations de service public seront pris en charge par l'ensemble du secteur, par l'intermédiaire de fonds de compensation.**

EXAMEN EN DÉLÉGATION

La délégation s'est réunie le mercredi 23 janvier 2002 pour l'examen du présent rapport.

M. Jacques Bellanger :

Je suis parfaitement opposé au principe de la « respiration » du capital d'EDF et de GDF. D'autant plus que nous sommes dans le cadre de l'examen d'une proposition de directive européenne, où cette question ne figure pas. Jamais la Commission européen n'a demandé l'ouverture du capital des entreprises publiques.

M. Aymeri de Montesquiou :

Absolument. Libéralisation ne veut pas dire privatisation. Je ne fais que simplement traduire les aspirations de deux entreprises qui veulent bénéficier d'opportunités d'augmenter leur capital pour pouvoir attaquer les marchés étrangers.

M. Jacques Bellanger :

C'est une interprétation qui, en l'état actuel des choses et dans la conception que nous avons du service public, est totalement exclue aujourd'hui pour le groupe auquel j'appartiens.

M. Aymeri de Montesquiou :

Le premier intéressé, M. Gadonneix, président de Gaz de France, a fait récemment une déclaration publique réclamant l'ouverture du capital de son entreprise. Si GDF ne peut pas augmenter sa capacité financière, il sera réduit à être un simple propriétaire de tuyaux et de stockages. Il sera totalement dépendant de l'extérieur pour pouvoir fournir du gaz. Je crois que c'est vraiment tuer Gaz de France que de l'empêcher d'ouvrir son capital.

M. Jacques Bellanger :

D'abord, la situation de Gaz de France n'est pas la même que celle d'EDF. Il est certain que les présidents de ces sociétés ont un certain nombre de désirs. Mais, jusqu'à nouvel ordre, ces entreprises appartiennent à l'ensemble

des Français. C'est à la collectivité nationale de faire ces choix, et non pas aux présidents de ces sociétés.

M. Marcel Deneux :

La nécessité d'ouvrir le capital m'apparaît comme une évidence pour GDF. En ce qui concerne EDF, je n'ai pas l'impression que son statut actuel l'empêche de prospérer.

M. Aymeri de Montesquiou :

Il faut souligner simplement que nos partenaires européens trouvent inacceptable qu'on achète des sociétés chez eux et qu'il n'y ait pas de réciprocité. C'est un problème de bon sens. Tout le monde sait ce qui s'est passé en Italie avec la Montedison.

M. Robert del Picchia :

Je confirme que le problème des représentants d'EDF que je rencontre dans les pays où je circule, l'Autriche et l'Allemagne, est qu'ils identifient des opérations rentables mais se heurtent à un problème financier, faute de pouvoir échanger du capital. Il faut savoir ce que l'on veut faire d'EDF.

M. Jacques Bellanger :

Remettons les choses au point. D'abord, je crois savoir qu'EDF a quand-même pu faire des achats en Allemagne. Deuxièmement, je regrette que nous reprenions les arguments de nos concurrents. La finalité de la libéralisation du marché de l'électricité reste la baisse des prix. Or, les prix ont baissé en France de 9,3 %, avec une société d'Etat et un monopole entamé pour les gros consommateurs. Pendant la même période, les prix ont augmenté de 0,8 % en Allemagne et de 13,2 % en Angleterre. Donc, cette baisse des prix n'est pas forcément dépendante d'un changement de statut.

Je ne suis pas fermé à toute évolution, mais cela demandera un certain temps, parce que nous avons un certain nombre d'obligations sociales et que le service public n'est pas considéré en France comme dans le reste de l'Europe. J'ai entendu M. André Roussely, le président d'EDF, lorsqu'il a déclaré que, pour garantir une exploitation normale, il préférerait payer le prix social. Je crois que voter ce type de résolution actuellement c'est jouer inutilement les bouffeux, alors qu'EDF est une entreprise qui fonctionne bien.

M. Aymeri de Montesquiou :

Je ne vois pas en quoi l'ouverture du capital, à partir du moment où la majorité de 51 % est conservée par l'Etat, peut remettre en cause des conditions sociales tout à fait exceptionnelles. Le président Roussely considère qu'il faut acheter la paix sociale. C'est un point de vue qui se comprend. Je signale quand même que le prix en est de 2 milliards de francs, à la charge finale du consommateur.

M. Jacques Bellanger :

Je conteste également le calendrier proposé pour l'ouverture à la concurrence du marché résidentiel. Je pense d'ailleurs que c'est tout à fait contraire à l'objectif visé par notre rapporteur, qui est de maintenir une péréquation tarifaire.

M. Aymeri de Montesquiou :

On peut s'inspirer du secteur des télécommunications, qui a su sauvegarder le principe de la péréquation tout en s'ouvrant à la concurrence.

M. Jacques Bellanger :

Je suis également très réservé sur le principe de l'accès des tiers aux stockages de gaz, car ceux-ci conditionnent la sécurité d'approvisionnement et ne sont pas indéfiniment extensibles.

Quant à la proposition d'un fonds de compensation pour le financement des obligations de service public, je ne suis pas sûr que ce soit très efficace, si j'en crois le précédent des télécommunications.

M. Aymeri de Montesquiou :

Sur le principe, tout le monde est d'accord pour qu'il y ait un véritable service public et que chacun ait accès à l'électricité.

*

* *

A l'issue de ce débat, la délégation a autorisé la publication du présent rapport, et conclu au dépôt d'une proposition de résolution dans les termes suivants, le groupe socialiste votant contre :

Proposition de résolution

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 96/92/CE et 98/30/CE concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel (E 1742),

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité (E 1742),

Invite le Gouvernement à inscrire dès que possible à l'ordre du jour des assemblées le projet de loi de transposition de la directive 98/30/CE du 22 juin 1998 concernant les règles communes pour le marché intérieur du gaz ;

Invite le Gouvernement à autoriser la « respiration » du capital qui seule peut permettre à EDF et à GDF de tirer le meilleur parti des opportunités offertes par la réalisation du marché intérieur de l'énergie ;

Approuve le calendrier proposé pour l'ouverture totale à la concurrence du marché professionnel, puis résidentiel, de l'électricité et du gaz ;

Demande au Gouvernement :

– d'accepter l'introduction d'un système de tarifs réglementés pour l'accès des tiers aux stockages de gaz ;

– de s'opposer à la séparation juridique obligatoire des gestionnaires de réseaux de distribution ;

– de soutenir l'obligation faite à chacun des Etats membres de mettre en place un régulateur indépendant, distinct de l'autorité de concurrence de droit commun ;

– de veiller à ce que les surcoûts liés aux obligations de service public soient pris en charge par l'ensemble des opérateurs, par l'intermédiaire de fonds de compensation.

ANNEXES

Ouverture du marché européen de l'électricité et du gaz

	Electricité	Gaz
Minimum fixe par directive	30 %	20 %
Autriche	32 %	49 %
Belgique	35 %	59 %
Danemark	90 %	30 %
Finlande	100 %	90 %
France	30 %	20 %
Allemagne	100 %	100 %
Grèce	30 %	0 %
Irlande	30 %	75 %
Italie	35 %	96 %
Luxembourg	40 %	51 %
Pays-Bas	33 %	45 %
Portugal	30 %	0 %
Espagne	54 %	72 %
Suède	100 %	47 %
Royaume-Uni	100 %	100 %
Moyenne Union européenne	66 %	79 %

Activité concurrentielle et prix sur le marché de l'électricité

	Clients changeant de fournisseur (% demande)		Prix moyens pratiqués à l'égard des clients finals (€/MWh) Juillet 2001	
	Gros utilisateurs	Autres	Gros utilisateurs	Ménages/ PME
Autriche	5-10 %		nd	98
Belgique	5-10 %		68	120
Danemark	nd		56	68
Finlande	30 %	< 10-20 %	36	55
France	5-10 %		51	87
Allemagne	10-20 %	< 5 %	61	122
Grèce	Aucun		54	76
Irlande	30 %		60	101
Italie	< 5 %		77	110
Pays-Bas	10-20 %		62	94
Portugal	< 5 %		59	106
Espagne	< 5 %		52	88
Suède	100 %	10 à 20 %	34	52
Royaume-Uni	80 %	> 30 %	58	91

Activité concurrentielle et prix sur le marché du gaz

	Clients changeant de fournisseur (% demande)	Prix moyens pratiqués à l'égard des clients finals (€/MWh) Juillet 2001	
		Gros utilisateurs	Ménages
Autriche	< 5 %	22	nd
Belgique	< 5 %	21	39
Danemark	aucun	19	40
France	10-20 %	19	41
Allemagne	< 5 %	27	43
Irlande	> 50 %	21	32
Italie	10-20 %	25	46
Luxembourg	aucun	30	34
Pays-Bas	> 30 %	24	29
Espagne	5-10 %	20	48
Suède	< 5 %	24	43
Royaume-Uni	90 %	20	30

Les échanges sur le marché européen de l'électricité

GWh	Importations	Exportations
Belgique	8 918	8 204
Allemagne	39 304	38 018
Espagne	11 858	5 905
France	4 471	66 668
Grèce	1 813	1 652
Italie	42 539	527
Luxembourg	6 175	657
Pays-Bas	22 406	3 753
Autriche	10 494	14 402
Portugal	3 513	4 453
Suisse	20 856	30 123
Europe centrale	5 030	13 012

Carte du marché européen de l'électricité

