

N° 1383

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 février 1999.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN (1) SUR LE
PROJET DE LOI relatif à *la modernisation et au développement du service public de
l'électricité* (n° 1253).

PAR M. Jean-Louis DUMONT,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Énergie et carburants

La commission des finances, de l'économie générale et du plan est composée de : MM. Augustin Bonrepaux, *président* ; Didier Migaud, *rapporteur général* ; Jean-Pierre Brard, Arthur Dehaine, Yves Tavernier, *vice-présidents* ; Pierre Bourguignon, Jean-Jacques Jegou, Michel Suchod, *secrétaires* ; MM. Maurice Adevah-Poeuf, Philippe Auberger, François d'Aubert, Dominique Baert, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, François Baroin, Alain Barrau, Jacques Barrot, Christian Bergelin, Éric Besson, Jean-Michel Boucheron, Michel Bouvard, Mme Nicole Bricq, MM. Christian Cabal, Jérôme Cahuzac, Thierry Carcenac, Gilles Carrez, Henry Chabert, Didier Chouat, Alain Claeys, Yves Cochet, Charles de Courson, Christian Cuvilliez, Jean-Pierre Delalande, Francis Delattre, Yves Deniaud, Michel Destot, Patrick Devedjian, Laurent Dominati, Raymond Douyère, Tony Dreyfus, Jean-Louis Dumont, Daniel Feurtet, Pierre Forgues, Gérard Fuchs, Gilbert Gantier, Jean de Gaulle, Hervé Gaymard, Jacques Guyard, Pierre Hériaud, Edmond Hervé, Jacques Heuclin, Jean-Louis Idiart, Mme Anne-Marie Idrac, MM. Michel Inchauspé, Jean-Pierre Kucheida, Marc Laffineur, Jean-Marie Le Guen, François Loos, Alain Madelin, Mme Béatrice Marre, MM. Pierre Méhaignerie, Louis Mexandeau, Gilbert Mitterrand, Jean Rigal, Alain Rodet, Nicolas Sarkozy, Gérard Saumade, Philippe Séguin, Jean-Pierre Soisson, Georges Tron, Philippe Vasseur, Jean Vila.

Sommaire

Pages

INTRODUCTION 7

PREMIÈRE PARTIE : RENFORCER L'INDÉPENDANCE DU GESTIONNAIRE DU RÉSEAU PUBLIC DE TRANSPORT 9

I.– GARANTIR L'INDÉPENDANCE STATUTAIRE DU GESTIONNAIRE DU RÉSEAU PUBLIC DE TRANSPORT 10

A.– L'INDÉPENDANCE ORGANIQUE DU GESTIONNAIRE DE RÉSEAU 10

1.– La question du lien avec Électricité de France 10

2.– L'affirmation de l'indépendance organique du service gestionnaire 13

B.– L'AUTONOMIE FONCTIONNELLE DU GESTIONNAIRE DE RÉSEAU 14

1.– Un périmètre d'intervention à définir avec précision 14

2.– Des moyens de fonctionnement à renforcer 15

II.– ASSURER LA TRANSPARENCE DU FONCTIONNEMENT DU GESTIONNAIRE DU RÉSEAU PUBLIC DE TRANSPORT 16

A.– LA CRÉATION D'UNE “ CELLULE D'AJUSTEMENT ” 16

B.– LE FONCTIONNEMENT DE LA “ CELLULE D'AJUSTEMENT ” 18

1.– Les intervenants 18

2.– Le fonctionnement de la cellule d'ajustement 19

DEUXIÈME PARTIE : GARANTIR UNE RÉGULATION EFFICACE DU MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ 21

I.– DES MISSIONS ESSENTIELLES A PRÉCISER 22

A.– LA COMMISSION DE RÉGULATION DE L'ÉLECTRICITÉ, GARANTE DU BON FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ 22

1.– L'intervention de la Commission de régulation de l'électricité dans la fixation des tarifs 23

2.– La Commission de régulation de l'électricité, garante de la mise en œuvre de la programmation pluriannuelle des investissements 24

3.– Conforter la CRE dans son rôle consultatif 26

B.– AFFIRMER LE RÔLE DE JUGE DE PAIX DU SERVICE PUBLIC ET DE LA CONCURRENCE DE LA COMMISSION DE RÉGULATION 27

1.– La Commission de régulation de l'électricité, arbitre des conflits 28

2.– L'articulation des compétences de la Commission de régulation de l'électricité avec celles du Conseil de la concurrence 30

II.– UNE INDÉPENDANCE RENFORCÉE, GAGE D'UNE RÉGULATION EFFICACE 32

A.– RENFORCER LE CARACTÈRE COLLÉGIAL DE LA COMMISSION DE RÉGULATION DE L'ÉLECTRICITÉ 32

1.– Une composition plus restreinte 32

2.– La désignation du Président de la Commission de régulation de l'électricité 33

B.– DONNER À LA COMMISSION DE RÉGULATION DE L'ÉLECTRICITÉ LES MOYENS D'UN FONCTIONNEMENT AUTONOME 33

1.– Affirmer les pouvoirs d'investigation de la Commission 34

2.– Assurer une capacité d'expertise autonome 34

TROISIÈME PARTIE : CONFORTER LE SERVICE PUBLIC DE L'ÉLECTRICITÉ 37

I.– LES PRINCIPES DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉLECTRICITÉ 37

A.– LES PRINCIPES DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉLECTRICITÉ EN FAVEUR DES CLIENTS NON ÉLIGIBLES 38

1.– La péréquation tarifaire acquiert valeur législative 38

2.– Un mécanisme de financement en faveur des plus démunis 38

B.– UN ACCÈS NON DISCRIMINATOIRE POUR LES CLIENTS ÉLIGIBLES AUX RÉSEAUX PUBLICS 39

1.– L'égalité d'accès aux réseaux de transport et de distribution d'électricité 39

2.– La fourniture d'un secours 39

C.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE 40

1.– La programmation pluriannuelle des investissements 40

2.– La maîtrise de l'énergie et le développement des énergies renouvelables 41

II.– ACCENTUER LA TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC 41

A.– LE FONDS DES CHARGES D'intérêt général de l'électricité 42

1.– Un fonds spécifique de compensation dans le domaine de la production d'électricité 42

2.– Certaines améliorations peuvent être envisagées 42

B.– LE FONDS DE PÉRÉQUATION DE L'ÉLECTRICITÉ 43

1.– Un fonds ancien, rénové dans le projet de loi 43

2.– Les aménagements possibles 44

QUATRIÈME PARTIE : ACCROÎTRE LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS L'ORGANISATION ÉLECTRIQUE 47

I.– LE MAINTIEN D'UN SYSTÈME QUI APPORTE SATISFACTION 47

A.– UNE ORGANISATION MIXTE DE LA DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ... 47

1.– Les principes d'organisation de la distribution d'électricité au plan local 47

2.– Un système favorisant l'adaptation du service public de la distribution au contexte local 49

B.–... QUE LA DIRECTIVE DU 19 DÉCEMBRE 1996 NE REMET PAS EN CAUSE 49

1.– La Directive ne remet pas en cause l'existence d'un monopole en matière de distribution 49

2.– Elle introduit, toutefois, le principe d'une éligibilité partielle des distributeurs 50

II.– LES AVANCÉES EN FAVEUR DES INTERVENTIONS DES COLLECTIVITÉS LOCALES PEUVENT ÊTRE APPROFONDIES 51

A.– LE PROJET DE LOI CONFORTE L'ORGANISATION ACTUELLE DU SYSTÈME DE DISTRIBUTION 51

1.– Le rôle des collectivités locales est confirmé en matière de distribution d'électricité 51

2.– La reconnaissance de nouvelles attributions 52

B.– DES AMÉNAGEMENTS COMPLÉMENTAIRES EN VUE DE LA MODERNISATION DU SYSTÈME DE DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ 53

1.– Conforter la faculté reconnue aux collectivités d'approvisionner leurs propres services 53

2.– Ouvrir l'accès aux clients éligibles pour les distributeurs non nationalisés 55

3.– Renforcer les interventions des collectivités locales en matière de protection de l'environnement 55

4.– Promouvoir la concertation au niveau local 57

travaux EN coMISSION	59
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	81
Annexes	89

Introduction

Le projet de loi relatif à la modernisation et au développement du service public de l'électricité qui est aujourd'hui soumis au Parlement, a pour objet de transposer la directive du 19 décembre 1996 sur la libéralisation du marché de l'électricité. Ces deux intitulés résument toute la difficulté mais aussi l'intérêt de cette transposition qui est de parvenir à un équilibre satisfaisant entre le maintien des missions de service public et l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité.

Ces deux exigences qui paraissent *a priori* difficilement conciliables, s'appuient, chacune, sur des fondements solides. Votre Rapporteur est convaincu qu'un examen approfondi du projet de loi montrera leur complémentarité, le service public de l'électricité étant stimulé et incité par la concurrence à une véritable modernisation.

Il faut rappeler que la notion d'utilité publique est fort ancienne dans le secteur de l'électricité puisqu'elle apparaît dès le début du siècle avec les lois de 1906 sur la distribution, de 1919 sur l'hydraulique, et de 1922 sur le transport à haute tension. Or, la découverte de la pile électrique de Volta ne remonte qu'à 1800... En outre, il est très régulièrement fait référence à cette notion depuis l'adoption de la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, comme l'atteste, par exemple, la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Surtout, elle est explicitement reconnue par la directive du 19 décembre 1996 dont l'article 3-2 dispose que “ *les États membres peuvent imposer aux entreprises du secteur de l'électricité des obligations de service public, dans l'intérêt économique général (...)* ”.

Toutefois, le contexte a connu des évolutions profondes, comme l'a récemment observé la Cour des comptes dans son rapport public de 1998. Évoquant la situation des entreprises publiques, elle note ainsi : “ *la responsabilité de l'exécution de missions de service public continue certes à se traduire par de fortes obligations pour ces entreprises publiques : égalité de traitement des usagers, continuité et qualité de la prestation, péréquation tarifaire. Mais la conception selon laquelle seul le monopole offre le cadre adéquat à la satisfaction de besoins collectifs s'accommode mal de l'émergence d'un espace européen au sein duquel les acteurs économiques doivent pouvoir librement commercer entre eux* ”. Le Conseil d'État avait précédemment publié des propos convergents.

Les contours d'une nouvelle organisation électrique doivent donc être recherchés en vue de réunir ces deux approches. Il s'agit d'un exercice

d'autant plus délicat que - cela a été évoqué à plusieurs reprises dans le débat public - l'électricité n'est pas un bien comme les autres. Elle ne peut, en effet être stockée : à tout moment, la production doit être égale à la demande. De plus, le réseau sur lequel elle circule a une capacité de transport limitée, ce qui impose une surveillance permanente de son équilibre.

Ainsi, la recherche d'une conciliation entre obligations de service public et ouverture à la concurrence doit également intégrer des contraintes d'ordre technique.

Tous ces éléments militent en faveur d'un examen attentif des dispositions du projet de loi qui est désormais soumis à la représentation nationale.

Votre Rapporteur a déjà eu l'occasion d'exprimer sa conception sur la future organisation électrique de la France dans le rapport qu'il a remis au Premier ministre, en juillet 1998. Sa présente contribution à la discussion du projet de loi s'inscrit dans une logique différente puisqu'elle correspond à un examen de ses dispositions destiné aux membres de la commission des Finances, saisie pour avis sur ce texte. Dans ce cadre, votre Rapporteur a jugé préférable de centrer son analyse sur quatre points qui lui paraissent essentiels pour cette future organisation.

Il s'agit, en premier lieu, de la question du statut du gestionnaire du réseau public de transport d'électricité dont l'indépendance plus ou moins grande déterminera, en grande partie, l'ouverture effective du marché français à la concurrence.

En second lieu, votre Rapporteur s'est intéressé à l'instance de régulation, instituée dans le projet de loi afin de veiller au bon fonctionnement du marché de l'électricité. La définition de ses missions sera en effet une des conditions de la crédibilité de ses décisions et, *in fine*, de l'efficacité de la régulation sur ce marché.

En troisième lieu, votre Rapporteur a tenu à souligner que ces aspects ne sont pas incompatibles, bien au contraire, avec l'affirmation d'un service public de l'électricité fort.

Enfin, votre Rapporteur a souhaité appeler l'attention sur le rôle des collectivités locales dans la future organisation électrique.

PREMIÈRE partie

Renforcer L'indépendance du gestionnaire du réseau public

de transport

L'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité exige, du fait de la nature particulière de ce bien, des dispositions permettant de prendre en compte cette spécificité. La nécessité en apparaît notamment dans la matière du transport d'électricité qui constitue un monopole naturel. Dédoubler le réseau existant conduirait en effet à générer des surcoûts importants tout en menaçant de porter de graves atteintes à l'environnement. Il convient donc de garantir l'accès équitable de tous à ce réseau.

La directive du 19 décembre 1996 intègre cette contrainte en prévoyant, dans son article 7, la désignation d'un gestionnaire de réseau “ *chargé de l'exploitation, de l'entretien et, le cas échéant, du développement du réseau de transport (...) ainsi que de ses interconnexions avec d'autres réseaux, pour garantir la sécurité d'approvisionnement* ”. Cet article précise que le gestionnaire doit être “ *indépendant, au moins sur le plan de la gestion, des autres activités non liées au réseau de transport* ”.

Comme on le voit par cette dernière disposition, la désignation d'un gestionnaire indépendant ne remet pas nécessairement en cause l'intégration juridique des activités de production, de transport et de distribution dans une même entreprise, comme c'est précisément le cas pour Électricité de France.

Il n'en reste pas moins qu'elle représente un enjeu essentiel pour l'ouverture effective du marché de l'électricité à la concurrence.

C'est la raison pour laquelle votre Rapporteur estime qu'une attention particulière doit être accordée au statut et au fonctionnement de la future instance chargée de la gestion du réseau public de transport d'électricité, en vue de garantir au maximum son indépendance. Dans cette perspective, les modifications du projet de loi qu'il suggère visent, d'une part, à renforcer l'autonomie du gestionnaire du réseau public de transport (GRT) prévu dans ce texte et, d'autre part, à garantir la transparence de ses interventions.

I.— garantir L'INDÉPENDANCE statutaire

du gestionnaire du réseau public de transport

L'exposé des motifs rappelle que le gestionnaire du réseau de

transport sera chargé d'appeler en temps réel les installations des producteurs et les sources d'importation sur la base d'un programme établi la veille, c'est-à-dire de les connecter au réseau à hauteur d'une certaine puissance selon le moment de la journée, afin de satisfaire la demande des consommateurs, à chaque instant.

Compte tenu de l'importance de cette fonction, s'assurer de l'indépendance du gestionnaire de réseau est indispensable, ce qui passe, selon votre Rapporteur, par une clarification de son statut, notamment ses liens avec Électricité de France, ainsi que par un renforcement de ses moyens de fonctionnement.

A.– L'INDÉPENDANCE organique du gestionnaire de RÉSEAU

1.– La question du lien avec Électricité de France

- *L'hypothèse de création d'un établissement public*

Dans son rapport au Premier ministre sur la future organisation électrique en France, votre Rapporteur avait suggéré de confier la gestion du réseau public de transport à une entité juridique distincte d'EDF, spécialement créée à cet effet.

Dans cette configuration, le gestionnaire était chargé des activités de service liées à l'exploitation du réseau de transport qui recouvrent :

- la gestion des flux d'énergie sur le réseau ;
- le contrôle de sa fiabilité et de son efficacité ;
- la fourniture d'informations aux gestionnaires des réseaux interconnectés en vue de garantir une exploitation sûre et efficace ainsi qu'un développement coordonné de l'ensemble des réseaux ;
- le raccordement au réseau des producteurs, des distributeurs et des clients ;
- l'appel des installations de production selon les obligations contractuelles de chaque producteur ;
- l'élaboration d'une proposition de schéma directeur de développement du réseau.

Cette solution présentait, outre l'avantage de garantir par un signe

fort l'indépendance du gestionnaire du réseau, celui de préserver l'intégralité patrimoniale d'EDF qui restait une entreprise unique, propriétaire des infrastructures de transport. En outre, elle correspondait aux exigences posées par le chapitre IV de la directive en matière d'exploitation du réseau de transport et garantissait, à terme, la sécurité juridique ainsi que la pérennité du caractère public de l'entreprise.

Une telle solution aurait pu trouver une traduction législative avec la création d'un établissement public à caractère industriel et commercial, ayant pour objet, conformément aux principes du service public :

– d'une part, d'exploiter et d'entretenir le réseau public de transport d'électricité, dans une logique de mise en valeur de son infrastructure ;

– d'autre part, de garantir son accès aux tiers selon des critères objectifs et non discriminatoires.

Cet établissement aurait, par ailleurs, été responsable du développement du réseau public de transport d'électricité en vue de répondre aux besoins de connexion et d'interconnexion.

Il aurait également été chargé de passer contrat avec les producteurs d'électricité, les fournisseurs et les consommateurs éligibles. Enfin, il aurait eu pour mission de transmettre au ministre chargé de l'énergie le bilan prévisionnel, mentionné à l'article 6 du projet, dont l'objet est de permettre l'élaboration d'une programmation pluriannuelle des investissements. On rappellera qu'aux termes de la directive du 19 décembre 1996, ce bilan doit porter sur *“ les capacités de production et de transport susceptibles d'être raccordées au réseau, sur les besoins d'interconnexions avec d'autres réseaux et les capacités de transport potentielles ainsi que sur la demande d'électricité ”*.

Votre Rapporteur ajoute que, dans cette hypothèse, le personnel serait resté soumis au statut des industries électriques et gazières.

En outre, les relations entre l'établissement public et Électricité de France auraient été définies par contrat, afin de fixer notamment les conditions d'exécution et de rémunération des missions confiées par le gestionnaire du réseau à l'entreprise nationale. On notera que l'obligation de dissociation comptable de l'activité du gestionnaire de réseau était, dès lors, satisfaite du fait de l'existence de deux entités juridiques distinctes.

En définitive, le gestionnaire du réseau de transport se trouvait ainsi être l'interlocuteur unique des différents producteurs et clients

éligibles pour toutes les questions d'accès au réseau, de raccordement et de facturation des prestations de transport. Dans l'accomplissement de ses missions, il était soumis au contrôle du régulateur, mis en place en vue de surveiller le fonctionnement du marché de l'électricité.

- *Le choix d'un service gestionnaire du réseau public de transport (SGRT) interne à Électricité de France*

La création d'un nouvel établissement public distinct d'EDF n'est pas retenue dans le présent projet de loi qui préfère laisser la gestion du réseau au sein de l'entreprise, tout en la séparant de ses autres activités et en la confiant à une entité autonome sur le plan de son fonctionnement.

Cette solution aboutit à une situation quelque peu paradoxale dans la mesure où une entreprise verticalement intégrée, en l'occurrence Électricité de France, est amenée à intervenir “ *à la fois comme producteur en fourniture (soumis à la concurrence) et comme prestataire de services sur réseau (titulaire d'un monopole)* ” (1).

Il faut souligner qu'une telle situation, outre les conflits d'intérêts qu'elle peut provoquer, risque surtout d'alimenter un soupçon quant à la réalité de l'indépendance du gestionnaire du réseau.

C'est la raison pour laquelle votre Rapporteur insiste sur la nécessité de garantir au maximum son indépendance à la fois organique et fonctionnelle. Ses propositions de modification du texte du projet de loi, détaillées ci-après, répondent à cette préoccupation essentielle.

2.- L'affirmation de l'indépendance organique du service gestionnaire

Dans cette perspective, votre Rapporteur juge nécessaire de modifier le mode de désignation du directeur du service gestionnaire du réseau de transport.

S'il est vrai que ce service reste intégré au sein d'Électricité de France, il ne paraît, pour autant, pas opportun de faire intervenir son président dans la nomination du directeur du SGRT, comme cela figure dans l'article 13 du projet de loi.

Votre Rapporteur propose donc de supprimer cette disposition, de même que la procédure prévue pour la destitution du directeur. On pourrait,

à la place, envisager un nouveau dispositif dans lequel le directeur est nommé après avis de la Commission de régulation de l'électricité. Le parallélisme des formes conduirait à adopter une solution similaire en cas de destitution. Votre Rapporteur rappelle qu'il avait également suggéré qu'une commission parlementaire puisse émettre un avis sur cette nomination ...

Votre Rapporteur recommande, par ailleurs, que l'activité du directeur du service gestionnaire du réseau public de transport soit soumise au contrôle de la Commission de régulation de l'électricité. Obligation lui serait donc faite de rendre compte régulièrement de son activité devant cette Commission.

Compte tenu de l'importance du bilan prévisionnel prévu dans l'article 6 du projet de loi, il paraît également opportun de préciser que le directeur est tenu à une obligation de confidentialité sur son contenu, sauf décision contraire, motivée, du ministre chargé de l'énergie, qui en est destinataire. Le respect de cette obligation ne peut cependant être opposé à la Commission de régulation de l'électricité.

L'ensemble de ces dispositions paraît de nature à lever toute ambiguïté quant à la liberté de décision du directeur du service gestionnaire du réseau public de transport et, plus généralement, quant à l'indépendance du service même.

b.— L'autonomie fonctionnelle du gestionnaire de RÉSEAU

1.— Un périmètre d'intervention à définir avec précision

Dès lors que le service chargé de la gestion du réseau public de transport reste au sein d'Électricité de France, il importe de préciser son périmètre d'intervention afin d'éviter tout risque de confusion, ce qui serait, sans aucun doute, préjudiciable à sa crédibilité auprès des différents acteurs du marché de l'électricité.

Cet objectif passe, selon votre Rapporteur, par une affirmation plus claire du rôle du service gestionnaire du réseau public de transport, tel que défini dans l'article 14 du projet de loi.

Dans cet esprit, il propose de définir un périmètre d'intervention très large, regroupant l'ensemble des activités liées à l'exploitation du réseau et de ses infrastructures, ce qui inclut notamment :

– la gestion des flux d'énergie ;

- l'établissement du schéma directeur de développement du réseau ;
- les activités de construction, d'entretien et de maintenance ;
- les activités de recherche et de développement associées.

Votre Rapporteur précise que, contrairement à ce qu'il avait envisagé dans l'hypothèse de la création d'un établissement public chargé de la gestion du réseau, il n'estime désormais plus nécessaire d'élever de frontière, au sein d'Électricité de France, entre les activités de service liées à l'utilisation du réseau public de transport et les activités d'exploitation de ce réseau. Cette précaution avait en effet pour objectif de ne pas menacer l'intégrité patrimoniale d'Électricité de France : elle n'a plus lieu d'être dans le cas présent.

Il importe, en revanche, de prendre en compte le fait, souligné par les syndicats, que la gestion des flux d'énergie est techniquement très dépendante d'une maintenance coordonnée du réseau.

Dans cette configuration, le développement du réseau est de la responsabilité exclusive du service gestionnaire du réseau public de transport. Afin d'assurer la transparence de ses décisions dans ce domaine, votre Rapporteur considère qu'un arbitrage de la Commission de régulation de l'électricité sur les choix proposés par le SGRT est souhaitable. Et ce, d'autant qu'une telle intervention de la Commission s'inscrit tout à fait dans la logique de sa mission de garant du bon fonctionnement du marché de l'électricité, qu'elle assure notamment en veillant à la bonne organisation des appels d'offre.

Cette procédure nécessitera, dans le même temps, qu'une réflexion s'engage au sein même d'EDF afin d'adapter son organisation.

Votre Rapporteur insiste donc sur l'importance d'une clarification des missions du SGRT en vue de garantir sa crédibilité, élément essentiel du bon fonctionnement du marché de l'électricité.

2.– Des moyens de fonctionnement à renforcer

Le projet de loi pose le principe de l'autonomie du service gestionnaire du réseau public de transport dans son article 13 qui prévoit expressément que ce service “ *est indépendant, sur le plan de la gestion, des autres activités d'Électricité de France* ”.

Cette formulation doit être conservée mais il conviendrait d'aller plus loin dans l'affirmation du principe. Votre Rapporteur propose ainsi de faire bénéficier, de manière plus explicite, ce service de l'autonomie de ses moyens humains, techniques et financiers.

Il convient également de souligner que le SGRT doit disposer d'un compte spécifique, au sein d'Électricité de France, avec une trésorerie et des réserves autonomes, en vue d'éviter tout soupçon de subventions croisées. C'est pourquoi, votre Rapporteur considère que le pouvoir de gestion doit être confié, de manière exclusive, au directeur du SGRT qui, seul, dispose du pouvoir d'engager les dépenses liées à son fonctionnement ainsi qu'à l'accomplissement de ses missions.

En résumé, votre Rapporteur met l'accent sur la nécessité :

- d'affirmer l'indépendance organique du service gestionnaire du réseau public de transport en modifiant le mode de désignation de son directeur de sorte que sa nomination fasse intervenir la Commission de régulation de l'électricité à laquelle est également confié le contrôle de son activité ;

- de préciser le périmètre d'intervention de ce service de manière à garantir sa crédibilité ;

- de renforcer son autonomie de fonctionnement.

II.– assurer la transparence du fonctionnement

du gestionnaire du réseau public de transport

A.– la création d'une " cellule d'ajustement "

Une des missions essentielles confiées au service gestionnaire du réseau public de transport (SGRT) est, aux termes de l'article 15 du projet de loi, d'assurer " *à tout instant l'équilibre des flux d'électricité sur le réseau ainsi que la sécurité et l'efficacité de ce réseau (...)* ". Dans ce but, il est notamment chargé de procéder aux comptages nécessaires ainsi qu'au règlement technique et financier des écarts de production et de consommation constatés par rapport aux programmes d'appel,

d’approvisionnement et de consommation, préalablement établis.

Dans le cadre de cette mission, le SGRT sera régulièrement amené à modifier, à des fins d’ajustement, les programmes d’appels préétablis par les producteurs, conformément à leurs obligations contractuelles respectives.

Votre Rapporteur estime qu’il est important que la mise en oeuvre de ces modifications ait lieu de manière transparente, dans le but, une nouvelle fois, de ne pas fragiliser la crédibilité du SGRT et, *in fine*, l’efficacité de ses interventions. Cette exigence est d’autant plus forte que, comme cela a déjà été évoqué, ce service reste rattaché à EDF dans le projet de loi.

- *Le principe de la cellule d’ajustement*

Dans cette perspective, votre Rapporteur considère que, pour la mise en oeuvre de cette procédure, tous les producteurs doivent être en mesure de présenter leur offre d’ajustement, dans des conditions identiques, sur un lieu unique. Pour des raisons de commodité, ce lieu sera dénommé, par la suite, “ cellule d’ajustement ”.

Cette suggestion appelle les deux observations suivantes.

D’une part, un tel lieu, au sein du service gestionnaire du réseau de transport, est implicitement prévu dans l’article 15 du projet de loi par des dispositions qu’il suffirait de rendre explicites afin de le “ matérialiser ” et permettre ainsi aux échanges, négociés dans une finalité d’ajustement, de se réaliser de manière transparente.

L’article 15 dispose, en effet, dans son deuxième paragraphe, que les modifications des programmes d’appel auxquelles procède le SGRT “ *tiennent compte de l’ordre de préséance économique entre les propositions d’ajustement qui lui sont soumises* ”, ce qui implique bien un lieu d’échange sur lequel ces propositions sont présentées.

En outre, le paragraphe III du même article prévoit que le SGRT “ *peut conclure les contrats d’achat d’électricité nécessaires avec les producteurs et les fournisseurs* ”, ce qui suppose, une nouvelle fois, un lieu de négociation de ces contrats.

D’autre part, le risque d’une éventuelle spéculation pouvant menacer la sécurité du réseau n’est pas à craindre : les offres seront

présentées la veille pour le lendemain et, dans la mesure où les contrats conclus seront uniquement destinés à assurer l'équilibre et la sécurité du réseau, les appels correspondants seront réalisés dans la limite des besoins immédiats du réseau, constatés en temps réel. L'objectif recherché est simplement d'introduire une certaine souplesse dans la gestion des flux tout en garantissant la transparence des interventions du SGRT.

- *L'hypothèse d'un marché physique*

Au-delà de cette cellule d'ajustement, placée au sein du service gestionnaire, les articles 12 et 22 du projet de loi suggèrent la mise en place, en parallèle, d'un marché physique permettant aux fournisseurs et aux clients de conclure des contrats d'approvisionnement à court terme, c'est-à-dire la veille pour le lendemain. La logique est ici différente de celle de la cellule d'ajustement : en instituant un tel marché, la France se donne les moyens de développer les échanges et affirme ainsi sa volonté de maintenir, voire d'accroître, son influence européenne, en particulier, celle de son entreprise publique dans le domaine de l'électricité.

Le marché physique vise à fluidifier les échanges, à faciliter la mise en place de contrats de secours et, enfin, à assurer la réciprocité des échanges transfrontaliers dans une perspective de développement de l'influence électrique française sur le plan européen.

Votre Rapporteur a bien conscience des réticences que peut soulever la mise en place d'un tel marché en France mais, compte tenu du fait que la libéralisation progressive du marché européen de l'électricité instauré par la directive entraînera, de façon certaine, l'ouverture de tels marchés, il serait regrettable que l'accueil d'une telle structure ne soit pas envisagée en France. Déjà, en Suède, les producteurs peuvent s'adresser à une bourse d'échanges, le " pool ", sans que ce recours soit obligatoire. Contrairement à l'exemple anglais, les producteurs restent donc libres de conclure des contrats directs avec les consommateurs. En pratique, le pool, sur lequel le prix d'équilibre est fixé pour une livraison immédiate (prix " spot "), défini sur une base horaire, n'assure que 20 % des échanges.

C'est en s'inspirant de la législation suédoise que votre Rapporteur avait suggéré, dans son rapport au Premier ministre, l'institution d'un tel marché afin d'assurer la fluidité des échanges et de faciliter la gestion des aléas. En définitive, il ne s'agit nullement d'accélérer le processus d'ouverture du marché électrique français mais uniquement d'instaurer les structures qui garantiront, à terme, la pérennité de la place dominante occupée actuellement sur le plan européen par l'industrie électrique française et, plus particulièrement, par l'entreprise publique, EDF.

B.– le fonctionnement de la “ cellule d’ajustement ”

1.– Les intervenants

La cellule d’ajustement ayant pour objectif de faciliter le règlement des aléas, les acteurs appelés à y participer seraient en principe :

– l’ensemble des producteurs et fournisseurs autorisés, installés sur le territoire d’un État membre de la Communauté européenne ou, dans le cadre de l’exécution d’accords internationaux, sur le territoire de tout autre État, afin de présenter leur offre ;

– les clients éligibles, en vue d’y conclure, le cas échéant, des contrats d’approvisionnement immédiat.

On constate que l’équilibre du système électrique résultant de la loi n’est pas modifié puisque seuls les clients éligibles et EDF peuvent intervenir auprès de la cellule d’ajustement dont l’objet est simplement de garantir une plus grande transparence de fonctionnement au sein du SGRT.

2.– Le fonctionnement de la cellule d’ajustement

- *L’ordre de préséance économique*

Dans ce schéma, les offres retenues en vue de modifier les programmes d’appel resteront sélectionnées, par le service gestionnaire du réseau public de transport, d’après le critère de préséance économique. En d’autres termes, ce service appellera les tranches au fur et à mesure des besoins des consommateurs selon l’ordre des coûts annoncés la veille par les producteurs.

D’autres critères - d’ordre technique, par exemple - pourront être pris en compte, à condition d’être “ *objectifs, publiés et appliqués de manière non discriminatoire* ”, aux termes de l’article 8 de la directive du 19 décembre 1996.

Afin de respecter cette prescription, votre Rapporteur suggère de confier à la Commission de régulation de l’électricité, le soin de publier les critères qui auront été retenus par le service gestionnaire du réseau public de transport pour le choix des offres qui lui auront été soumises.

- *Le rôle de la Commission de régulation de l'électricité*

Outre cette intervention destinée à garantir la transparence du fonctionnement de la cellule d'ajustement, votre Rapporteur estime que la Commission de régulation de l'électricité pourrait être amenée à préciser certaines règles telles que celles de présentation des offres.

Elle serait également conduite à contrôler le respect de l'obligation de confidentialité des informations commercialement sensibles qu'impose l'article 9 de la directive européenne au gestionnaire du réseau de transport et dont le contenu ainsi que les sanctions qu'entraîne sa méconnaissance sont précisés dans l'article 12 du projet de loi.

Pour conclure, votre Rapporteur souligne que, dans la mesure où le critère de préséance économique sera nécessairement prépondérant dans les choix du service gestionnaire du réseau public de transport, le dispositif proposé présente l'avantage essentiel de fournir l'électricité au moindre coût pour les clients non éligibles alors que les kwh d'ajustement sont généralement plus coûteux.

Laisser la page blanche sans numérotation

deuxième partie

garantir une rÉgulation efficace du marché de L'ÉLECTRICITÉ

Le projet de loi comporte un titre VI intitulé “ La régulation ”, dans lequel est instituée une autorité, dénommée “ Commission de régulation de l'électricité ” (CRE).

Votre Rapporteur rappelle que la notion de régulation a un contenu plus large que la simple surveillance des règles de la concurrence dans la mesure où “ *elle définit un ensemble de mécanismes juridiques et économiques pour que les grands équilibres du marché soient assurés, nonobstant la présence d'entreprises contrôlées par l'État ou par les collectivités décentralisées et que les exigences d'intérêt général soient prises en compte dans l'exercice des activités concurrentielles par ces entreprises* ”. ()

L'instance de régulation doit donc garantir le respect des règles de la concurrence mais aussi veiller à l'équilibre du marché ainsi qu'à l'accomplissement des obligations liées au service public de l'électricité : elle assure, en définitive, une fonction de “ juge de paix ”.

Dans son rapport au Premier ministre, votre Rapporteur a précisé les principes qui lui paraissaient devoir orienter la réflexion sur la création et l'organisation d'une telle instance : indépendance, autorité, expertise, transparence et démocratie dans son fonctionnement.

L'instance de régulation est, en effet, appelée à jouer un rôle central dans le fonctionnement du marché de l'électricité et il importe que ses décisions ne puissent être contestées sans raison afin de permettre une régulation ferme et efficace.

Dans cette perspective, votre Rapporteur considère que certaines modifications pourraient être apportées au texte du projet de loi en vue de préciser les missions de la CRE et d'accroître son autonomie.

I.— Des missions essentielles a préciser

Sur un plan tout à fait formel mais dont la portée symbolique ne doit pas être négligée, votre Rapporteur estime indispensable de déterminer les missions de la CRE avant de fixer sa composition. C'est pourquoi, il a proposé à votre Commission, qui l'a suivi, d'insérer un nouvel article, avant l'article 28 qui ouvre le titre VI, consacré à la régulation. L'article 28 traite en effet prioritairement de l'organisation de la Commission de régulation sans préciser son rôle, ni son champ de compétences.

Sur le fond, cette modification a pour objectif de faire apparaître clairement les missions de la CRE, qui ne figurent pas, en l'état actuel du projet de loi, dans un article spécifique de présentation de son rôle.

Or, votre Rapporteur considère qu'une telle présentation s'impose afin de rappeler les deux principes autour desquels les missions de la CRE doivent s'articuler, à savoir la protection des consommateurs et le respect des règles de la concurrence. La rédaction de cet article de présentation précise l'ensemble des missions de la Commission, telles que détaillées ci-après.

A.— LA commission de RÉGULATION de l'électricité, GARANTE du BON FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ

Une des particularités des autorités de régulation est qu'elles peuvent être amenées à intervenir en amont, dans la mise en oeuvre de certaines procédures, et à assurer, dans le même temps, une mission de contrôle.

Votre Rapporteur estime que le rôle d'arbitre de la Commission de régulation de l'électricité devrait être conforté, en matière de fixation des tarifs et surtout dans la mise en oeuvre de la programmation pluriannuelle des investissements. Son rôle consultatif ne doit également pas être négligé.

1.— L'intervention de la Commission de régulation

de l'électricité dans la fixation des tarifs

Dans un souci de transparence et de protection des consommateurs,

votre Rapporteur suggère, en premier lieu, de renforcer le rôle de la CRE dans la réglementation de la tarification des fournitures d'électricité.

L'article 4 du projet de loi prévoit que la tarification est établie par les ministres chargés de l'économie et de l'énergie “ *sur proposition de la CRE pour les tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution, et sur son avis, pour les autres tarifs et les plafonds de prix* ”.

Cet article fait intervenir, de manière déterminante, des autorités administratives dans un domaine où elles sont sans doute assez mal outillées pour émettre un avis non contestable. En outre, il accorde un rôle prépondérant dans la fixation des tarifs à des autorités, par ailleurs, investies de la tutelle d'Électricité de France, sans que leur pouvoir de décision ne soit lié à un avis contraignant de la Commission de régulation de l'électricité.

C'est pourquoi, votre Rapporteur est favorable à une modification de cet équilibre, au bénéfice de la Commission de régulation de l'électricité. A cet égard, les expériences étrangères montrent que la fixation des tarifs fait généralement intervenir une instance de régulation qui fournit une méthode, plus ou moins détaillée, pour le calcul des tarifs et vérifie ensuite qu'elle est correctement appliquée.

Dans le schéma proposé, la Commission de régulation de l'électricité serait chargée de fixer l'ensemble des tarifs (de vente d'électricité, d'utilisation des réseaux, de secours ...) et des plafonds de prix mentionnés dans l'article 4 du projet de loi. Ces tarifs ne seraient applicables qu'après agrément des ministres chargés de l'économie et de l'énergie.

Cette mission suppose que la Commission puisse recueillir toutes les informations nécessaires auprès des ministres chargés de l'économie et de l'énergie mais aussi des opérateurs intervenant sur le marché de l'électricité. L'efficacité de cette intervention est conditionnée par les sanctions attachées aux manquements éventuels à l'obligation de fourniture d'informations. C'est pourquoi, le pouvoir de sanction de la Commission dans ce cas de figure doit être affirmé dans l'article 38 du projet de loi : cette procédure s'inspire des pouvoirs d'investigation qui sont reconnus à la Commission européenne, aux termes du règlement du Conseil du 6 février 1962.

Il importe également que la Commission de régulation de l'électricité puisse s'appuyer sur sa propre capacité d'expertise, par l'intermédiaire d'un observatoire des prix qui lui serait rattaché. Votre Rapporteur rappelle qu'il avait évoqué l'idée d'un tel observatoire dans son

rapport au Premier ministre, afin de permettre l'examen de trois séries de prix : les prix d'alimentation électrique pour les clients non éligibles, les prix pour les clients éligibles et les prix de transport, de distribution électrique et de raccordement au réseau.

Les tarifs fixés par la Commission de régulation de l'électricité reposeraient ainsi sur une observation des coûts techniques, une comptabilité analytique d'entreprise et une comparaison internationale des prix.

En définitive, l'institution d'une telle procédure semble mieux correspondre à la logique de la nouvelle organisation du secteur électrique tout en garantissant une plus grande transparence.

2.- La Commission de régulation de l'électricité, garante de la mise en œuvre de la programmation pluriannuelle des investissements

Votre Rapporteur considère qu'une des principales missions de la Commission de régulation de l'électricité est d'assurer la bonne mise en œuvre de la programmation pluriannuelle des investissements, établie par l'État. Dans ce cadre, un certain nombre de prérogatives nouvelles par rapport aux dispositions du projet de loi peuvent être envisagées, sous la forme décrite ci-après.

- *Le principe de la programmation pluriannuelle des investissements*

Au préalable, il convient de rappeler brièvement le dispositif du projet, qu'il est proposé de modifier en vue d'accroître le rôle de la Commission de régulation de l'électricité.

L'article 4 de la directive du 19 décembre 1996 introduit une mise en concurrence pour la construction de nouvelles installations de production en laissant aux États le choix " *entre un système d'autorisation et/ou un système d'appel d'offres* ". Il précise que les critères retenus doivent être " *objectifs, transparents et non discriminatoires* ".

Le projet de loi reprend cette disposition en l'articulant avec la possibilité, reconnue aux États, d'établir une programmation à long terme des investissements en vue de garantir la sécurité d'approvisionnement.

Le schéma retenu repose sur l'établissement de cette programmation par le ministre chargé de l'énergie, qui précise les objectifs

d'investissements de production par source d'énergie primaire et, le cas échéant, par technique de production et par zone géographique. Aux termes de l'article 6 du projet de loi, les résultats de cette programmation sont présentés dans un rapport remis, tous les cinq ans, au Parlement.

C'est dans le cadre de cette programmation que des autorisations de construire et d'exploiter de nouvelles installations de production peuvent être accordées par le ministre. Si les capacités de production qui en résultent sont insuffisantes, une procédure d'appel d'offres peut être lancée par le ministre, qui détient alors un certain pouvoir d'initiative. En définitive, le projet de loi instaure une combinaison des deux procédures prévues par la directive du 19 décembre 1996.

Votre Rapporteur approuve cette solution, pour laquelle il avait exprimé sa préférence dans son rapport au Premier ministre, car elle lui semble de nature à garantir une réelle programmation à long terme.

- *L'institution d'une déclaration d'intention, précédant le dépôt d'une demande d'autorisation, auprès de la Commission de régulation de l'électricité*

L'article 7 du projet de loi précise le déroulement de la procédure d'autorisation, en prévoyant notamment que “ *l'autorisation d'exploiter est délivrée par le ministre chargé de l'énergie* ”.

Votre Rapporteur juge souhaitable de faire intervenir davantage la Commission de régulation de l'électricité dans cette procédure, en tant que garante du bon déroulement de la programmation pluriannuelle des investissements. Cette orientation rejoint d'ailleurs une exigence posée par la directive du 19 décembre 1996 qui prévoit, dans son article 6, que “ *les États membres désignent une autorité ou un organisme public ou privé indépendant des activités de production, de transport et de distribution d'électricité qui sera responsable de l'organisation, du suivi et du contrôle de la procédure d'appel d'offre* ”.

C'est pourquoi, il suggère d'instituer une formalité légère de déclaration d'intention auprès de la CRE, précédant le dépôt d'une demande d'autorisation d'exploitation, d'au moins deux mois.

Le respect de ce délai n'allonge pas la procédure dans la mesure où un projet de nouvelle installation de production nécessite des délais de maturation beaucoup plus longs. Surtout, il présente l'avantage de permettre l'annonce de projets alternatifs, et offre ainsi au Gouvernement la possibilité de choisir les meilleurs projets.

La déclaration d'intention s'inscrivant dans la programmation pluriannuelle des investissements, elle devra préciser les capacités de production de l'installation projetée, la source d'énergie primaire ainsi que la technique de production utilisées et, enfin, sa localisation géographique. Aucun document ou dossier supplémentaire ne vient donc alourdir la mise en oeuvre de la programmation pluriannuelle des investissements.

La Commission de régulation de l'électricité, auprès de qui la déclaration d'intention est faite, sera chargée de sa publication au Journal officiel.

Cette obligation permet ainsi d'assurer une parfaite transparence dans la mise en oeuvre de la programmation des investissements tout en confortant le régulateur dans sa fonction de garant du bon déroulement de cette programmation. Son principal intérêt est, en définitive, de concilier procédure d'autorisation, programmation à long terme par l'État et exercice de la concurrence

3.- Conforter la CRE dans son rôle consultatif

Des attributions consultatives sont fréquemment reconnues aux autorités de régulation, en raison de leur position privilégiée qui leur permet d'avoir une bonne connaissance d'un secteur d'activité.

Votre Commission, suivant son Rapporteur, suggère de renforcer le rôle de la Commission de régulation de l'électricité dans ce domaine en modifiant la formulation de l'article 31 du projet de loi de sorte qu'elle soit consultée sur les projets de loi, de décret ou de règlement relatifs au secteur de l'électricité. Il serait également souhaitable de l'associer à la préparation de la position française dans les négociations internationales dans le domaine de l'électricité et de prévoir sa participation à la représentation française dans les organisations internationales et communautaires compétentes en ce domaine. Compte tenu de sa position sur le marché de l'électricité, la CRE apparaît, en effet, la mieux placée pour exercer un tel rôle.

Votre Commission recommande également de prévoir, dans l'article 32 du projet de loi, que la Commission puisse suggérer, dans son rapport annuel d'activité, toute modification législative ou réglementaire que lui paraissent appeler les évolutions du secteur de l'électricité et le développement de la concurrence.

Enfin, l'article 35 du projet de loi autorise la CRE à intervenir, sur le fondement des dispositions législatives et réglementaires, pour préciser

certaines règles dans des domaines limitativement énumérés comme, par exemple, les conditions de raccordement aux réseaux publics de transport et de distribution d'électricité. Une telle intervention s'avère, en effet, nécessaire dans des secteurs aussi techniques afin d'introduire une certaine souplesse dans la réglementation.

Or, la possibilité d'une telle intervention est affirmée de manière assez ambiguë puisque l'article 35 dispose que "*la CRE peut préciser les règles...*". Votre Commission a jugé préférable de remplacer cette formulation par l'expression "*la CRE précise, en tant que de besoin, les règles ...*" dès lors que le cadre dans lequel la CRE exerce cette fonction est clairement défini.

Une telle modification, certes d'ordre rédactionnel, a le mérite d'affirmer plus nettement l'autorité de la CRE dans le secteur de l'électricité.

B.– Affirmer le rôle de juge de paix du service public

et de la concurrence de la commission de régulation

L'article 20 de la directive du 19 décembre 1996 prévoit que "*les États membres désignent une autorité compétente qui doit être indépendante des parties, pour régler les litiges relatifs aux contrats et aux négociations en question. Cette autorité doit notamment régler les litiges concernant les contrats, les négociations et le refus de l'accès et d'achat*". Il précise, par ailleurs, que "*le recours à cette autorité se fait sans préjudice de l'exercice des voies de recours du droit communautaire*".

Votre Rapporteur a rappelé que la mission de la CRE va au-delà des compétences décrites par la directive puisqu'elle doit également veiller au respect des obligations de service public. C'est pourquoi, il insiste, à nouveau, sur l'intérêt de prévoir un article synthétique dans lequel l'ensemble des missions de la CRE est énuméré. Cet article vise les interventions détaillées ci-après.

1.– La Commission de régulation de l'électricité, arbitre des conflits

En tant que régulateur du marché de l'électricité, la CRE peut être saisie de litiges de différente nature.

- *Le respect des obligations de service public*

Dans son discours au colloque de Bercy, le Premier ministre avait plaidé pour que le régulateur soit le garant de la concurrence mais aussi de la protection du consommateur. Or, ce dernier est largement absent du texte actuel. C'est pourquoi, votre Rapporteur juge nécessaire de rappeler dans ce texte que la CRE doit s'assurer, de façon coordonnée avec les collectivités locales concédantes, du respect des obligations de service public ainsi que des engagements pris à l'égard des consommateurs, au rang desquels figurent la qualité du service et de l'accueil mais aussi la qualité de l'électricité (absence de coupures, microcoupures et chutes de tension).

Il revient également à la CRE de garantir la recherche du meilleur prix pour les clients non éligibles dans le cadre de la péréquation tarifaire. A cette fin, votre Rapporteur propose la création d'un observatoire de la qualité et du service public, rattaché à la Commission, qui fonctionnerait de façon coordonnée avec les collectivités concédantes pour le réseau de distribution.

Plus généralement, votre Rapporteur estime que la Commission de régulation de l'électricité doit veiller au respect du droit à l'électricité pour tous dont il appelle de ses vœux la consécration dans le projet de loi.

- *La mise en œuvre de la programmation pluriannuelle des investissements*

Cette mission correspond au suivi, évoqué ci-dessus, de la mise en oeuvre de la procédure d'appel d'offres et, éventuellement d'autorisation, si le principe de la déclaration d'intention est retenu.

- *Les conditions d'accès aux réseaux de transport et de distribution*

Il revient également à la CRE de se prononcer sur tout litige relatif à l'égal accès des utilisateurs au réseau de transport ou de distribution d'électricité. Ce contrôle est une condition essentielle de l'exercice d'une concurrence effective et implique que la CRE puisse avoir accès à toutes informations en possession du service gestionnaire du réseau public de transport ou des réseaux de distribution. Les agents de la CRE doivent donc disposer de réels pouvoirs d'investigation, qui sont prévus dans l'article 33 du projet de loi.

Le rôle de la CRE dans ce domaine est mentionné dans l'article 36 dont la rédaction se caractérise par un certain degré d'imprécision. Cet article dispose en effet que la décision prise par la CRE dans un conflit lié à l'accès au réseau de transport ou de distribution doit être motivée et “

précise les conditions équitables d'ordre technique et financier du règlement du différend”. Or, la CRE n'est pas simplement tenue à l'équité mais, avant tout, par la réglementation, notamment technique, relative à l'accès au réseau. De plus, la formulation de l'article 36 ne paraît pas à la mesure du pouvoir de caractère juridictionnel reconnu à la CRE par le fait que ses décisions sont susceptibles de recours devant la Cour d'appel de Paris. Il conviendrait de préciser la portée de ses décisions en ajoutant, par exemple, que les conditions de règlement du différend sont “ *les conditions d'ordre technique et financier dans lesquelles l'accès ou l'utilisation des réseaux doivent être assurés* ”.

De même, il est reconnu à la CRE, un pouvoir d'injonction dont il serait utile de préciser la finalité en indiquant, par exemple, dans l'article 36 que la Commission peut ordonner les mesures conservatoires nécessaires, “ *en vue notamment d'assurer la continuité du fonctionnement des réseaux* ”.

- *L'exécution des contrats de fourniture d'électricité*

Conformément à l'article 20, paragraphe 3, de la directive du 19 décembre 1996, votre Rapporteur juge utile d'indiquer que la CRE est également compétente pour le règlement des litiges relatifs à des refus d'achat d'électricité. Cette intervention ne figurant expressément dans aucun article du projet de loi, votre Commission, suivant son Rapporteur, l'a insérée dans l'article additionnel synthétisant les missions de la CRE.

- *Le contrôle de la conformité des comptabilités aux dispositions du projet de loi*

Afin d'éviter tout risque de distorsion de concurrence ou de subventions croisées, la directive du 19 décembre 1996 consacre un chapitre à la dissociation comptable et à la transparence de la comptabilité. Elle impose notamment aux entreprises d'électricité intégrées de tenir, dans leur comptabilité interne, “ *des comptes séparés pour leurs activités de production, de transport et de distribution et, le cas échéant, des comptes consolidés pour d'autres activités en dehors du secteur de l'électricité* ”. Elle prévoit, en outre, que “ *les États membres (...) et les autorités de règlement des litiges (...) ont le droit d'accès à la comptabilité des entreprises de production, de transport ou de distribution dont la consultation est nécessaire à leur mission de contrôle* ”.

Ces dispositions sont reprises dans le titre V du projet de loi, en particulier, dans l'article 27. Votre Rapporteur considère que ce droit d'accès doit être reconnu uniquement aux agents de la CRE, qui pourraient intervenir, par délégation, pour vérifier l'application des autres dispositions

de la présente loi bien qu'elles ne relèvent pas de la compétence de la Commission. L'objectif recherché est d'éviter tout risque de dispersion en ouvrant la voie à la constitution d'un véritable corps d'inspection.

- *Le contrôle des abus de position dominante*

La CRE a, enfin, pour rôle de contrôler les abus de position dominante, notamment ceux réalisés au détriment des consommateurs, ainsi que tout comportement prédateur, subventions croisées, pratiques discriminatoires ou distorsion de concurrence (articles 14-3 et 22 de la directive). Cette mission doit toutefois s'articuler avec les compétences du Conseil de la concurrence en charge, aux termes de l'ordonnance du 1er décembre 1986, du droit commun de la concurrence. Cette articulation est définie dans l'article 37 du projet de loi, examiné ci-après.

A travers l'énumération des différentes missions de la CRE, se définissent les contours de l'article de présentation de cette instance, que votre Commission propose d'insérer au début du titre V, avant d'en venir à la composition, puis aux pouvoirs de la Commission.

2.- L'articulation des compétences de la Commission de régulation de l'électricité avec celles du Conseil de la concurrence

- *L'institution d'une procédure de conciliation*

Dans un souci de cohérence, votre Commission, suivant votre Rapporteur, propose de mettre en place une procédure de conciliation préalable obligatoire, permettant l'intervention en premier lieu de la CRE dans les conflits de concurrence qui prennent naissance sur le marché de l'électricité.

Dans cette hypothèse, la CRE pourrait être saisie d'une demande de conciliation par toute personne physique ou morale concernée ou par le ministre chargé de l'énergie et chercherait à favoriser toute solution de conciliation. Il est important que la CRE informe alors le Conseil de la concurrence de l'engagement de cette procédure afin que ce dernier, s'il est saisi des mêmes faits, *puisse* surseoir à statuer.

En cas d'échec de la conciliation, le président de la Commission de régulation de l'électricité saisit le Conseil de la concurrence, si le litige relève de sa compétence.

Votre Rapporteur souligne l'intérêt de cette procédure qui permet d'affirmer le rôle de “ juge de paix ” de la CRE tout en harmonisant ses

interventions avec celles du Conseil de la concurrence, dans une phase pré-contentieuse.

- *L’articulation des compétences entre les deux instances, prévue dans l’article 37*

On rappellera que la directive du 19 décembre 1996 impose aux États membres de créer “ *des mécanismes appropriés et efficaces de régulation, de contrôle et de transparence afin d’éviter tout abus de position dominante au détriment notamment des consommateurs, et de tout comportement prédateur* ”.

L’article 37 du projet de loi aménage à cette fin des échanges croisés entre la Commission de régulation de l’électricité, dont la vocation est spécialisée et technique, et le Conseil de la concurrence qui détient une compétence générale pour le contrôle du respect des règles de la concurrence. Le dispositif prévu par cet article est assez proche de celui mis en place dans le secteur des télécommunications, à savoir : saisine du Conseil de la concurrence par la CRE en cas d’abus de position dominante, et demande d’avis, par le Conseil de la concurrence, à la CRE lorsqu’il est saisi de pratiques dans le secteur de l’électricité.

Votre Rapporteur relève, toutefois, que la formulation retenue dans le second cas n’oblige pas le Conseil à recueillir l’avis de la Commission lorsqu’il est saisi d’un litige survenant dans le secteur de l’électricité. Obligation lui est seulement faite de communiquer à la CRE “ *toute saisine entrant dans le champ de compétences de celle-ci définies à l’article 36 de la présente loi* ”.

Afin de conforter le rôle de cette dernière, il conviendrait d’ajouter que, dans ce cas, le Conseil recueille l’avis de la Commission qui doit être rendu dans les trente jours.

Votre Rapporteur reconnaît que ce délai peut paraître contraignant pour la CRE mais il est indispensable de ne pas trop allonger la procédure dans un secteur aussi sensible afin de ne pas encourager le recours aux instances communautaires, au détriment des instances nationales.

En définitive, l’objectif recherché est de parvenir à une unité d’interprétation tout en confortant la Commission de régulation de l’électricité dans son rôle de “ *juge de paix* ” sur le marché de l’électricité. Cette préoccupation est d’ailleurs présente dans le projet de loi qui intègre dans le “ *bloc de compétence* ” des litiges liés à la concurrence conféré à la Cour d’appel de Paris, le contentieux lié aux décisions de la Commission de régulation de l’électricité.

II.– UNE INDÉPENDANCE RENFORCÉE,

gage d'une régulation efficace

La Commission de régulation de l'électricité doit être pleinement autonome si l'on souhaite qu'elle soit crédible et parvienne à établir une régulation efficace. Cette indépendance passe non seulement par une affirmation claire de ses missions mais aussi par la reconnaissance de garanties destinées à lui permettre de jouer son rôle de manière sereine.

a.– renforcer le caractère collégial de la commission

de rÉgulation de L'ÉLECTRICITÉ

Le modèle français de régulation d'un secteur d'activité se distingue du modèle anglo-saxon par son caractère collégial ainsi que par la pluralité des autorités intervenant dans la désignation des membres de l'instance en charge du secteur. Attaché aux garanties d'objectivité qu'apporte toute formation collégiale, votre Rapporteur milite en faveur d'une composition de la Commission de régulation de l'électricité plus restreinte que celle prévue dans l'article 28 du projet de loi.

1.– Une composition plus restreinte

Aux termes de l'article 28 du projet de loi, la CRE est composée de six membres, désignés pour six ans. Le choix d'un nombre pair implique qu'en cas de partage égal des votes, le Président dispose d'une voix prépondérante. Or, il est désigné par le Gouvernement, ce qui donne à ce dernier un pouvoir d'influence d'autant plus important qu'est également prévue, dans l'article 29, la présence d'un Commissaire du Gouvernement auprès de la Commission.

Au-delà de cet équilibre, votre Rapporteur estime qu'une composition plus restreinte de la Commission permet de renforcer son caractère collégial.

Ces raisons militent, selon lui, en faveur d'une composition de la Commission limitée à trois membres, désignés par les autorités suivantes : le Gouvernement, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat.

Cette proposition implique que la durée des mandats prévue pour la

constitution de la Commission ainsi que les règles de la délibération prévues dans l'article 28 soient modifiées. On pourrait envisager, par exemple, que, lors de la constitution de la Commission, la durée du mandat des membres soit fixée, par tirage au sort, à respectivement quatre ans, six ans et huit ans.

S'agissant des conditions de la délibération, il est logique qu'elle ne puisse être valable qu'en présence de tous les membres de la Commission, sauf cas de force majeure.

2.- La désignation du Président de la Commission de régulation de l'électricité

Dans cette configuration, votre Rapporteur propose que le Président de la CRE soit élu par ses membres. Sa désignation ne revient ainsi plus au Gouvernement qui dispose d'un pouvoir d'influence suffisant, par l'intermédiaire du Commissaire du Gouvernement, chargé de faire connaître ses analyses en matière de politique énergétique.

b.- donner à la commission de régulation de l'Électricité LES MOYENS D'UN FONCTIONNEMENT AUTONOME

Sur le plan matériel, votre Rapporteur observe que l'autonomie de la Commission de régulation de l'électricité est garantie de manière assez satisfaisante, grâce à l'attribution d'un budget propre et à travers l'élaboration de son propre règlement intérieur. Il ne juge, en conséquence, pas utile d'insister sur cette dimension comme cela lui avait semblé nécessaire pour le fonctionnement du service gestionnaire du réseau public de transport. En revanche, il recommande d'affirmer plus nettement les pouvoirs d'investigation de la Commission ainsi que sa capacité d'expertise.

1.- Affirmer les pouvoirs d'investigation de la Commission

La CRE ne peut exercer sa mission de contrôle que si elle dispose d'éléments d'appréciation suffisants. Il est donc important que les agents placés sous son autorité puissent procéder à des enquêtes sur pièces et sur place, ce qui implique qu'ils disposent de larges pouvoirs d'investigation.

Pour autant, il est indispensable de garantir le respect des droits de la défense dans la procédure en prévoyant une disposition qui interdise aux agents chargés d'une enquête de participer ensuite aux délibérations. Cette exigence s'impose depuis une décision récente de la Cour de cassation, condamnant la Commission des opérations de bourse (COB), au motif que

les fonctions d’instruction confiées à un rapporteur, membre de la Commission, n’étaient pas séparées des fonctions de jugement auxquelles le rapporteur aurait été conduit à participer.

Votre Rapporteur est favorable au regroupement de l’ensemble des moyens et des fonctions en matière de contrôle des conditions de fonctionnement du marché de l’électricité au profit de la Commission de régulation de l’électricité.

Il préconise d’ouvrir la voie à la constitution d’un véritable corps d’inspection dans le domaine de l’électricité, en concentrant les pouvoirs de contrôle prévus par le projet de loi dans les mains des agents placés sous l’autorité de la CRE. Ainsi, ces derniers seraient appelés à intervenir pour procéder aux enquêtes nécessaires à l’accomplissement des missions confiées à la Commission mais également, par délégation du ministre chargé de l’énergie, pour contrôler l’application des autres dispositions de la loi, qui n’entrent pas dans le champ de compétence de la CRE.

Cette orientation suppose une modification des articles 27 et 33 du projet de loi dans lesquels les pouvoirs d’investigation des agents de la CRE sont évoqués.

2.– Assurer une capacité d’expertise autonome

Votre Rapporteur souhaite mettre l’accent sur le rôle que sera amenée à jouer la CRE dans la connaissance du fonctionnement économique du marché de l’électricité.

Cette dimension a déjà été mentionnée pour l’intervention de la Commission dans la fixation des tarifs, qui nécessite une connaissance approfondie des conditions de ce fonctionnement.

Elle pourrait néanmoins être complétée, à des fins plus générales, en reconnaissant à la Commission la possibilité de procéder à des expertises, réaliser des études, recueillir des données et mener toutes actions d’information sur le secteur de l’électricité. Pour l’accomplissement de cette mission qui figurerait dans l’article 32 du projet de loi, il est nécessaire que les opérateurs titulaires d’une autorisation délivrée en application de l’article 6 soient tenus de lui fournir annuellement, à des fins statistiques, les informations économiques et techniques relatives à leur activité.

Votre Rapporteur rappelle que la Commission pourrait aussi s’appuyer sur un observatoire des prix et un observatoire de la qualité et du service public dont il a suggéré précédemment la création, étant précisé que

ces observatoires lui seraient directement rattachés.

laisser la page blanche sans numérotation

troisiÈme partie
conforter le service public
de l'Électricité

La transposition de la directive du 19 décembre 1996 doit conduire à une ouverture maîtrisée du marché de l'électricité à la concurrence. Mais, elle constitue, tout autant, une occasion d'affirmer le service public de l'électricité en donnant un fondement légal à des principes essentiels tels que la péréquation tarifaire, ainsi que, comme le souhaite votre Rapporteur, la reconnaissance d'un droit à l'électricité.

Cette dimension mérite un développement particulier dans la mesure où le service public de l'électricité recouvre des préoccupations diverses telles que, naturellement, le renforcement de la cohésion sociale, mais aussi le développement équilibré du territoire et la sécurité d'approvisionnement.

Compte tenu de ces enjeux, il importe de préciser les contours du service public de l'électricité et les modalités de contrôle du respect des obligations qu'il impose mais aussi les conditions de son financement.

I.— Les principes du service public de l'Électricité

Votre Rapporteur définit le service d'intérêt général de l'électricité comme un droit à l'alimentation électrique pour les clients domestiques et pour les entreprises, droit essentiel à la vie des familles et au fonctionnement de l'économie.

Cette définition de la notion de service public de l'électricité doit, cependant, distinguer deux catégories, instituées par la directive européenne, à savoir les consommateurs non éligibles et les clients éligibles, auxquels des droits spécifiques sont reconnus.

Le projet de loi reprend cette distinction en précisant, dans son article 3, les différents acteurs appelés à participer au service public de l'électricité, notamment les collectivités locales qui y sont associées de manière étroite.

A.– Les principes du service public de l'Électricité en faveur des clients non Éligibles

1.– La péréquation tarifaire acquiert valeur législative

Le service public de l'électricité doit assurer aux consommateurs non éligibles une fourniture d'électricité de qualité, au moindre coût, dans le respect de la péréquation géographique des tarifs, à laquelle l'article 2 du projet de loi donne un fondement légal.

Le tarif défini dans le cadre de la péréquation tarifaire, au bénéfice des clients non éligibles, doit tendre vers les tarifs les plus bas en Europe, pour le même service. Il importe, en effet, que l'ouverture du marché et la recherche du meilleur coût qu'elle vise à encourager, ne profitent pas uniquement aux clients éligibles.

C'est pourquoi, votre Rapporteur insiste, une nouvelle fois, sur l'intérêt de créer un observatoire des prix, rattaché à la Commission de régulation de l'électricité. Un des arguments en faveur de cette création était d'assister la Commission dans l'hypothèse où celle-ci serait amenée à jouer un rôle plus important dans la détermination des tarifs de fourniture d'électricité. Mais, un tel observatoire, dans la mesure où il doit permettre une comparaison internationale des prix, constituerait, dans le même temps, un excellent outil pour assurer un suivi par catégorie de clients.

2.– Un mécanisme de financement en faveur des plus démunis

Comme l'a rappelé votre Rapporteur dans son introduction, la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a défini les modalités d'une politique nationale de prévention et d'aide pour les familles rencontrant des difficultés pour faire face à leurs dépenses d'électricité et de gaz.

L'article 5 du projet de loi conforte ces avancées pour renforcer la cohésion sociale, en instituant un mécanisme de financement de l'électricité en faveur des plus démunis. Ce mécanisme, analysé ci-après, est conçu comme un premier pas vers un " droit à l'électricité " pour tous.

Votre Rapporteur considère qu'il est nécessaire d'aller au bout de cette logique en consacrant explicitement, dans la loi, ce " droit à l'électricité " afin d'établir fermement le principe d'un service public de

l'électricité. C'est l'objet d'un amendement adopté par votre Commission.

Votre Rapporteur insiste, en outre, sur la permanence des principes fondateurs du modèle français de service public, qui doivent trouver une application dans le secteur de l'électricité, à savoir l'universalité, la continuité, l'égalité, la qualité, la recherche du moindre coût et l'adaptabilité.

b.- Un accès non discriminatoire pour les clients Éligibles aux réseaux publics

1.- L'égalité d'accès aux réseaux de transport et de distribution d'électricité

Le projet de loi met les réseaux publics de transport et de distribution d'électricité au service de tous, conformément aux dispositions de la directive du 19 décembre 1996. Or, ces réseaux sont au coeur du système électrique et garantissent la continuité du service ainsi que son universalité sur l'ensemble du territoire. C'est pourquoi, les différents utilisateurs des réseaux doivent pouvoir y accéder dans des conditions d'égalité de traitement, selon des tarifs réglementés.

La désignation d'un gestionnaire de réseau indépendant a pour objet de garantir ces exigences : c'est la raison pour laquelle votre Rapporteur est particulièrement attaché à son indépendance, comme il s'en est précédemment expliqué.

On rappellera que le réseau de distribution est soumis aux mêmes impératifs d'égalité de traitement et de recherche du coût le plus bas.

2.- La fourniture d'un secours

Le service public se traduisant en un droit à l'alimentation électrique, il est nécessaire qu'un secours à court terme puisse être assuré afin de surmonter les risques d'interruption de fourniture d'électricité. De même, il convient de prendre en compte l'hypothèse dans laquelle un client éligible ne parvient pas à trouver un fournisseur sur le marché.

L'article 2 (paragraphe III) du projet de loi pose les principes de continuité et de qualité de la fourniture d'électricité dans ces cas de figure afin de ne pas menacer l'approvisionnement d'un consommateur. L'article 15 confie, par ailleurs, au service gestionnaire du réseau public de transport, la mission de veiller à l'équilibre et la sécurité du réseau ; des obligations

similaires sont prévues pour le réseau de distribution. C'est dans le cadre de cette mission que votre Rapporteur a suggéré la mise en place d'une cellule d'ajustement au sein du SGRT afin que ce service puisse procéder, de manière transparente, aux ajustements nécessaires à des fins de secours ou en cas d'absence d'offre de la part d'un fournisseur.

c.— La mise en œuvre de la politique énergétique

Le service public concourt au développement équilibré des capacités de production, en favorisant les objectifs de la politique énergétique, qui garantit l'indépendance nationale.

1.— La programmation pluriannuelle des investissements

La programmation pluriannuelle des investissements, dont le principe est posé dans l'article 6 du projet de loi, est conçue comme un instrument essentiel au service des objectifs de la politique énergétique et de la sécurité d'approvisionnement.

L'élaboration de cette programmation est de la compétence du ministre chargé de l'énergie, qui s'appuie sur un bilan prévisionnel établi par le gestionnaire de réseau. Votre Rapporteur a souligné l'importance de ce bilan en recommandant que le directeur du SGRT soit soumis à une obligation de confidentialité sur son contenu, étant entendu que cette obligation ne peut être opposée à la Commission de régulation de l'électricité. Votre Commission a amendé l'article 13 en ce sens.

Votre Rapporteur rappelle, par ailleurs, que la mise en œuvre de la programmation repose sur une combinaison de deux procédures de l'autorisation, d'une part, et de l'appel d'offres, d'autre part. Si la Commission de régulation de l'électricité est, aux termes de l'article 8 du projet de loi, chargée de mettre en œuvre l'appel d'offres, il n'est, en revanche, pas prévu qu'elle participe à la procédure d'autorisation. Votre Rapporteur a suggéré d'ajouter une telle intervention en insérant dans la procédure actuelle, une formalité de déclaration d'intention, préalable au dépôt d'une demande d'autorisation.

Il s'agit ainsi d'affirmer le rôle essentiel de la Commission de régulation de l'électricité comme garante de la bonne mise en œuvre de la programmation pluriannuelle des investissements, établie par le ministre chargé de l'énergie.

2.- La maîtrise de l'énergie et le développement des énergies renouvelables

On notera que les réseaux publics jouent nécessairement un rôle important dans la définition d'une desserte rationnelle du territoire.

Leur utilisation peut également être associée à la réalisation de certains objectifs de la politique énergétique, au rang desquels figure la diversification énergétique. C'est ainsi que l'article 10 du projet de loi institue une obligation d'achat pour l'énergie produite par des installations utilisant des énergies renouvelables ou des techniques performantes en termes d'efficacité énergétique *“ lorsqu'elles ne peuvent trouver des clients dans des conditions économiques raisonnables ”*.

S'agissant de la maîtrise de la demande d'énergie, elle incombe essentiellement aux collectivités locales dont le rôle est expressément reconnu dans l'article 17 du projet de loi.

II.- accentuer la transparence du financement

des obligations de service public

Certaines obligations de service public génèrent des charges spécifiques pour les opérateurs qui les assument.

Sur cette question, le Livre blanc sur la future organisation électrique française avait distingué les charges qui ont *a priori* une contrepartie naturelle dans les "droits exclusifs" dont bénéficient EDF et les distributeurs non nationalisés de celles pour lesquelles un mécanisme de financement est nécessaire. L'objectif d'un tel mécanisme est d'éviter des distorsions de concurrence, en instituant un financement transparent et équitable des obligations de service public par l'ensemble des opérateurs intervenant sur le marché de l'énergie.

Le projet de loi prévoit un fonds associant l'ensemble des producteurs au financement des obligations de service public. Il précise, par ailleurs, les missions du fonds de péréquation de l'électricité qui réunit les distributeurs.

A.- Le fonds des charges D'INTÉRÊT GÉNÉRAL de L'ÉLECTRICITÉ

1.– Un fonds spécifique de compensation dans le domaine de la production d'électricité

L'article 5 du projet de loi institue un fonds des charges d'intérêt général de l'électricité, alimenté par des contributions dues par les producteurs et fournisseurs d'électricité, assises sur les livraisons d'électricité aux clients finals, ainsi que par les autoproducteurs.

Ce fonds a pour objet de compenser les charges survenant dans le domaine de la production d'électricité : d'une part, les surcoûts résultant du lancement d'appels d'offres ou des contrats conclus dans le cadre de l'obligation d'achat prévue dans l'article 10 ; d'autre part, les surcoûts liés à l'approvisionnement des clients non éligibles des zones non interconnectées au réseau métropolitain.

Dans un souci de transparence, l'évaluation de ces charges incombe à la Commission de régulation de l'électricité qui propose un montant aux ministres chargés de l'énergie et de l'économie, compétents pour l'arrêter.

2.– Certaines améliorations peuvent être envisagées

L'organisation de ce Fonds appelle de la part de votre Rapporteur les observations suivantes.

En premier lieu, une définition plus précise des surcoûts pris en compte dans le Fonds de compensation des charges de service public est souhaitable. La rédaction actuelle de l'article 5 évoque, en effet, des surcoûts sans préciser par rapport à quel coût de référence ils sont déterminés.

S'agissant plus particulièrement des surcoûts pouvant résulter des contrats issus d'appels d'offres ou de l'obligation d'achat, il paraît utile de les définir par rapport aux coûts d'investissement et / ou d'exploitation évités par EDF, selon la nature de la technique de production concernée.

En second lieu, votre Rapporteur suggère que, comme c'est le cas en matière de réglementation des télécommunications, l'organisme indépendant chargé de contrôler la comptabilité des opérateurs soit désigné par la Commission de régulation de l'électricité : c'est la conséquence logique du rôle reconnu à la Commission dans l'évaluation des charges de service public.

Enfin, le Fonds intervenant en vue de compenser des charges

résultant de la mise en oeuvre de politiques de solidarité nationale, d'autres dépenses liées au service public de l'électricité pourraient y être intégrées, comme cela est examiné ci-après.

B. – le fonds de péréquation de l'électricité

1. – Un fonds ancien, rénové dans le projet de loi

Prévu par l'article 33 de la loi de nationalisation du 8 avril 1946, le Fonds de péréquation comprenait initialement l'électricité et le gaz. Sa mise en place avait pour objectif, par un prélèvement sur les recettes de l'ensemble des services de distribution et des régies, d'assurer une solidarité entre services bénéficiaires et services déficitaires. Il s'agissait, plus précisément, de tenir compte du fait que les régies et services analogues seraient conduites à acheter l'électricité et le gaz à EDF et GDF à des conditions tarifaires pouvant entraîner, pour certaines d'entre elles, des charges supplémentaires.

Le fonctionnement actuel du Fonds de péréquation de l'électricité résulte d'un décret du 18 septembre 1956 (pour le gaz, un fonds distinct devait être institué, mais il n'a jamais été mis en place). Sa gestion est confiée à EDF qui a ouvert, dans ses livres, un compte spécial à cet effet.

Le Fonds est alimenté par des prélèvements sur les recettes des organismes de distribution d'énergie électrique visés aux articles 2 et 23 de la loi du 8 avril 1946 (EDF et les distributeurs non nationalisés) et verse à ces organismes des dotations de péréquation.

Chaque année, des arrêtés interministériels fixent :

- les critères techniques et économiques en fonction desquels seront déterminées les dotations de péréquation ;

- les taux de prélèvement qui doivent permettre l'application des dispositions précédentes.

De 1962, année de mise en place effective du Fonds, à 1995, les transferts opérés entre distributeurs ont décru d'un tiers, passant de 33 millions de francs (indice 1995) à 21 millions de francs (même indice).

Exprimés en pourcentage du chiffre d'affaires des entreprises bénéficiaires, les transferts marquent en fait une décroissance beaucoup plus importante en raison, notamment, de la forte augmentation des consommations, tant spécifiques que globales, durant les deux premières

décennies de la période : le rapport des transferts au chiffre d'affaire global des bénéficiaires est ainsi passé de quelque 5% en 1962 à moins de 1 % en 1995 (mais le pourcentage individuel restait compris entre 5 et 6 % pour plusieurs distributeurs au terme de la période).

Pour cette même année 1995, les prélèvements se partageaient de manière quasi égale entre EDF et un tiers des distributeurs non nationalisés (trois d'entre eux supportant près de 80 % de la charge), les bénéficiaires des transferts représentant les 2/3 de la population des distributeurs non nationalisés (DNN).

2.- Les aménagements possibles

L'article 5 du projet de loi réaffirme le rôle du Fonds de péréquation dans le dispositif de compensation mis en place en matière de distribution d'électricité.

Deux types de charges y sont intégrées : d'une part, les charges de compensation entre organismes de distribution conformément à la vocation initiale du Fonds de péréquation ; d'autre part, les charges liées à la participation au dispositif en faveur des personnes en situation de précarité.

Cette deuxième catégorie constitue un prolongement du dispositif en faveur des clients les plus démunis, mis en place en 1985 et confirmé depuis, notamment dans la loi d'orientation du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions.

L'article 136 de la loi du 29 juillet 1998 dispose que “ *toute personne ou famille éprouvant des difficultés du fait d'une situation de précarité a droit à une aide de la collectivité pour accéder ou pour préserver son accès à une fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques* ”. Cet article renvoie à un dispositif conventionnel associant, au niveau national, l'État, EDF, GDF pour définir le montant et les modalités de leurs concours financiers respectifs. Des conventions sont ensuite passées dans chaque département entre le représentant de l'État, les représentants d'EDF, de GDF, chaque distributeur d'énergie, chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités concerné qui le souhaite. Ces conventions déterminent les conditions d'application des conventions nationales et les actions préventives et éducatives en matière de maîtrise d'énergie.

Cette action repose sur une forte implication d'EDF puisque la convention relative à la fourniture de gaz et d'électricité aux personnes en situation de pauvreté-précarité, conclue pour la période 1997-2000, prévoit qu'EDF et GDF contribuent, à parité avec le Ministère des Affaires sociales, au financement des conventions départementales ; le montant dégagé par les entreprises est égal au montant net annuel consacré par le Ministère pour les impayés d'électricité et de gaz.

Compte tenu de l'impact que pourra avoir, à terme, cette politique de solidarité nationale, on peut s'interroger sur la pertinence de son imputation sur le Fonds de péréquation et non sur le Fonds des charges d'intérêt général de l'électricité. D'autant que la nature de ce dispositif semble davantage militer dans le sens d'une participation de l'ensemble des opérateurs plutôt que des seuls organismes de distribution.

Votre Rapporteur remarque, par ailleurs, que le Fonds de péréquation aurait pu, en revanche, contribuer au financement des actions en faveur de l'amélioration de l'intégration visuelle des réseaux. Il rappelle que cette intervention revient au Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE) dont l'évolution n'est pas traitée dans le présent projet de loi mais devra être examinée lors de la discussion de la prochaine loi de finances.

Enfin, votre Rapporteur rappelle qu'il est favorable à l'affectation progressive des taxes communales et départementales sur l'électricité à l'enfouissement des lignes, au développement des énergies renouvelables ou à des dépenses de maîtrise de l'énergie plutôt qu'au versement de leur produit au budget général des communes et des départements, comme c'est le cas actuellement.

laisser la page blanche sans numérotation

quatrième partie

Accroître La participation des collectivités locales dans l'organisation électrique

Votre Rapporteur souhaite, enfin, évoquer le rôle des collectivités locales dans le système de distribution d'électricité. Si l'organisation actuelle de ce système est maintenue, ce dont votre Rapporteur se félicite, il convient cependant de mettre en oeuvre des éléments de sa modernisation.

I.— Le maintien d'un système qui apporte satisfaction

A.—une ORGANISATION mixte de la distribution d'ÉLECTRICITÉ...

1.— Les principes d'organisation de la distribution d'électricité au plan local

- *Les dispositions de la loi du 15 juin 1906*

L'organisation de la distribution d'électricité au niveau local résulte d'une loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie électrique, toujours partiellement en vigueur. Cette loi confie la propriété du réseau à l'autorité concédante, commune ou syndicat de communes, et son exploitation à un concessionnaire.

L'équilibre qu'elle institue se caractérise de la manière suivante : “ *le régime de droit commun devenait celui de la concession accordée par les communes ou les groupements de communes, voire de l'État, en cas de carence de l'initiative privée. La déclaration d'utilité publique de ces concessions permettait aux titulaires de bénéficier de servitudes de passage des lignes sur les propriétés privées. Mais, ces concessions étaient strictement encadrées par leur nécessaire conformité à un cahier des charges type adopté au plan national permettant à l'État de contrôler les conditions techniques d'installation, les prix maximums de vente et les relations avec les usagers* ” ().

- *Les modifications apportées par la loi du 8 avril 1946*

La loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, en créant un établissement disposant d'un monopole pour la production, le transport, la distribution, l'importation et l'exportation d'électricité, a modifié cette organisation, ce qui explique le caractère mixte qu'elle revêt aujourd'hui.

Afin de préserver les prérogatives des collectivités locales, l'article 36 de la loi maintient les cahiers des charges de concession en vigueur au moment de son adoption. Aux termes de cet article, les collectivités restent propriétaires des installations de distribution et conservent la faculté de faire exécuter des "*travaux de premier établissement, de renforcement et de perfectionnement des ouvrages de distribution*". Toutefois, Électricité de France devient un concessionnaire unique et obligé des collectivités, autorités concédantes. L'article 23 pose, par ailleurs, le principe du maintien, dans leur situation actuelle, "*des sociétés de distribution à économie mixte dans lesquelles l'État ou les collectivités publiques possèdent la majorité, des régies ou services analogues constitués par les collectivités locales (...)*".

Il résulte de ces dispositions une distinction entre, d'une part, un secteur desservi par EDF et, d'autre part, un secteur desservi par des distributeurs non nationalisés.

S'agissant du secteur desservi par EDF, il s'organise entre l'État, qui définit les dispositions de portée nationale, la collectivité concédante, qui, par les contrats de concession, élabore les objectifs locaux de la mission de service public, et EDF, chargé d'exécuter la mission de service public conformément à ces objectifs. Dans cette configuration, l'autorité concédante nomme un agent de contrôle qui vérifie l'application des obligations du contrat de concession. On rappellera que, dans ce cas, la loi du 8 avril 1946 interdit, en principe, aux collectivités de changer de concessionnaire, en l'occurrence EDF.

Le secteur desservi par des distributeurs non nationalisés comprend principalement des régies qui assurent la gestion directe d'un service public pour le compte d'une collectivité, commune ou syndicat de communes. Il convient de noter que, dans ce cas de figure, les dividendes de l'activité industrielle et commerciale sont perçus non par l'État mais par la collectivité locale, organisatrice du service.

2.- Un système favorisant l'adaptation du service public de la distribution au contexte local

La participation des collectivités locales au système de la distribution de l'électricité a été très tôt défendue, comme en témoigne cette déclaration d'Édouard Herriot, lors de la séance de l'Assemblée nationale constituante du 28 mars 1946 : "*On me permettra de dire que l'exemple le plus intéressant - et il l'est vraiment tout à fait - est celui de la ville de Metz. Non seulement, elle dessert ses industries et ses immeubles à usage d'habitation mais elle est arrivée à desservir 131 communes suburbaines, réalisant une électrification rurale efficace et complète*".

Cette participation apparaît, en effet, comme la garantie d'un service de proximité dont un des principaux avantages est de permettre l'adaptation des exigences de service public au contexte local.

A cet égard, votre Rapporteur rappelle que, malgré les dispositions de la loi de 1946, cette organisation n'est pas figée et a récemment connu certaines améliorations. Ainsi, depuis les lois de décentralisation, les collectivités sont davantage associées à l'organisation des services publics locaux d'électricité, par le biais notamment, de la modernisation des contrats de concession (suppression de l'obligation d'un cahier des charges type ainsi que d'une approbation préfectorale, même en cas de respect de cette conformité).

Ces éléments permettent de mieux apprécier l'attachement légitime de l'opinion publique au principe d'une participation plus importante des collectivités locales au système de distribution d'électricité.

B.— ... que la directive du 19 décembre 1996 ne remet pas en cause

1.— La directive ne remet pas en cause l'existence d'un monopole en matière de distribution

La distribution d'électricité, parce qu'elle correspond à son transport sur des réseaux à basse ou moyenne tension, constitue également un monopole, ce qui explique que, dans la directive, son traitement ne soit pas très différent de celui du transport d'électricité à haute tension.

Ce sont donc des principes similaires d'organisation qui sont prévus, à savoir, pour l'essentiel, la désignation d'un gestionnaire du réseau dans une zone donnée ainsi que la mise en place de garanties en matière d'égalité d'accès pour les tiers, de confidentialité des informations commercialement sensibles et de dissociation comptable. Ces exigences permettent de maintenir l'organisation actuelle de la distribution d'électricité, en y apportant quelques aménagements.

Ces aménagements font l'objet des articles 18, 19 et 20 du projet de loi, dont l'esprit est de garantir une certaine transparence plus que l'indépendance du gestionnaire, les enjeux étant moins forts dans ce domaine que pour la gestion du réseau de transport.

Ainsi, Électricité de France et les distributeurs non nationalisés, reconnus dans l'article 23 de la loi du 8 avril 1946, sont désignés comme gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité et sont responsables, à ce titre, de l'exploitation, de l'entretien et du développement du réseau public. Comme pour le transport à haute tension, ils doivent veiller à la sécurité et la qualité de ce réseau et garantir son accès dans des conditions non discriminatoires. De même, dans un souci de transparence, l'activité de distribution est soumise à la séparation comptable.

2.- Elle introduit, toutefois, le principe d'une éligibilité partielle des distributeurs

Si la directive reconnaît aux États membres la faculté de définir les consommateurs susceptibles de bénéficier de la liberté du choix de leurs fournisseurs, son article 19 impose néanmoins l'éligibilité dans deux hypothèses :

– d'une part, pour les consommateurs industriels de plus de 100 gigawatts par heure par an (par site de consommation et autoproduction comprise) ;

– d'autre part, et c'est le cas qui nous intéresse ici, pour les entreprises de distribution qui, bien que n'ayant pas été retenues au nombre des clients éligibles, disposeront de la faculté de contracter des approvisionnements pour desservir les industriels éligibles situés dans leur zone.

Afin de ne pas affaiblir la portée des principes du service public, dont la péréquation tarifaire, le projet de loi n'étend pas l'éligibilité aux organismes de distribution. Cependant, pour tenir compte de la faculté évoquée ci-dessus, son article 22 (paragraphe II) reconnaît la qualité de client éligible aux "*distributeurs non nationalisés mentionnés à l'article 23 de la loi du 8 avril 1946 précitée, en vue de l'approvisionnement effectif des clients éligibles situés dans leur zone de desserte*".

II.– les avancées en faveur des interventions des collectivités locales peuvent être approfondies

A.– le projet de loi conforte l'organisation actuelle du SYSTÈME de distribution

1.– Le rôle des collectivités locales est confirmé en matière de distribution d'électricité

Dans le contexte qui vient d'être rappelé, il était naturel de confirmer les compétences des collectivités locales dans le domaine de la distribution d'électricité.

C'est précisément l'objet de l'article 17 du projet de loi qui pose le principe selon lequel les collectivités territoriales ou leurs établissements publics de coopération sont les "*autorités concédantes de la distribution publique d'électricité en application de l'article 6 de la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'électricité et de l'article 36 de la loi du 8 avril 1946 précitée*". Cet article affirme, par ailleurs, les prérogatives des collectivités locales pour le contrôle du bon accomplissement des missions de service public.

Votre Rapporteur considère que cette reconnaissance est une bonne chose tout en soulignant qu'un encadrement réglementaire est prévu dans le même temps, afin d'éviter toute forme de traitement discriminatoire entre les usagers.

Il précise que la participation des collectivités locales aux missions de service public est, en outre, affirmée dès l'article 3 du projet de loi qui dispose que le contrôle du bon accomplissement de ces missions est assuré "*en liaison avec les collectivités concédantes*".

Favorable à ces dispositions, votre Rapporteur considère qu'il serait souhaitable de préciser les lieux et les modalités de cette concertation, comme cela est proposé ci-après.

2.– La reconnaissance de nouvelles attributions

Le projet de loi donne un fondement légal à certaines interventions des collectivités locales et en reconnaît également de nouvelles, qui pourraient, selon votre Rapporteur, être élargies.

C'est ainsi que les interventions des collectivités en matière de maîtrise de la demande d'électricité des consommateurs domestiques sont reconnues dans l'article 22, à condition qu'elles permettent d'éviter un renforcement ou une extension de réseau.

Dans le même esprit, les investissements des communes et établissements publics de coopération intercommunale destinés à éviter des extensions ou des renforcements de

réseaux de distribution sont admis.

Mais, c'est surtout en matière de production que des avancées significatives sont réalisées, comme l'attestent les dispositions de l'article 11 du projet de loi qui réaffirme et étend les possibilités d'intervention des communes prévues par l'article 8 de la loi de 1946, pour la production décentralisée.

L'article 8 de la loi du 8 avril 1946 autorisait, en effet, un certain nombre de dérogations au monopole attribué à Électricité de France en matière de production d'électricité. Ces dérogations ont bénéficié aux collectivités locales dans les cas suivants :

– pour la production d'électricité et/ou de vapeur par récupération des déchets urbains (alinéa 3, paragraphe 6) : cette exception n'est assortie d'aucune condition de puissance dans la mesure où la production qui en résulte est destinée soit aux besoins des dites collectivités, soit à une vente à Électricité de France.

– pour la production hydraulique (alinéa 3, paragraphe 7) : cette possibilité a été reconnue, par la loi du 15 juillet 1980 sur les économies d'énergie et l'utilisation de la chaleur, aux départements, groupements de communes et communes, sous réserve qu'il s'agisse d'aménagements à réaliser sur leur territoire et que la puissance installée n'excède pas le seuil de 8.000 kVA. Les collectivités peuvent ainsi intervenir dans la production hydroélectrique indépendante soit pour alimenter leurs propres installations, soit pour vendre l'énergie ainsi produite à EDF.

– enfin, pour la création de nouvelles installations de production d'électricité par les entreprises ou les collectivités pour leurs propres besoins (alinéa 4). Il s'agit d'une possibilité d'installations nouvelles, soumise à une triple condition : en premier lieu, la production annuelle doit être inférieure à 12 millions de Kwh ; en second lieu, elle n'est destinée qu'aux besoins des entreprises concernées ; enfin, une convention doit être conclue avec EDF afin de régler les problèmes d'ordre technique.

Le projet de loi confirme ces dérogations et étend les possibilités d'intervention des collectivités à la faculté de produire de l'électricité à partir d'énergies renouvelables. Toutefois, cette production n'est destinée qu'à l'alimentation des clients non éligibles ; elle peut, en revanche, bénéficier de l'obligation d'achat par EDF prévue à l'article 10.

b.– Des aménagements complémentaires en vue de la modernisation du système de distribution d'électricité

Sans nier l'attention qui est portée aux collectivités locales en tant qu'autorités concédantes dans le projet de loi, votre Rapporteur considère que des ouvertures supplémentaires pourraient être envisagées afin de moderniser le système de la distribution d'électricité. Il s'agit ainsi de prendre en compte l'éventualité d'une révision de la directive, prévue par son article 26 en février 2006, qui pourrait conduire à reconsidérer la question de l'éligibilité des distributeurs.

1.- Conforter la faculté reconnue aux collectivités d'approvisionner leurs propres services

Votre Rapporteur estime qu'une marge d'action plus importante pourrait être reconnue aux collectivités locales en matière de production d'électricité, notamment à l'intention de leurs propres services et établissements. L'objectif est de permettre ainsi aux collectivités d'améliorer le coût de l'approvisionnement de leur réseau de distribution en recourant à des productions propres et de compenser, de cette manière, le fait que les distributeurs ne soient pas éligibles.

Cette solution revient à assimiler les collectivités à des autoproducteurs auxquels l'article 6 de la directive permet d'obtenir une autorisation sur la base de critères objectifs, transparents et non discriminatoires.

-

Clarifier la formulation de l'article 11 du projet de loi

A cet égard, on relèvera que l'alinéa 4 de l'article 8 de la loi du 8 avril 1946 reconnaît l'hypothèse de la création, par des entreprises ou des collectivités publiques, de moyens de production destinés aux seuls besoins des intéressés. Mais, il encadre cette possibilité en la soumettant à une double condition : d'une part, le caractère accessoire de cette production pour le service public doit donner lieu à une décision ministérielle et, d'autre part, une convention doit intervenir avec EDF sur les conditions de fonctionnement, en parallèle avec le réseau, de cette source de production autonome.

Une telle procédure est assez lourde et ne doit pas, selon votre Rapporteur, s'opposer aux initiatives des collectivités qui décident de produire pour leurs services. C'est pourquoi, sur sa proposition, votre Commission a modifié le premier paragraphe de l'article 11 en supprimant la référence à l'alinéa 4 de l'article 8 de la loi de 1946 qui risque d'introduire une certaine ambiguïté sur la procédure à suivre dans une telle hypothèse.

Votre Rapporteur précise que cette proposition introduit une certaine souplesse, sans conduire pour autant à rendre éligibles les services des collectivités locales dont la consommation serait inférieure au seuil d'éligibilité.

- *Assouplir les critères d'éligibilité*

Votre Rapporteur est, par ailleurs favorable aux deux modifications suivantes.

Tout d'abord, la qualité d'éligible pourrait être étendue aux services des collectivités locales qui présentent un caractère unitaire, comme c'est le cas des réseaux de tramway, par exemple. L'éligibilité de ces services est alors fonction de leur consommation annuelle totale d'électricité sur le territoire de la collectivité dont ils dépendent.

Ensuite, cette qualité pourrait être reconnue aux clients finals ayant conclu un contrat d'alimentation unique, avec un seul point de livraison, et répondant ensemble au seuil de consommation défini dans le premier paragraphe de l'article 22 du projet de loi. L'objectif recherché est de permettre aux entreprises de se regrouper pour négocier avec les fournisseurs d'électricité, étant entendu que l'unicité du point de livraison ne pourra être invoquée par les distributeurs pour revendiquer l'éligibilité puisqu'ils ne sont ni industriels, ni clients finals.

2.- Ouvrir l'accès aux clients éligibles pour les distributeurs non nationalisés

Votre Rapporteur préconise une plus grande ouverture sur la question des relations entre clients éligibles et organismes de distribution et suggère, en conséquence, d'étendre aux régies dotées de la personnalité morale la faculté de produire pour les besoins de leurs clients, qu'ils soient ou non éligibles.

A cet égard, il rappelle qu'on distingue deux catégories de régies : d'une part, celles qui disposent de l'autonomie financière et de la personnalité morale et, d'autre part, celles qui bénéficient de la seule autonomie financière.

Cette proposition s'inspire de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de

communication qui autorise les régies appartenant à la première catégorie à exploiter des “ réseaux distribuant par câble des services de radiodiffusion sonore ou de télévision ”.

Cette ouverture suppose que le paragraphe II de l'article 11 du projet de loi soit modifié afin de ne pas exclure les régies d'électricité dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière de la possibilité de satisfaire les besoins des clients, éligibles ou non, situés dans leur zone de desserte exclusive. Votre Commission a adopté cet amendement.

3.- Renforcer les interventions des collectivités locales en matière de protection de l'environnement

- *Mieux encadrer la construction de lignes directes*

L'article 24 du projet de loi met en œuvre une procédure d'autorisation pour la construction de lignes directes, complémentaires aux réseaux publics de transport et de distribution.

Soucieux de la protection de l'environnement, votre Rapporteur estime que cette procédure mériterait d'être précisée. Il importe, en effet, que les mêmes contraintes soient applicables à tous les producteurs qui déposent une demande de construction. Or, des contraintes fortes sont déjà imposées dans les cahiers des charges de concession.

Afin de ne pas aboutir à une différence de traitement entre les constructeurs publics et privés de lignes, un amendement adopté par votre Commission modifie l'article 24 afin de préciser que les demandes d'autorisation ou de renouvellement d'autorisation sont soumises au respect des mêmes dispositions concernant l'intégration visuelle des lignes directes dans l'environnement, que celles contenues dans les cahiers des charges des concessions ou dans les règlements de service des régies, qui s'appliquent aux réseaux publics dans les territoires concernés.

Cette procédure repose sur l'institution d'un délai maximal d'autorisation qui n'exclut pas la possibilité d'un renouvellement tout en permettant un meilleur contrôle. Elle présente, en outre, l'avantage de prendre en compte, dès le départ, les conséquences d'un éventuel abandon de l'exploitation d'une ligne.

- *Le Fonds d'amortissement des charges d'électrification rurale (FACE)*

Le Fonds d'amortissement des charges d'électrification rurale (FACE) a été créé par l'article 108 de la loi de finances du 31 décembre 1936 dans le but d'alléger les charges d'emprunt contractées par les collectivités rurales en vue de l'électrification des campagnes ; il est alimenté par des contributions perçues sur les distributeurs d'électricité.

La loi de nationalisation a maintenu ce Fonds avec une autonomie financière mais non juridique : le FACE fonctionne ainsi comme un service d'EDF, qui tient un compte spécial dans ses écritures, mais est placé sous l'autorité du ministre chargé de l'énergie et sous le contrôle des collectivités dont il allège la charge.

L'objectif pour lequel il avait été créé étant aujourd'hui réalisé, le FACE est désormais utilisé pour financer les dépenses de renforcement des réseaux, et non plus d'extension, ainsi que les dépenses liées à l'environnement avec l'enfouissement des lignes ou à la maîtrise de l'énergie. Plus précisément, depuis 1992, le Fonds aide à hauteur de 50 % de

leur coût, des travaux destinés à l'enfouissement des lignes et à la protection du patrimoine paysager et, depuis 1995, une enveloppe spécifique est dédiée au financement, à hauteur de 50 %, des opérations de maîtrise de demande d'électricité et de production décentralisée à l'aide d'énergies renouvelables.

En pratique, on constate que les collectivités locales sont donc très impliquées, par l'intermédiaire du FACE, dans la protection des sites et des paysages. Le projet de loi consacre ces interventions en affirmant clairement le rôle des collectivités dans ce domaine, sans toutefois évoquer le FACE, donc leur financement. Or, ces charges ne sont pas davantage prévues dans les fonds de péréquation et de compensation des charges d'intérêt général institués par l'article 5 du projet de loi.

C'est donc lors de la discussion de la prochaine loi de finances que la question du FACE devra être abordée, ce qui est regrettable car le présent projet de loi offrait un cadre adapté à une réflexion sur les évolutions du Fonds et la définition de son rôle actuel.

4.— Promouvoir la concertation au niveau local

Dans son rapport au Premier ministre, votre Rapporteur avait proposé la création d'instances régionales permettant de réunir des représentants des collectivités locales, des entreprises de distribution et leur personnel et des usagers afin d'examiner tous les sujets relatifs au service de la distribution. Votre Rapporteur n'avait pas exclu que le rôle de ces agences puisse, à terme, s'accroître pour en faire des lieux de regroupement des autorités concédantes, voire de véritables entreprises publiques régionales de distribution, liées par convention avec EDF/GDF services.

L'article 3 du projet de loi organise une telle concertation de la manière suivante :

– au niveau départemental, par l'intermédiaire des commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics chargées de recueillir les rapports annuels d'activité des organismes de distribution et qui peuvent émettre tout avis ou proposition destiné à améliorer le service public de l'électricité ;

– au niveau régional, par le biais des conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire qui sont consultées, dans le cadre de l'élaboration du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, sur la planification du réseau public de transport d'électricité d'intérêt régional et le développement de la production décentralisée d'électricité.

Ces dispositions doivent être complétées par celles du projet de loi sur l'aménagement et le développement durable du territoire dont l'article 17 dispose que le schéma de services collectifs de l'énergie “ *comprend une programmation des perspectives d'évolution des réseaux de transport d'électricité, du gaz ...* ” et que “ *la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire organise la concertation afin de favoriser la coordination des politiques énergétiques menées sur le territoire régional, de leur mise en oeuvre et de leur évaluation* ”.

Dans le but de promouvoir une concertation régionale sur les questions liées spécifiquement à la distribution d'électricité, votre Rapporteur suggère de s'appuyer sur les comités régionaux de distribution

de l'électricité et du gaz, mis en place par un décret du 31 juillet 1957, en modifiant toutefois leur mode de fonctionnement : c'est l'objet d'un amendement adopté, à son initiative, par votre Commission.

Ainsi, si leur principe est maintenu, le champ de leurs interventions pourrait se limiter au secteur de l'électricité.

Placés auprès des conseils économiques et sociaux régionaux, ces comités seraient saisis de toutes les questions relatives à la distribution de l'électricité. Ils pourraient réunir des représentants des usagers domestiques, des usagers professionnels éligibles et non éligibles, des collectivités locales, des opérateurs de distribution d'électricité et de chaque organisme syndical représentatif au plan national.

Ces comités établiraient, chaque année, un rapport d'activité portant notamment sur la qualité du service public. Ce rapport serait transmis à la Commission de régulation de l'électricité.

Les orientations de votre Rapporteur sont présentées dans le schéma figurant en annexe, étant entendu qu'il conviendrait d'y ajouter l'observatoire de la diversification ainsi que le Conseil de la concurrence.

travaux EN COMMISSION

a.— Audition de m. FRANÇOIS ROUSSELY

Au cours de sa séance du 9 février 1999, la commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a procédé à l'audition de **M. François Roussely, Président d'EDF**, sur le projet de loi relatif à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

M. François Roussely a tout d'abord indiqué que la transposition de la directive venait à la fois clore une démarche entamée depuis plusieurs années et ouvrir une nouvelle période pour l'entreprise nationale avec la définition d'une stratégie et d'une organisation modifiées et la mise en place de nouvelles équipes. Il a souligné que, dans ce contexte, les axes de développement d'EDF étaient centrés sur le service public et l'entrée dans la concurrence avec l'affirmation d'une plus grande ouverture internationale. Il a précisé que si le projet de loi aujourd'hui en discussion ouvrait une période nouvelle, il ne créait pas de changement mais était plutôt l'acte qui le constate. A cet égard, il a rappelé que le secteur de l'électricité se caractérisait désormais par une relative saturation des marchés, le développement d'innovations technologiques importantes comme la pile à combustible, par exemple, et l'émergence de besoins nouveaux émanant de clients qui disposent tous de sites européens (une dizaine pour les plus importants d'entre eux). Décrivant l'existence d'un marché de l'énergie à la fois sur un plan national et international, il a conclu cette présentation des mutations en cours en insistant sur les conséquences qu'elles ne manqueraient pas d'avoir sur les prix.

Il a ensuite présenté les forces et les faiblesses de l'entreprise nationale face à cette nouvelle donne en soulignant à la fois sa légitimité dans le service public et sa forte position concurrentielle, EDF étant un exportateur net d'énergie et proposant les prix les plus bas en Europe. Il a ajouté que la capacité financière de l'établissement était en constante amélioration et a rappelé, qu'aux termes du contrat d'entreprise, l'objectif final était de parvenir à une diminution des prix de 14 %. S'agissant des faiblesses d'EDF, il a fait état de la surcapacité de production en Europe ainsi que de la forte rigidité d'une entreprise, essentiellement tournée vers l'amont, qui n'avait exprimé que récemment son intérêt pour la diversification. Il a illustré son propos par la faible part des investissements hors électricité réalisés par l'entreprise, qui s'élevait à 7 % en 1997 pour EDF contre 31 % pour Electrabel, 46 % pour l'espagnol ENDESA et 56 % à Scottish Power. Il a considéré que si le niveau des prix relatifs constituait un élément positif pour l'entreprise, cette dernière se caractérisait cependant par une moindre adaptation aux évolutions récentes du marché de l'énergie.

M. François Roussely a ensuite exposé les axes de développement d'EDF, en insistant sur son excellence dans le domaine du service public, notamment en matière de production d'électricité, étant précisé que le renouvellement du parc de ses centrales s'imposera à l'horizon 2020 et qu'il sera alors nécessaire de réfléchir à un nouvel équilibre entre les différentes sources d'énergies utilisables, en particulier à la part qui sera faite aux énergies renouvelables et, naturellement, au nucléaire. Dans le domaine du transport, il a insisté sur la mise en place de nouveaux modes de développement des réseaux ainsi que sur l'importance du rôle que jouera le gestionnaire du réseau, en vue notamment de garantir leur sécurisation. Il a affirmé que l'attention nécessaire aux plus démunis passait par la

reconnaissance du “ droit à l’énergie ” à travers l’approche des besoins en alimentation électrique plutôt que par une politique tarifaire. Il a ajouté que la fourniture de secours constituait également une des missions de service public incombant à l’entreprise. Il a enfin exprimé le souhait que les relations d’EDF avec les collectivités locales, qui ont déjà fortement évolué depuis les lois de décentralisation, soient redéfinies, en vue notamment de promouvoir la mise en œuvre de politiques locales de l’énergie.

Abordant ensuite les conditions de l’entrée dans la concurrence, il a indiqué qu’il était nécessaire d’élargir le principe de spécialité de l’établissement pour lui permettre, non pas de s’affranchir d’un principe fondateur, mais de s’adapter aux besoins exprimés par les clients éligibles. Il a précisé qu’une telle adaptation s’imposait afin de permettre à EDF de développer une offre “ multi-énergie ” et “ multi-services ”, indispensable dans un contexte marqué par un niveau des prix du gaz et du pétrole historiquement bas. Il a mis l’accent sur cette nécessité en indiquant que certaines grandes entreprises souhaitaient disposer d’une offre globale, compte tenu de la part que pouvait représenter leur alimentation énergétique par rapport à l’ensemble de leurs coûts de production (jusqu’à 50 % dans certains cas). Il a déclaré que l’absence de subventions croisées entre l’activité régulée d’EDF et son activité soumise à la concurrence serait garantie par la mise en place du principe de dissociation comptable, d’une part, et le contrôle effectué par le futur régulateur du secteur, les instances européennes et le Conseil de la concurrence, d’autre part.

M. François Roussely a par ailleurs souligné que l’élargissement du principe de spécialité s’imposait également afin de suivre les demandes des clients de l’entreprise qui disposent de nombreux sites hors de France, et souhaitent bénéficier d’une offre de prix à l’échelle européenne. Il a considéré qu’EDF était ainsi amenée à développer une politique de groupe dans la mesure où ses clients représentent trente millions de consommateurs en France et 15 millions à l’étranger.

Le Président d’EDF a conclu son exposé en estimant que la réussite de l’ouverture à la concurrence était soumise à une double condition :

– d’une part, la mise en place d’une régulation efficace et d’un principe de transparence dans les activités de l’entreprise afin de ne pas alimenter le soupçon d’une concurrence “ de complaisance ” alors que l’entreprise nationale bénéficie d’un chiffre d’affaires d’environ 200 milliards de francs et constitue le troisième potentiel industriel du pays et le premier électricien du monde ;

– d’autre part, l’affirmation d’une nouvelle dynamique sociale, l’histoire d’EDF étant marquée par la convergence constante entre succès techniques et projets sociaux. A cet égard, l’accord sur les 35 heures, récemment signé, doit être interprété comme une marque de confiance des personnels de l’entreprise nationale.

Il a exprimé le souhait que la loi, qui résulterait des débats, soit une loi qui permette plutôt qu’une loi qui interdise. Il a enfin insisté sur l’urgence de son adoption afin de permettre une ouverture de l’ensemble du marché à la date du 19 février prochain.

Confiant dans la capacité d’EDF à affronter la concurrence, **M. Jean-Louis Dumont**, rapporteur, a néanmoins souligné que les concurrents du premier producteur d’énergie mondial avaient développé des activités connexes qui mettaient en évidence la force mais aussi la faiblesse de l’entreprise nationale. Il a souhaité connaître, dans cet esprit, la position de M. François Roussely sur l’aménagement du principe de spécialité tel qu’il est prévu dans l’article 42 du projet de loi ainsi que sur sa mise en œuvre durant la période

transitoire qui s'ouvrira le 20 février prochain et s'est enquis des mesures qui devaient être prises afin de ne pas fragiliser EDF durant cette période.

Il a ensuite évoqué le statut du gestionnaire de réseau de transport (GRT) en rappelant avoir proposé dans un récent rapport au Premier ministre que ce dernier prenne la forme d'un établissement public indépendant. Cette option n'ayant pas été retenue, il a demandé au Président d'EDF s'il jugeait que les garanties d'indépendance du gestionnaire étaient suffisantes, notamment pour la nomination de son directeur.

Il s'est également interrogé sur les modalités de fixation des prix applicables sur le futur marché, dont les dimensions seront rapidement élargies à l'ensemble de l'Europe du fait de l'interconnexion des réseaux.

Il a, par ailleurs, souhaité connaître les conséquences de la transposition de la directive sur l'organisation de l'entreprise, en particulier dans le domaine de la maintenance et des investissements sur le réseau de transport.

Évoquant les craintes que pouvait susciter l'étendue des pouvoirs de la Commission de régulation de l'électricité (CRE), il a cité l'arrêt récent par lequel la Cour de cassation avait proscrit la participation d'un rapporteur de la Commission des opérations de bourse aux activités juridictionnelles de cette instance, et invité à en faire une lecture positive en considérant qu'il confirmait l'impossibilité pour le régulateur d'être à la fois juge et partie. Il a souhaité recueillir le sentiment du président d'EDF sur les attributions de la CRE, en particulier dans le domaine de la fixation des tarifs. A cet égard, il a demandé si l'engagement pris par l'entreprise de diminuer les tarifs proposés aux clients non éligibles serait respecté à l'avenir.

Enfin, relevant le souci de l'ensemble des partenaires de renforcer les missions de service public assumées par l'entreprise en direction des plus démunis, il a souhaité obtenir des précisions quant au financement de ces missions et l'organisation des différents mécanismes prévus dans le projet de loi. Sur ce point, il a rappelé que les taxes sur la consommation d'électricité prélevées par les collectivités locales servaient parfois à alimenter le budget général de ces collectivités.

Répondant au Rapporteur, **M. François Roussely** a confirmé qu'en l'absence de loi ou de tout autre texte, l'ensemble des clients immédiatement éligibles pourraient demander à être desservis par d'autres producteurs à partir du 20 février prochain et que se poseraient alors un problème de franchissement des frontières par les producteurs étrangers et un problème d'accès au réseau de transport français. Il a souligné le risque que ferait peser la fermeture éventuelle de nos frontières sur EDF, qui est un exportateur net. Dans le cas d'une ouverture avec l'accès au réseau de transport, il a considéré que la principale difficulté devenait la base légale de la tarification. Il a plaidé, à défaut de loi, pour la définition d'un cadre réglementaire transitoire pour la fixation des tarifs, exposant qu'en l'absence de cadre légal, nos concurrents ne feraient payer à leurs clients que le coût de l'énergie alors qu'EDF est contrainte de facturer en sus les frais de transports et d'assistance.

Le Président d'EDF a, en outre, souligné que les clients éligibles pourraient également s'adresser aux concurrents nationaux de l'entreprise, qui peuvent faire des offres globales, alors qu'EDF, en vertu du principe de spécialité, ne peut aller dans cette voie. Il a cité, à titre d'exemple, les possibilités d'accords entre Usinor et L'Air Liquide et a rappelé l'importance de l'enjeu représenté par les clients éligibles, dont le marché est de 30 milliards de francs.

Évoquant le gestionnaire du réseau de transport (GRT), il a souhaité qu'EDF ne soit pas juge et partie, et affirmé que l'entreprise pouvait soutenir la concurrence dans de bonnes conditions. Il a déploré certaines critiques injustes qui méconnaissent le fait qu'EDF assumait depuis 52 ans sa mission de service public en respectant trois principes : l'impartialité, l'égal accès et la continuité du service public. Il a estimé que l'intégration du GRT dans le cadre de l'entreprise ne le conduirait pas à être complaisant à son égard et invoqué, à l'appui de cette observation, le précédent des relations entre Réseau ferré de France (RFF) et la SNCF. Il a ajouté que la définition des rapports entre la CRE et EDF posait plus un problème culturel qu'un problème juridique, dans la mesure où l'entreprise, nourrie d'une culture d'arbitrage, doit s'habituer à travailler dans un environnement, commun en Europe, de médiation et de régulation. Il s'est déclaré confiant dans l'apport que constituerait à cet égard la pratique des relations avec les autorités de régulation dans le cadre des activités des filiales d'EDF par exemple à Buenos Aires et à Londres.

M. François Roussely a ajouté que si la diminution des tarifs pour les ménages était effectivement inscrite dans le contrat d'entreprise, il ne serait pas raisonnable, face aux entreprises concurrentes, d'afficher la politique des prix prévue dans le secteur éligible. Affirmant que la coupure de courant était la négation même du service public, il a exprimé l'intention de définir des règles de mise à disposition minimale de l'énergie électrique qui ne remettent pas en cause les équilibres économiques de l'entreprise et soient conçues de manière à éviter les abus. Il a par ailleurs jugé que les collectivités locales avaient plutôt vocation à définir une politique de l'énergie, plutôt que considérer l'électricité comme une ressource fiscale, et a souhaité en conséquence l'établissement de relations plus étroites avec les collectivités locales passant par une conception plus active du rôle de concessionnaire d'EDF.

M. Didier Migaud, Rapporteur général, citant le récent rapport public de la Cour des comptes, a interrogé M. François Roussely sur le provisionnement des charges futures du secteur nucléaire.

Répondant sur ce point, **M. François Roussely** a souligné que le système de provisionnement des charges d'amortissement du secteur nucléaire ne répondait à aucune des pratiques suivies en économie dans la mesure où les cycles d'amortissement sont extrêmement longs. Il a ajouté que la règle habituelle constituait en un provisionnement à hauteur de 15 % du coût de construction d'une centrale. Il a évalué à 103 milliards de francs le montant du démantèlement des centrales, la première étant Fessenheim en 2018. Il a indiqué que près de la moitié de cette somme (44,6 milliards de francs) était actuellement provisionnée.

M. Gilbert Gantier, se référant à la date du 20 février, s'est demandé pourquoi le débat que tenait aujourd'hui la commission des Finances n'était pas intervenu plus tôt. Il a ensuite interrogé M. Roussely sur l'évolution de la dette d'EDF, le maintien de la part d'origine nucléaire de la production totale d'électricité, la réalité de l'écart des tarifs d'EDF par rapport à celui des concurrents, et enfin sur la poursuite du programme d'enfouissement des lignes à haute tension.

Après s'être félicité des conditions dans lesquelles était intervenue la récente réorganisation de la direction générale d'EDF, **M. Gérard Fuchs** a demandé à M. François Roussely s'il estimait possible un élargissement de la politique européenne de l'énergie, actuellement concentrée sur la concurrence et la notion européenne de service public consacrée par le traité d'Amsterdam, vers une démarche d'anticipation à échéance de quinze ou vingt ans,

intégrant les questions de coordination des politiques et de sécurité des approvisionnements ; il a souhaité savoir si cette approche était actuellement susceptible d'éveiller l'intérêt d'autres partenaires ou d'autres gouvernements. Il s'est ensuite enquis du calendrier d'élaboration de la prochaine génération de réacteurs nucléaires. Enfin, évoquant de récentes opérations d'achat d'entreprises au Royaume-Uni et en Argentine, il s'est interrogé sur la politique d'EDF en matière d'investissements extérieurs, particulièrement en Europe centrale.

M. Yves Cochet a d'abord demandé si le lancement de la construction de la nouvelle génération de réacteurs nucléaires exigeait une décision politique dès cette année, avant de questionner M. François Roussey sur l'avenir du combustible Mox. Il a ensuite remarqué qu'en France, la politique de l'offre en matière électrique avait été forte, sinon "forcenée", notamment pour la promotion du chauffage électrique et fait observer que ce mode de chauffage était d'ailleurs interdit dans certains pays de l'Union européenne. Il s'est interrogé sur l'impact de ce suréquipement sur les conditions de vie des ménages vivant en grande précarité.

Il a ensuite souhaité recueillir l'avis de M. Roussey sur le concept de "centrale virtuelle" qui consisterait dans la vente aux clients d'EDF de solutions d'économie d'énergie dans le cadre de la politique multi-services. Enfin, après avoir insisté sur la grande concentration des moyens de transport dans le couloir rhodanien, il s'est demandé quelles pouvaient être les conséquences économiques d'un incident sérieux dans une centrale nucléaire située sur cet axe particulièrement vulnérable.

Mme Nicole Bricq, après avoir estimé nécessaire la transposition aujourd'hui engagée de la directive européenne, a demandé des précisions sur la stratégie industrielle suivie par EDF pour promouvoir la diversification des sources d'énergie électrique.

M. Alain Rodet a souhaité des informations sur les rapports entre EDF et la Compagnie nationale du Rhône et sur les possibles diversifications de l'entreprise dans les secteurs des déchets et du chauffage.

Répondant aux différents intervenants, **M. François Roussey** a apporté les précisions suivantes.

– s'il est vrai que EDF n'a pas montré ces dernières années un grand enthousiasme pour la concurrence et la construction européenne, cette attitude relève aujourd'hui du passé. La situation de concurrence est, plus qu'une conséquence de la directive, le fruit de l'évolution du courant des échanges. Il est souhaitable que le droit accepte le fait et ne le gêne pas. Il faut tout faire pour que la réussite d'EDF, observée depuis cinquante ans, ne soit pas contrariée par une entrée médiocre dans une période nouvelle ;

– l'endettement d'EDF lié à la réalisation du programme nucléaire, a été utilisé, dans le passé, comme un élément de régulation des flux macro-économiques ; la cotation triple A due à la présence de l'actionnaire public unique a permis à l'entreprise de s'endetter au moindre coût. Les excellents résultats d'EDF ont permis un désendettement régulier qui a atteint, en 1998, 3,8 milliards de francs.

– la proportion d'électricité d'origine nucléaire se monte actuellement à 82 % du total de la production. Si, à l'échéance de vingt-cinq ans, le volume des réserves et le prix du gaz naturel demeurent à leur niveau actuel, EDF aura besoin de lancer des opérations de construction d'équipements faisant appel au gaz, plutôt que de la simple reproduction des

centrales nucléaires existantes. Il n'existe aucun site susceptible d'accueillir un équipement en énergie hydraulique – seule source significative d'énergie renouvelable – propre à augmenter la part actuelle de cette énergie dans la production. Par conséquent, l'indépendance énergétique sera indiscutablement assurée par le nucléaire, la France n'étant pas, contrairement à d'autres, en situation d'aller vers l'option “ nucléaire zéro ”. Et, pour maintenir ouverte l'option nucléaire, il faut maintenir les capacités d'exploitation et le savoir technique au niveau d'excellence. Les énergies renouvelables n'assureront pas le développement économique du pays, et au demeurant on peut vraiment se demander si l'implantation d'éoliennes serait bien accueillie par l'opinion ;

– les activités du service public ne subventionneront pas l'effort de compétitivité et n'en pâtiront pas. Dans le service public, les tarifs demeureront régulés : les prix des éligibles seront tirés par le marché. Mais il n'y a pas de client captif, car les formes d'énergie répartie donnent à tout client le moyen de choisir d'autres sources d'approvisionnement énergétique ;

– l'enfouissement des lignes conduit à majorer le coût du transport de l'énergie d'au moins cinq fois pour la très haute tension et une fois et demie pour la moyenne tension. Les coûts sont prohibitifs. Les seules opérations envisageables sont locales et doivent être conduites en liaison avec les collectivités locales.

– EDF n'a rien à craindre de la mise en place d'une politique européenne de l'énergie puisqu'elle peut compter sur son savoir-faire et son fort potentiel de recherche (EDF réalise 3 milliards de francs d'investissement et emploie 3.000 chercheurs) ; la mise en place d'une telle politique pourrait permettre, grâce à l'interconnexion des réseaux, de tirer profit des caractéristiques de la situation énergétique de chacun des États membres ; ceux-ci ont en effet chacun leurs atouts : la France ne dispose pas, par exemple, des mêmes réserves de charbon ni des mêmes relations gazières avec la Russie que l'Allemagne ;

– le programme EPR se poursuit normalement, mais il n'est pas possible de déterminer avec précision son calendrier ; on admet communément qu'il faut sept à dix ans pour installer un nouveau réacteur et qu'il est nécessaire de disposer de cinq à six années d'exploitation pour bénéficier du retour d'expérience nécessaire ; il faudra donc, dans les mois ou les années qui viennent, prendre une décision qui aura de fortes répercussions sur l'organisation industrielle dont la France souhaite se doter ; en effet, l'industrie nucléaire est une industrie lourde qui doit se maintenir à un haut niveau d'excellence et ceci suppose le maintien d'investissements réguliers (c'est le cas notamment grâce aux projets en cours en Chine) pour éviter la dispersion des équipes et des bureaux d'études ;

– EDF est présente en Autriche, en Hongrie (où elle dessert 1,6 million de clients), en Suède (où elle détient le tiers du capital du sixième producteur), en Suisse et en Grande-Bretagne ; de plus, elle est fortement présente en Ukraine où elle veille à ce que l'exploitation du parc nucléaire existant et l'abandon progressif du site de Tchernobyl se fasse dans les meilleures conditions de sécurité ;

– depuis l'abandon de Superphénix, le principal atout du combustible Mox est d'offrir une plus grande flexibilité en aval du site du combustible, puisqu'il divise par six la production de déchets ; à ce propos, les capacités existantes d'EDF, de la Cogema et de l'ANDRA permettent une cinquantaine d'années d'exploitation du parc sans que le problème des déchets ne se pose ; pour ce qui est du Mox, il n'y a pas lieu d'aller au delà des objectifs initiaux.

– EDF n’a pas à rougir de la politique qu’elle a menée en matière de chauffage électrique, même si celle-ci ne s’est pas faite toujours dans des conditions parfaites ; aujourd’hui, EDF modifie son offre pour montrer que le chauffage électrique reste adapté au logement social ou au logement collectif et qu’il est possible d’en réduire le coût pour le consommateur ; cependant il est vrai qu’elle doit faire face aux difficultés rencontrées dans certains types de logement, notamment ancien, dans lesquels les charges de chauffage sont parfois élevées ;

– EDF entend développer une nouvelle politique en matière de chauffage électrique, ce qui constitue un bon exemple de “ centrale virtuelle ”, l’ensemble de ses services visant à améliorer l’efficacité énergétique des installations de ses clients ;

– l’accumulation de grands équipements d’infrastructure dans le couloir rhodanien ne saurait être niée, mais il convient de rappeler que les centrales nucléaires ont besoin d’eau et que, dans cette optique, la présence du Rhône constitue un atout incomparable ;

– en ce qui concerne la diversification en direction des énergies renouvelables, il est regrettable que l’on oublie de mentionner l’importance de la contribution de l’électricité hydraulique qui représente 15 % de notre production ; à cette aune, la France est le premier pays pour la place accordée aux énergies renouvelables ; s’agissant des autres énergies de ce type, le dispositif existant est encore balbutiant et les recherches doivent être poursuivies, notamment pour s’assurer de la qualité de l’électricité produite et pour réduire les coûts de production ; ceux-ci sont encore aujourd’hui supérieurs à ceux du parc nucléaire, même s’il est vrai qu’il s’agit encore d’outils expérimentaux ;

– si tous les juristes semblent s’accorder aujourd’hui pour reconnaître à la Compagnie nationale du Rhône le statut de producteur indépendant, il convient encore de déterminer dans quelles conditions elle peut exploiter ses installations et comment s’effectuera le partage de celles-ci ; dans la mesure où EDF en a financé une grande partie, cet effort financier passé devra être pris en compte ;

– EDF n’est pas absente du marché de la propriété et du chauffage urbain, notamment au travers de sa filiale Cogetherm présente sur le marché de la cogénération, mais il est vrai que cela reste encore limité.

Le Président Augustin Bonrepaux s’est félicité que M. François Roussely insiste sur le caractère renouvelable de l’énergie hydraulique, donnée dont il a regretté qu’elle soit trop souvent oubliée. Il s’est interrogé sur la possibilité de développer cette source d’énergie, notamment en réexaminant un certain nombre de grands projets qui ont été abandonnés au cours des dernières années alors qu’ils avaient fait l’objet d’études préalables concluant à leur rentabilité. Remarquant que de nombreux petits projets hydrauliques étaient aujourd’hui portés par des entreprises privées et présentaient donc une rentabilité jugée suffisante, il a estimé que celle-ci résultait avant tout de l’obligation d’achat pesant sur EDF. Dès lors, il s’est interrogé sur l’avenir de cette obligation dans le nouveau contexte de concurrence.

Répondant au Président, **M. François Roussely** a souligné que la montée en puissance du parc nucléaire, qui avait entraîné une diminution des coûts de production, avait suffi à rendre non rentable un certain nombre de projets énergétiques, en matière hydraulique comme de cogénération. Il a précisé qu’un réexamen des projets suspendus serait concevable si l’on estimait souhaitable un rééquilibrage de la structure de notre production électrique en faveur des énergies non nucléaires. Il a admis la légitimité de l’obligation

d'achat lorsqu'elle porte sur de petits projets qui ne pourraient pas voir le jour sans elle ou lorsqu'il s'agit, dans une première étape, de donner une crédibilité industrielle à certains investissements. Il a indiqué qu'elle n'est plus justifiée, par contre, dans le cas de projets de plus grande importance qui trouvent seuls leur équilibre financier et qu'elle conduit EDF à acheter une énergie dont elle n'a pas besoin et à des coûts supérieurs à ses propres coûts de production.

B.— EXAMEN du projet

Au cours de sa séance du 10 février 1999, la Commission a procédé à l'examen pour avis, sur le rapport de **M. Jean-Louis Dumont**, du **projet de loi relatif à la modernisation et au développement du service public de l'électricité (n° 1253)**.

Après avoir rappelé qu'une mission lui avait été confiée par le Premier ministre sur la future organisation électrique de la France, **M. Jean-Louis Dumont**, rapporteur pour avis, a présenté le projet de loi comme un acte permettant certes de transcrire la directive du 19 décembre 1996 mais aussi comme un moyen de donner à EDF les possibilités de se moderniser afin d'affronter l'ouverture du marché à la concurrence. Il a souligné que, si l'entreprise pouvait être considérée comme le premier producteur mondial d'électricité, elle risquait cependant de se heurter à des difficultés non négligeables, en l'absence de développement d'activités connexes, destinées à favoriser la présentation d'une offre globale à ses clients.

Il a insisté sur la volonté politique exprimée par le Premier ministre de mettre en place un régulateur indépendant et fort sur le marché de l'électricité. Il a par ailleurs constaté que le débat sur l'ouverture du service public avait été largement lancé naguère par un colloque, tenu à la Cité des sciences de La Villette, à l'initiative des cinq fédérations nationales de l'énergie, et que cette manifestation avait attesté de l'intérêt du personnel pour l'ouverture de ce marché et ses implications.

Rappelant que la saisine de la commission des Finances pouvait, en particulier, se prévaloir du précédent de la loi de nationalisation de 1946, il a inscrit sa démarche du moment dans le droit fil de la mission qui lui avait été confiée en 1998 par le Premier ministre. Il a, en outre, appelé l'attention sur l'adoption récente de la directive sur la libéralisation du marché du gaz, qui ouvre un nouveau chantier, cinquante ans après l'adoption de la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation du gaz et de l'électricité. Il a insisté sur la valeur de référence de cette dernière loi, largement admise, quelles que soient les opinions politiques, et dont la souplesse avait permis le développement de l'entreprise EDF, tout en reconnaissant que ses dispositions relatives aux collectivités locales avaient été imparfaitement appliquées.

M. Jean-Louis Dumont a situé, au delà de la nécessité juridique de la transposition, l'enjeu du débat dans la modernisation de l'entreprise et son ouverture au marché, conditions pour qu'EDF continue son développement. Il a estimé que le projet permettait une meilleure prise en compte de sa situation, en rompant notamment avec une certaine monoculture qui avait pu caractériser sa vie jusqu'à présent, et que la récente réorganisation des instances de direction n'avait fait que renforcer ses capacités d'adaptation.

Le Rapporteur a ensuite énuméré les quatre thèmes sur lesquels sa réflexion avait plus spécialement porté :

- le statut du gestionnaire du réseau de transport ;
- l’indépendance du régulateur du marché de l’électricité. A cet égard, il a indiqué avoir suggéré une saisine de la commission du Plan du Conseil économique et social sur le thème de la régulation à la française, afin, notamment, de prendre en considération l’avis récemment rendu par la Cour de cassation sur la procédure de sanction suivie devant la Commission des opérations de bourse ;
- le rôle dans le système de distribution de l’électricité des collectivités locales, auxquelles doivent être reconnus en tant qu’autorités concédantes, un véritable contrôle du service rendu par le concessionnaire et un réel pouvoir de négociation et de proposition.
- enfin, l’affirmation du service public de l’électricité sur laquelle il y a unanimité, notamment pour les actions en faveur des personnes les plus démunies.

Revenant sur la question du gestionnaire du réseau de transport, le Rapporteur a évoqué la proposition, contenue dans son rapport au Premier ministre, de créer un deuxième établissement public, distinct d’EDF. Constatant que cette proposition n’avait pas recueilli l’assentiment, il a estimé, à tout le moins, nécessaire de concevoir la mise en œuvre du dispositif retenu par le projet de loi de manière qu’EDF soit préservé contre d’éventuelles critiques, en cas d’impossibilité d’accès au réseau, par exemple. Compte tenu de l’aspect contentieux d’un tel risque, il a mis l’accent sur l’importance de garantir l’indépendance du gestionnaire dès lors qu’il restait intégré à l’entreprise nationale. Il a jugé que cette préoccupation devrait conduire à une précision suffisante dans la délimitation du périmètre du gestionnaire, à tous les stades de ses interventions, y compris à celui des ajustements qu’il serait inévitablement amené à réaliser, au mieux des intérêts économiques des utilisateurs du réseau qu’ils soient ou non éligibles.

Il a ensuite évoqué le rôle de la Commission de régulation de l’électricité (CRE), qu’il a assimilée à “ un juge de paix ” du service public et de la concurrence. Il a considéré que la reconnaissance d’un tel rôle devait conduire à lui accorder des moyens suffisants pour assurer ses missions de manière indépendante et efficace. Il a justifié par ce souci d’efficacité sa proposition de mettre en place une procédure de conciliation devant la Commission préalable à toute saisine en cas de conflit survenant sur le marché de l’électricité.

Il s’est prononcé en faveur d’une affirmation vigoureuse par la loi d’un véritable droit à l’électricité pour tous, ajoutant que des mécanismes de financement des missions de service public étaient prévus dans le projet de loi. Abordant enfin les taxes aujourd’hui perçues par les collectivités, sur la consommation d’électricité, il a estimé choquant que leur produit soit versé au budget général des communes et des départements et ne soit pas directement affecté à la réalisation des travaux d’amélioration des services de distribution, de programmes d’enfouissement ou de toute action susceptible d’assurer la qualité de l’électricité.

M. François d’Aubert, tout en reconnaissant l’importance du projet de loi pour l’évolution du marché de l’électricité, en a jugé l’économie générale peu conforme à l’esprit de la directive européenne.

Il a, en particulier, dénoncé le caractère doublement discriminatoire des dispositions du texte relatives à l’éligibilité. Tout d’abord, il a relevé qu’en l’état actuel, seules quatre cents unités de production, correspondant à quarante grands groupes industriels, pouvaient en profiter, et que de ce fait, les PME-PMI étaient écartées du bénéfice de la baisse des prix

potentiellement liée à l'ouverture de la concurrence. En second lieu, il a estimé que, contrairement à ce que prévoit le projet de loi, les collectivités locales devraient être naturellement éligibles au libre choix de leurs fournisseurs, et que celles qui disposent de leur propre système de production d'électricité, via, notamment, la cogénération, devraient pouvoir directement acheter au concessionnaire du système l'électricité ainsi produite. Il s'est, en conséquence, prononcé pour un élargissement important de la catégorie des éligibles.

Abordant la question du gestionnaire de réseau, il a fait remarquer que le projet de loi, s'il prévoyait l'exercice indépendant de la fonction, n'instituait pas une autorité autonome et s'est dès lors interrogé sur le statut du personnel affecté à ce gestionnaire, sur son lien de dépendance par rapport à EDF, sur sa compétence dans le domaine de la tarification. Il a déploré, globalement, que l'indépendance statutaire du gestionnaire de réseau ne soit pas assez garantie par la loi.

M. François d'Aubert a enfin considéré que le projet de loi avait été prioritairement conçu pour protéger EDF, comme si l'on ne souhaitait pas la venue d'autres producteurs sur le marché. Pour sa part, il jugé que la concurrence, dès lors qu'elle se traduit par une baisse des prix, était de beaucoup préférable, sous réserve naturellement que des prestations minimales soient assurées, au titre du service public, aux personnes en situation de précarité.

M. Louis Mexandeau s'est ému des propos de M. François d'Aubert qui impliquaient une dérégulation totale du marché de l'électricité.

En réponse à M. Louis Mexandeau, **M. François d'Aubert** a affirmé que l'évolution du secteur des télécommunications faisait précisément justice, *a posteriori*, des craintes exprimées par ceux qui avaient annoncé un bouleversement de ce secteur à la suite de sa déréglementation sans tenir compte des possibilités ouvertes par l'évolution des techniques. Il a regretté que le projet de loi prenne une direction totalement opposée, tout en saluant l'astuce de la technique qui consiste à imposer aux producteurs privés de calquer leurs statuts sociaux sur ceux d'EDF et de définir une programmation pluriannuelle des investissements, de manière à alourdir ainsi la charge de concurrents éventuels.

M. Gérard Saumade a rappelé que les périodes de croissance de l'économie nationale avaient toujours coïncidé avec un rôle majeur de l'État dans l'investissement, comme au temps de Colbert, Napoléon III ou Georges Pompidou. Il a mis en relief la place incontestable d'EDF dans le développement de l'économie française. Saluant le caractère protecteur du projet de loi, dont il s'est demandé s'il ne pouvait pas être encore renforcé, il a évoqué, en s'appuyant sur l'exemple de vidéopôle, filiale d'EDF cédée à un investisseur américain, les conséquences néfastes d'une déréglementation totale et a au contraire plaidé pour une démarche qui consacre la place d'EDF, et de la France, dans l'ensemble européen.

Répondant aux intervenants, **M. Jean-Louis Dumont**, rapporteur pour avis, a tout d'abord admis que la France transcrivait avec retard la directive communautaire. Il s'est félicité des conditions dans lesquelles la directive avait été négociée, qui avaient permis de prendre en compte la spécificité française, unique en Europe et d'inscrire dans le texte la faculté pour les États membres d'imposer aux entreprises d'électricité des obligations de service public. Rappelant l'existence d'un tarif unique, sur l'ensemble du territoire, pour les clients non éligibles, il a évoqué les engagements de baisse inscrits dans le contrat d'entreprise.

Le Rapporteur fait valoir que l'ouverture du marché permettrait à EDF d'affronter à égalité de chances ses principaux concurrents sur le marché de l'électricité, et de répondre ainsi à

la tendance croissante des grandes entreprises à externaliser leurs services et à réclamer des propositions globales.

M. Jean-Louis Dumont a ensuite rappelé que l'ouverture du marché de l'électricité connaîtrait une nouvelle étape en 2006. Notant la rapidité avec laquelle certains pays, comme l'Italie, était allés, et très loin, dans la déréglementation de leur marché, il a souligné que les exportations d'électricité constituaient le troisième poste bénéficiaire de la balance française des paiements et que leur développement n'allait pas sans l'acceptation d'une certaine réciprocité sur notre territoire. Faisant remarquer que la société Air Liquide avait emporté le marché d'Usinor Dunkerque parce que son offre comportait la fourniture d'oxygène, il a vu dans cet épisode une illustration des chances de compétitivité que donnerait à EDF la possibilité future de présenter également une offre globale de services. A propos des PME-PMI, il n'a pas exclu un certain élargissement des critères d'éligibilité. Il a précisé que Réseau Ferré de France était éligible, et s'est déclaré personnellement favorable à un élargissement de l'éligibilité chaque fois qu'elle favoriserait l'accès à des ressources en énergie moins chères et permettrait ainsi de promouvoir le transport en commun.

Le Rapporteur a souligné que les collectivités locales souhaitaient avant tout bénéficier de capacités de négociation, qu'elles ne trouvaient aujourd'hui pas dans la procédure de renouvellement de la concession. Il s'est cependant interrogé sur l'opportunité d'inclure dans le secteur éligible le service public de l'éclairage, se prononçant pour une ouverture maîtrisée qui garantisse les équilibres existants. Réaffirmant la nécessité de garantir également la programmation pluriannuelle à long terme, il s'est prononcé en faveur de l'autoproduction par les collectivités locales, à condition que cette production, obtenue à partir de ressources propres, soit limitée à l'usage de leurs services, par exemple à la production de chaleur en faveur de l'habitat social. Il a estimé que, pour les collectivités locales, le projet de loi ne touchait pas aux principes de la loi de 1946 mais leur ouvrait de nouvelles perspectives d'application. Il s'est interrogé sur la traduction de la dérégulation dans les prix, faisant état d'études qui ne lui attribuaient pas un effet systématiquement baissier. Il a enfin souligné que les critiques à l'encontre d'une éventuelle surcapacité de production en France n'étaient guère pertinentes, dans la mesure où notre niveau de production garantissait à notre pays la sécurité de son approvisionnement en énergie alors que d'autres, après avoir volontairement limité leur capacité de production, s'étaient trouvés en grande difficulté.

La Commission a ensuite procédé à l'examen des articles du projet de loi.

TITRE PREMIER

Le service public de l'électricité

Article premier : Définition du service public de l'électricité

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à assurer un droit à l'électricité pour tous, puis a émis *un avis favorable* à l'adoption de cet article ainsi modifié.

La Commission a ensuite émis *un avis favorable* à l'adoption de l'**article 2** (*Missions du service public de l'électricité*).

Article 3 : *Mise en œuvre et contrôle des missions de service public*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur tendant à insérer des comités régionaux de la distribution de l'électricité dans la nouvelle organisation du secteur, puis a émis *un avis favorable* à l'adoption de cet article ainsi modifié.

La Commission a émis *un avis favorable* à l'adoption des **articles 4** (*Tarifs et plafonds de prix*) **et 5** (*Mécanismes de compensation*).

TITRE II

La production d'électricité

La Commission a émis *un avis favorable* à l'adoption des **articles 6** (*Programmation pluriannuelle des investissements*), **7** (*Autorisation d'exploiter*), **8** (*Appels d'offres*), **9** (*Critères d'attribution des autorisations et d'élaboration des conditions des appels d'offres*) **et 10** (*Obligation d'achat d'électricité incombant à EDF*).

Article 11 : *Rôle des collectivités territoriales en matière de production d'électricité*

La Commission a *adopté* deux amendements du rapporteur, visant, d'une part, à permettre aux collectivités locales de produire elles-mêmes l'électricité destinée à alimenter leurs propres services et établissements, et, d'autre part, à étendre l'éligibilité à l'ensemble des distributeurs non nationalisés, dès lors qu'ils sont dotés de la personnalité morale.

Puis la Commission a émis *un avis favorable* à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Elle a également émis *un avis favorable* à l'adoption de l'**article 12** (*Possibilité offerte aux producteurs de compléter leur offre*).

TITRE III

Le transport et la distribution d'électricité

Chapitre premier : Le transport d'électricité

Article 13 : *Statut du gestionnaire du réseau public de transport d'électricité*

La Commission a examiné un amendement du rapporteur tendant à confier au ministre chargé de l'énergie la nomination du directeur du service gestionnaire du réseau public de transport (SGRT).

Le Président Augustin Bonrepaux s'est demandé si une telle modification ne risquait pas

d'entraîner les blocages comparables à ceux qu'EDF avait connu dans un passé récent.

M. Jean-Louis Dumont, rapporteur pour avis, a observé qu'il ne s'agissait ici que de désigner le directeur d'un service indépendant et intervenant dans le seul secteur du transport.

La Commission a *adopté* cet amendement, ainsi que deux amendements du rapporteur pour avis, visant, l'un, à assurer la communication des comptes du SGRT à toute personne qui en fait la demande, l'autre, à confier le pouvoir financier au seul directeur du SGRT.

Puis la Commission a émis *un avis favorable* à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 14 : *Missions du gestionnaire du réseau public de transport*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur précisant le périmètre d'intervention du SGRT et renforçant son indépendance fonctionnelle.

La Commission a émis *un avis favorable* à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Puis la Commission a émis *un avis favorable* à l'adoption des **articles 15** (*Modalités d'action du gestionnaire du réseau public de transport*) et **16** (*Sanction du gestionnaire du réseau public de transport en cas de transmission d'informations confidentielles*).

Chapitre II : La distribution d'électricité

La Commission a émis *un avis favorable* à l'adoption des **articles 17** (*Rôle des collectivités territoriales en matière de distribution d'électricité*), **18** (*Gestion des réseaux publics de distribution d'électricité*), **19** (*Missions des gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité*) et **20** (*Sanction des gestionnaires des réseaux publics de distribution en cas de transmission d'informations confidentielles*).

Chapitre III : La sécurité des réseaux

La Commission a émis *un avis favorable* à l'adoption de l'**article 21** (*Mesures de sauvegarde*).

TITRE IV

L'accès aux réseaux publics d'électricité

La Commission a émis *un avis favorable* à l'adoption des **articles 22** (*Consommateurs éligibles*) et **23** (*Droit d'accès au réseau*).

Article 24 : *Lignes directes*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur imposant des contraintes identiques

en matière d'environnement pour la construction de lignes privées et de lignes publiques, puis a émis *un avis favorable* à l'adoption de cet article ainsi modifié.

TITRE V

La dissociation comptable et la transparence de la comptabilité

La Commission a émis *un avis favorable* à l'adoption des **articles 25** (*Règles comptables applicables à EDF, aux distributeurs non nationalisés et à la Compagnie nationale du Rhône*), **26** (*Obligations comptables des autres sociétés*) et **27** (*Droit d'accès à la comptabilité et aux informations financières*).

TITRE VI

La régulation

Avant l'article 28

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur définissant les missions et le champ de compétences de la Commission de régulation de l'électricité (CRE).

Puis la Commission a émis *un avis favorable* à l'adoption des **articles 28** (*Composition et statut de la Commission de régulation de l'électricité*), **29** (*Commissaire du Gouvernement auprès de la Commission de régulation de l'électricité*) et **30** (*Fonctionnement de la Commission de régulation de l'électricité*).

Article 31 : *Consultation de la Commission de régulation de l'électricité sur les projets de règlement*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur associant la CRE, à la demande du ministre chargé de l'électricité, à la préparation de la position française dans les négociations internationales et communautaires, puis a émis *un avis favorable* à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 32 : *Relations avec les assemblées et rapport annuel d'activité*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur autorisant la CRE à émettre, dans son rapport annuel, des suggestions en vue d'améliorer les textes applicables au marché de l'électricité, puis a émis *un avis favorable* à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 33 : *Pouvoirs d'enquête*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur renforçant les pouvoirs d'investigation de la CRE, puis a émis *un avis favorable* à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 34 : *Respect du secret professionnel*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur tirant les conséquences, pour les sanctions à l'égard des opérateurs prononcées par la CRE, de l'arrêt récent de la Cour de Cassation concernant la Commission des opérations de bourse, puis a émis *un avis favorable* à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 35 : *Pouvoir réglementaire de la Commission de régulation de l'électricité*

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur, puis a émis *un avis favorable* à l'adoption de cet article ainsi modifié.

La Commission a émis *un avis favorable* à l'adoption de l'**article 36** (*Litiges d'accès aux réseaux et voies de recours*).

Avant l'article 37

La Commission a examiné un amendement du rapporteur ouvrant la saisine de la CRE à titre de conciliation.

M. Dominique Baert s'est demandé s'il ne valait mieux pas attendre que la CRE fasse ses preuves et si cet amendement ne conduisait pas à confondre régulation et arbitrage.

M. Jean-Louis Dumont, rapporteur pour avis, a observé que cette solution était conforme à celle retenue pour l'Autorité de régulation des télécommunications (ART) et qu'il fallait s'assurer, au cours de la période transitoire, que le périmètre de l'opérateur public soit respecté.

M. Jacques Guyard a estimé que le fonctionnement de l'ART était satisfaisant.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Puis elle a émis *un avis favorable* à l'adoption de l'**article 37** (*Relations entre le Conseil de la concurrence et la Commission de régulation de l'électricité*).

Article 38 : *Pouvoir de sanction de la Commission de régulation de l'électricité*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur tirant les conséquences de l'amendement adopté à l'article 33, puis a émis *un avis favorable* à l'adoption de cet article ainsi modifié.

La Commission a émis *un avis favorable* à l'adoption des **articles 39** (*Pouvoirs de sanction du ministre*) et **40** (*Dispositions pénales*).

Article 41 : Recherche et constatation des infractions à la loi

La Commission a *adopté* un amendement de conséquence présenté par le rapporteur, puis a émis *un avis favorable* à l'adoption de cet article ainsi modifié.

TITRE VII

L'objet d'Électricité de France

La Commission a émis *un avis favorable* à l'adoption des **articles 42** (*Aménagement du principe de spécialité d'EDF*), **43** (*Développement de la négociation collective de branche*), **44** (*Transparence comptable en matière de protection sociale*), **45** (*Collecte et publication des informations statistiques*), **46** (*Coûts échoués*), **47** (*Révision des contrats entre EDF ou un distributeur non nationalisé et un client éligible*), **48** (*Révision des contrats conclus entre Electricité de France et les producteurs d'électricité*), **49** (*Révision des contrats de concession et des règlements de service des régies*), **50** (*Adaptation de certaines dispositions de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946*), **51** (*Abrogation de dispositions législatives et réglementaires*) et **52** (*Abrogation de dispositions relatives à l'outre-mer*).

Puis elle a émis *un avis favorable* à l'adoption de l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

M. Christian Cuvilliez a tenu à indiquer que les commissaires du groupe communiste n'avaient pas pris part aux votes, dans la mesure où celui-ci n'a pas encore achevé sa réflexion sur ce texte, notamment quant au moment choisi pour en discuter alors que son Président s'apprête à demander s'il est possible de renégocier la directive communautaire.

Le Président Augustin Bonrepaux a fait observer que les échéances imposaient un examen rapide du texte et que si EDF conquiert des marchés extérieurs, il n'était pas illégitime d'accepter un certain degré de réciprocité. Il a jugé le texte très équilibré et indispensable au développement d'EDF, relevant que certains considéraient même qu'il protégeait excessivement le service public.

M. Jean-Louis Dumont, rapporteur pour avis, a estimé que le texte constituait une première étape importante permettant à EDF d'aller plus loin aussi bien dans ses missions de service public que sur le marché de l'électricité.

amendements adoptés PAR LA commission

Article premier

● **Amendement n° 378 présenté par M. Jean-Louis Dumont, rapporteur pour avis, et M. Michel Destot**

Au début de l'avant dernier alinéa de cet article, après les mots : “ Il concourt à la cohésion sociale ”, insérer les mots : “ en assurant le droit à l'électricité pour tous ”.

*

* *

Article 3

● **Amendement n° 379 présenté par M. Jean-Louis Dumont, rapporteur pour avis, et M. Michel Destot**

I. - Compléter cet article par le paragraphe suivant :

“ II.– Il est créé, dans chaque région administrative, un comité régional de la distribution de l'électricité, placé auprès du conseil économique et social.

“ Il est composé de représentants des usagers domestiques, des usagers professionnels éligibles et non éligibles, des collectivités locales, des opérateurs de distribution d'électricité et de chaque organisme syndical représentatif au plan national.

“ Il est saisi de toutes les questions relatives à la distribution de l'électricité. Il est notamment consulté sur le programme des travaux de distribution de la région.

“ Tous les documents relatifs à la consommation et au montant des recettes lui sont fournis annuellement. Il examine, en particulier, les rapports de contrôle établis par les autorités concédantes.

“ Il établit, chaque année, un rapport d'activité portant notamment sur la qualité du service public. Il transmet ce rapport à la Commission de régulation de l'électricité.

“ Un décret fixe sa composition ainsi que *son mode de fonctionnement.* ”

*

* *

Article 11

·Amendement n° 380 présenté par M. Jean-Louis Dumont,

rapporteur pour avis, et M. Michel Destot

Dans le deuxième alinéa de cet article, substituer aux mots : “ outre les possibilités ouvertes par le 4ème alinéa de l’article 8 de la loi du 8 avril 1946 précitée ” les mots : “ outre la production pour l’approvisionnement **de leurs services et établissements** ”.

·Amendement n° 381 présenté par M. Jean-Louis Dumont,

rapporteur pour avis, et M. Michel Destot

Dans le II de cet article, substituer aux mots : “ autres que ceux qui sont gérés en régie ou par une société d’économie mixte ” les mots : “ et dotés *de la personnalité morale* ”.

*

* *

Article 13

· Amendement n° 382 présenté par M. Jean-Louis Dumont,

rapporteur pour avis, et M. Michel Destot

Substituer à l’avant-dernier alinéa de cet article les quatre alinéas suivants :

“ Son directeur est nommé pour six ans par le ministre chargé de l’énergie, après avis de la Commission de régulation de l’électricité. Il ne peut être mis fin de manière anticipée à ses fonctions, dans l’intérêt du service, que dans les mêmes formes. A l’expiration de ses fonctions et pendant un délai de cinq ans, il ne peut occuper des fonctions de direction au sein d’Electricité de France.

“ Il est responsable du caractère non discriminatoire des décisions prises pour l’exécution des missions prévues aux articles 2, 14, 15 et 23 de la présente loi.

“ Il rend compte de ses activités, notamment du bilan prévisionnel mentionné à l’article 6 de la présente loi, devant la Commission de régulation de l’électricité.

“ Sous cette réserve, il est tenu à la confidentialité sur le contenu du bilan prévu à l’article 6, sauf décision contraire, **motivée, du ministre destinataire.** ”

·Amendement n° 383 présenté par M. Jean-Louis Dumont,

rapporteur pour avis, et M. Michel Destot

Compléter le dernier alinéa de cet article par la phrase suivante :

“ Cette dernière en assure la communicatiouv à **toute personne en faisant la demande.** ”

Amendement n° 384 présenté par M. Jean-Louis Dumont,

rapporteur pour avis, et M. Michel Destot

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

“ Le directeur du service gestionnaire du réseau public de transport est seul responsable de la gestion de ce service et dispose, à ce titre, du pouvoir d'engager les dépenses liées à son fonctionnement et à l'*accomplissement* **δ ses missions.** ”

*

* *

Article 14

• **Amendement n° 385 présenté par M. Jean-Louis Dumont,**

rapporteur pour avis, et M. Michel Destot

Substituer aux deux premiers alinéas de cet article les alinéas suivants :

“ Le service gestionnaire du réseau public de transport exploite, entretient et développe le réseau public de transport d'électricité. Il met en oeuvre les activités de recherche et développement associées.

“ Il établit le schéma directeur de développement du réseau public de transport, qui est soumis à l'approbation du ministre chargé de l'énergie après avis de la Commission de régulation de l'électricité. Il réalise les investissements qui en résultent.

“ Il facture le prix du transport aux utilisateurs du réseau.

“ Pour l'exercice de ses missions, il bénéficie de l'autonomie de ses moyens humains, techniques et financiers. ”

*

* *

Article 24

· **Amendement n° 386 présenté par M. Jean-Louis Dumont,**

rapporteur pour avis, et M. Michel Destot

Compléter cet article par les alinéas suivants :

“ Les autorisations sont délivrées pour une durée ne pouvant pas excéder 20 ans. Elles sont toutefois renouvelables dans les mêmes conditions.

“ Les autorisations initiales et les renouvellements d’autorisation sont accordés sous réserve du respect de dispositions concernant l’intégration visuelle des lignes directes dans l’environnement, identiques à celles contenues dans les cahiers des charges des concessions ou dans les règlements de service des régions, applicables aux réseaux publics dans les territoires concernés.

“ Les titulaires d’autorisation doivent déposer les parties aériennes des ouvrages quand celles-ci ne sont pas exploitées pendant plus de 18 mois consécutifs. Cette dépose doit être effectuée dans le délai de 3 mois à compter de l’expiration *de cette période de 18 mois.* ”

*

* *

Article additionnel, avant l’article 28

· **Amendement n° 387 présenté par M. Jean-Louis Dumont,**

rapporteur pour avis, et M. Michel Destot

Insérer l’article suivant :

“ Art. 28 A. – Il est créé une Commission de régulation de l’électricité ayant pour mission de contrôler le respect de l’égalité de traitement des acteurs sur le marché de l’électricité.

“ 1° CARSPECIAUX 45 \f "Symbol" \s 10 De façon coordonnée avec les collectivités locales concédantes, elle s’assure du respect des missions et obligations de service public ainsi que des engagements pris à l’égard des consommateurs et contrôle la qualité de l’électricité.

“ 2° CARSPECIAUX 45 \f "Symbol" \s 10 Elle est garante de la bonne mise en oeuvre de la programmation pluriannuelle des investissements, établie par l’Etat. Dans ce cadre, elle publie les déclarations d’intention et organise les appels d’offre.

“ 3° CARSPECIAUX 45 \f "Symbol" \s 10 Elle est compétente en particulier pour le règlement des litiges relatifs à l’accès aux réseaux de transport et de distribution d’électricité, à la délivrance des autorisations ou à des refus d’achat d’électricité. Elle contrôle les abus de position dominante, notamment ceux réalisés au détriment des consommateurs, ainsi que tout comportement prédateur, subventions croisées ou pratiques discriminatoires. Elle contrôle la conformité des comptabilités aux dispositions de la présente loi.

“ 4° CARSPECIAUX 45 \f "Symbol" \s 10 A la demande du Gouvernement, elle donne des avis dans les domaines prévus par la présente loi.

“ 5° CARSPECIAUX 45 \f "Symbol" \s 10 Elle fixe les tarifs prévus à l'article 4 de la présente loi.

“ 6° CARSPECIAUX 45 \f "Symbol" \s 10 Elle publie un rapport annuel ainsi que tout rapport dont la rédaction lui paraît nécessaire en vue de l'amélioration du fonctionnement du marché ou relevant un dysfonctionnement grave sur ce marché.

“ Pour l'accomplissement de ses missions, un observatoire des prix, mentionné à l'article 4, et un observatoire de la qualité et du service public sont placés auprès de la Commission de régulation de l'électricité.

“ 7° CARSPECIAUX 45 \f "Symbol" \s 10 Elle communique ses avis, décisions et agréments à toute *personne qui en fait la demande.* ”

*

* *

Article 31

Amendement n° 388 présenté par M. Jean-Louis Dumont,

rapporteur pour avis, et M. Michel Destot

Rédiger ainsi cet article :

“ La Commission de régulation de l'électricité est consultée sur les projets de loi, de décret ou de règlement relatifs au secteur de l'électricité.

“ La Commission est associée, à la demande du ministre chargé de l'électricité, à la préparation de la position française dans les négociations internationales dans le domaine de l'électricité. Elle participe, à la demande du ministre chargé de l'énergie, à la représentation française dans les organisations internationales et communautaires *compétentes en ce domaine.* ”

*

* *

Article 32

Amendement n° 389 présenté par M. Jean-Louis Dumont,

rapporteur pour avis, et M. Michel Destot

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

“ La Commission de régulation de l'électricité peut suggérer dans ce rapport toute modification législative ou réglementaire que lui paraissent appeler les évolutions du secteur de l'électricité et le *développement de la concurrence.* ”

*

* *

Article 33

Amendement n° 390 présenté par M. Jean-Louis Dumont,
rapporteur pour avis, et M. Michel Destot

Avant le premier alinéa de cet article, insérer l'alinéa suivant :

“ Pour l'accomplissement des *missions* qui lui sont confiées dans l'article 27 bis, la Commission de régulation de l'électricité peut recueillir toutes les informations nécessaires auprès des ministres chargés de l'économie et de l'énergie ainsi qu'auprès des opérateurs intervenant sur *le marché de l'électricité.* ”

*

* *

Article 34

Amendement n° 391 présenté par M. Jean-Louis Dumont,

rapporteur pour avis, et M. Michel Destot

Après la première phrase de cet article, insérer la phrase suivante : “ Afin de respecter les droits de la défense, ils ne peuvent participer successivement aux poursuites, à l'instruction et au délibéré des *décisions de la Commission.* ”

*

* *

Article 35

Amendement n° 392 présenté par M. Jean-Louis Dumont,

rapporteur pour avis, et M. Michel Destot

Dans le premier alinéa de cet article, substituer aux mots : “ peut préciser ” les mots : “ *précise, en tant que de besoin,* ”.

*

* *

Article additionnel, après l'article 36

Amendement n° 393 présenté par M. Jean-Louis Dumont,

rapporteur pour avis, et M. Michel Destot

Insérer l'article suivant :

“ Art. 36 bis. – La Commission de régulation de l'électricité peut être saisie d'une demande de conciliation en vue de régler les litiges entre opérateurs ne relevant pas de l'article 36, par toute personne physique ou morale concernée ou par le ministre chargé de l'énergie. Elle favorise alors toute solution de conciliation.

“ La Commission de régulation de l’électricité informe de l’engagement de la procédure de conciliation le Conseil de la concurrence qui, s’il est saisi des mêmes faits, doit surseoir à statuer.

“ En cas d’échec de la conciliation, le président de la Commission de régulation de l’électricité saisit le Conseil de la concurrence, si le *litige relève de sa compétence.* ”

*

* *

Article 38

Amendement n° 394 présenté par M. Jean-Louis Dumont,

rapporteur pour avis, et M. Michel Destot

Après le sixième alinéa (2°) de cet *article*, insérer les alinéas suivants :

“ 2° bis.— En cas de manquement aux obligations de *fourniture* de renseignements prévues à l’article 27 bis, la Commission de régulation de l’électricité met en demeure de s’y conformer dans un délai déterminé.

“ Lorsque l’intéressé ne se conforme pas à cette mise en demeure dans le délai fixé ou fournit des renseignements incomplets ou erronés, la Commission de régulation de l’électricité peut prononcer à son encontre *les sanctions prévues au 1°.* ”

*

* *

Article 41

Amendement n° 395 présenté par M. Jean-Louis Dumont,

rapporteur pour avis, et M. Michel Destot

Dans le premier alinéa de cet article, supprimer les mots : “ les fonctionnaires habilités par le ministre chargé de l’énergie et ”.

laisser la page **blanche sans numérotation**

ANNEXES

ANNEXE 1

SCHÉMA D'ORGANISATION DU NOUVEAU
MARCHÉ
DE L'ÉLECTRICITÉ

schéma

ANNEXE 2

**ORGANISATION ACTUELLE DU SYSTÈME ÉLECTRIQUE
FRANÇAIS : LES GRANDES MASSES FINANCIÈRES**

L'essentiel de cette note provient d'un travail réalisé en 1998 pour le compte du réseau des agences régionales de l'énergie et de l'environnement (RARE)

par le consultant ICE

LES GRANDES MASSES FINANCIÈRES

Les produits d'EDF directement liés à la vente d'électricité étaient de 184 milliards de francs en 1996. En ajoutant les produits annexes de l'entreprise, soit environ 7 milliards de francs, on parvient à un chiffre d'affaires de 191 milliards de francs en 1996. En raison principalement de la douceur du climat, le chiffre d'affaires d'EDF a diminué en 1997 pour atteindre un montant de 186 milliards de francs.

En 1997, l'entreprise a consacré :

<ul style="list-style-type: none"> – entre 32 et 47 milliards de francs selon les années à l'achat de combustibles et aux provisions associées ; – 42 milliards de francs aux charges de personnel, qui comprennent notamment les rémunérations principales (25 milliards de francs), les versements liés aux pensions (11 milliards de francs), les cotisations sociales (4 milliards de francs) et le 1 % patronal ; – 14,5 milliards de francs aux impôts, taxes et versements assimilés dont près de 2 milliards de francs de versement au FACE ;
--

<p>– environ 45 milliards de francs de dépenses diverses qui regroupent principalement les charges d'entretien et de réparation (9 milliards de francs), les travaux et prestations (10 milliards de francs), les achats de matériel (11 milliards de francs) et les services extérieurs divers (6 milliards de francs).</p> <p>Une décomposition différente des dépenses permet de relever que :</p> <ul style="list-style-type: none"> – les dépenses commerciales, d'un montant de l'ordre de 800 millions de francs par an jusqu'en 1992, ont diminué conformément au contrat d'objectifs conclu pour la période de 1993-1996, pour atteindre un montant de 500 millions de francs par an ; – les investissements se montent à environ 27 milliards de francs par an. Conformément aux engagements entre EDF et l'État, ces investissements sont consacrés, pour l'essentiel, au programme d'action pour la réduction des émissions atmosphériques à hauteur d'environ 1 milliard de francs par an ainsi qu'à l'amélioration de la qualité de l'électricité (réseaux haute, moyenne et basse tensions), à raison d'environ 17 milliards de francs par an. Par 		Réalisations 1997	Probable 1998	<i>Prévisions 1999</i>
---	--	------------------------------	--------------------------	----------------------------

Les performances de l'entreprise ont largement bénéficié à plusieurs catégories d'acteurs, à commencer par les consommateurs qui ont profité de diminutions tarifaires de l'ordre de 1,5 % par an sur la période 1993-1996. Cette dynamique est appelée à se poursuivre à hauteur de 13,3 % au total, sur la période 1997-2000, en application du contrat d'entreprise. En définitive, on constate que le niveau des tarifs diminue en francs constants depuis près d'une dizaine d'années.

Une autre forme de partage des performances de l'entreprise se manifeste dans la participation d'EDF à la mise en œuvre de politiques publiques, en matière de recherche et développement notamment. Surtout, EDF assume un certain nombre de missions d'intérêt général, parmi lesquelles les actions de solidarité en faveur des clients en situation de précarité (75 millions de francs), mais aussi des interventions telles que l'obligation d'achat de la production renouvelable ou de la cogénération à un prix supérieur au coût d'opportunité d'EDF ou des actions en faveur de l'environnement, et enfin les actions destinées à favoriser l'emploi comme l'aide à l'implantation industrielle sur ses anciens sites (à hauteur de 100 millions de francs).

S'agissant des prélèvements, la contribution d'EDF est retracée dans le tableau ci-après :

**IMPÔTS, TAXES ET VERSEMENTS
ASSIMILÉS**

(en millions de francs)

Variations 1999/1998 (en %)		Taxe professionnelle et taxes annexes	7.332	8.040
8.281	3	Taxe foncière, autres taxes et impôts directs	1.562	1.588
1.609	1,3	Contribution au FACE (fonds d'amortissement des charges d'é lectrification)	1.775	1.733
1.691	-2,4	Taxes spécifiques à l'industrie électrique (taxes sur les pylônes, sur l'hydroélectricité , redevance installations nucléaires...)	1.438	1.781
1.820	2,2			
Autres impôts et taxes (versements sur rémunérations, voies navigables, compensation avec autres régimes de sécurité sociale, pollution atmosphérique et autres...)2.442				

2.4612.449- 0,5Total (tableau II, ligne 11 et *tableau III*)14.54915.60315.
8511,6Source : Électricité de France.

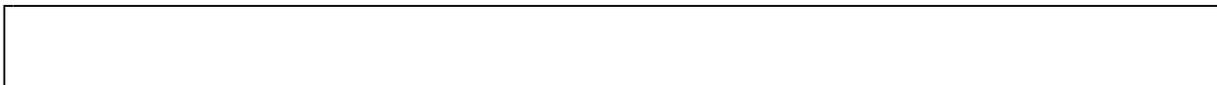
En définitive, on parvient à un montant de 14 milliards de francs par an distribué par le biais des taxes directes et indirectes aux communes et départements et de 1,8 à 3 milliards de francs par an, versés directement au budget de l'État. Sur les 14 milliards de francs répartis au niveau local, 8,5 milliards de francs relèvent du régime général d'imposition de toute activité économique (taxes foncières et taxe professionnelle) et environ 2 milliards de francs par an sont rétrocédés au système électrique via la participation quasi-obligatoire des collectivités en régime rural au cofinancement des programmes d'électrification rurale aidés par le FACE et surtout, des programmes complémentaires.

En résumé, si l'on doit extraire des comptes d'EDF, ce que supporte l'entreprise nationale à la demande de l'État et qui ne relève pas de l'initiative spontanée que pourrait avoir un opérateur électrique, on retiendra les éléments suivants :

- taxe hydroélectricité (1,8 milliard de francs par an) ;
- taxe pour les voies navigables de France (400 millions de francs) ;
- obligation d'achat en petite hydraulique en cogénération, en éolien, c'est-à-dire pour l'utilisation des énergies renouvelables et de techniques performantes en termes d'efficacité énergétique (4 milliards de francs en 2000) ;
- soutien aux DOM et à la Corse dans le cadre du principe de continuité territoriale (péréquation).

Ces éléments font apparaître la nécessité de mettre en place les mécanismes de financement qui ont été prévus dans l'article 5 du projet de loi relatif à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. Cet article institue en effet un Fonds des charges d'intérêt général de l'électricité et réaffirme le rôle du Fonds de péréquation de l'électricité dans

le **domaine de la distribution.**



		1994	1995	1996	1997
<p>ANNEXE 3</p> <p>EXPORTATIONS D'ÉLECTRICITÉ (Source : secrétariat d'État à l'industrie)</p> <p>ÉVOLUTION DES ÉCHANGES EXTÉRIEURS D'ÉLECTRICITÉ DEPUIS 1994</p>					
1998		Importation (TWh)3	4,2	4	6,1
13,4		Exportation (TWh)66,1	73,8	72,6	71,4
70,9		Solde Énergie (TWh)63,1	69,6	68,6	65,3
57,5		Solde Devises (MF)16.200			

17.700

18.20018.700							
nc		Gains net en devises (MF)	13.400	13.800	13.400	13.700	nc
Les exportations ont légèrement diminué en 1997. Le solde énergétique bénéficiaire de 65,3 TWh est également en légère baisse. L'approche économique d'EDF (actualisation annuelle			Bénelux	Allemagne	Suisse	Italie	Espagne/ Portugal

18,7 milliards de francs, soit en réalité un gain net en devises de 13,7 milliards de francs, qui correspond au solde facturé moins les devises engagées pour l'achat des combustibles nécessaires à la production exportée. Ce gain monétaire est en légère augmentation.

évolution par pays des échanges extérieurs d'électricité

Grande Bretagne	Total		1994 TWh MF (1)	6,3 1.600	5,1 1.400	17,1 5.000	14,5 3.600 2,9 500

17,2 4.100	63,1 16.200		1995 TWh MF (1)	7,8 1.800	5,2 1.400	20,6 5.900	14,1 4.500 9,7 1.100
16,3 3.000	69,6 17.700		1996 TWh MF (1)	7,3 2000	5,8 2.000	23,2 6.000	13,5 3.900 2,9 900
16,9 3.400 68,6 18.200							

1997

TWh

MF (1)

7,4
2.500
5,6
1.900
21,5
5.800
13,6
3.800
0,2
500

17
4.200
65,3

18.700(1) selon l'approche économique retenue dans les statistiques d'EDF. Le solde est positif pour tous les pays européens frontaliers en 1997. Les exportations ont connu une légère inflexion en raison du développement de la production locale et de la mise en service de nouveaux moyens de production au gaz dans les pays frontaliers. Il convient de noter la bonne hydraulité dans la péninsule ibérique qui a contribué à réduire les exportations vers cette zone.

Les prévisions pour 1998 et 1999 sont incertaines du fait des indisponibilités **temporaires du parc nucléaire.**

N° 1383.- Avis de M. Jean-Louis Dumont (au nom de la commission des finances) sur le projet de loi relatif à la modernisation et au développement du service public de l'électricité (n° 1253).

(1)

Francis Hamon " Le marché intérieur de l'énergie : *les directives électricité et gaz*

L'Actualité juridique Droit administratif - 20 novembre 1998.

(1)

Henri Cousivaud " L'adaptation des entreprises publiques *françaises au droit de l'énergie*

– Éditions du Juris-classeur, juillet 1998.

(1) Pierre Sablière “ *Y a-t-il un droit de l’électricité ?* ” – Cahiers juridiques du gaz et de l’électricité - janvier 1999.