



Accueil > Travaux des commissions > Comptes rendus de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire

## COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

### COMPTE RENDU N° 12

(Application de l'article 46 du Règlement)

**Mardi 19 novembre 2002**  
(Séance de 16 heures 45)

Présidence de M. Patrick Ollier, Président

### SOMMAIRE

	pages
- Audition de Mme Nicole Fontaine, ministre déléguée à l'industrie, sur le projet de loi (n° 326), adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, relatif aux marchés énergétiques et au service public de l'énergie et discussion générale sur ce texte	2
- Information relative à la commission	14

La commission a entendu **Mme Nicole Fontaine, ministre déléguée à l'industrie, sur le projet de loi (n° 326)**, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, **relatif aux marchés énergétiques et au service public de l'énergie**.

**M. Patrick Ollier**, Président de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, a marqué sa satisfaction que l'Assemblée nationale fût enfin saisie d'un projet de loi transposant la directive ouvrant à la concurrence le marché du gaz naturel qui datait de 1998.

Il a rappelé que cette directive aurait dû être transposée en droit français depuis août 2000 et qu'un projet de loi opérant cette transposition avait certes été déposé depuis mai 2000 sur le bureau de l'Assemblée nationale, mais que celui-ci n'avait pas été inscrit à l'ordre du jour par le précédent Gouvernement.

Il a indiqué que la France n'ayant de ce fait pas respecté ses obligations communautaires sur ce point, elle risquait aujourd'hui d'être condamnée par la Cour de justice des communautés européennes. En outre, il a rappelé que ce retard avait sérieusement entravé le développement de Gaz de France à l'étranger, notamment en Espagne. Il a donc estimé que la transposition était urgente comme la ministre l'avait signalé lorsque la commission l'avait entendue en juillet dernier.

Il a évoqué l'option alors envisagée, pour accélérer la procédure, d'une transposition par voie d'ordonnance, en notant qu'il avait alors fait observer avec d'autres que cette méthode, utilisée par le précédent Gouvernement pour transposer plusieurs directives, dessaisissait largement le Parlement de ses prérogatives. Il s'est réjoui de ce que cette option n'ait finalement pas prévalu, le Gouvernement ayant finalement préféré une transposition par un projet de loi.

Il a remercié chaleureusement le Gouvernement d'avoir ainsi manifesté sa confiance dans la capacité du Parlement à travailler vite, et a indiqué que les députés, à l'instar des sénateurs, feraient en sorte de justifier cette confiance, tout en préservant la qualité du débat.

Puis, il a observé que l'examen de ce projet s'inscrivait dans un contexte très particulier. Il a rappelé, en premier lieu, que compte tenu du retard pris par la précédente majorité, la

transposition de la directive de 1998 intervenait au moment de l'achèvement de la directive lui succédant. En conséquence, le président a souhaité que la ministre indique l'état d'avancement de ces négociations et les décisions susceptibles d'intervenir lors du conseil des ministres de l'énergie du 25 novembre prochain. Puis, il a indiqué que cet examen précédait, en outre, le lancement d'un débat national sur la politique énergétique, préalable à la discussion de la future loi d'orientation.

En conclusion, il a souhaité que ce prochain débat national offre l'occasion de s'interroger sur les charges de service public dans le secteur de l'électricité dont la maîtrise constitue un impératif social et économique.

**Mme Nicole Fontaine, ministre déléguée à l'industrie**, a tout d'abord expliqué que ce projet de loi avait pour objet principal la transposition en droit français de la directive 98/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel. Elle a rappelé que la France aurait dû transposer cette directive il y a deux ans mais que le projet de loi déposé à cet effet en mai 2000 n'avait pas été inscrit à l'ordre du jour du Parlement par le précédent Gouvernement.

Elle a estimé que ce retard entraînait de multiples inconvénients : la France fait l'objet d'une procédure devant la Cour de justice européenne au terme de laquelle elle risque d'être condamnée à de lourdes pénalités ; notre position est fragilisée dans les négociations en cours sur la seconde directive ouvrant à la concurrence les marchés de l'énergie et le développement international de GDF est entravé.

Elle a souligné que cette situation était d'autant plus dommageable pour les intérêts économiques de GDF que cette entreprise a, malgré l'absence de transposition formelle, organisé, depuis août 2000, l'ouverture partielle à la concurrence du marché et que, dans ce cadre, des clients représentant 25 % de la consommation totale des clients éligibles ont changé de fournisseur. La ministre a précisé qu'elle rendrait publique dans les prochains jours un rapport qui lui a été remis par M. Jean Syrota, président de la commission de régulation de l'électricité, qui fait un bilan très positif de cette première phase d'ouverture à la concurrence du marché du gaz naturel.

Mme Nicole Fontaine a ensuite souligné que, malgré la nécessité de transposer très rapidement cette directive, le Gouvernement, attaché aux prérogatives de la représentation nationale, avait décidé de réaliser cette transposition par la voie d'un projet de loi et non d'une ordonnance, le contexte exceptionnel justifiant toutefois que le Gouvernement ait déclaré l'urgence, en accord avec les présidents des deux assemblées, dans l'objectif d'une adoption définitive de ce projet de loi avant la fin de l'année.

Après s'être félicitée de l'excellent travail accompli par le Sénat qui a utilement amélioré le texte du Gouvernement notamment en introduisant plusieurs dispositions relatives au droit de l'électricité et avoir fait part de sa volonté d'examiner à l'Assemblée nationale les amendements parlementaires avec le même esprit d'ouverture qu'au Sénat, la ministre a précisé que le projet de loi s'inscrivait dans le contexte d'une refondation de la politique énergétique française qui, face à un contexte international plus incertain, doit préserver la maîtrise de nos approvisionnements tout en respectant l'environnement. Elle a souligné que le Gouvernement entendait également poursuivre la libéralisation des marchés de l'énergie en veillant à une coexistence équilibrée entre concurrence et service public.

Elle a ajouté que le Gouvernement voulait également donner aux deux entreprises nationales, EDF et GDF, les moyens tant juridiques qu'économiques de devenir de grandes entreprises européennes notamment en leur permettant, grâce à une ouverture minoritaire de leur capital, de lier des alliances et de réunir les capitaux nécessaires à leur développement sans être contraintes de recourir à un endettement dangereux.

Mme Nicole Fontaine a rappelé que cette évolution se ferait sans remettre en cause le statut des agents et en veillant à ce que le système spécifique de retraite reçoive les garanties nécessaires à sa pérennité. Elle a d'ailleurs indiqué que les négociations sociales à ce sujet se déroulaient actuellement dans de bonnes conditions.

Puis, elle a rappelé qu'au début de l'année prochaine un grand débat national sur les options énergétiques se déroulerait pour préparer la discussion d'une loi d'orientation sur l'énergie et

elle a souligné qu'elle souhaitait associer très en amont la représentation nationale aux réflexions en cours sur les choix énergétiques pour les prochaines années.

Elle a ensuite détaillé le contenu du projet de loi dont elle estimait qu'il était la première pierre de cette refondation de la politique énergétique. Elle a indiqué que ce projet de loi avait pour objectif l'ouverture progressive à la concurrence du marché gazier français, mais qu'il n'était pas de bonne libéralisation sans une régulation adaptée, comme l'ont montré les exemples de la Californie, de la faillite d'Enron ou des difficultés de British Energy.

Expliquant que l'énergie n'était pas un bien comme les autres, elle a indiqué que ce projet de loi instituait deux gardes-fous fondamentaux pour encadrer l'ouverture du marché à la concurrence en imposant des obligations de service public à tous les acteurs de la filière gazière et en instituant une autorité de régulation aux pouvoirs étendus.

Elle a fait remarquer que, dans ces deux domaines, le projet de loi allait au-delà de la stricte transposition de la directive de 1998, soit en anticipant sur les prochaines directives en cours de négociation, soit en reprenant certaines dispositions de la loi n°2000-108 du 10 février 2000 de modernisation et de développement du service public de l'électricité pour accroître les pouvoirs du régulateur qui, en matière gazière, seront similaires à ceux confiés par cette loi à la Commission de régulation électrique (CRE).

Abordant la question de la libéralisation progressive du marché de la fourniture de gaz naturel, elle a indiqué que le projet de loi permettrait, dans un premier temps, aux entreprises fortement consommatrices de gaz, soit 450 sites industriels, de pouvoir choisir librement leurs fournisseurs avant que, conformément aux engagements pris par la France lors du Conseil européen de Barcelone, cette possibilité soit étendue, en 2004, à l'ensemble des clients professionnels. Elle a précisé que le projet de loi ne prévoyait pas, en revanche, de modifier la situation actuelle des ménages et qu'en tout état de cause, l'ouverture à la concurrence du marché des particuliers nécessiterait une modification de la loi.

Après avoir précisé que le Gouvernement avait souhaité rendre éligibles les producteurs d'électricité à partir du gaz naturel et les dix-sept distributeurs non nationalisés qui desservent aujourd'hui 1,7 million de Français, elle a indiqué qu'il s'était en revanche opposé à l'extension de l'éligibilité aux distributions de Gaz de France, décidée par le Sénat, qui va à l'encontre de l'ouverture du marché en permettant à GDF de renforcer sa position dominante.

Puis, elle a indiqué que le projet de loi ouvrait à l'ensemble des entreprises autorisées la possibilité d'exercer l'activité de fourniture et qu'il imposait aux transporteurs de gaz, dont Gaz de France, de donner accès à leur réseau de transport dans des conditions transparentes et non discriminatoires afin de rendre effective la possibilité offerte aux clients éligibles de choisir de nouveaux fournisseurs.

Puis, elle a souligné que l'attachement du Gouvernement à l'existence d'obligations de service public s'imposant à tous les acteurs de la filière gazière avait conduit à leur consacrer un titre spécifique du projet de loi. Elle s'est réjouie que la notion de service public, élément essentiel du contrat social français, ait peu à peu été intégrée dans le droit communautaire comme le montre la récente directive postale et le projet de deuxième directive dans le secteur de l'énergie.

Elle a rappelé que le projet de loi prévoyait que ces obligations portaient principalement sur la sécurité d'approvisionnement, l'harmonisation tarifaire et la solidarité envers les plus démunis.

Elle a noté que la sécurité d'approvisionnement de la France était pour l'instant assurée par la diversité géographique des fournisseurs avec lesquels GDF a conclu des contrats de long terme et que l'Etat devait s'assurer que cette sécurité restât globalement garantie malgré l'ouverture à la concurrence. Elle a indiqué que le projet de loi permettait pour cela au ministre chargé de l'énergie de demander aux fournisseurs autorisés la communication d'un plan prévisionnel d'approvisionnement. Mme Nicole Fontaine s'est, en outre, félicitée de l'évolution de la position de la Commission européenne sur la notion de contrat à long terme.

Puis, elle a indiqué que la deuxième obligation de service public concernait la péréquation tarifaire qui ne signifiait pas, pour le gaz naturel, que les tarifs de vente de gaz étaient identiques sur tout le territoire national. Elle a précisé que ces tarifs étaient toutefois fortement

harmonisés et que le projet de loi prévoyait que les différences de tarif ne pouvaient pas excéder les différences relatives aux coûts de raccordement des distributions au réseau de transport du gaz naturel et que les prix seraient donc identiques à l'intérieur des vingt-sept zones de dessertes couvrant le territoire français, les différences de prix entre les différentes zones étant limitées.

Enfin, elle a précisé que, concernant la solidarité avec les plus démunis, le projet de loi prévoyait le maintien de l'accès au gaz pour les personnes en situation de précarité et leur ouvrait la possibilité de bénéficier gratuitement de contrôles de la sécurité de leurs installations intérieures.

Elle a ensuite expliqué que le projet de loi comportait un autre volet important concernant la régulation afin de garantir le bon fonctionnement du marché et la coexistence harmonieuse du service public et de la concurrence. Constatant que ce projet de loi reprenait des mécanismes similaires à ceux prévus dans la loi du 10 février 2000, elle a indiqué qu'il prévoyait d'élargir les compétences de l'actuelle Commission de régulation de l'électricité (CRE) au secteur du gaz. Elle a précisé que le projet de loi confiait à l'État la fixation des tarifs de vente du gaz pour les clients non éligibles, après avis de la CRE, et celle des tarifs d'accès au réseau de transport sur proposition de celle-ci. Elle a ajouté que des dérogations à ces tarifs d'utilisation des infrastructures pourraient être accordés afin d'encourager le développement de nouvelles installations.

Elle a également indiqué que le projet de loi imposait aux opérateurs de procéder à une séparation comptable des activités de transport, de distribution et de stockage afin de permettre à la CRE de vérifier l'absence de pratiques anti-concurrentielles. Mme Nicole Fontaine a précisé que le projet de loi, à la différence de la loi du 10 février 2000, ne mettait pas en place chez les opérateurs gaziers l'équivalent du réseau de transport d'électricité (RTE), le marché du gaz étant très différent de celui de l'électricité, notamment parce qu'il est encore en développement et que la concurrence y est plus développée, et des garanties étant prévues pour s'assurer que les transporteurs ne pourraient pas utiliser le réseau de transport à des fins anti-concurrentielles.

Elle a enfin précisé que le projet de loi comportait d'autres dispositions, le Sénat ayant souhaité notamment introduire des modifications pour améliorer des dispositions de la loi du 10 février 2000 qui s'étaient révélées complètement inapplicables ou contraires aux intérêts économiques de notre pays. Elle a jugé particulièrement opportune la refonte des mécanismes de compensation des charges de service public et la modification du régime d'exercice de l'activité de négoce d'électricité.

En conclusion, Mme Nicole Fontaine a souligné que ce projet de loi visait uniquement à transposer la directive de 1998 et à améliorer la loi du 10 février 2000. Invitant les commissaires à ne pas se tromper de débat, elle a insisté sur l'idée que ce projet de loi ne visait en aucune manière à transformer le statut juridique d'EDF et de GDF, ni à transposer la future directive relative aux marchés de l'énergie qui est encore en négociation.

Enfin, elle a estimé que ce projet constituait une étape nouvelle dans les réformes structurelles nécessaires à notre pays et qu'il contribuerait à démontrer la volonté de la France de participer activement à la construction européenne et de tirer les bénéfices d'une libéralisation des marchés de l'énergie maîtrisée en restant fidèle aux principes d'égalité et de solidarité qui sont au fondement du service public.

**M. François-Michel Gonnot, rapporteur**, a tout d'abord remercié la ministre d'avoir clairement souligné le contexte particulier dans lequel s'inscrivait l'examen de ce projet de loi, texte de transition dans l'attente d'une transposition très prochaine de la seconde directive ouvrant plus largement à la concurrence les marchés du gaz naturel et de l'électricité.

Puis, il a salué le fait que la transposition de la directive du 22 juin 1998 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel fût enfin engagée, après des années d'atermoiements par la précédente majorité qui avait fait le choix de ne pas la réaliser faute de pouvoir gérer ses contradictions sur le sujet.

Il a rappelé les inconvénients résultant de la non transposition de la directive dans le délai imparti pour le faire. Il a estimé, en premier lieu, que la France n'ayant pas respecté ses

engagements européens, notre pays risquait d'être condamnée par la Cour de justice des communautés européennes et se trouvait affaibli dans les négociations en cours. Il a rappelé, en second lieu, que les opérateurs gaziers français, et notamment GDF, avaient mis en \_uvre, à partir du 10 août 2000, certaines des dispositions de la directive sans transposition formelle et dans un grand flou juridique et qu'il en avait résulté une concurrence très réelle puisqu'environ 25 % des consommateurs éligibles avaient changé de fournisseur. Il a précisé que l'opérateur historique avait donc perdu des parts de marché sans pouvoir parallèlement conquérir de nouveaux clients sur certains marchés étrangers où son développement avait été entravé en raison de l'absence de transposition de la directive par la France.

Le rapporteur a donc jugé qu'il était temps de mettre fin à cette situation en transposant enfin la directive.

Puis, il a salué le travail du Sénat qui, en examinant le texte dans un délai très court, a néanmoins réussi à l'améliorer et à l'enrichir de manière très substantielle, notamment en lui ajoutant des dispositions relatives au marché de l'électricité revenant opportunément sur certaines hypocrisies de la loi du 10 février 2000.

Il a ainsi rappelé le cas caricatural de la limitation très stricte de l'exercice de l'activité de négoce d'électricité en France qui avait conduit les opérateurs voulant faire du négoce sur le marché français à s'installer à l'étranger, comme l'avaient d'ailleurs annoncé plusieurs députés, et notamment MM. Claude Birraux et Franck Borotra, lors de la discussion de la loi. Le rapporteur a évoqué l'exemple d'EDF qui avait créé une filiale de négoce, donc des emplois, à Londres d'où cette société faisait du négoce sur le marché français en payant des impôts au Royaume-Uni.

Puis le rapporteur a estimé que le projet de loi tel que modifié par le Sénat opérait une ouverture à la concurrence maîtrisée et réaliste de nos marchés énergétiques, de nombreux mécanismes garantissant le respect par les fournisseurs d'obligations de service public ainsi que la continuité et la qualité de la fourniture aux clients et préservant les instruments d'une politique énergétique en donnant notamment au ministre chargé de l'énergie les moyens de veiller à notre sécurité d'approvisionnement.

Rappelant que la sécurité d'approvisionnement et le bon fonctionnement du marché impliquaient également des infrastructures de transport adaptées, il a estimé qu'il convenait peut-être d'enrichir le projet de loi en confiant, par exemple, aux pouvoirs publics l'élaboration d'une planification indicative du développement des réseaux. Il a également jugé nécessaire de réfléchir attentivement aux conséquences de la modification du régime de compensation des charges de service public.

Après avoir indiqué qu'il proposerait des adaptations et enrichissements du texte lors de son examen la semaine prochaine, il a rappelé qu'il importait que celui-ci fût mis en \_uvre très rapidement.

Or, il a estimé, à cet égard, que le précédent de la loi du 10 février 2000 était assez préoccupant puisque toutes les dispositions de ce texte, qui nécessitait une quarantaine de décrets d'application, ne sont pas encore entrées en vigueur, près de trois ans après sa publication, 14 de ces décrets n'ayant pas toujours pas été publiés.

Il a donc jugé qu'il convenait de veiller à élaborer un texte simple et aussi directement applicable que possible et que, de ce point de vue, il était encore possible d'améliorer le projet de loi qui prévoyait sans doute, lui aussi, trop de décrets d'application puisqu'il en annonçait une quinzaine. Il a donc indiqué qu'il proposerait de simplifier les rédactions chaque fois que cela serait possible.

Il a également indiqué qu'un texte simple et rapidement applicable ne pouvait traiter tous les problèmes et que, selon lui, toutes les propositions relevant à proprement parler de la politique énergétique, qu'il s'agisse du problème de la dérive préoccupante des charges de service public ou encore, par exemple, de la question de la desserte gazière, n'avaient pas vocation à être traitées dans ce projet de loi mais que le Parlement aurait l'occasion d'en débattre dans le cadre de la future loi d'orientation.

Enfin, il a jugé que si la responsabilité du législateur était d'élaborer un texte applicable, une loi

ne pouvait être rapidement appliquée que si l'administration était suffisamment diligente. Il a, à cet égard, attiré l'attention de la ministre sur l'application de l'article 50 de la loi du 2 juillet 1998 ouvrant à des communes ne figurant pas dans le plan de desserte en gaz naturel - ce qui est le cas, par exemple, des communes de montagne - la possibilité de créer un réseau local de distribution de propane. Il a indiqué avoir été informé des difficultés rencontrées par les opérateurs privés en gaz de propane canalisé pour obtenir l'agrément nécessaire à la réalisation de ces opérations.

Or, il a jugé que ce segment particulier de marché, qui a fait l'objet d'une libéralisation précoce, faisait figure d'exemple au regard de la libéralisation engagée par le projet de loi du marché, beaucoup plus large, du gaz naturel et qu'il convenait donc de veiller, sur ce marché comme, demain, sur celui du gaz naturel, à ce que le développement de la concurrence ne fût pas entravé par des procédures administratives trop tatillonnes.

Après avoir indiqué que le groupe UMP partageait pleinement les analyses de la ministre et du rapporteur, **M. Jean-Pierre Nicolas** a souligné l'importance de ce projet de loi. Il a en effet rappelé que l'absence de transposition de la directive de 1998 avait conduit certains de nos partenaires à dénoncer la fermeture du marché gazier français, pourtant en réalité plus ouvert à la concurrence que d'autres.

Après avoir jugé qu'il convenait maintenant d'essayer de rattraper le temps perdu, M. Jean-Pierre Nicolas a estimé que le projet de loi était équilibré puisqu'il organisait l'ouverture à la concurrence notamment en garantissant l'accès des tiers aux réseaux tout en imposant aux opérateurs des obligations de service public et en consacrant le principe d'une solidarité entre les territoires et avec les plus démunis.

Puis, il a souhaité avoir des précisions sur le calendrier d'ouverture des marchés de l'énergie envisagé, sur la position de la France sur la question de l'ouverture complète du marché et sur les moyens mis en œuvre pour concilier la sécurité des approvisionnements et l'ouverture à la concurrence. Il a également souhaité savoir comment l'existence de contrats « take or pay » de long terme, conclus par GDF, serait conciliée avec l'ouverture à la concurrence et quelles étaient les perspectives envisagées en matière de desserte gazière.

Après avoir souligné la nécessité de concilier l'ouverture à la concurrence et le service public « à la française », M. Jean-Pierre Nicolas a attiré l'attention de la ministre sur deux points : la différence de régime d'éligibilité prévu par le projet pour les distributeurs non nationalisés selon qu'ils opèrent dans le secteur de l'électricité et du gaz et les conséquences sur le coût de l'électricité pour les consommateurs, du nouveau dispositif de compensation des charges de service public qui sont, pour l'essentiel, liées au coût de l'obligation d'achat dont il convient de maîtriser la dérive.

**M. Daniel Paul** s'est, tout d'abord, déclaré surpris que la ministre se félicite de la transposition de la directive par un projet de loi alors qu'elle souhaitait pourtant initialement réaliser celle-ci par ordonnance. Il a ensuite noté que le Gouvernement avait, en réalité, choisi une troisième voie entre l'ordonnance et l'examen normal d'un projet de loi en décidant la discussion du texte selon la procédure d'urgence, privant le Parlement d'un véritable débat démocratique sur un texte dont les enjeux sont pourtant très lourds puisqu'il remet gravement en cause la notion de service public et qu'il va, en outre, bien au-delà du contenu de la directive.

M. Daniel Paul a noté que l'évocation de la notion de marchés énergétiques dans le titre du projet de loi attestait de la volonté du Gouvernement d'appliquer à d'autres secteurs qu'au gaz naturel la logique régressive du texte. Puis, il a estimé que l'abrogation du monopole d'importation de GDF conduirait à une remise en cause de la sécurité d'approvisionnement. Relevant que la ministre avait souligné le rôle de l'instance de régulation, il a regretté que celle-ci, et plus généralement les organismes similaires, ne fût pas davantage ouverte à la société civile et à la représentation des salariés, démocratisation qu'il a jugé d'autant plus nécessaire que son rôle est important.

Puis, il a déploré que n'ait pas été établi un bilan de la déréglementation en France et en Europe en estimant que ses conséquences étaient loin de justifier la mise à bas de l'édifice construit à la Libération et fonctionnant depuis lors de manière très satisfaisante. Il a souligné que la question centrale aujourd'hui posée était celle de la compatibilité entre le service public et les règles de la concurrence et que les exemples étrangers, notamment celui du Royaume-

Uni, montraient à l'évidence que des services publics ne pouvaient être gérés efficacement par des actionnaires gouvernés par la seule logique du profit.

M. Daniel Paul a souligné à cet égard que l'énergie n'était pas un produit comme un autre mais un bien de première nécessité et que le Gouvernement porterait une lourde responsabilité historique, économique et sociale en satisfaisant les idéologues désireux de « casser » le service public.

Il a estimé que s'il convenait évidemment de développer les entreprises publiques du secteur, la solution était la mise en place d'un grand pôle public de l'énergie, que n'interdit pas le droit communautaire. Il a regretté que le Gouvernement n'ait pas fait ce choix et qu'il s'inscrive dans une vision exclusivement libérale de la construction européenne alors qu'un autre modèle est possible. Il a estimé qu'à l'échelle de l'Europe, les entreprises publiques avaient un vrai rôle à jouer pour répondre aux attentes des populations et contribuer à l'aménagement du territoire.

Puis, il a indiqué que le projet de loi risquait de conduire à une remise en cause de la péréquation tarifaire et à des hausses pour les petits consommateurs au détriment desquels les opérateurs feraient leur marge. Il a également jugé que ce texte ne permettrait pas de garantir la sécurité d'approvisionnement qui nécessitait une vision à long terme alors que le projet de loi ouvrait la possibilité de marchés « spot » à très court terme. Enfin, il a estimé que le projet comportait des risques importants en matière de sécurité des installations, la logique de la concurrence et de la réduction des coûts poussant à la réduction des effectifs et au développement de la sous-traitance et de la précarité des emplois. Il a donc jugé que des contraintes de sécurité importantes et identiques devaient être imposées à tous les opérateurs.

En conclusion, M. Daniel Paul a indiqué que les membres de son groupe s'opposeraient vigoureusement à l'adoption de ce projet de loi.

**Le président Patrick Ollier** a estimé qu'en soumettant un projet de loi au Parlement, le Gouvernement avait fait délibérément le choix de la démocratie. Déplorant le retard pris par le précédent gouvernement dans la transposition de la directive 98/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel, il a souligné que le recours à la procédure d'urgence était justifié par la nécessité d'adopter rapidement le projet de loi relatif aux marchés énergétiques et au service public de l'énergie, notamment en raison des risques de sanction de la France par la Cour de justice des Communautés européennes pour défaut de transposition de cette directive.

**M. Pierre Ducout**, s'exprimant au nom du groupe socialiste, a estimé que l'examen du projet de loi par le Parlement s'inscrivait dans un contexte particulier, caractérisé par une remise en cause du dogme européen selon lequel l'ouverture des marchés à la concurrence serait systématiquement bénéfique aux consommateurs, les exemples britannique et américain l'ayant démenti dans le domaine de l'énergie.

Il a en outre indiqué que le précédent gouvernement n'avait pas refusé de transposer la directive mais qu'il s'était simplement heurté à des difficultés concernant l'inscription à l'ordre du jour du projet. Il a souligné que la précédente majorité souhaitait, en revanche, une transposition *a minima* de la directive, très différente de la transposition libérale proposée par le Gouvernement. Il a d'ailleurs rappelé que le précédent gouvernement avait demandé à Gaz de France de mettre en œuvre la directive sans attendre sa transposition formelle et que ce choix expliquait une ouverture du marché français du gaz naturel réelle et supérieure, en fait, à celle réalisée par d'autres pays européens.

Soulignant qu'une proposition de résolution du Sénat sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 96/92/CE et 98/30/CE concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel et la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité (E-1742) demandait au Gouvernement « d'exiger que la Commission européenne s'assure que l'ensemble des Etats membres de l'Union mettent en oeuvre des modalités d'ouverture efficaces du marché des clients éligibles puisque certains Etats s'en tiennent encore à une libéralisation purement juridique et formelle », il a estimé qu'il fallait relativiser les conséquences d'une application tardive de la directive en France.

Puis, après avoir fait part de sa préoccupation quant à la dictature des marchés financiers, qui privilégient le court terme, il a indiqué qu'il avait été frappé, lors des auditions de MM. François Roussely, président d'EDF et Pierre Gadonneix, président de GDF, par la commission, des interrogations de commissaires de la majorité concernant la valorisation de ces entreprises. Il a estimé que la majorité semblait plus préoccupée par les conditions dans lesquelles ces entreprises pourraient être vendues que par la conduite d'une politique industrielle de long terme.

Il a, par ailleurs, fait part des insatisfactions du groupe socialiste concernant les dispositions du projet de loi relatives au financement du service public du gaz, à la desserte gazière des régions enclavées, à la fourniture en gaz des populations les plus démunies et enfin à la péréquation tarifaire, questions qu'il a jugées essentielles.

Puis, abordant la question des négociations communautaires, il a déploré que la Commission européenne envisageât simplement d'élaborer un livre vert relatif aux services d'intérêt économique général, alors qu'une directive cadre aurait dû être adoptée sur ce sujet. Il a souhaité savoir quelles étaient les intentions du Gouvernement sur cette question. Notant la volonté exprimée par le Gouvernement de dresser un bilan en 2006 de l'ouverture du marché du gaz aux entreprises dans l'optique de son ouverture aux ménages, il a rappelé que rien n'imposait actuellement de procéder à celui-ci.

Il a en outre fait part de son inquiétude concernant la sécurité d'approvisionnement en gaz et les obligations de garantie de sécurité qui seraient imposées aux opérateurs concernant les réseaux à très haute pression. Puis, il s'est également inquiété des risques de démantèlement des opérateurs historiques confrontés à la concurrence exercée par des entreprises privées multiservices et multiénergies en soulignant que son groupe serait très attentif à l'avenir de la direction EDF-GDF services, qui emploie 25 000 personnes et constitue un réel atout, ainsi qu'à l'évolution du statut du personnel de ces entreprises. Il a ensuite regretté l'abrogation de la disposition subordonnant l'agrément d'une entreprise comme opérateur de distribution afin de compléter la couverture gazière au fait que 30 % au moins de son capital soit détenu, directement ou indirectement, par l'Etat ou des établissements publics.

Puis, évoquant l'accès des tiers au réseau, il a regretté que le Gouvernement ait privilégié le seul mécanisme de l'accès réglementé au détriment de l'accès négocié.

En conclusion, après avoir déploré le choix fait par le Gouvernement d'une libéralisation et d'un démantèlement dans le secteur du gaz et plaidé en faveur d'une transposition *a minima* de la directive, il a annoncé que le groupe socialiste présenterait des amendements au projet de loi afin de rectifier ces orientations.

Puis, **M. Pierre Micaux** a insisté sur l'importance du fonds d'amortissement des charges d'électrification pour les communes rurales et a attiré l'attention sur l'absolue nécessité de réformer les modalités de financement de celui-ci afin de tenir compte de l'ouverture du marché de l'énergie. Par ailleurs, il a noté que la précédente majorité avait transféré, lors de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2001, la propriété du réseau de transport de gaz naturel aux opérateurs l'exploitant. Estimant qu'à terme, ceux-ci risquaient d'être détenus, au moins pour partie, par des investisseurs étrangers, il s'est inquiété de ce choix dont il a jugé qu'il ne permettrait pas de garantir la préservation de l'intérêt national. Il a donc souhaité connaître la position du Gouvernement sur cette question.

**M. Jean-Yves Le Déaut** a contesté l'idée selon laquelle l'absence de transposition de la directive de 1998 handicaperait lourdement le développement de Gaz de France. Il a, au contraire, estimé qu'une large ouverture du marché ferait courir à cette entreprise le risque d'être absorbée par ses concurrents qui proposent une offre généraliste. Il a souligné de ce point de vue la logique industrielle attachée au regroupement d'EDF et de GDF, que les majorités successives n'avaient pas su engager et qu'il était, sans doute, aujourd'hui trop tard pour réaliser, compte tenu des règles européennes de concurrence.

Il s'est en outre inquiété des risques qu'un accès des tiers aux stockages, envisagé dans le cadre de la seconde directive, ferait courir à la sécurité d'approvisionnement. Il a précisé que le groupe socialiste déposerait des amendements sur cette question. Puis, il a déclaré partager les inquiétudes de M. Pierre Micaux en ce qui concerne le réseau de transport.



Il a regretté que le texte proposé ne laisse qu'une place marginale aux exigences du service public, dont la modernisation n'est pas véritablement prévue, et qu'il ne donne pas d'indication sur le financement de l'accès au gaz des communes actuellement non desservies, enjeu important pour l'aménagement du territoire.

Enfin, après avoir rappelé qu'il avait été rapporteur de la commission d'enquête sur la sûreté des installations industrielles et des centres de recherche et sur la protection des personnes et de l'environnement en cas d'accident industriel majeur, il a estimé que les mécanismes concurrentiels risquaient de réduire le degré de sécurité des installations de transport et de stockage du gaz.

**M. Martial Saddier** a rappelé qu'en complément des activités d'Electricité de France, près de 170 entreprises publiques locales distribuaient 5 % de l'énergie électrique consommée en France. Il a précisé qu'une vingtaine d'entre elles, notamment à Grenoble, Colmar, Dreux, Saint-Avold, ou encore Sallanches et Bonneville, distribuaient également du gaz naturel.

Notant que, dans ces communes, les élus pouvaient conduire une véritable politique énergétique locale, il a souhaité savoir s'il était envisageable d'ouvrir cette possibilité à d'autres communes en permettant aux conseils municipaux, à l'échéance de la concession accordée à Gaz de France, de confier l'exploitation de la distribution publique du gaz à l'entreprise publique locale chargée de la distribution de l'électricité.

Par ailleurs, il a souhaité que le ministre précise les critères d'éligibilité des distributeurs non nationalisés dans le secteur gazier.

Enfin, M. Martial Saddier a rappelé le rôle déterminant de ces entreprises locales, notamment dans les zones de montagne, et a souligné qu'il était nécessaire de tout faire pour favoriser leur existence.

Après avoir félicité M. François-Michel Gonnot, rapporteur, pour la qualité du travail qu'il avait effectué sur le texte, souligné qu'il existait de nombreux points de convergence entre ses analyses et celles du Gouvernement, et indiqué son intérêt pour les propositions qu'il avait formulées, **Mme Nicole Fontaine, ministre déléguée à l'industrie**, *en réponse aux différents intervenants, a apporté les précisions suivantes :*

- les décrets d'application prévus par le projet de loi sont nombreux. La mise en \_uvre du texte sera néanmoins rapide car le Gouvernement s'engage à publier le plus rapidement possible les décrets les plus urgents qui concernent les seuils d'éligibilité, l'extension des compétences de la Commission de régulation de l'électricité (CRE), et la détermination des conditions techniques et tarifaires du transport du gaz. Ces décrets paraîtront en tout état de cause avant la fin de l'année 2003 ;

- en ce qui concerne le développement de la distribution de propane par des opérateurs locaux, des dossiers sont en cours d'instruction pour neuf communes. L'entreprise Primagaz a déposé un dossier d'agrément qui n'est pas encore recevable car il n'offre pas, pour l'instant, de garanties suffisantes en termes de sécurité. Toutefois l'instruction de ce dossier est en cours et permettra à l'entreprise d'obtenir rapidement un agrément en contrepartie d'engagements supplémentaires de sa part. Par ailleurs, cette société ne peut, aujourd'hui, être autorisée comme opérateur pour le gaz naturel car, en l'état du droit, il serait nécessaire, pour cela, que 30 % au moins de son capital soit détenu par l'Etat ou un établissement public ;

- il est vrai que le marché énergétique français est plus ouvert que celui de certains de nos partenaires européens. Ceci constitue un véritable problème, et un courrier a été adressé à Mme Loyola de Palacio, commissaire européen chargé de l'énergie, pour lui demander de faire la lumière sur le caractère effectif de l'ouverture des marchés énergétiques dans chacun des pays membres de l'Union européenne ; si elle parvient d'ici là, la réponse sera communiquée lors de l'examen du projet de loi en séance publique ;

- la position que défendra la France au cours du Conseil des ministres de l'énergie du 25 novembre prochain comportera deux volets : d'une part, une attitude ouverte à la libéralisation du marché, y compris pour les ménages, ce qui devrait permettre de sortir notre pays de l'isolement qu'il connaît en raison de l'impression d'ambiguïté que donnait à nos partenaires européens, le discours tenu jusque là ; d'autre part, la ferme affirmation du besoin

d'encadrer cette libéralisation, pour en garder la maîtrise. La France a annoncé à ses partenaires qu'elle souhaitait, d'une part, que la libéralisation pour les ménages n'intervienne, en tout état de cause, pas avant la période 2007-2009, d'autre part, que cette libéralisation soit subordonnée à l'examen d'un bilan de la libéralisation pour les entreprises, qui pourrait être établi vers 2006, soit après deux années d'expérience et qui prendrait en compte l'évolution des prix et de la qualité du service, la réalisation des objectifs de service public, ainsi que la réalité de l'ouverture des marchés. Des contacts sont en cours avec nos partenaires européens pour les rallier à cette proposition, ce qui est nécessaire car la décision finale est susceptible d'être prise à la majorité qualifiée, s'il n'est pas possible d'obtenir un consensus. Or, le Danemark, qui exerce actuellement la présidence de l'Union européenne, est déterminé à ce qu'une décision soit prise le 25 novembre ;

- en ce qui concerne la défense, au niveau des instances européennes, de la notion de service public, elle s'effectue, d'une part, dans le cadre des négociations de la directive cadre sur les services d'intérêt général, où les idées de la France progressent et, d'autre part, en s'efforçant d'inclure, dans chacune des directives sectorielles, des exigences de service public. La France s'oppose notamment à toutes les modalités d'organisation de marché susceptibles d'entraîner des risques de démantèlement des services publics. Il lui est possible d'obtenir plus facilement des concessions de la part de ses partenaires européens, dès lors que ceux-ci sont convaincus que les positions défendues ne visent pas à remettre en cause la construction du marché intérieur ;

- le risque de dérive, dans l'avenir, des charges du fonds de service public de la production d'électricité lié aux obligations d'achat tient surtout au programme de production d'électricité par des installations éoliennes, qui s'inscrit dans le cadre de l'effort que conduit la France pour atteindre l'objectif d'assurer, en 2010, 21 % de sa production d'électricité grâce aux énergies renouvelables. Pour l'heure, la part la plus lourde de ces charges résulte toutefois des surcoûts induits par les achats par EDF d'électricité produite par co-génération ;

- la transposition des directives européennes répond à la volonté d'adapter la France à un monde qui a changé depuis les nationalisations de 1946, et qui ne permet plus d'assurer un mieux-être en se barricadant derrière ses frontières. L'ouverture des marchés est indispensable aujourd'hui au développement des entreprises industrielles ;

- le Gouvernement n'a pas l'intention de « casser » le service public. La ministre a évoqué à cet égard le combat qu'elle avait mené au sein du Parlement européen, pour faire accepter le concept du service public comme une composante essentielle de la construction européenne. Aujourd'hui, grâce à ce combat, les citoyens dans d'autres pays peuvent profiter des avantages que procure le service public, sous la forme de la péréquation tarifaire, ou de la subordination de l'octroi d'autorisation au respect de règles de sécurité ;

- le Gouvernement a affirmé sans ambiguïté que le statut des personnels d'EDF et GDF ne serait pas remis en cause lors de l'ouverture du capital de ces entreprises ;

- un amendement visant à maintenir le niveau du fonds d'amortissement des charges d'électrification, afin de compenser les pertes de ressources provoquées par la poursuite du processus de libéralisation du marché de l'électricité, bénéficierait d'un soutien du Gouvernement ;

- la vente aux concessionnaires des canalisations de transport de gaz organisée par l'article 81 de la loi n° 2001-1276 du 28 décembre 2001 portant loi de finances rectificative pour 2001 fait partie des initiatives heureuses du Gouvernement précédent dans le domaine du gaz. Cette vente était nécessaire pour placer les opérateurs de transport français dans des conditions équivalentes à celles de leurs concurrents européens, dans la perspective de la construction du marché intérieur du gaz naturel ;

- le Gouvernement souhaite encourager le développement de la prise en charge des services publics des communes par des entreprises locales, car une telle évolution accompagnerait sur le plan économique, le processus de renforcement de la décentralisation qui est en cours sur le plan institutionnel.

**Le président Patrick Ollier** a exprimé le v\_u que madame la Ministre ne lance le débat national sur la politique de l'énergie qu'une fois paru le rapport de M. Serge Poignant qui a été

chargé par la Commission d'une mission d'information sur la politique de soutien au développement des énergies renouvelables.

*La Commission est ensuite passée à l'examen du projet de loi.*

La Commission a *rejeté* l'exception d'irrecevabilité et la question préalable déposées par le groupe socialiste sur le projet de loi relatif aux marchés énergétiques et au service public de l'énergie.

-- \_\_\_\_ --

#### **Information relative à la commission**

La commission a désigné Mme Hélène Tanguy rapporteure sur la proposition de résolution de M. Didier Quentin (n° 345) sur la réforme de la politique commune de la pêche.

-- \_\_\_\_ --

---

© Assemblée nationale