

Rapport
sur la consultation organisée
dans le cadre du Conseil Supérieur
de l'Électricité et du Gaz
sur l'ouverture des marchés de l'énergie
au 1^{er} juillet 2007

mai 2006

Paris, le 12 avril 2006

Monsieur le Président,

Cher Jean-Claude,

La France a transposé, par les lois du 10 février 2000, du 3 janvier 2003 et du 9 août 2004, les directives européennes organisant l'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz pour l'ensemble des professionnels au 1^{er} juillet 2004. Le rapport de la Commission européenne sur la transposition des directives, présenté au Conseil Energie du 1^{er} décembre 2005, souligne d'ailleurs la conformité du droit français au droit communautaire sur ce point.

Les directives du 26 juin 2003 prévoient l'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz à l'ensemble des clients domestiques au 1^{er} juillet 2007. Le respect de nos engagements européens doit s'accompagner d'un travail de préparation et de consultation, afin que le Gouvernement puisse proposer au Parlement les mesures garantissant la protection des consommateurs, des salariés de la branche et des entreprises du secteur.

Dans cette perspective, nous souhaitons que vous mettiez en place une consultation portant sur les mesures à mettre en œuvre dans le cadre de la préparation de l'échéance du 1^{er} juillet 2007.

Les sujets suivants nous semblent mériter un examen particulier :

- la protection des consommateurs : il convient de définir leurs droits dans un marché totalement ouvert (notamment à travers la transposition de l'annexe A des directives de 2003 sur les marchés de l'électricité et du gaz), de prévoir les dispositions nécessaires au maintien de tarifs réglementés. A défaut, et en l'état des textes, ces tarifs ne pourraient subsister en toute sécurité juridique au-delà du 1^{er} juillet 2007. Il est aussi nécessaire d'organiser la coexistence entre prix et tarifs dans ce nouveau contexte ;
- l'adaptation des dispositifs sociaux existants (tarif de première nécessité en électricité, maintien de la fourniture d'électricité et de gaz dans le cadre du fonds de solidarité logement) ;

.../...

Monsieur Jean-Claude LENOIR
Président du Conseil Supérieur de l'Electricité et du Gaz
Député de l'Orne – Maire de Mortagne au Perche
54, rue de Varenne
75007 PARIS

- l'organisation de la filialisation de l'activité de distribution, obligatoire pour les opérateurs desservant plus de 100 000 clients. En particulier, les conditions de fonctionnement du service commun d'EDF - Gaz de France distribution, rassemblant 60 000 agents, devront être précisées. Ce dernier point fera naturellement avant tout l'objet d'une négociation entre les entreprises concernées et les représentants de leur personnel, mais un débat pourrait apporter un éclairage utile, dans la mesure où ce sujet concerne l'ensemble du secteur, notamment les autorités concédantes et les consommateurs.

Nous souhaitons donc que vous organisiez dans les meilleurs délais une consultation de l'ensemble des parties prenantes. Un sous-groupe du CSEG pourrait constituer une enceinte adéquate pour organiser cette concertation puisque le CSEG rassemble des parlementaires, des opérateurs du secteur de l'énergie, des associations de consommateurs et des syndicats représentatifs de la branche des industries électriques et gazières. Il conviendrait d'associer également le régulateur à cette réflexion et, le cas échéant, d'autres opérateurs. Nos services apporteront bien évidemment leur concours à ces travaux.

Nous souhaitons pouvoir disposer de premières conclusions de vos travaux à fin avril 2006. A l'issue de cette concertation, un projet de loi traitant de l'ensemble de ces sujets pourrait être déposé au Parlement.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'expression de notre considération distinguée.

Très cordialement,


Thierry BRETON


François LOOS

Rapport du Président Jean-Claude LENOIR

suite à la consultation dans le cadre du Conseil supérieur de l'électricité et du gaz sur l'ouverture des marchés au 1^{er} juillet 2007

Par lettre du 12 avril 2006, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre délégué à l'industrie m'ont demandé de conduire une concertation dans le cadre du Conseil supérieur de l'électricité et du gaz afin d'éclairer la réflexion du gouvernement sur la préparation de l'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz.

Dans la perspective de l'échéance du 1^{er} juillet 2007, les ministres souhaitaient en particulier que soient examinés les points suivants :

- la protection des consommateurs,
- l'adaptation des dispositifs sociaux existants,
- l'organisation de la filialisation de l'activité de distribution.

Cette concertation a été lancée le 4 mai 2006 au cours d'une séance ouverte par le ministre délégué à l'industrie.

Le présent rapport rend compte du déroulement de la consultation et en fait ressortir les principaux enseignements. S'il reflète la vision du président du Conseil supérieur de l'électricité et du gaz, ses orientations ont été présentées aux membres du comité¹ et discutées lors d'une séance de synthèse tenue le 23 mai 2006.

1. Objectif, méthode et calendrier

Comme le soulignait la lettre des ministres, les évolutions à envisager dans le cadre de l'ouverture des marchés du gaz et de l'électricité au 1^{er} juillet 2007 recouvrent une grande diversité de questions. De manière légitime, sur chacune d'entre elles, les divers acteurs concernés expriment des points de vue contrastés en fonction de leur analyse de la situation actuelle et de leur position dans le dispositif d'ensemble.

Les premiers échanges ont montré que cette diversité des points de vue, qui souligne au demeurant tout l'intérêt de cette consultation, ne permettait pas d'envisager une synthèse exprimant une position consensuelle, a fortiori un avis du Conseil supérieur de l'électricité et du gaz en tant que tel. Il m'est apparu plus utile de recueillir, au travers des débats, les opinions et commentaires des diverses parties prenantes, au regard des grandes options aujourd'hui proposées. Tel est donc l'objectif que j'ai assigné à la concertation demandée par les ministres.

Afin de permettre un déroulement efficace de la concertation, il m'a semblé utile qu'elle soit relativement concentrée dans le temps. J'ai ainsi choisi de mener une série de séances thématiques destinées à passer en revue les thèmes proposés par la lettre de saisine des ministres, complétés par les demandes des participants.

Six séances de travail ont eu lieu entre le 4 et le 23 mai 2006.

• Séance du 4 mai

¹ . On indiquera plus loin comment la diversité des points de vue exprimés est reflétée dans le document d'ensemble issu de la concertation.

Cette séance inaugurale en présence du ministre délégué à l'industrie a permis de présenter la concertation. Un tour de table a conduit à passer en revue les principales préoccupations des différents acteurs présents. Les modalités de travail précédemment exposées ont été définies.

- **Séance du 9 mai**

A la demande de plusieurs participants, cette séance a été consacrée à un bilan de l'ouverture des marchés, principalement de l'électricité. Ce bilan a été complété pour le marché du gaz le 11 mai.

- **Séance du 11 mai**

Cette séance a été consacrée à l'examen de la protection des consommateurs, au travers de la transposition de l'annexe A des directives européennes sur les marchés du gaz et de l'électricité. Elle a également fait naître un premier débat plus général sur les aspects liés aux tarifs et aux prix.

- **Séance du 16 mai matin**

Cette séance a été dédiée à la question de la séparation juridique de la distribution. Elle a été complétée par un premier éclairage sur le maintien des tarifs réglementés et sur les tarifs sociaux. Elle a également de nouveau abordé la question de la coexistence entre prix et tarifs.

- **Séance du 16 mai après-midi**

Cette séance a examiné de manière plus approfondie les conditions d'exercice de l'éligibilité, le maintien des tarifs réglementés, les dispositifs sociaux, ainsi que tous les dispositifs complémentaires destinés à assurer une continuité de fourniture.

- **Séance du 23 mai**

Cette séance a permis de revenir brièvement sur chacun des thèmes abordés et de discuter du rapport de synthèse.

Pour chacune des séances, j'ai souhaité qu'un exposé introductif puisse fournir aux participants les éléments de réflexion nécessaires. Ainsi, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a effectué deux présentations au titre du bilan de l'ouverture des marchés, l'une sur l'électricité et l'autre sur le gaz. Pour sa part, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a introduit la séance spécifique consacrée à la protection des consommateurs, tandis que la direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP) a ouvert les réunions consacrées à la séparation juridique de la distribution et à l'éligibilité.

De manière générale, je tiens à remercier aussi bien le régulateur que les administrations, qui ont apporté aux participants des éléments de réflexion utiles et ont ainsi permis d'engager des débats fructueux.

Enfin, il me paraît nécessaire de souligner un point de méthode. Les ministres m'ont demandé de conduire la concertation en tant que président du Conseil supérieur de l'électricité et du gaz. Pour autant, il ne s'agissait pas d'une réunion formelle du Conseil, mais plutôt d'un groupe de travail utilisant l'enceinte du conseil. Par ailleurs, le Conseil est en cours de transformation en Conseil supérieur de l'énergie. Compte du caractère dénué de formalisme des réunions, j'ai jugé opportun d'associer aux réunions du groupe de travail les acteurs appelés à siéger prochainement au Conseil supérieur de l'énergie.

2. Déroulement de la concertation

Les différentes réunions programmées ont permis, dans un climat serein, avec l'aide des intervenants invités, tant issus de l'administration (DGCCRF et DGEMP) que de la commission de régulation de l'énergie, de procéder à un large tour d'horizon et d'aborder tous les sujets, sans aucun préjugé. Pour autant, les débats ont été nourris et ont vu l'affirmation de points de vue contrastés, exprimant parfois des visions antagonistes des évolutions souhaitables. Il ne m'appartenait pas de réconcilier ces positions. La richesse du travail accompli réside en effet dans la diversité des points de vue recueillis. Pour autant, lorsque cela s'avérait possible, je me suis efforcé de mettre en exergue l'émergence d'un accord sur quelques constats.

Je me félicite que les réunions successives aient offert à chaque intervenant la possibilité de s'exprimer librement sur les différents points mis à l'ordre du jour, voire sur divers autres sujets évoqués au fil des débats.

Les discussions ont été franches, ouvertes, et ont, je le crois, abouti à un dialogue de qualité. En particulier, j'ai veillé à ce qu'aucune séance ne soit close avant que tous les points de vue n'aient pu être exprimés. Les échanges menés au cours de ces réunions me semblent donc fournir une base utile pour apporter aux ministres des éléments de réflexion afin d'orienter leurs décisions.

3. Les grandes options exprimées au cours de la consultation

En amont de la concertation s'est engagé un débat de principe sur la libéralisation des marchés de l'énergie aux termes des deux directives européennes sur l'électricité et le gaz. On peut distinguer deux positions principales sans que les lignes de partage soient toujours très tranchées.

Certains, dont les organisations syndicales, remettent fondamentalement en cause la logique de l'ouverture des marchés considérant qu'elle induit nettement plus de difficultés qu'elle n'apporte de bénéfices. Ils soulignent en particulier, de leur point de vue, les détriments pour les consommateurs, la dégradation de la qualité du service, des conditions de travail ou de la situation de l'emploi. Dès lors, si ces acteurs acceptent de débattre des modalités de l'ouverture des marchés, force est d'observer qu'ils n'en admettent pas pour autant le principe.

D'autres, comme les opérateurs énergétiques, notent qu'il ne leur appartient pas de porter un jugement sur le processus en cours et qu'il est en revanche absolument nécessaire de mettre en œuvre de manière claire, efficace et rapide un cadre traduisant dans le droit français les exigences issues des engagements européens de la France.

Entre ces deux positions existent diverses gradations avec des nuances dans les appréciations. En effet, d'autres acteurs tendent à prendre acte des évolutions actuelles et à rechercher les modalités les plus pragmatiques de définition d'une voie française adaptée pour la transposition des directives.

Ce clivage me semblait mériter d'être posé en amont. En effet, il conditionne nombre des prises de position des différents acteurs et constitue la toile de fond des débats. Aussi, je ne le mentionnerai pas systématiquement, mais le rappellerai en tant que de besoin.

Au-delà du débat de principe sur la pertinence des directives, les discussions ont mis en lumière un ensemble de constats plus ou moins partagés entre les différents acteurs ou exprimant leur position spécifique par rapport aux évolutions actuelles.

En premier lieu, les organisations de consommateurs ont souligné le besoin d'une communication de masse, notamment pour expliquer le fonctionnement futur des marchés de l'électricité et du gaz et fournir aux consommateurs tous les éléments leur permettant de se repérer dans un univers nouveau et potentiellement complexe. Elles ont à cette occasion rappelé leur souhait de disposer d'un lieu d'observation des pratiques en matière de service public de l'énergie. Dans le même ordre d'idées, elles ont plaidé pour la création d'un médiateur de l'énergie en soulignant que ce vœu était très largement partagé entre les différents acteurs concernés.

Les organisations syndicales ont formulé de fortes critiques sur le processus d'ouverture des marchés, stigmatisant les effets néfastes induits. Elles ont appelé de leurs vœux un bilan critique complet de l'ouverture des marchés, incluant outre les aspects relatifs au développement de la concurrence, l'analyse des impacts sur les prix, l'emploi, et plus généralement les bénéfices tirés par la collectivité de cette évolution. Elles ont également invité à s'interroger sur les choix opérés par les autres pays européens qui ont souvent entendu préserver leurs modèles nationaux et limiter la portée des dispositions de transposition. En particulier, la question de la nécessité de l'ouverture du marché des clients particuliers a été fortement posée.

Les opérateurs du domaine de l'énergie ont rappelé que la Commission européenne portait un regard très attentif sur l'évolution de la situation française. De ce point de vue, une transposition irréprochable des directives est nécessaire pour témoigner du souci d'exemplarité de la France et pour ne pas induire de conséquences néfastes pour le modèle français, dont l'originalité et l'efficacité doivent être préservées. Ils ont particulièrement insisté sur la nécessité de dispositions aussi claires et simples que possible, permettant un développement efficace de leurs activités. Un accent particulier a été porté sur le cas des distributeurs non nationalisés, avec le souci de préserver et de développer le potentiel important qu'ils représentent.

Les représentants des autorités concédantes ont souligné avec force leur attachement au modèle actuel de la concession pour les infrastructures. Elles considèrent qu'il a fait ses preuves et doit être préservé, voire développé avec la possibilité d'un rôle au quotidien pour les autorités, notamment dans le cadre du règlement des différends qui se feraient jour avec l'ouverture des marchés.

En matière de tarifs réglementés, les différents acteurs ont fait le constat que les tarifs seraient certainement maintenus dans les prochaines années. Toutefois, ce constat pragmatique

recouvrait des positions diverses. Pour un grand nombre d'acteurs, dont les organisations syndicales et les associations de consommateurs, il est indispensable d'assurer la pérennité de tarifs réglementés offrant une protection pour les divers consommateurs. Pour les opérateurs, en revanche, ils ont noté que le maintien des tarifs réglementés devait plutôt s'envisager dans une perspective de transition.

Sur ce chapitre, les représentants syndicaux ont plaidé pour que toutes les offres, y compris en dehors des tarifs réglementés, s'inscrivent dans le cadre d'une péréquation nationale. Pour sa part, la CRE, rejointe par certains opérateurs, a souligné la difficulté de coexistence à moyen terme de tarifs et de prix de marché, souhaitant ainsi que les tarifs se rapprochent des prix de marché. Ils ont en particulier mis en exergue la nécessité d'une revalorisation du niveau des tarifs pour qu'à minima ils assurent, dans tous les cas, la couverture des coûts comme le veut la loi. Cet appel à la hausse des tarifs a suscité un vif débat avec l'expression de deux positions principales : l'une appelant à aligner progressivement les tarifs sur les prix de marché afin de donner les signaux nécessaires en matière d'investissement pour les installations futures, l'autre contestant la pertinence des prix de marché et demandant la prise en compte des coûts intégrant le renouvellement des installations existantes.

Certains opérateurs ont suggéré que des procédures différentes, comme l'homologation après proposition du régulateur, soient mises en place pour les tarifs. Enfin, la CRE a réclamé des pouvoirs plus étendus de contrôle des marchés de l'électricité et du gaz.

L'exposé des travaux en cours dans le cadre des groupes de travail organisés par la CRE et du Conseil National de la Consommation a montré la nécessité de prévoir des dispositifs de protection des consommateurs, et des procédures simples de changement de fournisseur, qui trouvent naturellement leur place dans le code de la consommation. Les organisations de consommateurs ont observé que les procédures de règlement des différends devaient être clarifiées et renforcées.

Tous les intervenants ont insisté sur le besoin d'une information aussi large que possible des consommateurs sur les offres commerciales qui leur seront soumises. Les opérateurs ont cependant demandé que la clarification des droits et garanties des consommateurs ne se traduise pas par une complexification excessive qui, in fine, pèserait sur leurs coûts et donc sur le consommateur, mais de plus pourrait avoir un effet de réduction de la qualité du service rendu.

Tous les participants ont souhaité le maintien des dispositifs sociaux actuels. Toutefois, les organisations syndicales ont jugé les dispositifs sociaux en vigueur insuffisants et ont demandé leur extension à une part plus grande de la population. L'idée d'un tarif de première nécessité en gaz a recueilli un accueil favorable. Les organisations de consommateurs ont noté avec force que la question ne pouvait se limiter aux seules personnes démunies. La hausse des prix de l'énergie pèse sur les budgets de tous les ménages et appelle des mesures. Elle ont plaidé pour une maîtrise des hausses et pour donner une visibilité de moyen terme au consommateur.

Enfin, certains acteurs ont souligné l'importance des mesures d'accompagnement en faveur des économies d'énergie et de l'efficacité énergétique. La mention de l'origine de l'énergie fournie aux consommateurs a également été demandée par plusieurs intervenants.

En matière de distribution, le débat a mis en évidence une forte interrogation des organisations syndicales sur la nécessité d'une filialisation alors que les opérateurs ont noté

que cette obligation s'impose de par les directives. En tout état de cause, chacun s'est accordé à noter qu'une concertation sociale de qualité était indispensable pour la mise en œuvre d'un tel dispositif et qu'il y avait urgence à définir le cadre souhaité. Le cas spécifique des distributeurs non nationalisés a été débattu avec la demande de ces derniers de disposer d'un cadre adapté, avec le maximum de flexibilité, quelle que soit leur taille.

4. Bilan de l'ouverture des marchés

Je mentionne en liminaire que la question du bilan de l'ouverture renvoie évidemment au débat signalé dans la section précédente sur la pertinence de l'ouverture en tant que telle. Selon la position plus ou moins tranchée des différents acteurs sur ce thème, ils ont été amenés à formuler des critiques plus ou moins vives sur le processus en cours ou à s'en féliciter.

De façon générale, les organisations syndicales ont déploré que le bilan ait donné lieu à un travail trop peu approfondi et critique. Elles ont à plusieurs reprises mis en lumière les dysfonctionnements criants qui, de leur point de vue, résultent des évolutions en cours et conduisent à une désoptimisation générale du système énergétique.

Pour autant, la CRE a fait état du faible nombre de réclamations portées à sa connaissance de la part des clients professionnels. Il semble donc qu'un cadre juridique satisfaisant ait été mis en place.

Par ailleurs, les opérateurs ont souligné la diversité des offres proposées par un nombre croissant de fournisseurs pour le bénéfice des consommateurs. Ces offres se caractérisent par le développement de nouveaux services associés à la fourniture d'énergie, sur lesquels une concurrence effective est stimulée. L'émergence d'offres duales gaz-électricité répond également à une attente d'une majorité de clients.

La mise en place d'un régulateur reconnu et doté de larges compétences est également présentée comme un élément de nature à favoriser le développement de la concurrence et la transparence des marchés.

L'ouverture effective et progressive des marchés de l'électricité et du gaz ne concerne qu'une faible proportion des sites éligibles, mais renvoie toutefois à une part significative de la consommation éligible (en quantité de TWh). Tant en électricité qu'en gaz, près d'un site éligible sur dix a désormais quitté les tarifs réglementés. En termes de quantité, on peut estimer que, pour la moitié environ des quantités éligibles, l'éligibilité a été exercée et qu'un tiers de cet ensemble correspond à un changement de fournisseur.

Plusieurs éléments d'interprétation ou d'analyse de l'évolution des marchés ont été évoqués :

- la complexité des relations contractuelles a été dénoncée, en dépit des efforts réalisés notamment grâce au régulateur pour clarifier les règles ;
- après une première période de baisse des prix, l'ouverture du marché s'est accompagnée d'un mouvement général de hausse des prix, sans que l'on puisse pour autant établir de corrélation entre les deux mouvements. Ainsi, pour les clients industriels, les prix de marché de l'électricité ont rattrapé en 2004, puis dépassé les tarifs réglementés. Les opérateurs ont expliqué la hausse des prix de marché par l'impact de la hausse des prix

des combustibles fossiles, la mise en place du marché de quotas de CO₂, la convergence des prix au niveau européen, et les faibles volumes échangés sur les marchés. Certains opérateurs ont également souligné que, dans un contexte où n'existaient plus de surcapacités de production, les niveaux de prix devaient leur permettre d'investir pour garantir la disponibilité de nouveaux moyens de production à moyen et long terme ;

- parallèlement, les organisations syndicales ont donné des exemples de clients ayant exercé leur éligibilité et connu de sérieuses difficultés budgétaires à la suite de la hausse des prix de l'électricité (cas d'hôpitaux par exemple). Les organisations syndicales ont de plus rappelé leur attachement fort au principe de la péréquation tarifaire ;
- la CRE a souligné que sa mission était limitée par la loi du 13 juillet 2005 à la surveillance des marchés organisés et aux échanges aux frontières. Elle a estimé que cela était insuffisant pour assurer un bon suivi des marchés ;
- les distributeurs locaux se sont fortement inquiétés de ce que l'introduction de la concurrence porterait en germe la disparition des acteurs de petite taille. Ils ont plaidé pour le maintien du tarif de cession de l'électricité et, plus généralement, souligné leur attachement au service public de fourniture de proximité.

5. Protection des consommateurs

La discussion sur ce point s'est organisée autour d'un processus de transposition de l'annexe A des directives. Il est possible de retenir les remarques générales suivantes :

- les organisations syndicales souhaiteraient que les dispositions en matière de protection des consommateurs ne se limitent pas à une simple transposition des annexes des directives ;
- les représentants des consommateurs ont exprimé leur satisfaction qu'une section spécifique du Code de la Consommation traite du secteur de l'énergie. Ils ont par ailleurs demandé la mise en place d'un médiateur de l'énergie, demande partagée avec de nombreux autres acteurs et notamment actée par le Conseil national de la consommation. Ils soulignent la nécessité d'une communication importante avant l'échéance du 1er juillet 2007 ;
- la FNCCR souhaite que les collectivités locales se voient confier un rôle de médiation, de concertation locale et de règlement du premier niveau de litiges, à travers notamment des groupements d'intérêt public entre autorités concédantes et associations de consommateurs. Pour les organisations de consommateurs, un tel dispositif ne pourrait s'inscrire que dans un cadre plus global d'un dispositif de médiation.

Les organisations de consommateurs ont souligné l'importance qu'elles attachaient à la situation énergétique actuelle. L'évolution des prix fait peser une contrainte très lourde sur de nombreux ménages. Il est donc indispensable de tenter de proposer des solutions adaptées. Il ne saurait être question d'une dégradation du service public. En particulier, l'électricité est un bien indispensable à tous qui nécessite le maintien et le renforcement d'un service public de qualité. Par ailleurs, elles mettent en garde contre les risques de désoptimisation du système du fait de la mise en place de nouvelles pratiques.

Les organisations syndicales partagent ces préoccupations, mais soulignent avant tout que pour se prémunir des risques correspondants, il serait opportun de ne pas entrer dans une logique d'ouverture du marché des clients particuliers.

Au-delà de ces débats, je note toutefois que le dispositif général préconisé au titre de la transposition de l'annexe A de la directive n'a pas soulevé d'opposition particulière et a été accueilli comme un progrès pour le consommateur.

Diverses remarques plus détaillées ont par ailleurs été formulées :

- les associations de consommateurs ont soulevé la question de la sécurité des installations intérieures et du lien avec d'éventuelles résiliations de contrat ;
- certains opérateurs ont manifesté le souhait que se mette en place un processus d'agrément formalisé des fournisseurs d'électricité ;
- les opérateurs se sont interrogés sur l'application des dispositions issues de la transposition des annexes A aux contrats conclus préalablement entre les consommateurs et les opérateurs historiques. Ils ont également attiré l'attention sur la nécessité de ne pas diminuer paradoxalement la qualité du service rendu au consommateur en définissant des procédures trop lourdes.

6. Filialisation de la distribution

Le débat sur cette question a mis en évidence les éléments suivants :

- les organisations syndicales expriment de sérieuses interrogations sur la pertinence du schéma de filialisation. En particulier, elles craignent que les évolutions proposées ne s'effectuent d'une part au détriment de la qualité du service, d'autre part avec des répercussions négatives sur les conditions de travail du personnel ;
- ces interrogations renvoient de manière plus fondamentale à la discussion déjà mentionnée sur la pertinence du cadre posé par les directives communautaires. Dès lors que celui-ci est admis, l'ensemble des participants convient qu'il est nécessaire de séparer juridiquement les activités de distribution des activités de fourniture, et qu'en conséquence des adaptations législatives sont nécessaires. Chacun s'entend à considérer que ces règles doivent être définies dans les meilleurs délais et dans un souci de simplicité et d'efficacité maximales ;
- il a été noté que cette transformation des activités de distribution pouvait aussi être une opportunité pour affirmer plus fortement le rôle du gestionnaire de réseau de distribution. Les représentants des autorités concédantes ont émis le souhait que les missions de service public confiées au distributeur soient renforcées ;
- la séparation juridique de la distribution ne concerne pas que les deux opérateurs historiques EDF et Gaz de France, mais aussi les distributeurs qui desservent plus de 100 000 clients (4 distributeurs non nationalisés électriques et 2 gaziers). Pour ces derniers, un consensus est apparu sur la nécessité de leur laisser une flexibilité sur le mode opératoire, à savoir la possibilité de filialiser ou bien les activités de distribution, ou bien les activités de fourniture. Outre cette flexibilité, le débat a mis en lumière deux points complémentaires concernant les Entreprises Locales de Distribution (ELD). Ces dernières souhaitent qu'une filialisation de la partie fourniture de leurs activités se limite à la seule fourniture aux clients ayant quitté les tarifs réglementés. Ce point est jugé crucial pour le maintien d'un bon fonctionnement des distributeurs. Par ailleurs, ils souhaitent le cas

échéant bénéficier des mêmes possibilités de filialisation y compris lorsqu'ils se situent en deçà du seuil imposant la filialisation.

- les deux entreprises EDF et Gaz de France ont indiqué leur souhait de mettre en œuvre le schéma prévu par les directives dans les meilleurs délais. Elles ont parallèlement rappelé leur attachement au caractère exemplaire du fonctionnement de la distribution et au modèle du service commun ;
- concernant le service commun d'EDF et Gaz de France (EGD), les diverses opinions exprimées ont convergé vers la nécessité de garantir son maintien par la loi. En revanche, des positions plus nuancées se sont exprimées sur la définition de ses missions dans la loi. Certains ont suggéré de préserver une relative flexibilité en définissant globalement celles de l'entité de distribution ; d'autres ont formé le vœu que les missions du service commun soient identifiées en tant que telles. Il a enfin été noté que cette entité devrait nécessairement dépendre des deux gestionnaires du réseau de distribution à créer ;
- en parallèle des évolutions des textes, chacun a souligné que la mise en place d'un tel dispositif supposait une concertation au sein des entreprises afin que la transition se réalise dans les meilleures conditions. En termes de calendrier, plusieurs acteurs ont attiré l'attention sur les délais indispensables pour mener à bien une telle filialisation.

Au total, s'il existe un débat sur le bien fondé de la filialisation de la distribution, il renvoie avant tout à un débat sur les directives elles-mêmes. Dès lors que ces dernières sont prises comme cadre de référence, il se dégage un schéma relativement clair de filialisation, qui doit ménager la souplesse nécessaire pour les distributeurs non nationalisés.

7. Eligibilité, tarifs et dispositifs sociaux

Compte tenu de l'importance et du champ recouvert par le sujet, j'aborderai successivement les trois aspects, bien que les volets concernant l'éligibilité et les tarifs soient étroitement liés.

7.1 Eligibilité

En matière d'éligibilité, un consensus s'est dessiné pour noter que cette dernière devait demeurer un droit, et non une obligation, comme le rappellent d'ailleurs les définitions contenues dans les directives. Dès lors, les questions posées renvoient à l'encadrement à apporter au processus : en d'autres termes, le point central est celui de la réversibilité. Un client ayant exercé son éligibilité a-t-il ou non la possibilité de faire retour aux tarifs réglementés ? Et si oui, dans quelles conditions ?

Sur ce point, on peut noter que les organisations syndicales ont marqué leur préférence pour une complète réversibilité permettant aux clients de disposer d'une liberté de choix.

J'observe que les représentants des consommateurs, visiblement conscients des enjeux et informés des problématiques, ont exprimé, pour leur part, un point de vue plus nuancé, plaidant plutôt pour des modalités de réversibilité tenant compte de la situation des consommateurs et offrant à ces derniers une visibilité accrue ainsi qu'une certaine flexibilité, indépendamment des dispositions de protection envisagées par ailleurs. Ils ont rappelé la nécessité d'une action plus globale de maîtrise des coûts. Ils ont enfin particulièrement insisté sur le besoin d'une communication de masse pour expliciter les modalités d'exercice de

l'éligibilité et les conditions de réversibilité afin que chaque consommateur agisse en toute connaissance de cause.

Une première distinction s'est opérée dans le débat entre :

- les clients professionnels déjà éligibles,
- les clients particuliers concernés par l'ouverture au 1^{er} juillet 2007.

Clients éligibles au 1^{er} juillet 2004

Il a été rappelé que la loi du 13 juillet 2005 prévoit l'irréversibilité de l'éligibilité exercée sur un site, et précise qu'au-delà de fin 2007, les nouveaux sites ne peuvent plus demander à bénéficier des tarifs réglementés.

Le débat a porté sur le point de savoir s'il était opportun de revenir sur ces dispositions. Dans l'ensemble, je n'ai pas noté de position consensuelle se dégageant sur ce thème, les opérateurs plaidant pour le maintien des dispositions, les autres acteurs pour leur assouplissement.

Les participants ont de plus observé qu'il était important de rappeler que :

- l'exercice de l'éligibilité n'était pas obligatoire,
- la question du niveau comparé des tarifs et des prix de marché devait être abordée.

Plusieurs fournisseurs d'énergie ont souligné que, de leur point de vue, les tarifs réglementés leur apparaissaient trop bas pour réellement couvrir les coûts. Cela induirait selon eux des effets de trappe tarifaire conduisant les clients à ne pas quitter le tarif réglementé et entraînant des distorsions de concurrence entre consommateurs restés au tarifs et consommateurs ayant exercé leur éligibilité. Ils appellent donc à une réévaluation des tarifs réglementés. Ils ont également souligné que ce serait une condition indispensable pour déclencher de nouveaux investissements, cruciaux pour la sécurité d'approvisionnement du pays.

Ce point de vue n'était pas partagé par tous les acteurs. Les représentants des consommateurs et des organisations syndicales ont en particulier douté de la validité de cette argumentation. Les organisations syndicales ont estimé que les coûts étaient couverts par les tarifs, comme en attestaient les bénéfices réalisés par les opérateurs. Dès lors, il leur semblait que la démarche actuelle revenait à faire supporter des charges excessives aux consommateurs industriels. En revanche, les organisations syndicales ont indiqué que, dans leur esprit, la couverture des coûts incluait bien les moyens nécessaires au renouvellement à venir des installations, donc aux investissements. Elles ont en revanche mis en doute la pertinence des prix de marché dans ce cadre.

Le débat n'a donc pas été conclusif. Les opérateurs ont insisté sur la nécessité de maintenir la notion d'irréversibilité qui est, selon eux, seule garante d'un bon développement des marchés. La question du bénéfice éventuel des tarifs pour les sites créés après fin 2007 a été posée, compte tenu de la rédaction actuelle de l'article 66 de la loi du 13 juillet 2005. Il a également été relevé que le cas des collectivités publiques méritait une attention particulière. Il existe en effet une contradiction potentielle entre le droit de la commande publique et l'absence d'obligation d'exercice de l'éligibilité.

Clients particuliers

Pour les clients qui seront concernés par l'ouverture des marchés à l'horizon du 1^{er} juillet 2007, le débat a principalement mis en lumière que plusieurs scénarios étaient envisageables :

- réversibilité totale,
- éligibilité attachée spécifiquement à la personne,
- prise en compte combinée du site et de la personne (en d'autres termes, en prenant en compte les choix opérés par une personne sur un site donné, mais en lui laissant la liberté pour un autre site),
- toute combinaison ou variante des données précédentes.

Le débat a mis en lumière que ces diverses approches présentaient, chacune, avantages et inconvénients, selon le positionnement des acteurs.

Les organisations syndicales ont plaidé pour une réversibilité complète. Elles ont de plus indiqué que, de leur point de vue, l'ouverture du marché des clients particuliers n'était pas souhaitable.

Les opérateurs ont estimé que la réversibilité complète reviendrait de fait à interrompre le processus d'ouverture des marchés. Les organisations de consommateurs ont souhaité que des modalités de réversibilité encadrées puissent être définies qui fassent droit aux situations individuelles de chaque consommateur.

Parallèlement, il a été relevé que l'option d'éligibilité attachée à la personne posait de difficiles questions tant de gestion que de suivi des données. In fine, il est apparu que l'option combinée site/ personne pouvait être un compromis pragmatique. Il a été caractérisé comme tel tant par les consommateurs que par les opérateurs.

7.2 Tarifs réglementés

Une discussion nourrie s'est instaurée sur le devenir des tarifs réglementés. Certains opérateurs et la CRE ont fait état des positions de la Commission européenne qui s'interroge sérieusement sur la possibilité de les maintenir.

Plusieurs opérateurs énergétiques ont souligné que, dans un marché ouvert, les tarifs avaient plutôt vocation à être mis en extinction, sauf à relever d'obligations de service public. Cela n'interdit évidemment pas d'instaurer une période de transition. En tout état de cause, les tarifs réglementés devraient se comprendre comme la prolongation des actuels tarifs « historiques » issus du monopole. Pour autant, plusieurs acteurs ont observé que les remarques actuelles de la Commission européenne visaient plus le niveau des tarifs que le principe de leur existence.

Cette analyse a naturellement fait débat. La plupart des autres intervenants a insisté sur la nécessité de conserver des tarifs. On peut donc résumer le débat sous forme d'une alternative :

- pour certains opérateurs et le régulateur, l'ouverture des marchés emporte à terme la disparition des tarifs réglementés, notion qui n'aurait alors plus de sens, sauf à limiter ces derniers à un périmètre spécifique d'obligations de service public ;

- pour d'autres acteurs, dont les consommateurs et les organisations syndicales, au contraire, l'ouverture des marchés ne fait que rendre plus nécessaire le maintien de dispositifs de cette nature. Ils estiment qu'il n'y a pas incompatibilité entre prix et tarifs.

J'ai toutefois pu observer que les différents intervenants se rejoignaient, en tout état de cause, sur le constat qu'à court ou moyen terme des tarifs ne pouvaient qu'être maintenus, ne serait-ce qu'en raison du droit à conserver les contrats existants.

Au-delà de l'existence des tarifs, le débat s'est orienté vers le niveau de ces derniers. Opérateurs et régulateur ont observé que le problème était le décalage trop important qui existerait entre le niveau des tarifs et celui des prix de marché, appelant ainsi à une augmentation des tarifs pour réduire ce hiatus. Certains opérateurs ont insisté sur l'intérêt de mettre en place de nouvelles démarches de définition des tarifs comme l'homologation, sur proposition du régulateur. Cette logique a été contestée par plusieurs intervenants qui ont estimé que les tarifs devaient logiquement se fonder sur une couverture des coûts, sans lien avec des prix de marché dont la pertinence est sujette à caution.

Ainsi, bien que le maintien à moyen terme de tarifs dans le cadre des contrats historiques apparaisse comme un point acquis, deux positions relativement tranchées sont apparues sur la pertinence et la cohérence du maintien à long terme de tarifs réglementés.

7.3 Dispositifs sociaux et garantie de fourniture

De la discussion, on peut retenir les éléments suivants :

- un consensus pour maintenir les dispositifs sociaux existants ;
- les organisations syndicales ont souligné que ces dispositifs étaient d'une portée trop limitée et devaient être élargis ;
- l'instauration d'un tarif social pour le gaz, explicitement demandée par certains intervenants, a fait l'objet d'un accord général ;
- les associations de consommateurs ont demandé que les divers dispositifs soient mis en cohérence de manière à ce qu'ils produisent des effets plus convergents (impayés, absence de coupure).

Les organisations de consommateurs ont de nouveau rappelé à cette occasion que la seule prise en compte des personnes démunies ne répondait pas aux questions posées dans le domaine de l'énergie. Elles ont appelé au développement d'une observation attentive des pratiques en matière de service public en rappelant l'existence de l'Observatoire national du service public de l'électricité et du gaz.

De manière générale, l'ensemble des intervenants a reconnu l'utilité des dispositifs sociaux et exprimé le besoin de les maintenir, voire de les étendre en incluant le gaz dans la réflexion.

Au-delà des seuls dispositifs sociaux, le débat a fait émerger deux questions :

- d'une part, celle de la fourniture de dernier recours. Des dispositions réglementaires sont à mettre en place dans ce domaine pour décliner de manière efficace les textes législatifs actuels. Une réflexion pourrait être menée sur l'extension de ce dispositif aux particuliers dans le secteur du gaz ;

- d'autre part, celle d'un client qui ne trouverait pas de fournisseur acceptant de l'alimenter. Aucun texte ne prévoit encore de disposition en la matière. Une réflexion devrait aussi être conduite sur ce point.

8. Conclusion

Je souhaite avant tout souligner la richesse des échanges ayant eu lieu au sein du groupe de travail issu du Conseil. Je remercie les ministres d'avoir choisi le Conseil Supérieur de l'électricité et du gaz pour organiser cette riche concertation. Elle a permis un recensement aussi large que possible des questions ouvertes et l'expression des points de vue. Dans un calendrier resserré mais suffisant pour traiter l'ensemble des sujets, la mobilisation des acteurs a permis un examen attentif et a souligné l'importance des enjeux associés.

Le débat a été parfois vif, mettant en lumière des positions très contrastées, en particulier sur le bien fondé des directives. Dans ces conditions, sans qu'il ait été possible de dégager un accord sur les divers thèmes, j'observe néanmoins avec intérêt que des lignes de force sont apparues qui pourront nourrir la réflexion du gouvernement et posent des jalons pour le travail ultérieur, le cas échéant à moyen terme.

On ne peut qu'être frappé du fait que l'ouverture des marchés induit parfois des situations d'une relative complexité. Les bilans de l'ouverture des marchés qui ont été dressés, certes incomplets, font ressortir une certaine inquiétude exprimée par les participants. Cela est d'autant plus vrai que, dans la période de transition actuelle, les acteurs ne disposent pas encore de repères solides. Il importera donc de concevoir les dispositions les plus simples, efficaces et pragmatiques possibles, tout en les accompagnant d'un effort de pédagogie particulièrement soutenu, quelles que soient les options retenues. C'est à cette seule condition que les interrogations légitimes qui peuvent persister sur les bénéfices du processus se dissiperont éventuellement. La relation des échanges conduits au cours de cette concertation constitue, à mon sens, un élément précieux pour préparer un corpus législatif, puis réglementaire, qui appellera un travail dans la durée.

Le Président du Conseil Supérieur
de l'Électricité et du Gaz

Jean-Claude LENOIR