

SOMMAIRE

	Pages
AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 13 mai 1998.....	1
I - LES DONNÉES DE L'ORGANISATION ÉLECTRIQUE FRANÇAISE.....	4
A - LES DONNÉES TECHNOLOGIQUES DE LA FILIÈRE ÉLECTRIQUE	4
B - LES CHOIX ÉNERGÉTIQUES DE LA FRANCE	5
1. La sécurité d'approvisionnement.....	5
2. Les missions de service public.....	6
3. La compétitivité	6
4. Le respect de l'environnement.....	6
C - LES DONNÉES INSTITUTIONNELLES DE L'ORGANISATION ÉLECTRIQUE	6
II - LA DIRECTIVE EUROPÉENNE ET LE LIVRE BLANC DU GOUVERNEMENT	9
A - LA DIRECTIVE EUROPÉENNE 96/92 CE	9
1. L'ouverture à la concurrence	9
2. L'organisation de la concurrence entre les producteurs.....	10
3. Les responsabilités du gestionnaire de réseau.....	11
4. Les modalités d'accès des clients éligibles au réseau	12
5. Les missions de service public.....	13
6. Le système de régulation	13
B - LES OBLIGATIONS IMPOSÉES ET LES OPTIONS LAISSÉES AU CHOIX DES ÉTATS MEMBRES	14
1. Les obligations devant donner lieu à transposition	14
2. Les options laissées au libre choix des Etats.....	15
C - L'ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION ÉLECTRIQUE DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE	15
1. L'organisation en vigueur dans les pays membres de l'Union européenne	16
1.1. LES SYSTÈMES ÉLECTRIQUES DÉJÀ LARGEMENT OUVERTS AU MARCHÉ	16
1.2. LE CAS DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE	17
1.3. LE CAS DES PAYS LATINS : UNE TRADITION DE MONOPOLE QUI ÉVOLUE RAPIDEMENT.....	18
2. La transposition de la directive dans les Etats membres	19

2.1. LES DEGRÉS D'OUVERTURE DU MARCHÉ ET LA DÉFINITION DES CLIENTS ÉLIGIBLES	19
2.2. L'ORGANISATION DE LA CONCURRENCE À LA PRODUCTION	19
2.3. L'ACCÈS AU RÉSEAU.....	19
2.4. LES MODALITÉS DE RÉGULATION.....	20
D - LE LIVRE BLANC DU GOUVERNEMENT	21
1. La pérennisation du service public	21
2. La modernisation du système électrique	22
3. Le maintien des réseaux au service de tous	23
4. La place de l'établissement public EDF	24
5. Le développement d'une régulation adaptée.....	24
III - PROPOSITIONS RELATIVES A LA NOUVELLE ORGANISATION ÉLECTRIQUE	25
A - UNE POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE CLARIFIÉE	27
1. Les perspectives énergétiques.....	27
2. L'importance d'une programmation à long terme.....	28
B - UN SYSTÈME ÉLECTRIQUE MODERNISÉ	29
1. L'ouverture à la concurrence	29
2. Les modalités de la concurrence : autorisations et appels d'offres ..	30
3. La gestion du réseau	32
C - UN SERVICE PUBLIC CONFORTÉ	33
1. Le contenu du service public	33
2. Les acteurs du service public	35
3. Le financement du service public	36
D - LE RÔLE D'EDF RENOUVELÉ	36
1. Les missions d'EDF	36
2. L'assouplissement du principe de spécialité	37
3. Les perspectives de l'organisation sociale	39
E - UNE RÉGULATION INCONTESTÉE	40
1. L'organisation de la régulation	40
2. La démocratisation de la consultation.....	43
CONCLUSION	45
ANNEXE A L'AVIS.....	47
SCRUTIN	47
DÉCLARATION DES GROUPES	49

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du 13 mai 1998**

Par lettre, en date du 2 mars 1998, Monsieur le Premier ministre a saisi le Conseil économique et social d'une demande d'avis sur *la future organisation électrique française*.

La section des Activités productives, de la recherche et de la technologie a été chargée de la préparation du projet d'avis. Elle a désigné Monsieur Raphaël Hadas-Lebel comme rapporteur¹.

Elle a procédé à l'audition de M. Claude Mandil, directeur général à la direction générale de l'énergie et des matières premières, au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Le rapporteur, afin de parfaire son information, s'est entretenu avec de nombreuses personnalités, représentant les administrations, les établissements publics et les entreprises privées concernés, qui ont bien voulu lui faire part de leurs observations sur les diverses questions soulevées, tant par la transposition de la directive que, plus généralement, par l'ensemble de l'organisation électrique française.

*
* * *

La directive 96/92 CE, en date du 19 décembre 1996, pose de nouvelles règles de gestion du marché intérieur de l'électricité.

Cette directive doit être transposée en droit interne avant le 19 février 1999. En France, cette transposition nécessitera le vote d'une loi et l'adoption de divers textes réglementaires d'application.

Dans sa lettre de saisine du Conseil économique et social, Monsieur le Premier ministre relève que, à l'occasion de la transposition de la directive, le gouvernement a pour ambition de doter le pays d'une organisation qui, en complément du dispositif législatif actuel - notamment la loi du 8 avril 1946 - modernise et conforte le service public de l'électricité.

Le Conseil économique et social considère cet objectif comme éminemment légitime, dès lors que l'électricité constitue un élément essentiel du développement économique et du progrès social et possède, en outre, les caractéristiques d'un bien de première nécessité. Dans cette perspective, il entend apporter sa contribution au large débat public engagé à l'occasion des travaux préparatoires à la transposition de la directive européenne, sur la base du livre blanc, préparé par le secrétaire d'Etat à l'industrie, sous le titre : *Vers la future organisation électrique française*.

Le Conseil économique et social participe d'autant plus volontiers à ce débat qu'il s'est, de longue date, préoccupé, à travers divers rapports et avis (dont les deux derniers en date, sont ceux de M. Tournebise, sur *les services publics du gaz et de l'électricité et le grand marché européen* et de M. Pecqueur intitulé : *Pour une politique énergétique de l'Union européenne*), de l'évolution du secteur de l'énergie et qu'il est particulièrement attentif à ce que la nouvelle organisation électrique, qui devra évoluer dans un contexte de concurrence

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté par un vote au scrutin public par 123 voix et 31 abstentions (voir en annexe le résultat du scrutin).

croissante, permette au système électrique français de s'adapter aux nouveaux défis, en répondant, toujours mieux, à des objectifs ambitieux de service public.

I - LES DONNÉES DE L'ORGANISATION ÉLECTRIQUE FRANÇAISE

A - LES DONNÉES TECHNOLOGIQUES DE LA FILIÈRE ÉLECTRIQUE

Une réflexion sur l'organisation de la filière électrique ne saurait faire abstraction de quelques données technologiques de base qui illustrent la spécificité de cette activité.

Produite à partir d'autres sources d'énergie, l'électricité constitue une énergie secondaire qui possède une nature particulière, la filière électrique étant soumise, de surcroît, à de nombreuses contraintes d'ordre technique.

L'électricité se transmet quasi instantanément (300 000 km/s), en circulant au travers du maillage d'un réseau par lequel elle est acheminée, selon des lois physiques incontournables - les lois dites de Kirchhoff relatives à la répartition des intensités de courant dans un réseau de conducteur - aux termes desquelles, sauf autoproduction ou ligne directe, il est impossible d'affecter, de façon physiquement individualisée, une production donnée à une consommation donnée. Elle ne peut, pas davantage, être stockée dans des conditions économiques.

La filière est, essentiellement, constituée de quatre éléments aux caractéristiques technico-économiques différencierées :

- la conception et la construction de centrales de production. Il s'agit d'opérations complexes s'étendant sur plusieurs années et d'un coût unitaire important ;
- la production - entrant pour environ la moitié dans le coût du kWh livré au client final -, qui fait appel à de nombreuses technologies substituables, utilisant divers types de combustibles. Elle est, pour l'essentiel, obtenue à partir de moyens de grande taille, dont la durée de vie est longue. Dans un pays comme la France, l'essentiel de la production est assuré par quelques dizaines de centrales ;
- le transport s'effectue sur un réseau, qui absorbe en lui-même 10 % de la production (pertes en ligne). Le maillage du réseau dit de grand transport - l'interconnexion - permet de changer les plans de production et d'acheminement, notamment, en cas de variation de la demande, et de bénéficier de la compensation statistique des aléas dans l'offre et dans la demande. Le transport, qui représente environ 10 % du coût du kWh (soit le cinquième du coût de production), requiert des moyens très capitalistiques et d'une durée de vie encore supérieure à celle des centrales (plus de quarante ans) ;

- la distribution comprend deux composants : un transport à tension descendante sur des réseaux arborescents qui aboutit à la livraison du produit kWh au client final ; une activité de services en relation avec le client. La distribution est à la fois capitaliste et importante utilisatrice de main d'oeuvre : à titre d'exemple, 55 % des salariés d'Electricité de France (EDF) travaillent dans ce secteur.

Se combinant ainsi avec des lois physiques contraignantes, l'intensité capitaliste et l'importance de la durée de vie des infrastructures confèrent un caractère spécifique à la filière électrique.

La gestion centralisée des moyens de production et de transport interconnectés est privilégiée, dans la mesure où elle permet d'équilibrer, en temps réel, offre et demande et d'assurer au mieux, au fil des années, l'exploitation et la maintenance des équipements. Au-delà du transport de l'électricité, la fonction essentielle du réseau est l'optimisation technique et économique du parc de production par l'appel des centrales, à l'initiative du répartiteur, en fonction de la demande, tout en assurant la sécurité du système et, notamment, la stabilité qualitative de la fourniture de l'électricité. Il est fait appel aux moyens de production par ordre de coût croissant selon le principe de « l'ordre de préséance économique ». Cette gestion suppose, aussi, une programmation coordonnée des investissements. Elle constitue un modèle de fonctionnement qui a fait preuve de son efficacité.

Toutefois, la présente décennie a vu l'émergence de modes de production plus décentralisés - et, dans certaines configurations et durées d'utilisation, moins coûteux, utilisant notamment le gaz naturel pour la production combinée de chaleur et d'électricité : la cogénération. L'articulation de ces moyens décentralisés avec une gestion cohérente du parc de production/transport est, aujourd'hui, un enjeu important de la nouvelle organisation électrique.

B - LES CHOIX ÉNERGÉTIQUES DE LA FRANCE

La France dispose de peu de ressources énergétiques sur son propre sol. De ce fait, la sécurité d'approvisionnement constitue une préoccupation majeure qui a conduit à la détermination de certains choix de politique énergétique dans le secteur de l'électricité.

Schématiquement, les orientations principales de la politique française de l'électricité, telles qu'elles sont définies par les pouvoirs publics, concernent quatre domaines :

1. La sécurité d'approvisionnement

A la suite du premier choc pétrolier, la France a mis en oeuvre une politique énergétique reposant sur le triptyque suivant :

- le développement d'un programme de production électronucléaire de dimension respectable constituant un appareil industriel cohérent et efficace ; le nucléaire, qui a pris une importance croissante, représente maintenant 80 % de la production d'électricité à quoi s'ajoutent 15 % résultant des moyens de production hydroélectrique ;

- la diversification dans l'approvisionnement du pays ; diversification tant fonctionnelle (notamment par la volonté de donner au gaz une place plus importante) que géographique en faisant appel à des importations en provenance de la mer du nord et des pays de l'ex-URSS ;
- enfin, la mise en oeuvre d'une politique d'économie d'énergie ayant connu, au fil des ans, des résultats d'importance variable et dénommée, aujourd'hui « maîtrise d'énergie ».

2. Les missions de service public

A ce titre, le secteur électrique doit garantir la fourniture en électricité de qualité, au meilleur prix, à tous les résidents situés sur le territoire national, dans le respect des principes du service public : **continuité** (à tout moment et sans interruption) ; **universalité** (c'est-à-dire desservir toute personne qui en fait la demande, en quelque lieu du territoire national) ; **adaptabilité**, en particulier recherche du moindre coût ; **égalité** de traitement qui a pris, notamment, la forme de la péréquation géographique des tarifs d'électricité, principe qui revêt une importance particulière, compte tenu par exemple de la situation des départements d'outre-mer. Tous les consommateurs ayant un profil identique de consommation d'électricité se voient appliquer le même tarif quel que soit l'endroit du territoire où ils résident.

De fait, les services offerts par EDF vont au-delà de cette définition traditionnelle du service public.

3. La compétitivité

La qualité et le prix de l'électricité sont des éléments déterminants de la localisation des investissements et des emplois qui leur sont liés. L'exigence de compétitivité du secteur électrique, qui avait inspiré le principe de la vente du kWh au prix de revient inclus dans la loi de 1946, revêt une acuité particulière dans un univers marqué par l'ouverture des marchés.

4. Le respect de l'environnement

La politique de production retenue, notamment la part importante du nucléaire, permet à notre pays de figurer parmi les plus faibles émetteurs de gaz à effet de serre (essentiellement le dioxyde de carbone) des pays industrialisés. De nouvelles mesures ont été prises récemment pour favoriser le développement des filières intéressantes pour leurs performances énergétiques et environnementales, qu'il s'agisse des énergies renouvelables (hydraulique, bioénergies, éolienne) ou de la cogénération.

Il est clair que l'organisation future du système électrique ne saurait être conçue et mise en oeuvre sans une référence permanente aux orientations générales de la politique énergétique française.

C - LES DONNÉES INSTITUTIONNELLES DE L'ORGANISATION ÉLECTRIQUE

Le cadre juridique de l'organisation du secteur électrique français est fixé, pour l'essentiel, par un ensemble de textes législatifs et réglementaires, non

encore codifiés et, principalement, par la loi du 8 avril 1946 qui, nationalisant la production, le transport, la distribution, l'importation et l'exportation de l'électricité, en a confié la gestion à un opérateur public unique : Electricité de France.

Pour autant, une partie du cadre législatif antérieur a été conservée, notamment certaines dispositions :

- de la loi du 15 juin 1906, qui a placé la distribution de l'électricité sous le régime de concessions délivrées par les collectivités locales, lesquelles avaient, également, la possibilité d'exploiter, elles-mêmes, ce service sous la forme de régies de distribution. Ces régies ont été maintenues en l'état ;
- de la loi du 16 octobre 1919, qui a placé la production hydraulique sous le régime de la concession d'Etat. Les concessions de force hydraulique ont été confiées à EDF, sous réserve d'exceptions (CNR, SNCF, ouvrages frontaliers). Le thermique classique - puis le nucléaire -, relèvent d'autorisations administratives locales ou nationales.

En vertu de ces règles juridiques, le système électrique français est organisé comme suit :

- la production est assurée pour l'essentiel (95 %) par EDF. Le solde est le fait de quelques entreprises dont l'activité principale ne concerne pas l'électricité (telles Charbonnages de France), ainsi que de centaines de petits producteurs, regardés comme accessoires au service public (article 8 de la loi de 1946). Ces producteurs autonomes bénéficient de l'achat de leur production par EDF, seul interlocuteur possible. De nouvelles exceptions ont été apportées par la loi dite « Armengaud » du 2 août 1949, puis par la loi sur les économies d'énergie du 15 juillet 1980, notamment en faveur de la production d'électricité et de vapeur par incinération des déchets urbains sous l'égide des collectivités locales ;
- le transport, l'importation et l'exportation d'électricité font l'objet d'un monopole confié à l'établissement public Electricité de France. Le transport de l'électricité fait l'objet d'une concession unique de l'Etat attribuée à EDF (celle dite du « réseau d'alimentation générale ») ;

- la distribution est, de même, assurée presque entièrement (95 %) par EDF, dans le cadre de concessions délivrées par les collectivités locales, sur la base de cahiers de charges types, EDF étant « concessionnaire obligé ». Le solde, par exception au monopole (article 23 de la loi de 1946) reste le fait de communes qui assurent directement (régies) ou par le biais de sociétés d'économie mixte locale l'activité de distribution d'électricité pour leurs habitants : ce sont les distributeurs non nationalisés (DNN) au nombre d'environ 140. Il faut noter que la distribution de l'électricité et celle du gaz sont assurées par une même direction : la « direction électricité gaz service » (DEGS), entité commune à EDF et GDF.

Le rôle d'EDF dans l'ensemble de ce système est, on le voit, dominant. En tant qu'établissement public industriel et commercial (EPIC), EDF bénéficie d'une autonomie de gestion dans l'exercice de ses missions industrielles et commerciales. Cette mission doit être accomplie dans le cadre des grandes orientations fixées par l'Etat, lesquelles trouvent leur expression principale dans le contrat de plan, d'une durée de quatre ans, négocié entre l'Etat, représenté par le gouvernement, et l'entreprise, et qui couvre des domaines aussi divers que le niveau des tarifs, les ratios d'endettement ou la rémunération de l'Etat actionnaire. Comme tous les établissements publics de ce type, EDF est soumise à la fois à une tutelle technique et à une tutelle financière. La tutelle technique, qui porte notamment sur la réglementation et le suivi technique relatifs à la production et au réseau, relève du ministère en charge de l'industrie. L'approbation des tarifs est décidée par le ministère de l'industrie pour ce qui concerne leur structure et par la direction de la concurrence pour leur montant. Quant à la tutelle financière, elle est assurée par diverses directions du ministère de l'économie et des finances : le « Trésor » pour ce qui concerne les investissements (avec la participation d'organismes tels que le comité 4 du FDES, devenu la CLES, dont le rôle aurait dû d'ailleurs être singulièrement aménagé) et le « Budget » en ce qui concerne le suivi de la politique salariale.

La législation mise en place en 1946 n'a cessé d'être complétée et adaptée, notamment pour tenir compte des nouvelles préoccupations d'environnement, d'urbanisme, la maîtrise d'énergie, le développement des énergies nouvelles et renouvelables. Une loi du 11 juillet 1975 a étendu la nationalisation aux départements d'outre-mer. Les lois de décentralisation de 1982 ont renforcé le rôle des collectivités locales en tant que pouvoir concédant. Tout récemment encore, une loi du 10 novembre 1997, en clarifiant le régime de propriété des ouvrages de réseau d'alimentation générale, a permis de restructurer le bilan financier d'EDF et de préciser les conditions de rémunération de l'Etat.

Enfin, des adaptations ont été apportées à ce régime juridique, afin de tenir compte de l'avancement de la réglementation européenne, qu'il s'agisse des règles générales applicables aux entreprises (règles de concurrence dans les marchés, tenue des comptes) ou de directives spécifiques.

L'application de la directive du 19 décembre 1996 comporte des enjeux d'une toute autre ampleur pour l'organisation électrique française.

II - LA DIRECTIVE EUROPÉENNE ET LE LIVRE BLANC DU GOUVERNEMENT

Adoptée après huit ans d'intenses débats, publiée au journal officiel des communautés européennes le 30 janvier 1997, la directive 96/92 CE est, de l'avis de tous, un événement majeur de l'histoire énergétique de l'Europe. Elle prend place dans un assez long processus dont on ne rappellera ici que les principales étapes.

Une certaine forme d'Europe de l'électricité avait trouvé son expression avec l'interdépendance des réseaux électriques de l'Europe de l'Ouest (sans la Scandinavie, mais y compris la Suisse et, un temps, la Yougoslavie) constituée dès l'après-guerre. Cette interconnexion a permis à tous les pays membres de faire de très importantes économies d'investissements et de fonctionnement en même temps qu'elle constituait un excellent apprentissage du travail en commun.

En mai 1987, la commission invitait les Etats membres à réaliser le marché intérieur de l'énergie par la suppression progressive des entraves à la libre circulation du gaz et de l'électricité. A partir de cette date, un certain nombre de directives ont été adoptées, notamment, celle instituant une procédure communautaire assurant la transparence des prix au consommateur final industriel de gaz et d'électricité (29 juin 1990), et celle dite de « transit » (29 octobre 1990) établissant le droit de faire transiter l'électricité entre deux compagnies responsables d'un réseau haute tension par l'intermédiaire du réseau d'une troisième.

Ainsi, l'Europe de l'électricité est déjà une réalité sur le terrain. Outre qu'une certaine forme de concurrence existe déjà entre l'électricité et les autres énergies, les producteurs de l'électricité sont en concurrence, par le fait même des échanges permanents qui existent entre fournisseurs sur le réseau.

La directive 96/92 CE franchit un pas supplémentaire en ouvrant progressivement la possibilité à certains consommateurs de choisir leur producteur et d'accéder ainsi au réseau. Elle devrait être suivie par d'autres textes importants, concernant notamment la taxation des produits énergétiques, de nouvelles actions dans le domaine des réseaux transeuropéens, la planification des énergies, mais aussi, la directive, en cours d'examen au parlement européen, sur le marché intérieur de gaz.

A - LA DIRECTIVE EUROPÉENNE 96/92 CE

Fruit de compromis apurement négociés, la directive se présente comme un point d'équilibre entre deux orientations : l'introduction de la concurrence dans le secteur de l'électricité et la préservation des missions de service public, dans le respect du principe de subsidiarité auquel notre pays est, à juste titre, particulièrement attentif.

Le dispositif retenu comporte, pour l'essentiel, les composantes suivantes.

1. L'ouverture à la concurrence

Le premier objet de la directive est d'instaurer un début de liberté commerciale dans le secteur électrique de l'Union européenne, en permettant à

une catégorie de clients, dits « éligibles » (à la concurrence), de conclure des contrats de fourniture directe d'électricité avec les producteurs de leur choix. Le nombre de ces clients croîtra progressivement, selon un calendrier prévu par la directive jusqu'en 2003.

L'article 19 de la directive établit le mode de calcul de la part de marché que chaque pays devra ouvrir à la concurrence à partir du 19 février 1999. Il ne définit pas, en revanche, les critères dits « d'éligibilité » qui détermineront, dans chaque pays, les clients effectivement concernés par l'ouverture du marché. Ces critères demeurent en effet du ressort des Etats membres qui restent libres du mode de définition des clients dit éligibles, dans la double contrainte toutefois que les clients consommant plus de 100 GWh doivent être obligatoirement rendus éligibles et que la part de marché des clients rentrant dans les critères définis par les Etats corresponde à la part calculée par la commission selon la procédure de l'article 19. Ces critères devront être publiés par les Etats membres avant le 30 janvier de chaque année.

Ainsi, la commission établit, sur la base de données qui lui sont fournies par les Etats membres, la part de marché moyenne, au niveau communautaire, correspondant à la part de consommation des consommateurs finals de plus d'un certain seuil. Ce seuil est fixé à 40 GWh pour la période allant de 1999 à 2000 ; 20 GWh de 2000 à 2003 ; et 9 GWh de 2003 à 2006, date d'entrée en vigueur d'une éventuelle renégociation de la directive.

La commission a déterminé la part communautaire moyenne correspondant à ce premier seuil de 40 GWh qui s'établit à 25, 37 %. Les Etats membres doivent donc déterminer les critères d'éligibilité correspondant, pour chacun d'entre eux, à ces 25, 37 % de leurs marchés nationaux, étant entendu, encore une fois, que les clients finals de plus de 100 GWh (par site de consommation, autoproduction comprise) doivent être rendus éligibles.

Ces critères peuvent être multiples. Il peut s'agir de seuils de consommation annuelle mais aussi de toute autre définition comme, par exemple, l'électro-intensivité. Certains pays, comme le Danemark, envisagent ainsi de rendre éligibles les seuls distributeurs, considérant que la totalité de leur marché intérieur est alors ouverte.

En tout état de cause, si les seuils de 40 (en France, 400 gros clients industriels), 20 (en France, 800 clients y compris les précédents, et environ 30 % du marché) et 9 GWh (en France, environ 2 500 clients y compris les précédents, et un tiers du marché) ne constituent pas les seuils d'éligibilité que devront appliquer les différents Etats membres, ils représentent les consommations « repères » minimales permettant d'établir la part commune d'ouverture des marchés nationaux.

2. L'organisation de la concurrence entre les producteurs

La liberté de choix offerte aux clients éligibles implique que des productions indépendantes destinées à l'alimentation des clients éligibles pourront s'établir en France, sous réserve d'obtenir une autorisation des pouvoirs publics. A cette fin, la directive, en son article 4, ouvre aux Etats membres, pour

l'aménagement de cette liberté d'établissement, un choix entre le régime de l'autorisation et celui de l'appel d'offres.

Dans le système de l'autorisation, la liberté d'établissement est encadrée par l'édition d'un certain nombre de critères, relatifs, essentiellement, à l'occupation du sol, à la capacité technique et financière des demandeurs, à la sécurité et la sûreté des réseaux, mais aussi, si l'Etat le souhaite, aux composantes d'une politique énergétique nationale « optimale ». L'initiative, en la matière, relève de l'auteur de la demande.

Le recours à la procédure de l'appel d'offres amènera l'autorité de régulation à prendre l'initiative d'un concours tendant à la production de kWh au meilleur prix, l'appel d'offres devant conduire à un contrat de fourniture comportant un débouché à cette production. Cette technique suppose que la puissance publique aura dressé un inventaire des nouveaux besoins et évalué les évolutions de l'offre et de la demande d'électricité dans le champ géographique considéré qui ne peuvent être abandonnées « à la spontanéité » des acteurs du marché.

Le système d'appel d'offres permet sans doute un contrôle plus étroit du développement du parc de production par les pouvoirs publics que le système de l'autorisation : mais les critères retenus pour l'attribution de l'autorisation et des appels d'offres peuvent, en réalité, être très proches, encore que la procédure d'appel d'offres soit plus lente et complexe.

3. Les responsabilités du gestionnaire de réseau

Les opérateurs de réseaux de transport et de distribution sont tenus, aux termes de la directive, de permettre la mise en oeuvre des contrats directs entre producteurs et clients éligibles. A cette fin, la directive impose aux Etats membres de mettre en place des dispositions visant à éviter que des entreprises intégrées de production, de transport et distribution n'abusent de leur fonction de monopole sur les réseaux et de position dominante sur les marchés de consommation pour fausser la concurrence.

Les Etats membres devront donc veiller à ce que, d'une part, les entreprises réalisent une séparation des comptes entre activités de production, de transport et de distribution - » comme elles devraient le faire si les activités en question étaient exercées par des entreprises distinctes » (article 14 § 3) - en vue d'empêcher, par la transparence des comptes, discrimination des prix et subventions croisées ; et que, d'autre part, une indépendance de gestion soit assurée entre le gestionnaire du système de transport et les autres activités de l'entreprise intégrée (article 7 § 6). En revanche, la directive n'impose aucune obligation quant au statut juridique ou à la propriété publique ou privée des entreprises concernées.

4. Les modalités d'accès des clients éligibles au réseau

La directive dispose que les opérateurs de réseaux de transport doivent autoriser l'accès aux infrastructures des clients éligibles moyennant une rétribution juste et raisonnable. A cette fin, les Etats membres pourront choisir entre une formule dite d'accès direct (article 17) et une formule dite de l'acheteur unique (article 18).

- L'accès « direct » peut se faire selon deux modalités distinctes.

Soit les Etats décident que les prix de l'accès au réseau, accès qui permettra aux clients éligibles de faire transiter sur les réseaux l'énergie fournie par le producteur de leur choix, seront déterminés au cas par cas, à la suite d'une négociation entre le client éligible, le producteur concerné et le gestionnaire du réseau de transport et/ou de distribution. Cette première modalité, dite « accès négocié au réseau », fait l'objet de l'article 17 § 1, 2 et 3 de la directive. Elle n'impose que la publication, par les gestionnaires des réseaux, d'une « fourchette indicative des prix pour l'utilisation des réseaux de transport et de distribution », le prix effectivement payé par tel ou tel producteur ou client éligible demeurant confidentiel.

Soit, et c'est la deuxième variante de l'accès « direct », les Etats membres décident d'établir des prix d'accès publics, sous forme de tarifs d'accès, qui conduisent à des prix d'accès identiques pour tous les producteurs et clients éligibles qui possèdent les mêmes caractéristiques. C'est l'option de « l'accès réglementé » au réseau prévus par l'article 17 § 4, fondée sur des prix d'accès publics et identiques pour tous les requérants présentant les mêmes caractéristiques objectives.

- L'article 18 traite, quant à lui, de la seconde modalité d'accès au réseau : celui de l'acheteur unique.

Il faut noter que l'acheteur unique de la directive ne correspond pas à la proposition d'acheteur unique avancée par la France dans les premières phases d'élaboration de la directive. Dans sa version originelle, en effet, l'acheteur unique opérait dans un cadre où aucun des clients n'avait le choix de son fournisseur : l'Etat pouvait imposer entre producteurs et clients éligibles, un acheteur unique qui, achetant aux producteurs pour revendre aux clients éligibles, devenait, en quelque sorte, un « vendeur unique ». Le cadre de la directive est tout autre, qui prévoit, à terme, de donner à près d'un tiers de la consommation l'entièvre liberté de contracter avec des producteurs qui, par ailleurs, pourront investir librement, dans le respect des autorisations. Dans le texte communautaire, l'acheteur unique n'est conçu que comme un mode particulier d'accès au réseau, et non comme un schéma d'organisation globale du système électrique.

Les Etats membres qui le souhaitent disposent de trois variantes d'application de l'article 18 :

- celle avec « obligation d'achat », prévue à l'article 18 § 2, qui prévoit que l'entité qui assume les fonctions d'acheteur unique peut être soumise à l'obligation de racheter la production faisant l'objet des contrats de fourniture librement négociés entre les clients éligibles et les producteurs de leur choix. En ce cas, l'acheteur unique achète cette énergie à un tarif public de vente duquel il déduit les charges d'accès, elles-mêmes publiques et sous forme de tarifs. Cette variante suppose la publicité des conditions de vente de l'acheteur unique, ce qui pose d'évidents problèmes commerciaux dans le cadre concurrentiel imposé par la directive ;
- si cette obligation d'achat n'est pas retenue par les Etats membres qui souhaitent recourir à l'article 18, deux autres modalités sont ouvertes par la directive : soit un accès sur la base d'un tarif public (analogique à l'article 17 § 4), soit encore un accès sur la base d'un prix négocié (analogique, cette fois, à l'article 17 § 1, 2 et 3). On voit bien que la formule de l'acheteur unique rejoint ici, dans son principe comme dans ses modalités, l'accès « direct », avec toutefois des contraintes supplémentaires liées à la mise en place d'un tel « acheteur » ;
- les Etats membres apprécieront, en outre, l'opportunité et les conditions de construction éventuelles de lignes directes.

5. Les missions de service public

L'article 3 § 2 de la directive prévoit que « les Etats membres peuvent imposer aux entreprises du secteur de l'électricité des obligations de service public dans l'intérêt économique général, qui peuvent porter sur la sécurité, y compris la sécurité d'approvisionnement, la régularité, la qualité et le prix de la fourniture, ainsi que la protection de l'environnement ». La directive précise, cependant, que « ces obligations doivent être clairement définies, transparentes, non discriminatoires et contrôlables » et qu'elles doivent être communiquées à la commission et aux Etats membres. En tant que moyen pour réaliser ces obligations de service public, la directive dispose enfin que « les Etats membres qui le souhaitent peuvent mettre en oeuvre une planification à long terme ». Il est clair que la reconnaissance de ces principes, auxquels la France est de longue date attachée, a contribué au compromis qui a rendu possible l'adoption de la directive.

6. Le système de régulation

L'introduction de la concurrence sur une partie du marché de l'électricité, avec l'intervention d'une pluralité d'acteurs, va créer une situation nouvelle qui exigera la mise en place d'institutions de régulation dont l'organisation relèvera, en vertu du principe de subsidiarité, de la compétence des Etats membres.

B - LES OBLIGATIONS IMPOSÉES ET LES OPTIONS LAISSÉES AU CHOIX DES ÉTATS MEMBRES

De l'analyse du texte de la directive, telle qu'elle a été faite par les services de la direction générale de l'énergie et des matières premières, il ressort qu'une distinction peut être présentée entre les dispositions regardées, dès maintenant, comme obligatoires et celles qui appellent des choix relevant de la responsabilité des Etats membres.

1. Les obligations devant donner lieu à transposition

Une douzaine de dispositions (ou ensemble de dispositions) peuvent être considérées comme devant donner lieu à transposition dans la loi :

- la subordination de l'exercice de l'activité de production d'électricité à la délivrance d'autorisations pour la construction de nouvelles installations de production, y compris en cas d'appels d'offres (article 6 § 6) ;
- la désignation d'un gestionnaire du réseau de transport et la détermination de ses missions, notamment le principe de l'ordre d'appel des centrales, sans préjudice de la fourniture d'électricité sur la base d'opérations contractuelles (article 7 § 3 et 8 § 1 et 2) ;
- l'obligation d'assurer l'indépendance du gestionnaire du réseau de transport (article 7 § 6) lorsque celui-ci se trouve au sein d'une entreprise intégrée (sans obligation de séparation juridique) ;
- la désignation de gestionnaires de réseaux de distribution et la détermination de leurs missions (article 10 § 2) ;
- l'obligation, pesant sur les gestionnaires des réseaux de transport et de distribution (articles 7 § 5, 9, 11 § 2 et 12), de respecter les règles de non-discrimination entre les utilisateurs des réseaux et de confidentialité des informations commercialement sensibles dont ils ont connaissance dans l'exécution de leurs tâches ;
- l'obligation imposée aux entreprises du secteur électrique (articles 13 et 14) :
 - de tenir des comptes séparés pour les activités de production, transport et distribution dans les entreprises intégrées (principe de « *l'unbundling* ») ;
 - de permettre aux autorités de régulation et de règlement des litiges d'accéder à leur comptabilité ;
- l'instauration, pesant sur les gestionnaires de réseaux de transport et de distribution, d'une obligation d'offrir un accès aux réseaux de transport et de distribution (articles 16, 17 ou 18) ;
- le principe de l'existence des consommateurs éligibles, y compris l'éligibilité partielle des distributeurs (article 19 § 3 et § 4) ;
- la désignation d'une autorité de règlement des litiges du secteur de l'électricité (article 20 § 3) ;

- la création de mécanismes de régulation, de contrôle et de transparence afin d'éviter les abus de position dominante et les comportements prédateurs (article 22) ;
- l'obligation de prévoir la possibilité de construire des lignes directes entre les producteurs et les clients éligibles (article 21 §1 et § 2).

2. Les options laissées au libre choix des Etats

La directive laisse un certain nombre de dispositions ouvertes au libre choix des Etats membres :

- la faculté d'imposer aux entreprises du secteur des obligations de service public. Parmi ces missions figurent la sécurité d'approvisionnement à long terme, mais aussi la recherche, la cohésion économique et sociale, l'aménagement du territoire (article 3 § 2) ;
- la possibilité de subordonner l'activité de production de l'électricité à l'organisation d'appels d'offres en vue de sélectionner les moyens de production (article 6) ;
- la faculté de donner la priorité dans l'appel des centrales à celles qui utilisent des énergies renouvelables ou des procédés de cogénération (article 8 § 3) ;
- la possibilité d'imposer aux entreprises de distribution d'approvisionner des clients dans une zone donnée, sur la base d'une tarification réglementée afin d'assurer l'égalité de traitement de la clientèle (article 10) ;
- la faculté d'aménager la liberté commerciale concernant la relation entre les clients éligibles et le gestionnaire de réseau. Deux formules sont ouvertes : « l'accès négocié » (article 17) ou « l'acheteur unique » (article 18) ;
- la définition des critères d'éligibilité et la possibilité de ne pas retenir l'éligibilité totale des distributeurs (article 19 § 3) ;
- la faculté de subordonner l'autorisation de construire des lignes directes à un refus d'accès aux réseaux ou à l'ouverture d'une procédure de règlement des litiges (article 21 §4) ;
- la possibilité, enfin, de demander le bénéfice d'un régime transitoire pour le financement des investissements dits échoués (article 24).

C - L'ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION ÉLECTRIQUE DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE

L'article 27 de la directive impose aux Etats membres de mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à ses dispositions au plus tard le 19 février 1999.

Quelques Etats membres ont déjà adopté les mesures de transposition. Ainsi, le Danemark, l'Espagne et le Portugal ont promulgué leurs lois de transposition. La RFA est sur le point de le faire.

Dans d'autres Etats, des textes sont en cours d'élaboration : l'Autriche prépare un projet de loi, le Parlement italien a voté une loi de délégation au gouvernement (encore que le sort de l'ENEL suscite bien des débats) et les travaux parlementaires sont en cours aux Pays-Bas et au Luxembourg.

Certains pays ont engagé de longue date une réforme en profondeur de leurs systèmes électriques. La transposition de la directive, dont la portée peut être d'ailleurs moins large que celle des nouveaux systèmes mis en oeuvre, n'implique alors que des modifications marginales : il s'agit principalement du Royaume-Uni, de la Finlande et de la Suède.

Enfin, le deuxième alinéa de l'article 27 précise qu'en raison de spécificités techniques de leur réseau électrique, certains pays peuvent disposer de délais supplémentaires d'une à deux années. Il s'agit de la Belgique, de la Grèce et de la république d'Irlande.

Les Etats membres connaissent donc des situations très diverses quant à la mise en oeuvre de la directive, l'état de la réglementation antérieure ayant une influence évidente sur les calendriers de transposition. En outre, dans chacun des Etats membres la situation est encore très évolutive, aucun système n'est stabilisé, ce qui rend difficile toute comparaison. D'après les études communiquées au Conseil économique et social, les précisions suivantes peuvent, cependant, être apportées à ce sujet.

1. L'organisation en vigueur dans les pays membres de l'Union européenne

1.1. Les systèmes électriques déjà largement ouverts au marché

Le Royaume-Uni est un des tout premiers pays à avoir libéralisé son système. Plus récemment, les pays nordiques ont fait le même choix. La RFA présente, pour sa part, un système complexe particulier du fait de l'organisation administrative issue de la Loi fondamentale du 23 mai 1949.

a) Le système en vigueur au Royaume-Uni

Jusqu'à la fin des années 1980, la production et le transport d'électricité étaient confiés, en Angleterre et au Pays de Galles, à un organisme unique, l'établissement public *Central electricity generating board (CEGB)*, douze entités publiques, les *Area Boards*, assurant la distribution.

L'Electricity Act de 1989 a introduit la concurrence au niveau de la production par l'éclatement du CEGB et la création de trois sociétés indépendantes. Parallèlement, une société, *la National Grid*, est chargée du réseau de transport. Quant à la distribution, elle est assurée par douze entreprises indépendantes, les REC.

Ces sociétés ont été progressivement privatisées à partir de 1991, les producteurs ont été mis en concurrence auprès d'un marché de gros de l'électricité obligatoire et organisé, le *Pool*.

L'Office of electricity regulation (OFFER), instance indépendante de régulation, a été chargé de promouvoir la concurrence tout en veillant à la protection du consommateur.

La manière dont s'est effectuée la libéralisation s'est révélée plus favorable aux producteurs qu'aux consommateurs. Les autorités britanniques s'attachent aujourd'hui à infléchir le fonctionnement du système dans le sens de l'intérêt des consommateurs.

b) Les pays nordiques

Devant la diversité de leurs ressources énergétiques, la variété de leurs systèmes de production et la multiplicité des acteurs, les pays nordiques ont très tôt envisagé, pour optimiser leur complémentarité, une exploitation unifiée de leurs moyens de production électrique. Cette coopération a abouti à la création d'un marché scandinave de l'électricité, le *nordic power exchange*.

La Finlande a entamé, dès 1980, la libéralisation de son système électrique en modifiant son cadre institutionnel, libéralisation complétée par une loi de juin 1995. La Norvège, qui ne fait pas partie de l'Union européenne mais qui est néanmoins tenue au respect des directives européennes reprises dans le cadre de l'Espace économique européen dont elle fait partie, a adopté une réforme dès 1991, suivie par la Suède (1992), le Danemark ne s'étant pas engagé aussi rapidement dans la déréglementation.

A la différence du Royaume-Uni, les sociétés de production, jadis très dépendantes de l'Etat, n'ont pas été privatisées, mais sont devenues de véritables entreprises publiques ; l'activité de transport a été séparée de la production pour être confiée à une entreprise publique distincte (sauf au Danemark où subsistent des entreprises intégrées production-transport) ; les échanges ont été organisés en véritables « bourses » autour d'un marché « spot » de l'électricité administré par le *Nordpool*, filiale des gestionnaires du réseau de transport norvégien et suédois (50 % chacun), les producteurs restant toutefois libres de conclure des contrats directs avec les consommateurs.

1.2. Le cas de la République fédérale d'Allemagne

Le système allemand se présente comme sensiblement antithétique par rapport au système français. L'organisation électrique, qu'il s'agisse de la production, du transport et de la distribution est diversifiée depuis toujours.

Cette organisation est le reflet de l'organisation administrative de la République fédérale d'Allemagne qui, en vertu de la Loi fondamentale de 1949, confie aux *Länder* l'essentiel de la gestion économique du pays et ne laisse à l'Etat fédéral (le *Bund*) qu'un certain nombre de prérogatives limitées. Son développement est dû, en outre, pour une bonne part à des groupes opérant dans les industries de base. Des entreprises aussi importantes que Siemens ou AEG ont de plus toujours vendu des centrales « clé en main ».

La production d'électricité est, principalement, assurée par neuf sociétés « suprarégionales », qui contrôlent plus de 80 % de la production, parmi lesquelles RWE, Preussen Elektra, Bayern Werk..., les 20 % restant sont produits, à parité, par 80 entreprises régionales et 900 sociétés municipales. Le transport est assuré par les neuf compagnies « suprarégionales ». La distribution est le fait des « neuf » (34 %), des sociétés régionales (39 %), des municipalités

(*Stadtwerke*) (27 %). La propriété publique est très majoritaire (85 % entre les entreprises publiques et les entreprises d'économie mixte).

La concurrence est inexistante, chaque société possédant un monopole de zone. Les contrats de « dénomination », qui définissent les zones géographiques et les rapports entre les partenaires des différents niveaux, apparaissent licites au regard de la loi de 1957 sur les restrictions de concurrence (qui prévoit que les entreprises de service public sont exemptées des interdictions générales faites aux ententes).

1.3. Le cas des pays latins : une tradition de monopole qui évolue rapidement

L'Espagne et l'Italie connaissent une évolution assez similaire. Ces pays, traditionnellement attachés à la centralisation et au contrôle par l'Etat de l'organisation électrique, ont dans un premier temps envisagé d'appliquer la directive en maintenant un système d'approvisionnement public fort. Des changements de gouvernement sont venus, dans les deux cas, modifier profondément les positions initiales au profit d'une orientation beaucoup plus favorable à la concurrence.

a) L'Espagne

Les pouvoirs publics espagnols ont longtemps détenu ici un rôle majeur dans la régulation du système électrique national, caractérisée par une planification à long terme, la mise en pool de toute l'énergie produite, l'exploitation unifiée du réseau de transport et de distribution et la péréquation tarifaire.

Une loi de réorganisation du système électrique espagnol (LOSEN), entrée en vigueur en janvier 1995, visait à instaurer une dose de concurrence ainsi qu'une plus grande transparence du système, tout en réaffirmant le rôle fondamental de l'Etat dans la production, les échanges internationaux, le transport et la distribution d'électricité.

Le changement de majorité de la mi-1996 a marqué un revirement de la politique initiée. Le *Protocolo Electrico*, signé par les compagnies d'électricité, montre une nouvelle préoccupation d'éloigner l'Etat de la gestion directe du secteur, le cantonnant dans un rôle de régulation, et de laisser aux entreprises d'électricité la marge de manœuvre la plus large possible.

b) L'Italie

La nationalisation, en 1962, des moyens de production d'électricité, a donné naissance à *l'Ente nazionale per energia elettrica (ENEL)*, deuxième électricien européen après EDF. La compagnie nationale italienne assurait 95 % de la production et de la distribution ainsi que l'ensemble du transport. Elle a été transformée en société anonyme en 1992 en vue d'une privatisation ultérieure.

Dans un premier temps, la réforme induite par la directive a conduit le gouvernement à tenter d'instituer, par le biais de l'ENEL, un « acheteur unique à l'italienne », la distribution restant organisée sur un mode pluraliste et une ouverture progressive à la concurrence du secteur de la production étant prévue.

Le changement de gouvernement, en avril 1996, a marqué un infléchissement sensible de ces orientations, une libéralisation plus poussée du système étant désormais à l'ordre du jour avec, notamment, l'éclatement du parc de production de l'ENEL en plusieurs sociétés distinctes concurrentes ainsi que l'éclatement de la distribution.

2. La transposition de la directive dans les Etats membres

La directive, en affirmant le principe de subsidiarité, a laissé une marge très importante aux Etats membres et ceux-ci se sont employés à l'utiliser pour élaborer les solutions les plus adaptées à leur situation propre, à leurs besoins et à leurs traditions qui sont, on l'a vu, très diverses.

On constate, globalement, une certaine continuité des choix et des systèmes préexistants, l'innovation restant marginale.

Parmi les grandes options retenues par les Etats, les plus significatives concernent le degré d'ouverture des marchés et la notion de « client éligible », l'organisation de la concurrence à la production, l'accès au réseau et les modalités de régulation.

2.1. Les degrés d'ouverture du marché et la définition des clients éligibles

La totalité des consommateurs sont d'ores et déjà, ou seront, appelés à devenir dès 1999 « clients éligibles », en Allemagne (du moins dans le principe), au Royaume-Uni, en Finlande, Norvège et en Suède.

Au Danemark, l'ouverture concernera 90 % du marché (mais elle se fera selon la formule originale de l'éligibilité des distributeurs), elle représentera entre 30 et 40 % des marchés luxembourgeois, espagnol, autrichien et hollandais.

En 2007, les marchés espagnol et néerlandais seront totalement ouverts.

2.2. L'organisation de la concurrence à la production

La plupart des Etats membres ont opté pour un système d'autorisation attaché à la création de nouvelles capacités de production.

L'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne, les pays nordiques, l'Autriche et les Pays-Bas ont opté pour ce système et la Belgique est en passe de le choisir.

Ces autorisations sont liées à un certain nombre de critères plus ou moins stricts imposés par les pays ; ainsi le Danemark, qui manifeste une attention particulière aux contraintes environnementales, prévoit en conséquence un régime très strict d'autorisations, alors qu'en Espagne et aux Pays-Bas, la production étant caractérisée par les principes de libre installation, les pouvoirs publics devraient imposer des critères d'autorisations très peu contraignants.

Le Portugal et le Luxembourg ont, pour leur part, adopté le système des appels d'offres combinés aux autorisations.

2.3. L'accès au réseau

En Allemagne, l'accès au réseau s'effectuera selon un système d'accès des tiers au réseau (ATR). Alternativement, les pouvoirs publics autoriseront les

compagnies ou les communes à utiliser un régime d'acheteur unique jusqu'à la fin de l'année 2005.

La Belgique semble également s'orienter vers un système d'accès négocié au réseau, alors que l'Espagne, le Royaume-Uni, les pays nordiques (à l'exception du Danemark) et les Pays-Bas optent pour l'ATR réglementé.

En Italie, il est possible de penser qu'un acheteur unique pourrait être créé pour les clients non éligibles. Cependant, les incertitudes qui pèsent sur le projet italien interdisent de confirmer cette hypothèse. L'Autriche, pour sa part, oriente son choix vers le système de l'acheteur unique.

2.4. Les modalités de régulation

Dans les choix institutionnels concernant les modalités de régulation, une certaine continuité domine, la directive n'ayant induit que peu de bouleversements dans les systèmes retenus par les Etats membres.

L'Allemagne a fait choix de l'application des mécanismes de la concurrence, sans régulation spécifique, à la différence de ce qui a été retenu pour les télécommunications.

En Espagne, la volonté clairement affichée d'ouvrir le marché à la concurrence ne gomme pas les importantes prérogatives conservées par l'Etat notamment en matière de régulation, qui font de lui un véritable acteur du système. A terme, l'organe de régulation, la CNSE, qui a surtout un rôle de surveillance, d'arbitrage entre les acteurs et de conseil au gouvernement (en matière tarifaire, d'autorisation d'ouvrages et sur le « plan électrique national »), devrait se fondre au sein d'une entité plus large qui couvrirait l'ensemble du secteur énergétique.

L'introduction d'autorités indépendantes de régulation progresse, mais selon des modalités très différentes selon les pays.

En Finlande, le régulateur, l'*Autorité du marché électrique*, fonctionne depuis la mi-1995. Il est rattaché au ministère du commerce et de l'industrie. Son autorité couvre le domaine de la première loi de libéralisation adoptée en 1980, à l'exception du développement de la production et des échanges internationaux qui dépendent directement des pouvoirs publics. En Norvège, la régulation du système a été confiée à l'administration norvégienne de l'énergie et des ressources hydrauliques (NVE). De même aux Pays-Bas, la régulation appartient à une direction spécifique au sein du ministère de l'économie. Il n'est cependant pas exclu qu'à l'issue du processus de libéralisation une agence de contrôle indépendante soit mise en place.

En Italie, la loi de 1995 a créé une autorité de régulation sectorielle pour l'électricité et le gaz. Largement indépendante bien que les trois membres qui la composent soient nommés par le gouvernement, elle est dotée de pouvoirs assez étendus autour de deux missions principales : le respect des règles du secteur et la transition vers un régime concurrentiel, la détermination de la rémunération des acteurs par la fixation des tarifs.

D - LE LIVRE BLANC DU GOUVERNEMENT

Le livre blanc, rédigé au nom du gouvernement par le secrétaire d'Etat à l'industrie, aborde les principales questions posées par la transcription de la directive et devant faire l'objet de choix au cours des prochains mois. A cet égard, le livre blanc met l'accent sur :

- la pérennisation du service public, qui devra être conforté ;
- la modernisation du système électrique français, « au service de la compétitivité et de la croissance » ;
- le rôle central des réseaux de transport et de distribution « au service de tous » ;
- la place éminente de l'établissement public EDF, assurée par « la compétence et le savoir faire de son personnel » ;
- le développement d'une « régulation adaptée ».

C'est autour de ces questions - que le rapport aborde avec une incontestable prudence - que s'articule, pour l'essentiel, la consultation organisée à l'initiative des pouvoirs publics.

1. La pérennisation du service public

Constatant que la loi du 8 avril 1946 n'a pas explicitement défini le contenu des termes « service public », le livre blanc propose d'inscrire dans le futur texte législatif une définition des missions de service public, sur la base des principes traditionnels : « garantir le service tout le temps (continuité) et sur tout le territoire (universalité) dans des conditions d'égalité, de qualité, d'adaptabilité et recherche du moindre coût ».

Conformément à certaines des dispositions de la directive, le champ des missions de service public inclut, au titre des moyens d'assurer le service public : la contribution à l'indépendance énergétique nationale et à la sécurité des approvisionnements, dans une perspective à long terme, à la recherche et au développement technologique, à la diversification des sources techniques d'approvisionnement d'électricité (recours aux « énergies renouvelables », cogénération), et à la protection de l'environnement.

S'agissant de la détermination des moyens nécessaires à l'accomplissement du service public, le livre blanc relève que, dans le cadre d'une concession de l'Etat, EDF restera seule propriétaire et gestionnaire du réseau de transport. En outre, les pouvoirs publics devront s'assurer de la viabilité des entreprises qui assumeront des missions de service public ainsi que l'existence de mécanismes de financement de ces missions.

A cet égard, le livre blanc distingue entre deux types de charges :

- celles qui ont leur compensation et leur rémunération naturelle dans les « droits exclusifs » dont bénéficient EDF et les distributeurs non nationalisés. En vertu du principe de « proportionnalité », le surcoût de la péréquation tarifaire - notamment pour la distribution aux systèmes électriques insulaires - sera analysé afin d'apprécier s'il a sa contrepartie dans le monopole national ;
- celles qui, constituant des obligations supplémentaires d'intérêt général, ne sont pas compensées par un quelconque avantage. Le livre blanc suggère que l'ensemble des opérateurs qui exerceraient dans le secteur concurrentiel participent au financement des missions de service public qu'ils n'assumerait pas, qu'il s'agisse du transport ou de la distribution.

Enfin, le livre blanc s'interroge sur l'opportunité de créer un fonds dit « de charges d'intérêt général de l'électricité » abondé par l'ensemble des acteurs du secteur électrique, voire par le consommateur final.

2. La modernisation du système électrique

Le livre blanc souligne qu'eu égard à l'importance de l'énergie électrique pour la croissance économique et, partant, pour l'emploi, la modernisation du système électrique doit se faire au service de cette croissance.

Rappelant qu'un contrat liant l'Etat à l'établissement public EDF prévoit une baisse, pour la période 1997-2000, de 13,3 % en francs constants, des tarifs en vigueur, tant pour les consommateurs industriels que pour les consommateurs domestiques, le livre blanc relève que les futurs consommateurs « éligibles » - en particulier les consommateurs industriels les plus importants - pourront, désormais, choisir leur fournisseur. En outre, la mise en place du marché intérieur de l'électricité devrait entraîner un développement des exportations de cette énergie.

Le site industriel français devrait, dès lors, être conforté, dans la mesure où les investissements de production seront effectués avec discernement. Le livre blanc réaffirme l'intention des pouvoirs publics de procéder à la programmation à long terme des investissements - comme l'y autorise la directive (article 3 § 2) - , d'organiser des appels d'offres et de délivrer des autorisations pour les nouveaux moyens de production.

Le choix des producteurs indépendants en matière de production donnerait lieu à la mise en œuvre de la procédure d'autorisation prévue par les articles 4 et 5 de la directive.

Les autorisations seraient principalement délivrées dans trois cas :

- celui des installations continuant à bénéficier d'une obligation d'achat (afin de promouvoir des sources d'énergies alternatives) ;
- celui d'installations innovantes ;

- lorsque des « autoproducateurs » ou des producteurs indépendants voudront vendre tout ou partie de leur production à des consommateurs éligibles.

Par ailleurs, les pouvoirs publics lanceraient des appels d'offres pour la création de nouveaux moyens de production en prenant en compte les diverses missions d'intérêt général. La compétitivité des différentes filières serait étudiée sous ce rapport, toutes les options étant, au stade actuel, maintenues ouvertes.

Les appels d'offres seraient lancés, en conformité avec les dispositions des articles 3 et 6 § 2 de la directive, pour le choix de la plupart des nouveaux moyens de production destinés à la collectivité via « le réseau d'alimentation générale ».

3. Le maintien des réseaux au service de tous

Le réseau de transport constituant « l'épine dorsale du système électrique » et ne pouvant - pour des raisons évidentes d'économie - être dupliqué, le livre blanc propose, conformément à l'article 7 de la directive, de désigner EDF comme gestionnaire unique du réseau de transport (GRT), l'ensemble des « acteurs » de l'organisation électrique française y ayant libre accès. Quant au réseau de distribution, l'organisation actuelle sous l'égide des autorités concédantes (communes ou regroupements) serait maintenue.

Le rôle de l'opérateur du réseau de transport serait triple :

- développer et assurer la maintenance de l'infrastructure de transport ;
- appeler les installations de production alimentant les clients et assurer la gestion en temps réel de l'équilibre entre offre et demande puisque l'électricité ne se stocke pas ;
- « faire transiter l'énergie des producteurs indépendants, des fournisseurs étrangers, vers leurs usagers. »

Le livre blanc, conformément aux dispositions de la directive, souligne les « précautions à prendre » pour assurer, dans le cadre d'EDF, l'indépendance de l'activité « gestion du réseau » et sa séparation d'avec les activités de production exercées en concurrence avec d'autres producteurs ainsi que d'avec l'activité de distribution.

Cependant, sur la base de l'article 8 § 3 et 4 de la directive, les pouvoirs publics se réserveraient la capacité de recourir au principe de l'exception à « l'ordre de préséance économique » au profit, notamment, des énergies renouvelables.

S'agissant des conditions d'accès aux réseaux de transport et de distribution, le livre blanc affirme que l'usage des réseaux sera garanti. Leur utilisation donnera lieu à une « juste rémunération ». Le livre blanc rappelle les deux séries de modes d'accès prévus par la directive : accès des tiers au réseau (article 17) et acheteur unique (article 18). En outre, par application de l'article 21 § 1 de la directive, il est précisé que des « lignes directes », reliant un producteur indépendant à un client « éligible » pourront être construites sur la base de critères dont le principe est évoqué à l'article 21 § 2 de la directive. Il s'agira, précise le livre blanc, de lignes supplétives.

Le livre blanc évoque enfin plusieurs modes de rémunération du service rendu, entre lesquels il faudra choisir.

4. La place de l'établissement public EDF

Le livre blanc rappelle que la loi devra « réaffirmer les missions d'EDF ». EDF restera un acteur majeur de la production d'électricité. Elle sera propriétaire et gestionnaire du réseau de transport. Elle continuera à assurer, avec les DNN, la distribution d'électricité. Tout en restant, « au premier chef, en charge du service public de l'électricité », EDF devrait connaître des évolutions lui permettant d'affronter la concurrence.

Ainsi, EDF pourrait développer une offre de services adaptée aux attentes des consommateurs, notamment, par la définition de services « autour du kWh » et de diversifications, lui permettant de rivaliser à armes égales avec la concurrence, particulièrement auprès des clients dits « éligibles », et de prendre en compte les évolutions technologiques futures.

La future loi devrait ainsi permettre d'actualiser et de préciser la définition de l'objet d'EDF. Elle pourrait en outre préciser le rôle de l'établissement public à l'étranger.

La nouvelle organisation devrait assurer la séparation comptable entre les différents métiers d'EDF, sans remettre en cause l'unité de l'entreprise.

Afin de permettre à l'établissement public et à son personnel de se mobiliser pour préparer l'avenir, le rapport souligne l'importance du contrat d'entreprise liant EDF et les pouvoirs publics en ce qu'il concerne : le traitement des problèmes tarifaires importants ; la séparation comptable des activités ; le financement des charges correspondant aux obligations de service public ; la baisse du niveau général des tarifs et la réforme de leur structure horaire-saisonnière ; la normalisation des relations financières entre l'Etat et l'établissement public.

Enfin, le livre blanc indique que la directive ne contenant pas de disposition d'ordre statutaire ou social, le principe du statut de personnel des industries électriques et gazières serait maintenu.

5. Le développement d'une régulation adaptée

Le livre blanc relève que des instances de régulation - notamment le conseil supérieur de l'électricité et du gaz - existent déjà. Il envisage pourtant le développement d'une régulation spécialisée, s'articulant avec la politique énergétique globale, capable d'agir avec célérité et dotée d'une compétence affirmée dans les domaines technique et économique. Cette instance nouvelle devrait être dotée de pouvoirs de sanction.

L'Etat, selon le livre blanc, devrait continuer à assumer cette fonction régulatrice, même si des évolutions sont à prévoir, notamment : en distinguant l'instance de régulation de la structure chargée de la tutelle d'EDF. Cette instance devrait articuler ses interventions avec celle du Conseil de la concurrence et des tribunaux.

Sur chacun de ces grands problèmes, qui touchent à l'avenir de l'organisation électrique et qui peuvent appeler des choix importants entre des solutions très diversifiées, le livre blanc pose un grand nombre de questions. C'est aux plus importantes d'entre elles - et à quelques autres - que le Conseil économique et social entend, par ses propositions, apporter sa réponse.

III - PROPOSITIONS RELATIVES A LA NOUVELLE ORGANISATION ÉLECTRIQUE

LES ENJEUX DU CHANGEMENT

1. L'organisation actuelle du système électrique, qui résulte, pour l'essentiel, de la loi de nationalisation de 1946, a un peu plus de cinquante ans. Au moment où la transposition de la directive du 19 décembre 1996 va entraîner d'importants changements dans cette organisation, le Conseil économique et social constate que le dispositif mis en place à la Libération a permis de répondre avec succès aux objectifs qui lui avaient été assignés par le législateur, en assurant à notre pays la sécurité énergétique dont il avait impérativement besoin et en fournissant à l'ensemble des consommateurs un service de qualité. Au-delà des appréciations portées sur certaines surcapacités du programme électronucléaire, sur le recours parfois excessif au chauffage électrique ou sur les progrès encore à réaliser dans le domaine des relations avec la clientèle et, notamment, avec les collectivités locales, le taux de satisfaction dont jouit le service public de l'électricité dans l'opinion illustre, s'il en était besoin, l'importance de cet acquis : un parc substantiel de centrales géré efficacement et dans le respect des règles de sécurité, un appareil de distribution électrique de qualité, des prix qui se situent dans la bonne moyenne des pays européens - encore que certains concurrents étrangers commencent à nous rattraper sur ce point depuis quelques années -, une tarification qui assure une répartition équitable des coûts entre les usagers, une égalité de traitement de ceux-ci où qu'ils soient sur le territoire, une contribution positive à l'objectif de cohésion sociale.

Ces résultats n'auraient pu être atteints si le service public n'avait pas apporté la preuve, au fil des ans, de sa capacité à s'adapter aux nécessités du temps. Il devra encore le faire au cours des années à venir afin, notamment, de contribuer à l'amélioration de la compétitivité nationale. Quand bien même l'ouverture à la concurrence résultant de la directive 96/92 CE ne produirait ses effets que progressivement, l'évolution du paysage électrique est en tout état de cause une nécessité au regard des besoins du pays. Il ne faut pas craindre d'en envisager lucidement toutes les conséquences.

2. La concurrence introduite par la directive doit en effet être replacée dans le mouvement plus large qui, depuis plusieurs années, affecte le mode de gestion de l'industrie électrique. Ce mode de gestion, fonctionnant jusqu'ici autour d'ensembles réglementés dans un cadre national, se trouve de plus en plus confronté à la conjonction de plusieurs phénomènes : la concentration à l'échelle mondiale de l'industrie de construction des centrales électriques ; l'organisation, sur une base globale, des marchés d'équipements et de combustibles ; une

attention de plus en plus marquée des consommateurs industriels à obtenir le meilleur prix possible pour l'électricité, lequel constitue parfois un élément important de leur prix de revient ; les nouvelles données technologiques, qui entraînent une concurrence accrue entre centrales de grande taille débouchant sur un grand réseau interconnecté et des moyens interconnectés de petite taille fonctionnant notamment en cycle combiné ; l'évolution des attentes des clients, notamment des « gros » consommateurs industriels, qui réclament des offres énergétiques globales intégrant des services ; l'accentuation des contraintes liées à l'environnement.

Dès lors, le paysage électrique européen se transforme plus rapidement que beaucoup ne s'y attendaient, même dans des pays du sud de l'Europe ayant manifesté jusqu'ici le plus de parenté avec les modes d'organisation en vigueur en France. Alliances et partenariats, prises de participation à l'étranger, diversification dans d'autres activités énergétiques, mais aussi dans les télécommunications et dans le traitement et la distribution de l'eau : autant de mouvements qui mettent en jeu depuis quelques années les grands opérateurs électriques allemands (RWE et VEBA), belges, espagnols (ENDESA et IBERDROLA), italiens (ENEL) mais également américains (Southern company, ENRON). On constate même, dans cette perspective, un mouvement de reconcentration d'opérateurs jusqu'ici fragmentés, autour d'acteurs cherchant à atteindre la taille critique à l'échelle internationale, aptes à combiner des métiers très diversifiés - les électriciens devenant de plus en plus énergéticiens - et à créer autour d'eux des réseaux d'alliance et de partenariat. Ce qui apparaissait jusqu'ici comme le socle intangible du système électrique se trouve, ainsi, mis en question dans plusieurs pays voisins.

Pour relever ce nouveau défi, notre système électrique est solidement armé, pour peu que l'on sache, à l'occasion de la transposition de la directive européenne, apporter à son organisation les adaptations qui le rendent aussi efficace, dans ce contexte nouveau, que celle qui a fait ses preuves depuis cinquante ans.

3. C'est dire l'importance de la nouvelle loi qui devra être préparée. Sera-t-elle aussi durable que la loi fondatrice de 1946 ? Il est vrai que la directive qu'il appartient de transposer ne couvre qu'une période limitée, de l'ordre de dix ans. En outre, l'économie de l'électricité est entrée dans un univers où les changements sont plus rapides et où il importera avant tout de laisser ouvertes toutes les options, en se donnant les moyens d'être réactifs face à ces changements. Ces circonstances ne doivent cependant pas empêcher le législateur, eu égard, notamment, à la durée de vie des équipements concernés, de prendre une vision ambitieuse des principes qui devront gouverner l'organisation future, afin de mettre nos opérateurs - et principalement EDF - dans les meilleures conditions pour affronter la concurrence internationale, servir la compétitivité de notre économie et conforter, en les enrichissant, les impératifs du service public.

Dans cette perspective, cinq objectifs peuvent résumer les enjeux de la législation qui devrait servir de base à cette organisation électrique rénovée : une politique énergétique clarifiée ; un système électrique modernisé ; un service public conforté ; le rôle d'EDF renouvelé ; une régulation incontestée.

A - UNE POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE CLARIFIÉE

1. Les perspectives énergétiques

Le Conseil économique et social estime que la loi devra clairement marquer la cohérence de la nouvelle organisation électrique avec les objectifs essentiels de la politique énergétique. La définition de cette politique, qui relève de la responsabilité du gouvernement et du Parlement, requiert un débat ouvert avec toutes les instances concernées et devra notamment être éclairée par une analyse approfondie des perspectives d'évolution de la consommation d'énergie, non seulement en France mais à l'échelle mondiale.

Le rythme et le taux de la croissance économique, en France, en Europe et dans le monde, influeront largement sur ces perspectives. Une forte croissance économique entraîne mécaniquement une hausse des bilans énergétiques même si, en accélérant le rythme du renouvellement des équipements, elle permet aussi d'anticiper le recours à des techniques plus performantes et plus économies sur le plan des consommations énergétiques.

Toutefois, conjecturer l'avenir se révèle être un exercice d'autant plus difficile qu'à la variable de la croissance économique s'ajoute celle des prix des différentes sources d'énergies. Or, une modification importante des prix relatifs entre les différentes sources (gaz, pétrole, autres énergies fossiles, nucléaire...) peut entraîner des changements sensibles des parts de marché des énergies. De plus, ces modifications sont souvent le fait de décisions moins économiques que politiques. En outre, à égalité de prix, certaines formes de production d'énergie sont plus génératrices d'emplois que d'autres.

Les prévisions réalisées, depuis quelques années, au sein de l'agence internationale de l'énergie (AIE), du conseil mondial de l'énergie, de la commission européenne ainsi que les travaux en cours du commissariat général du plan (groupe énergie 2010/2020 présidé par M. Pierre Boisson) conduisent à estimer que de véritables ruptures ne devraient pas apparaître avant l'horizon 2015. Eu égard aux hypothèses actuelles relatives à la démographie (la population mondiale, de 5,5 milliards d'individus en 1995, devrait atteindre près de 7 milliards en 2010 et 8 milliards en 2020, cette population devant être en majorité urbaine), au taux de croissance économique (les scénarios médians de l'AIE retiennent un taux mondial de croissance économique de l'ordre de 3 % jusqu'en 2010, le rythme de croissance étant sensiblement plus bas dans les pays industrialisés que dans les autres zones) et à l'intensité énergétique (qui donne lieu à des hypothèses assez contrastées, selon que l'on met l'accent sur les économies d'énergie ou sur les consommations électriques supplémentaires liées au développement des nouvelles technologies), la demande d'énergie dans le monde devrait atteindre, selon les scénarios de l'AIE, de 11 à 12 Gtep en 2010 contre environ 8 Gtep actuellement. Pour satisfaire cette demande, pour laquelle la principale zone de croissance de consommation se situera dans les pays en développement, on prévoit que la production de l'électricité, à l'horizon 2020, ne ferait qu'une très faible place au pétrole tandis que le charbon déclinerait sensiblement, que le nucléaire connaîtrait des évolutions contrastées selon les scénarios et que le gaz prendrait une place plus importante.

Quel que soit le caractère toujours incertain de ces exercices prédictifs, il reste que c'est à la lumière de ces réflexions que le gouvernement devra apprécier l'évolution à donner à sa stratégie énergétique. Dans l'immédiat, les objectifs, proposés dans le livre blanc, de compétitivité, de sécurité d'approvisionnement à long terme et de respect de l'environnement, notamment les engagements internationaux contractés en matière d'émissions de CO₂, recueillent l'approbation du Conseil économique et social.

2. L'importance d'une programmation à long terme

La mise en oeuvre de cette politique dans le domaine de l'électricité doit conduire les pouvoirs publics à veiller à ce que notre production soit en cohérence avec la politique énergétique nationale, en ce qui concerne la fourniture d'électricité aux meilleures conditions de qualité et de coût, mais aussi la sécurité d'approvisionnement et la protection de l'environnement, en évitant que ne se créent des situations alternées de surcapacité et de sous capacité. S'agissant d'un secteur de forte intensité capitalistique et de produits qui, par définition, sont à la fois essentiels et non stockables, ce type de fluctuations ne saurait être durablement supportable.

Dans ces conditions, le Conseil économique et social souligne l'importance de la mise en oeuvre d'une programmation à long terme des équipements de production. Cette programmation sera certes aménagée pour tenir compte de l'ouverture d'une partie du marché à la concurrence. Elle est, sans conteste, compatible avec la directive, puisque l'article 3 § 2 dispose que : « les Etats membres qui le souhaitent peuvent mettre en oeuvre une planification à long terme ». De même, cette programmation permettra à l'Etat de porter une appréciation sur le choix des énergies primaires à mettre en oeuvre, et, notamment, sur la part qui doit revenir à l'énergie nucléaire, dans la perspective des décisions qu'il faudra prendre à l'horizon 2010/2020 sur les capacités de remplacement des tranches nucléaires actuelles.

Ainsi, sur la base des bilans prévisionnels que leur feront parvenir les gestionnaires de réseau - il va de soi que les opérateurs, de leur côté, auront leur programmation d'entreprise -, les pouvoirs publics seront amenés à orienter la répartition quantitative des énergies primaires à utiliser en production. Cette programmation, qui devrait être mise à jour périodiquement, éclairerait les décisions de l'autorité de régulation quant aux autorisations de production à accorder ou aux appels d'offres à lancer.

En outre, au cours des années à venir, l'Etat sera conduit à devoir, plus que par le passé, préparer en concertation, expliciter et justifier vis-à-vis de l'opinion ses choix de politique énergétique : il y a là un impératif de transparence et de démocratisation de plus en plus nécessaire au succès de sa politique. Pour que l'appréciation des avantages et inconvénients des diverses sources d'énergies puisse être réalisée de façon aussi incontestable que possible, il n'est pas trop tard pour poser, dès maintenant, le problème de l'évaluation chiffrée des coûts environnementaux, tant pour le nucléaire (sûreté, déchets de haute activité, démantèlement, à terme, d'installations) que pour les énergies fossiles (déchets, contribution à l'effet de serre) ou autres, mais aussi pour s'interroger sur le choix

d'un taux d'actualisation approprié permettant une juste comparaison d'investissements de plus en plus lourds.

De telles réflexions devraient contribuer à donner au débat une rigueur et une clarté qui influera à la fois sur la qualité de la programmation effectuée et sur l'acceptation par l'opinion publique des choix énergétiques qui les auront éclairés.

B - UN SYSTÈME ÉLECTRIQUE MODERNISÉ

1. L'ouverture à la concurrence

L'ouverture du marché électrique à la concurrence est incontestablement la disposition capitale de la directive du 19 décembre 1996. Cette ouverture sera certes progressive, mais il est clair que le rôle des producteurs indépendants ne pourra que s'accroître. Ainsi que l'observe le livre blanc, outre que les producteurs indépendants pourront alimenter les consommateurs éligibles avec qui ils auront conclu des contrats, l'évolution des techniques de génération de l'électricité, ainsi que les bas prix du gaz dans la période actuelle, devraient favoriser la poursuite de la création de moyens de production autonomes performants, notamment chez les industriels et au sein des distributeurs non nationalisés. Il faut prévoir que les producteurs indépendants viennent alimenter les besoins d'EDF pour ses clients - éligibles ou non éligibles. Si l'on ajoute que, conformément à l'article 8 § 3 de la directive, l'Etat pourra imposer au gestionnaire du réseau de transport d'appeler en priorité les moyens de production utilisant eux-mêmes en priorité les sources d'énergies renouvelables ou les déchets, il apparaît bien que le processus d'ouverture à la concurrence du secteur de la production est une tendance lourde et qu'un véritable marché va ainsi se mettre en place, qui deviendra de plus en plus sophistiqué.

C'est d'ailleurs la concurrence qui devrait devenir le facteur principal de réalisation de l'objectif de production au meilleur coût. Même s'il ne faut pas perdre de vue que la multiplicité des producteurs peut être source de certains surcoûts, notamment en matière de transport, il reste que c'est l'ouverture au marché de la clientèle éligible qui va constituer le premier moteur de la concurrence, donc de la bataille sur les prix.

Dans ces conditions, le Conseil économique et social estime indispensable que cette ouverture à la concurrence n'entraîne pas l'établissement d'un système à deux vitesses dans lequel une concurrence exacerbée en direction des consommateurs éligibles aurait pour contrepartie une augmentation des tarifs pour les consommateurs dits captifs. Il est vrai que la séparation comptable et l'interdiction de subventions croisées (au profit des clients éligibles) devraient permettre de limiter de telles dérives. Il appartiendra au régulateur de veiller avec une extrême attention à ce que la baisse des prix, déjà amorcée dans le cadre du contrat conclu entre l'Etat et EDF et qui devrait être accentuée par la concurrence à la production, bénéficie aussi à la clientèle non éligible tant industrielle que domestique. Des mécanismes devront, en particulier, être mis en place pour que les progrès de productivité résultant du marché profitent ainsi à cette clientèle.

Ce même souci de rigueur dans la prise en compte des coûts complets devra s'exprimer à l'occasion de l'évaluation par tous les pouvoirs publics nationaux des « coûts échoués » ainsi que de leur financement, afin d'éviter les distorsions de concurrence résultant de la perte de compétitivité de certains équipements au sein du système électrique modernisé.

Le Conseil économique et social souhaite aussi que les pouvoirs publics puissent s'assurer que les contrats de fourniture souscrits par les clients éligibles répondent à des conditions de durée et de régularité compatibles avec les impératifs techniques et la gestion économique du réseau des équipements de production et de transport.

Enfin, le Conseil économique et social estime indispensable de mentionner que pour la production nucléaire d'électricité, la sûreté et la radioprotection doivent primer sur toute autre considération, notamment sur celle d'une concurrence fondée sur la seule recherche des prix les plus bas. Par ailleurs, le nucléaire appelle une politique énergétique et industrielle de longue haleine sous le contrôle étroit de la puissance publique, comme l'autorise la directive communautaire.

2. Les modalités de la concurrence : autorisations et appels d'offres

L'ouverture à la concurrence d'une partie croissante de la production électrique implique que des procédures bien définies encadrent les conditions de lancement des nouveaux moyens de production. A cet égard, le livre blanc, comme le permet la directive, envisage deux types de procédures :

- pour l'alimentation des consommateurs éligibles par des producteurs indépendants, « les choix faits par ces derniers en matière d'investissements seront régis essentiellement par la libre concurrence, sous réserve du respect de la réglementation et notamment de la procédure spécifique d'autorisations envisagée par les articles 4 et 5 de la directive ». La procédure d'autorisations est une procédure relativement légère qui permet au producteur d'exercer sa liberté d'établissement aux risques du marché et qui est particulièrement adaptée pour certains cas particuliers (notamment autoproducateurs, cogénération) ;
- à côté de cette procédure d'autorisations, le livre blanc indique que « par ailleurs, les pouvoirs publics lanceront des appels d'offres pour la création de nouveaux moyens de production ». Cette procédure paraît à l'administration particulièrement adaptée pour le lancement de séries de longue durée correspondant à un niveau élevé d'investissements. Cette procédure, beaucoup plus lourde, est gérée de bout en bout par les pouvoirs publics.

On voit que les différences entre ces deux régimes, prévus par l'article 4 de la directive, sont principalement de trois ordres : l'initiative relève le plus souvent - sous réserve de licences ouvertes par les pouvoirs publics - de l'auteur de la demande, dans le cadre de l'autorisation, et de l'autorité publique dans un système d'appels d'offres ; la procédure est infiniment plus lourde et complexe dans un système d'appels d'offres (inventaire des nouveaux moyens de

production à mettre en oeuvre, établissement d'un cahier des charges, publication au Journal officiel des Communautés européennes, mise en place d'une autorité chargée de suivre la procédure), et impliquerà sans doute un renforcement des services administratifs, alors que pour l'autorisation, il est simplement requis le respect d'un certain nombre de critères détaillés et la publicité de la procédure d'octroi ; enfin l'appel d'offres devrait être assorti d'un contrat de fourniture passé, à l'initiative des pouvoirs publics, avec l'opérateur concerné alors que l'autorisation n'assure pas automatiquement un débouché à la production, même si l'on peut penser que l'auteur de la demande se sera assuré de pouvoir disposer d'un tel débouché.

Il faut, enfin, noter que la procédure d'appels d'offres porte souvent sur des installations réalisées « clefs en main » ce qui peut entraîner un renchérissement des ouvrages.

Le Conseil économique et social estime que sur ce point aussi, le choix des procédures d'ouverture à la concurrence ne doit pas conduire à l'établissement d'un système à deux vitesses où l'opérateur public, principalement EDF, fonctionnerait dans un régime d'économie « administrée » géré par les pouvoirs publics par le biais de procédures d'appels d'offres, et où les producteurs indépendants, contractant avec des clients éligibles sur un marché libre, se verraiient soumis à un simple régime d'autorisations. A cette fin, il recommande que la législation institue le régime d'autorisations comme régime de référence pour l'ensemble des producteurs, y compris EDF.

Au demeurant la délivrance d'autorisations pour les moyens nouveaux peut, selon l'article 5 § 1 de la directive, faire notamment référence, en tant que critère de décisions, « aux dispositions de l'article 3 de la directive » qui permettent aux Etats membres d'imposer aux entreprises du secteur de l'électricité, dans un but d'intérêt économique général, des obligations de service public « qui peuvent porter sur la sécurité, y compris la sécurité d'approvisionnement, la régularité, la qualité et les prix de la fourniture ». L'article 3 § 2 précise aussi que, « comme moyen pour réaliser les obligations de service public précitées, les Etats membres qui le souhaitent peuvent mettre en oeuvre une planification à long terme ». L'octroi des autorisations tout en conservant une nécessaire souplesse, notamment, pour les rapports avec les clients non éligibles, peut donc être encadré par le jeu d'une programmation à long terme incluant, par exemple, le choix d'un équilibre déterminé entre les énergies primaires.

Quant à la procédure d'appels d'offres, il pourrait y être recouru, notamment, lorsque l'offre résultant des demandes d'autorisation s'avère entrer en contradiction significative avec les grandes options de la politique énergétique.

3. La gestion du réseau

Le Conseil économique et social approuve l'intention des pouvoirs publics de désigner EDF comme gestionnaire unique du réseau de transport. Relèvent de la responsabilité d'un gestionnaire de réseau de transport (GRT), l'entretien et l'exploitation du réseau, la conduite générale de la programmation et l'appel en temps réel des installations de production. Mais son rôle sera aussi de garantir un accès sûr et non discriminatoire à tous les utilisateurs. De leur côté, les gestionnaires du réseau de distribution devront mettre à la disposition des clients éligibles et de leurs fournisseurs les lignes qui leur seront allouées en concession.

Pour que le GRT puisse prendre ses décisions en toute indépendance vis-à-vis du reste de l'entreprise, EDF devra se fixer des règles de gestion strictes pour assurer son autonomie financière et technique, en prévoyant notamment une individualisation et une affectation transparente de ses coûts, et en mettant en place des procédures assurant la confidentialité des données commerciales qui seront confiées au GRT dans le cadre de ses fonctions.

Quant aux modalités d'accès au réseau, pour lesquelles la directive offre le choix entre la formule de l'accès direct (article 17) et celle de l'acheteur unique (article 18), le Conseil économique et social estime que le choix doit se porter sur la formule la plus simple possible : celle de l'accès direct. En vertu de cette formule, le réseau est un lieu de transit et de gestion des flux où les contrats s'établissent entre producteurs et clients : le GRT ne passerait donc pas de contrat d'achat - ce qui risquerait de le mettre en situation de conflits d'intérêts ou le contraindrait (article 18 § 2) de divulguer ses prix aux clients éligibles -, mais serait seulement prestataire de service pour l'ensemble des acteurs du système électrique.

S'agissant du choix offert par la directive entre l'accès négocié au réseau (article 17 § 1 à 17 § 3) et l'établissement de prix d'accès réglementés (article 17 § 4), une certaine hésitation est permise, la situation étant d'ailleurs différente pour l'électricité et pour le gaz. Ainsi, la situation spécifique du marché de l'électricité conduit plutôt au système de l'accès réglementé qui, en prévoyant des tarifs publics pour les services de transport et de distribution, assure un système de rémunération pleinement transparent.

Ce même souci de transparence et de simplicité devra inspirer le choix des modalités de rémunération du service de transport, sous le contrôle du régulateur. Ainsi, il serait sans doute préférable, notamment au regard des impératifs d'aménagement du territoire, que la structure du prix de transport, tout en s'attachant à refléter la réalité des coûts, ne dépende pas de la distance géographique entre deux contractants mais des quantités d'énergie transitées et du niveau de tension de raccordement.

C - UN SERVICE PUBLIC CONFORTÉ

1. Le contenu du service public

Le Conseil économique et social approuve la place centrale accordée, dans le livre blanc, à la réaffirmation du service public de l'électricité.

Sous le régime en vigueur depuis la loi du 8 avril 1946, le service public de l'électricité englobe la production, le transport, la distribution, l'importation, l'exportation de l'électricité, le principal opérateur du service public étant EDF, qui dispose pour l'assurer d'un monopole sur l'ensemble de ces activités, sous réserve d'exceptions limitées en ce qui concerne la production et la distribution.

Le droit communautaire, dans l'interprétation qu'en donne la cour de justice des communautés européennes, notamment dans son arrêt récent *commission contre France* du 23 octobre 1997, ne remet pas en cause dans son principe la conception française du service public de l'électricité. Ce service est, toutefois, soumis au régime du service d'intérêt économique général tel que le définit l'article 90 § 2 du traité de Rome : ce qui veut dire que les missions du service d'intérêt économique général et les obligations qui en découlent doivent être clairement et explicitement définies et que les restrictions apportées au jeu de la concurrence, sous la forme de droits spéciaux ou exclusifs conférés à l'opérateur du service, ne sont autorisées que dans la mesure où l'application des règles de concurrence serait de nature à faire échec à l'accomplissement de la mission d'intérêt économique général qui lui a été confiée. Le droit communautaire doit donc conduire à réexaminer l'équilibre établi, par notre droit national, entre concurrence et obligations de service public.

La directive 96/92 CE du 19 décembre 1996 fournit précisément le cadre de cet équilibre. La directive prévoit expressément en son article 3 la possibilité pour les Etats membres d'imposer aux entreprises du secteur de l'électricité « des obligations de service public, dans l'intérêt économique général, qui peuvent porter sur la sécurité, y compris la sécurité d'approvisionnement, la régularité, la qualité et le prix de la fourniture, ainsi que la protection de l'environnement ». Au nombre des moyens permettant de réaliser ces obligations, la directive reconnaît aux Etats membres « qui le souhaitent la possibilité de mettre en oeuvre une planification à long terme ». Le texte de la directive insiste toutefois sur le fait que « ces obligations doivent être clairement définies, transparentes, non discriminatoires et contrôlables ».

On peut ainsi constater que pour assurer la mise en oeuvre de ces obligations, la directive autorise les Etats membres à limiter sur plusieurs points l'application des règles de la concurrence :

- contrôle, par la procédure d'autorisation ou celle de l'appel d'offre, de la mise en place de nouveaux moyens de productions (articles 5 et 6) ;
- monopole de gestion des réseaux de transport (article 7) et de distribution (article 10) ;
- règles d'appel des installations de production par le gestionnaire du réseau de transport (article 8) ;

- possibilité de limiter l'ouverture du marché aux seuls clients éligibles définis aux articles 16 et suivants ;
- possibilité de refuser dans certains cas l'accès au réseau ou la réalisation d'une ligne directe en vue de l'alimentation d'un client éligible (articles 17, 18 et 21).

Tout en s'inscrivant dans la continuité de la conception française du service public, la loi devra prendre parti sur le contenu des missions qui justifient le recours à un statut de service public. Compte tenu de la formulation de la directive, éclairée par la jurisprudence de la CJCE (arrêts *Corbeau, commune d'Almelo* et *commission contre France*), le service public de l'électricité pourrait ainsi comporter les éléments suivants :

- l'universalité : obligation de fournir l'électricité à l'ensemble des clients sur l'ensemble du territoire ;
- la continuité : obligation d'assurer la continuité de l'approvisionnement ;
- l'égalité : obligation d'assurer l'égalité de traitement entre les clients de même nature, notamment en fournissant un produit d'égale qualité sur l'ensemble du territoire. A cet égard, le principe de la péréquation - y compris pour les consommateurs d'outre-mer - n'a aucune raison d'être modifié pour les clients dits captifs, le système actuel de tarification pouvant continuer de s'appliquer aux usagers se trouvant dans la même situation. Enfin, le principe d'égalité implique une répartition équitable des coûts entre les différentes catégories d'usagers ;
- la recherche du meilleur coût : c'est un principe important qui, pour la compétitivité de notre économie et l'intérêt de l'ensemble des consommateurs, doit devenir une des préoccupations majeures des opérateurs du service public ;
- l'adaptabilité : plus que jamais le service de l'électricité doit pouvoir s'adapter au progrès technologique et aux évolutions de l'intérêt général.

En outre, le dispositif de la directive permet au service public d'orienter, notamment par une programmation à long terme, les activités de production vers les solutions les plus favorables à la sécurité d'approvisionnement, à l'indépendance énergétique nationale et à la protection de l'environnement.

Ainsi, la transposition de la directive doit offrir l'occasion de préciser la notion de service public en utilisant toutes les possibilités offertes par l'article 90. 2 du traité de Rome, en lui conférant un contenu enrichi, qui va bien au-delà du service universel tel que le conçoit le droit communautaire dans le domaine des télécommunications. Le service public de l'électricité ne concerne pas seulement le transport et la distribution mais aussi la production d'électricité pour les clients non éligibles ainsi que la mise en oeuvre de diverses politiques publiques au service de l'ensemble des intérêts collectifs du pays. A ce titre, le service public doit aussi inclure dans des conditions de financement clairement et équitablement définies par la puissance publique :

- des actions destinées à maintenir et renforcer la cohésion sociale, en luttant contre l'exclusion au profit des consommateurs qui ont des difficultés à faire face à leurs dépenses d'électricité ;
- des actions destinées à assurer la sécurité des populations et la protection de l'environnement.

S'agissant des bénéficiaires du service public, il apparaît que celui-ci ne doit pas être limité aux seuls clients non éligibles. Même pour ceux des clients qui auront le choix de leurs fournisseurs, un régime de service public doit être applicable, faute de quoi les notions d'universalité et d'égalité seraient progressivement vidées de toute portée. Le service public ne saurait être limité à une seule partie de la clientèle potentielle. En revanche, ainsi que l'a montré le rapport de la mission présidée par M. Denoix de Saint Marc, le service public peut comporter des modes d'organisation différenciés, tenant compte notamment du degré de concurrence existant dans le secteur considéré. Ainsi, les clients éligibles ont droit, tout comme les autres clients, à la continuité et à la qualité du service électrique, même s'ils ne sont pas soumis au même régime tarifaire. Dans cette optique, les clients éligibles doivent pouvoir obtenir auprès de l'opérateur du service public le secours en cas de défaillance de leur fournisseur indépendant qui en supportera le coût.

2. Les acteurs du service public

Il est clair que l'opérateur dominant du service sera EDF, en tant que fournisseur de l'électricité de la quasi-totalité des clients non éligibles et d'une partie - qui restera sans doute longtemps importante - des clients éligibles, et en tant que gestionnaire des réseaux de transport et de distribution.

L'établissement sera-t-il pour autant le seul opérateur du service public ? Dans la configuration actuelle cela est peu vraisemblable. D'une part, en effet, comme dans le système de distribution en vigueur, les DNN devraient normalement participer, pour ce qui les concerne, à l'exécution du service public. D'autre part, s'agissant de la production, il n'y a pas de raison de la faire sortir à ce stade de la catégorie d'activités incluses dans le champ du service public de l'électricité. Au demeurant, ainsi que l'a souligné le rapport précité sur le service public, l'existence d'une concurrence n'exclut pas la qualification d'une activité comme service public. Moins que jamais, il ne faut confondre service public et secteur public. Si les producteurs indépendants alimentant les clients éligibles peuvent, pour l'essentiel, être regardés comme des fournisseurs ordinaires sur le marché de l'électricité, en revanche ceux des producteurs indépendants qui seraient amenés à alimenter le réseau d'EDF pourraient conclure des contrats comportant certaines obligations de service public et, de ce fait, participer, pour cette part, au service public de l'électricité.

3. Le financement du service public

Le Conseil économique et social considère que les charges du service public doivent peser équitablement sur l'ensemble des opérateurs. A cette fin, il conviendra de distinguer, à l'intérieur des missions de service public, celles qui seront à la charge de l'opérateur (ou des opérateurs) et auxquelles on pourra associer des droits exclusifs ou spéciaux, et celles des missions d'intérêt général qui s'imposent au secteur électrique dans son ensemble et dont le mode de financement devra être précisé dans des conditions transparentes et non discriminatoires au regard de la concurrence.

Au nombre des obligations auxquelles on peut associer des droits exclusifs ou spéciaux (monopole de distribution ou de transport, régime spécifique d'alimentation des clients non éligibles), et dont la charge reviendrait à EDF et aux distributeurs non nationalisés, on pourrait inclure : l'approvisionnement au moindre coût, dans la durée, des consommateurs en France (y compris outre-mer) avec péréquation des coûts de distribution dans les prix de vente. A cette catégorie se rattacherait notamment la fourniture aux clients non éligibles, le raccordement à l'ensemble des clients, les services de transport et de distribution, la continuité et la qualité de service pour tous.

Un second ensemble regrouperait des missions dont certaines peuvent être connexes au service public de l'électricité et qui en sont néanmoins distinctes. De cette catégorie pourraient relever la protection de l'environnement ou la contribution à diverses politiques publiques (soutien aux voies navigables, subvention aux charbonnages). La charge du financement de telles obligations, imposées au nom de l'intérêt général, devrait être répartie équitablement et dans la transparence entre les divers acteurs du système électrique devenu pluraliste.

Quant aux modalités du financement de cette charge, aucune solution n'est dépourvue d'inconvénients. Le financement par le réseau, assis sur le transport, présente l'avantage d'être simple mais il dispenserait de cette charge l'autoconsommation et les productions locales. La création d'un fonds, alimenté par l'ensemble des consommateurs du système, aurait le mérite de concerner tous les acteurs : mais il viendrait se rajouter à une fiscalité sur l'électricité déjà complexe. C'est donc à une refonte générale de la fiscalité de l'électricité et, au-delà, de l'énergie qu'il faut procéder.

D - LE RÔLE D'EDF RENOUVELÉ

1. Les missions d'EDF

Le Conseil économique et social approuve le choix fait par le gouvernement dans le livre blanc de maintenir - au-delà de la séparation comptable exigée par la directive - l'unité d'EDF en tant qu'opérateur intégré, présent au stade de la production, du transport et de la distribution d'électricité, et investi des missions de service public.

Il apparaît en effet qu'EDF - dont la directive, tout comme le livre blanc, n'évoque ni le statut ni la composition du capital - restera le seul gestionnaire du réseau de transport. De même, l'organisation de la distribution ne sera pas remise en cause, celle-ci continuant d'être assurée par EDF et par les 140 entreprises

non nationalisées, chaque distributeur bénéficiant d'un monopole local sur la base d'une concession accordée par la commune concernée. La directive ne préjugeant en rien des formes d'organisation de la distribution, rien ne s'oppose à ce que soit maintenue l'organisation commune des relations avec la clientèle mise en place par EDF et GDF, qui répond bien à l'attente des usagers et des élus locaux. Plus généralement, de nouveaux progrès pourraient encore être accomplis par EDF dans le sens d'une meilleure écoute et d'une prise en compte plus attentive, dans le cadre d'une concertation organisée, des préoccupations de sa clientèle, éligible comme non éligible, industrielle comme domestique.

S'agissant enfin de la production, il est clair que les moyens de production d'EDF seront progressivement mis en concurrence avec ceux des producteurs indépendants et les approvisionnements en provenance d'autres pays de l'Union européenne.

En outre, il ne faut pas se dissimuler que la concurrence dans le secteur électrique est un phénomène qui ira croissant, mettant en jeu des groupes industriels et de services puissants, de taille européenne voire mondiale, et dont l'électricité n'est pas nécessairement l'activité principale, certains d'entre eux exerçant d'autres métiers de réseau (gaz, télécommunications, distribution d'eau...). La concurrence sur le marché de l'électricité sera d'autant plus vive qu'à la différence du marché des télécommunications, ses perspectives de croissance en Europe sont, au mieux, modestes. EDF aura donc besoin de mener, dans le respect de la stratégie énergétique des pouvoirs publics, une véritable stratégie d'entreprise dont elle devra assumer la responsabilité, sous la pleine autorité du conseil d'administration, en évitant des transferts de prérogatives des opérateurs vers les autorités administratives. Il importe aussi que l'ouverture à la concurrence ne s'accompagne pas de mesures qui créeraient pour EDF un handicap l'empêchant de rivaliser à armes égales avec ses concurrents nationaux et étrangers, européens ou non.

C'est dans ce contexte que doit être examiné le sujet passablement controversé de l'avenir du principe de spécialité d'EDF.

2. L'assouplissement du principe de spécialité

La loi de 1946, dans son article 46, n'a pas prévu la possibilité pour EDF d'exercer des activités connexes et complémentaires à son activité principale, à la différence de qui a été admis pour les chemins de fer (cf. LOTI de 1982 pour la SNCF et loi de 1997 créant le RFF) ou les télécommunications (loi de 1990). Interprétée en 1994 par des avis du Conseil de la concurrence et du Conseil d'Etat, cette loi interdit à EDF l'exercice d'activités autres que celles explicitement prévues par les articles 1 et 2, notamment pour ce qui concerne les activités dites « au-delà du compteur ».

Or, les attentes des clients connaissent de profonds changements : elles ne portent plus seulement sur la fourniture de kWh aux bornes du compteur mais concernent aussi les usages de l'électricité et de l'énergie, y compris au regard de la maîtrise de l'énergie et de la sauvegarde de l'environnement. La concurrence s'exercera donc de moins en moins sur les seuls produits et de plus en plus sur les services : en plus de l'électricité, on tendra à vendre de la température ou d'autres

services énergétiques. La plupart des électriciens européens et américains, tout comme les distributeurs non nationalisés français, ont la capacité de se développer dans cette direction. Conserver une conception rigide du principe de spécificité serait aller à l'encontre de l'évolution que connaissent tous les pays développés. Priver EDF de toute possibilité de faire évoluer la définition de ses missions, au moment où, par ailleurs, le marché de la production s'ouvre à la concurrence, équivaudrait à imposer à l'opérateur national un handicap discriminatoire. Encore faut-il empêcher qu'à la faveur d'une telle extension, EDF puisse profiter de sa taille et de sa notoriété pour créer, notamment aux dépens des PME, des situations de concurrence inégale.

Le Conseil économique et social propose en conséquence, qu'à l'occasion de la transcription de la directive européenne, le législateur, qui devra préciser les missions de l'établissement public EDF, fasse évoluer les dispositions de l'article 46 de la loi de 1946 dans le sens d'une ouverture maîtrisée.

L'extension de l'objet social d'EDF devrait en premier lieu concerner l'action internationale, dont l'importance est d'autant plus grande que c'est hors d'Europe que seront probablement enregistrés les taux de croissance les plus importants de la consommation d'énergie électrique. EDF étant la plus grande entreprise électrique du monde, il est essentiel que la libéralisation des marchés ait pour effet de lui permettre d'investir, en alliance, le cas échéant, avec d'autres opérateurs, sur les marchés porteurs d'avenir et de mieux faire valoir son savoir-faire.

En outre, il serait équitable que le domaine d'action d'EDF soit élargi pour ce qui concerne la clientèle éligible, de façon à rendre équilibrées les conditions de la concurrence avec les autres producteurs, notamment les grands groupes de services qui seront aptes à proposer à leurs clients une grande diversité de services. Ces actions, qui devront être individualisées dans la transparence des coûts, pourraient, ensuite, donner lieu à des accords commerciaux multiservices et à la sous-traitance. Les mêmes contraintes de transparence, de séparation et de stabilité des règles comptables devront s'appliquer à tous les opérateurs intervenant dans ce secteur dans le respect du droit de la concurrence.

S'agissant des clients non éligibles, la question est sans doute plus complexe, les droits exclusifs continuant de s'appliquer. Eu égard à l'évolution du marché des services, le moment est venu d'examiner les conditions dans lesquelles la notion de fourniture d'électricité pourrait être élargie à la fourniture, par EDF, de services connexes liés à l'énergie. Cette ouverture comporterait toutefois des garde-fous - susceptibles d'être précisés par la voie réglementaire - destinés à éviter qu'EDF n'abuse d'une éventuelle position dominante dans ce domaine, notamment à l'égard des PME. Ainsi, il pourrait être précisé que ces activités se limiteraient à des prestations d'animation, de conseil, liées à la fourniture de l'électricité. En outre, ces nouvelles prestations seraient le fait de filiales séparées, contrôlables, afin d'éviter les subventions croisées, le tout étant bien entendu soumis au régime du droit de la concurrence.

Une telle ouverture, dont le bilan pourrait être dressé à échéance régulière en fonction de l'évolution de la concurrence, permettrait à EDF de remédier à sa fragilité actuelle dans le domaine des offres sur le marché multi énergie et multi

service, face à l'évolution de la stratégie des groupes concurrents. Le partenariat actuel avec Gaz de France offre à cet égard des perspectives intéressantes de coopération à divers niveaux de la chaîne énergétique, sans que cela interdise, pour autant, des coopérations similaires entre GDF et les producteurs indépendants d'électricité.

Enfin, comme les grands électriciens du monde et comme toutes les entreprises disposant d'un réseau important (chemins de fer, autoroutes, voies navigables, etc.) EDF doit pouvoir tirer partie du maillage en fibres optiques, actuel et potentiel, dont elle dispose.

3. Les perspectives de l'organisation sociale

Le livre blanc rappelle que « la loi française de nationalisation de l'électricité et du gaz (loi du 8 avril 1946) a prévu un statut du personnel des industries électrique et gazière, qui a été approuvé par le décret du 22 juin 1946. D'après l'article 47 de la loi, le statut s'applique « à tout le personnel des industries électrique et gazière », avec toutefois un certain nombre d'exceptions. Il est sûr, en particulier, que ce statut a joué un rôle important dans le sentiment d'appartenance du personnel d'EDF à son entreprise. Constatant que la directive ne contient pas de dispositions d'ordre statutaire ou social, le livre blanc conclut que « le gouvernement a indiqué que le principe du statut serait maintenu ».

Le Conseil économique et social approuve la position ainsi exprimée par les pouvoirs publics. Il souligne que l'ouverture à la concurrence des marchés de l'électricité doit se faire avec la double volonté d'harmoniser les conditions de la concurrence entre tous les acteurs et de maintenir la compétitivité du secteur électrique français vis-à-vis de la concurrence étrangère.

Au regard d'une harmonisation équilibrée des conditions de la concurrence il ne serait pas sain que se développe un régime à deux vitesses. Par ailleurs, il importe d'éviter une situation où, du fait des réglementations applicables, certains producteurs seraient tentés de s'installer de l'autre côté de nos frontières ou de se soustraire à l'application du statut par un recours systématique à la sous-traitance et à la délocalisation. On recréerait alors les distorsions de concurrence qu'on aura précisément voulu empêcher, tout en compromettant de surcroît la compétitivité globale du système électrique français.

Or, il convient en particulier de noter que l'extension en l'état du statut aux « nouveaux entrants » pourrait soulever des difficultés d'ordre juridique et pratique, du fait que le statut n'a été, jusqu'ici, conçu que dans un contexte de monopole public - où le nombre d'acteurs étant limité -, le statut étant lui-même complété par de très nombreuses circulaires réglementaires (dites « PERS ») émanant des directions générales d'Electricité de France et de Gaz de France.

Dans ces conditions, tout en confirmant dans la loi le principe du statut auquel le personnel des deux établissements est fortement attaché, il conviendrait d'examiner la possibilité de le faire évoluer - en concertation étroite avec les représentants du personnel - de telle sorte que soit prise en compte l'existence d'opérateurs plus nombreux et diversifiés. De ce fait, un champ nouveau s'ouvre à la négociation au niveau de la branche professionnelle et des entreprises, avec

la participation de l'ensemble des opérateurs dont il faudra examiner les modalités.

Enfin, pour sauvegarder plus particulièrement la compétitivité des systèmes électrique et gazier français vis-à-vis de la concurrence internationale, il serait opportun, à l'occasion de la transposition de la directive, d'engager une réflexion - et des discussions - sur les modalités de financement des régimes de retraite, afin de mieux en identifier les coûts, de créer les conditions garantissant l'équité de la concurrence au sein du système électrique et de rendre d'éventuelles évolutions compatibles avec la réglementation européenne de la concurrence.

E - UNE RÉGULATION INCONTESTÉE

1. L'organisation de la régulation

Le Conseil économique et social considère que la définition d'un système incontestable de régulation constitue un enjeu central de la mise en place de la future organisation électrique française. En effet, l'entrée de nouveaux acteurs dans l'économie de l'électricité, tout comme l'importance accordée par notre pays aux missions de service public, rendent d'autant plus nécessaire l'existence de mécanismes de régulation reconnus par l'ensemble des acteurs en présence.

Sur ce point, la directive du 19 décembre 1996 laisse une large marge d'appréciation aux décisions des Etats. L'exposé des motifs de cette directive comporte d'ailleurs la constatation « qu'il existe actuellement, en raison des différences structurelles entre les Etats membres, des systèmes différents de régulation du secteur de l'électricité ». On y affirme que « conformément au principe de subsidiarité, un cadre de principes généraux doit être établi au niveau communautaire, mais que la fixation des modalités d'application doit incomber aux Etats membres qui pourront choisir le régime le plus approprié à leur situation propre » (considérants 10 à 12).

Ainsi, la directive dispose dans son article 20 § 3 que « les Etats membres désignent une autorité compétente, qui doit être indépendante des parties, pour régler les litiges relatifs aux contrats et aux négociations concernant l'accès au réseau et les échanges internationaux d'électricité. Cette autorité doit notamment régler les litiges relatifs aux contrats, les négociations et le refus de l'accès et de l'achat ». Quant à l'article 22, il précise que : « les Etats membres créent 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 tout comportement « prédateur ».

A cet égard, le livre blanc constate que des mécanismes de régulation existent déjà pour arbitrer certains types de conflits (conseil supérieur de l'électricité et du gaz), valider des contrats types entre EDF et les producteurs indépendants (décisions du ministre), arbitrer les litiges relatifs aux raccordements des producteurs autonomes sur le plan local. Cependant, il s'agit de structures à compétence limitée et dépourvues de pouvoir de sanction.

S'agissant du nouveau type de régulation à mettre en place, le livre blanc énumère d'abord de façon judicieuse un certain nombre de caractéristiques auxquelles elle doit répondre : s'articuler avec la politique énergétique, agir de

façon rapide (pour prévenir et régler les litiges), disposer d'une forte compétence technico-économique dans le domaine de l'électricité et de l'énergie, s'accompagner d'un pouvoir de sanction, s'articuler avec l'application du droit de la concurrence (par le conseil de la concurrence) et du droit commun (en particulier par les tribunaux civils).

Quant à l'organisation à prévoir, le livre blanc affirme que la régulation technico-économique ainsi envisagée « devrait continuer à être assurée directement par l'Etat », à travers une structure distincte « de la structure chargée de la tutelle d'EDF », qui pourrait « s'appuyer en tant que de besoin sur les compétences techniques comme celles qui sont réunies au sein du comité technique de l'électricité ». Il ajoute que « le rôle du conseil supérieur de l'électricité et du gaz pourrait être précisé ».

Le choix d'un système de régulation dépend bien évidemment de la nature des fonctions qu'on entend confier à l'organe régulateur. A cet égard, le Conseil économique et social estime que ces fonctions devront être distinctes, d'une part de la tutelle sur l'établissement public EDF, exercée par l'Etat actionnaire, d'autre part, de celles qui relèvent de l'Etat en tant que décideur de la politique énergétique et des autres politiques publiques.

Pour l'essentiel, les responsabilités de la régulation devraient concerter les domaines suivants, qui touchent à l'articulation entre les exigences de la concurrence et celles du service public :

- contrôle des conditions dans lesquelles fonctionnera le marché : à cette fonction se rattachent les décisions relatives à l'octroi des autorisations ou aux appels d'offres pour les nouveaux investissements, au contrôle d'une gestion équitable du réseau de transport (conditions d'accès au réseau, tarifs de transport, contrôle relatif à l'absence de subventions croisées, contrôle de l'égalité de traitement entre clients éligibles et non éligibles), au traitement de certains litiges entre l'opérateur public et les autres utilisateurs (sous réserve des compétences du conseil de la concurrence) ;
- contrôle des conditions dans lesquelles sont mises en oeuvre les obligations de service public : à ce titre, le régulateur, serait chargé de mettre en oeuvre, dans le cadre des politiques définies par le gouvernement, les décisions relatives au financement de certaines missions de service public, aux obligations d'achats de certaines productions, ou d'approuver les tarifs qui seront fixés pour les clients non éligibles (le régime des prix pour les clients éligibles étant placé sous le contrôle du juge de la concurrence).

En outre, l'autorité de régulation devrait être consultée sur tout projet des pouvoirs publics ayant une incidence sur le secteur électrique.

Telles étant les missions qui pourraient être assignées au régulateur, spécialisé (les autorités de la concurrence restant investies de leurs prérogatives), diverses solutions sont concevables quant à l'organisation même de cette régulation :

- le livre blanc marque la préférence des pouvoirs publics pour une prise en charge directe par l'Etat de la fonction de régulation : celle-ci relèverait certes d'une structure distincte de la structure de tutelle d'EDF mais serait en définitive très proche des services actuels en charge de définir, au nom de l'Etat, la politique énergétique du pays. Une telle solution est concevable eu égard à la spécificité de l'organisation électrique qui, plus que d'autres industries, les télécommunications par exemple, fait une large place à des politiques publiques (notamment en matière nucléaire) et à des missions d'intérêt général qui s'imposeraient dès lors à l'autorité de régulation, dont les marges de manœuvre seraient limitées. Il n'est pas sûr qu'une telle organisation établisse une distance suffisante, quelles que soient les précautions prises, avec les autres organes de l'Etat chargés de la définition de la politique énergétique et de la tutelle sur l'opérateur public ;
- une formule alternative consisterait à distinguer, à l'intérieur des missions de l'autorité de régulation, celles qui se rapprochent de la réglementation et de la fixation des règles du jeu, qui pourraient relever d'une direction rattachée au ministère chargé de l'industrie et celles qui, relatives au contrôle de la concurrence, pourraient entrer dans les compétences de services rattachés à la direction de la concurrence. Une telle formule, si séduisante soit-elle, poserait des problèmes passablement complexes de fixation de frontières entre les deux séries de compétences ;
- à l'opposé, diverses solutions sont proposées, tendant à faire prendre en charge la régulation par l'ensemble des parties concernées au sein d'un organisme où seraient représentés, outre les pouvoirs publics au niveau national et local, les entreprises du secteur, les consommateurs, à la fois industriels, professionnels et domestiques et le personnel des entreprises. Une telle organisation marquerait une novation majeure par rapport à la pratique admise par notre tradition juridique nationale.

En fait, il n'existe pas un modèle unique de régulation qui soit transposable d'un secteur à l'autre de l'économie nationale. Divers types de régulation peuvent être envisagés selon le secteur considéré, la nature de ses activités, le nombre des opérateurs et acteurs concernés, le degré de concurrence retenu : ainsi l'autorité de régulation adoptée pour le secteur de l'audiovisuel (CSA) n'a ni la même composition (neuf membres indépendants, nommés pour six ans et non renouvelables) ni les mêmes compétences que l'autorité en charge des télécommunications (ART). S'agissant de l'électricité, domaine qui fait une place très importante aux politiques publiques, il est normal que l'autorité de régulation ait une réelle proximité avec les autorités étatiques, afin d'être mieux à même de mettre en œuvre les objectifs de politique énergétique arrêtés par le gouvernement. Encore faut-il que la régulation soit organisée de telle sorte que le régulateur agisse avec l'autonomie et la transparence qui puissent donner à ses interventions le crédit de la légitimité requise à l'égard de tous les acteurs du système et aussi à celui des autorités communautaires.

A la lumière de ces considérations, le Conseil économique et social marque une préférence pour la création par la loi d'une agence de régulation de l'énergie électrique placée auprès du ministre chargé de l'énergie, mais indépendante par rapport aux services en charge de l'énergie. Cette agence serait composée par un collège de trois personnes, dont un président, nommées dans des conditions statutaires garantissant leur indépendance. Sa fonction d'arbitrage en cas de litiges entre opérateurs donnerait lieu à des procédures particulières. Des procédures d'appel devront être, en outre, mises au point. Enfin certaines de ses décisions seraient précédées par la consultation du conseil supérieur de l'électricité et du gaz ou d'une commission désignée à l'intérieur du conseil.

2. La démocratisation de la consultation

Quelle que soit la formule retenue, une pratique plus démocratique de la régulation commande que l'autorité de régulation puisse mieux s'appuyer sur la consultation des instances représentatives de l'ensemble des acteurs. Cela implique que l'actuel conseil supérieur de l'électricité et du gaz évolue dans sa composition (pour que tous les intéressés, notamment les élus locaux, les consommateurs le personnel mais, aussi, les nouveaux producteurs, soient équitablement représentés) et dans son rôle : le conseil - ou une commission représentative désignée en son sein - devrait être consulté par l'autorité de régulation sur ses décisions importantes et pourrait rendre publics les avis qu'il serait amené à rendre.

Une réflexion devrait être en outre engagée pour qu'une participation plus active des différents acteurs (élus, opérateurs, consommateurs et salariés) puisse être mise en œuvre dans le cadre de conseils locaux afin que la modernisation de notre organisation électrique s'accompagne sur le terrain de progrès substantiels au regard de la participation démocratique.

CONCLUSION

La transposition de la directive du 19 décembre 1996 sur le marché intérieur de l'électricité offre l'occasion, cinquante ans après la loi de nationalisation de 1946, de fixer des objectifs ambitieux au secteur électrique français.

Mettre en place une organisation compétitive face à une concurrence qui tend à se mondialiser et créer les conditions d'un service public renforcé et rénové : ces deux objectifs assignés à la nouvelle organisation électrique française sont moins incompatibles qu'il n'y paraît, dès lors que les divers acteurs en présence acceptent de jouer pleinement le rôle qui leur revient dans cette organisation.

Il appartient à l'Etat de définir clairement les objectifs et les moyens de sa politique énergétique, de même que les missions du service public.

Il revient à l'autorité de régulation de remplir ses missions de contrôle et d'arbitrage dans la transparence et l'objectivité propre à lui attirer le respect et la confiance de tous les opérateurs.

Il sera de la responsabilité des nouveaux opérateurs de faire preuve d'innovation et d'initiative pour que l'ouverture des marchés à la concurrence ait des effets bénéfiques pour l'ensemble des consommateurs.

Quant à EDF, les changements induits par la réglementation européenne représentent un défi que cet établissement est capable de relever, dès lors que, riche d'un savoir-faire reconnu et de la qualité de ses équipes, pleinement investi de son autonomie et de sa responsabilité d'entreprise, il saura continuer de s'adapter, dans tous les domaines, aux nouvelles conditions de la compétition internationale et mobiliser ses talents pour renforcer sa position d'opérateur international de premier plan et la qualité de sa contribution au service public de l'électricité.

Plus qu'une contrainte devant être subie, la transposition de la directive peut donc, en définitive, être regardée comme une chance, pour peu que chacun des acteurs concernés ait la volonté de s'en saisir.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

<i>Nombre de votants</i>	<i>154</i>
<i>Ont voté pour</i>	<i>123</i>
<i>Se sont abstenus</i>	<i>31</i>

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 123

Groupe de l'agriculture - MM. de Benoist, Bouche, Cazalé, Mme Chézalviel, MM. Compiègne, Daul, Droulin, Ducroquet, Kayser, Lapèze, Lemétayer, Louis, Munet, Christian Patria, Salmon, Schaeffer.

Groupe des associations - MM. Coursin, Gevrey, Mmes Mengin, Mitrani.

Groupe de la CFDT - MM. Bury, Capp, Delaby, Denizard, Lobjeois, Lorthiois, Mennecier, Moussy, Ramphft, Rousseau-Joguet.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Cazettes, Chapuis, Clapin, Mme Cumunel, MM. Insa, Vilbenoît, Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Gourmelon, Hédouin, Naulin, Weber.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Ballé, Courtois, Ducrotté, Gautier, Marquet, Morel, Picard, Verdier.

Groupe des départements, des territoires et des collectivités territoriales à statut particulier d'outre-mer - MM. Giraud, Hmeun.

Groupe des entreprises privées - MM. Brunet, Calvet, Cerruti, Clément, Dermagne, Domange, Flahault, Gauthier, Ghigonis, Gilson, Joly, Leenhardt, Levaux, Michel, Périgot, Pinet, Rapeaud, Rebuffel, Séguy, Simond.

Groupe des entreprises publiques - MM. Bonnaud, Delaporte, Gadonneix, Hadas-Lebel, Jurgensen, Peyrelevade, Piazza-Alessandrini, Rouvillois.

Groupe de la FEN - MM. Andreau, Barbarant, Gualezzi.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - MM. Courbey, Ricout.

Groupe de la mutualité - MM. Baudiment, Chauvet, Davant, Ronat.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Aicardi, Beauchamp, Bêche, Mme Bergé, M. Bichat, Mmes Braun, Brunet-Lechenault, M. Casanova, Mme Cayet, MM. Chaton, Chaussebourg, Dechartre, Depaix, Mmes Douvin, de Gaulle-Anthonioz, MM. Giscard d'Estaing, Hintermann, Mandinaud, Mekachera, Poujade, Alain Robert, Schapira, Steg.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Guy Robert, Salustro.

Groupe de l'UNAF - MM. Bichot, Billet, Boué, Burnel, Guimet, Mme Lebatard, M. Trimaglio.

Se sont abstenus : 31

Groupe de l'agriculture - MM. Girardi, Le Fur.

Groupe de l'artisanat - MM. Arianer, Buguet, Delmas, Gilles, Lardin, Millet, Piet, Seassari, Teilleux, Vignon.

Groupe de la CGT - MM. Alezard, Andouard, Bonnet, Mme Brovelli, MM. Decisier, Demons, Masson, Moulin, Muller, Mme Rey.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bouchet, Caillat, Gaudy, Maurice Gendre, Grandazzi, Mme Paulette Hofman, MM. Lamarque, Lesueur, Santune.

DÉCLARATION DES GROUPES

Groupe de l'agriculture

Avec l'adoption de l'euro lors du sommet des 2 et 3 mai derniers, l'Union européenne est entrée dans une phase nouvelle de son existence en même temps qu'elle réaffirmait, sans retour possible, les principes qui ont prévalu à sa formation, à savoir la liberté de circulation des biens, des services et des Hommes, mais aussi, et cela prend aujourd'hui toute sa signification, le respect de l'organisation nationale des Etats, le respect de leur histoire.

“ L'esprit de coopération sans esprit de soumission ni de démission ” ainsi que le voulait Jean Monnet.

La réflexion sur la future organisation électrique française doit s'inscrire dans cet esprit. Elle doit autoriser la réalisation du marché unique de l'électricité tout en respectant les spécificités des Etats membres et en tenant compte des organisations qui ont apporté, au fil des ans, la preuve de leur capacité à s'adapter aux nécessités du temps comme à répondre du mieux possible aux besoins de tous les usagers.

C'est pourquoi, sans se prononcer sur les enjeux techniques de la directive, qu'il laisse à plus spécialiste que lui, le groupe de l'agriculture insiste particulièrement sur les conséquences de la nouvelle organisation pour les usagers.

Les dispositions prévues dans la directive pour assurer la mise en concurrence des opérateurs ne doivent pas conduire à remettre en cause les éléments qui ont fait le succès de l'organisation électrique française.

Il est inenvisageable de laisser des intérêts purement commerciaux menacer le maillage électrique du pays et les obligations propres au service public .

Il s'agit notamment des obligations d'entretien et de modernisation des équipements dits “ secondaires ”. Une déréglementation qui aboutirait à un réseau inégalitaire dans son accès et dans son service ne serait pas acceptable.

Il s'agit également de la délivrance du courant pour tous et au meilleur prix. Les avancées technologiques doivent bénéficier à l'ensemble des usagers. L'ouverture ne doit pas entraîner l'établissement d'un système à deux vitesses dans lequel les consommateurs captifs subiraient les conséquences d'une concurrence exacerbée en direction des plus gros usagers.

Il ne faudrait pas qu'un monopole de l'argent soit substitué au monopole d'EDF.

Enfin, la mise en place de la directive réclame une grande transparence pour tous. A ce titre, la démocratisation des procédures de consultation paraît essentielle. Elle garantira l'équilibre du nouveau dispositif et son acceptabilité par les consommateurs et les nouveaux opérateurs.

Groupe de l'artisanat

La critique formulée en 1992 par notre assemblée sur le rôle de la Communauté et la mise en oeuvre du principe de subsidiarité dans le domaine de l'énergie semble avoir porté ses fruits, puisque la directive 96/92 constitue un point d'équilibre entre deux orientations : l'introduction de la concurrence et la préservation des missions de service public, dans le respect de ce principe.

Compte tenu de la nécessité de maintenir la continuité et la sécurité des approvisionnements, la qualité de la distribution, l'égalité de traitement des clients quel que soit le lieu de résidence, le groupe de l'artisanat reste favorable à la préservation du rôle d'EDF en tant qu'opérateur intégré au stade de la production, du transport, de la distribution et dans ses missions de service public.

Mais, comme le souligne, à juste titre l'avis, l'ouverture progressive à la concurrence, prévue par la directive, va bouleverser considérablement l'organisation actuelle du marché et plus particulièrement l'équilibre qui existe entre EDF et l'ensemble des 35 000 entreprises petites et moyennes, occupant 75 000 actifs dont 50 000 salariés, spécialisées dans l'installation et la maintenance électrique, du fait de l'élargissement du principe de spécialité plus connu sous l'appellation « au-delà du compteur ».

Conscient des exigences pour EDF de développer une offre de services adaptés aux consommateurs pour faire face à la concurrence de grands groupes industriels qui vont se porter sur ce marché porteur, il ne faudrait pas qu'elle se fasse de manière brutale et déséquilibrante pour nos entreprises.

C'est pourquoi, nous aurions souhaité d'une part que l'avis aborde plus en détail la définition de « clients éligibles et non éligibles », telle que le prévoit d'ailleurs la directive et que soit introduite une notion de progressivité dans l'assouplissement du principe de spécialité dit « au-delà du compteur » pour les éligibles, au même titre que pour l'ouverture à la concurrence.

En effet, l'article 19 de la directive évoque la notion de seuil et celle de point de consommation ou de site dont elle laisse les Etats membres libres du mode de définition des clients éligibles en cohérence toutefois avec les seuils fixés par la directive.

Sur ce point, le groupe de l'artisanat regrette que l'avis se borne à évoquer le site et l'unité juridique sans toutefois apporter d'éléments de réponse à la manière d'être éligibles pour les consommateurs appartenant à un site. De même, s'agissant d'une entité juridique, le fait de disposer d'un point de consommation éligible rend, au nom du principe de continuité commerciale, l'ensemble des points de consommation éligible.

Bien que le groupe de l'artisanat apprécie que l'avis limite les prestations d'EDF à des conseils et de l'animation, il estime important d'attirer l'attention sur les risques de concurrence déloyale liés à ces imprécisions de définition de l'éligibilité.

Si, à l'heure actuelle, il paraît équitable qu'EDF élargisse ses actions auprès des clients éligibles, il faudra veiller néanmoins, tant que le statut d'établissement

public n'est pas remis en cause, au maintien du principe de spécialité, c'est-à-dire qu'EDF ne pratique pas d'activités connexes au-delà du compteur.

Au regard des répercussions économiques et sociales de nos territoires liées fortement à la présence des entreprises, qui aujourd'hui fournissent ce type de services, le groupe de l'artisanat souhaite que l'agence chargée de la régulation dont il partage l'idée de la création et de l'autonomie de fonctionnement, soit particulièrement attentive à ce problème de limite entre ces clients éligibles ou non. A cet effet, il rappelle son attachement à ce que cet organe de contrôle veille à la progressivité de l'élargissement du principe de spécialité d'EDF, mais aussi à la séparation comptable de ses différents métiers, conditions indispensables à l'application de règles normales de concurrence.

L'importance de ces zones d'ombre a conduit le groupe de l'artisanat à l'abstention.

Groupe des associations

Notre groupe qui estime opportun que le Conseil économique et social ait été saisi pour avis à l'occasion de la transposition de la directive relative à l'organisation du marché intérieur de l'électricité, eût préféré qu'il le fût également au préalable lors des débats ayant conduit à l'adoption de ladite directive.

Aujourd'hui en effet les jeux sont faits, l'essentiel nous échappe et nous n'avons plus à nous prononcer que sur certaines modalités de la mise en oeuvre. Fort heureusement, notre assemblée s'était auparavant saisi de dossiers proches que rappelle l'avis.

Une fois encore, un secteur essentiel, organisé en France sous la responsabilité politique selon les principes et règles du service public, se voit confronté à l'ouverture internationale, aux initiatives du marché, présentée comme caractéristique principale d'une économie moderne. Mais le respect des missions affectées au service public - continuité et universalité du service, égalité de traitement, solidarité par mutualisation des coûts et accès de tous au service, contribution à l'aménagement du territoire, respect de l'environnement... - l'est au moins tout autant. Dès lors, la directive vise à établir un compromis entre deux orientations différentes : l'ouverture à la concurrence et la préservation des missions de service public.

Reste que, si l'essentiel des dispositions de libre concurrence fait l'objet des obligations donnant lieu à transposition directe, le respect des missions de service public est laissé au gré du libre choix des Etats membres, une fois satisfaites les exigences de la concurrence.

De cette hiérarchie ainsi installée, le mérite de l'avis est de proposer un ensemble cohérent de directions qui devraient permettre à la fois de répondre aux obligations de la directive tout en préservant le rôle majeur d'EDF et en sauvegardant, au moins dans notre pays, l'essentiel des avantages du service public. Nous soutenons particulièrement la pertinence de celles qui visent à ce que :

- la notion de clients éligibles n'introduise pas un système dual défavorable aux clients non éligibles qui auraient à supporter les efforts consacrés aux conquêtes de marchés ;
- l'ensemble bénéficie des avantages du service public mais en supporte aussi le coût ;
- dans tous les cas de figure, EDF exerce un rôle éminent dans le cadre de la politique énergétique dont les mécanismes de régulation doivent demeurer de la responsabilité des pouvoirs publics en s'appuyant sur la consultation et la participation des instances représentatives de l'ensemble des acteurs et usagers ;
- le devenir de la politique énergétique fasse l'objet d'un large débat démocratique sous la responsabilité du gouvernement et du Parlement, et celui d'une préoccupation permanente de l'information des citoyens...

Notre groupe, partageant les propositions de l'avis et l'inspiration qui l'anime, lui a apporté un vote favorable.

Groupe de la CFDT

La transposition en droit national de la directive du 19 décembre 1996 modifiera considérablement, à terme, l'organisation du secteur électrique français. Cette transposition s'imposant à nous, il importe d'entrer de façon dynamique dans la nouvelle organisation, tout en préservant l'essentiel des acquis qui ont fait le succès du système français.

L'électricité s'est imposée au fil du temps comme un besoin essentiel, tant pour le développement industriel que pour les usages privés.

L'identification qui s'est faite en France entre le service public de l'électricité et l'entreprise chargée de son application, identification largement explicable par le succès avec lequel cette mission a été remplie, nous a longtemps dispensé d'analyser en détail ce qui relève proprement du service public et ce qui relève des modalités de sa mise en oeuvre.

Pour la CFDT, certains des éléments sont essentiels à préserver.

Il s'agit du contrôle d'une véritable politique nationale de l'énergie, comportant notamment la sûreté et la plus grande souplesse possible d'approvisionnement à moyen et long termes, à un coût raisonnable et concurrentiel, ainsi que la protection de l'environnement. La définition de cette politique relève de la prérogative des pouvoirs publics. Il serait également souhaitable qu'on arrive à terme à une coordination européenne des politiques énergétiques. Les suites de la conférence de Kyoto pourraient accélérer ce processus.

L'atout que représente pour la Nation l'entreprise EDF est à préserver absolument. De nombreuses entreprises interviendront en concurrence, les clients sont déjà demandeurs de contrats multiservices. Pour s'inscrire avec succès dans cette nouvelle donne, EDF devra voir lever le principe de spécialisation, qui ne se justifiait que dans le cadre d'un monopole, afin de pouvoir se battre à armes

égales avec les grands groupes à activités multiples qui élargiront la concurrence sur les terrains voisins de la production d'énergie.

Sans remettre en question le statut auquel le personnel d'EDF est, à juste titre, fortement attaché, pour éviter les tentations d'un dumping social et afin de couvrir l'ensemble des salariés des industries électriques et gazières, la CFDT souhaite la mise en oeuvre d'une véritable convention collective. Pour cela les employeurs devront s'organiser en branche professionnelle sur l'incitation, si nécessaire, des pouvoirs publics.

Les missions de service public telles que nous les entendons vont bien au delà de la conception restrictive du service universel qui a cours à Bruxelles. Toutefois la directive, ainsi que la jurisprudence européenne qui commence à se dessiner, autorisent la France à maintenir un service public se préoccupant notamment d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, de cohésion sociale, d'aide aux plus démunis. Encore faut-il que cela soit explicité dans les textes qui régiront la transposition en droit français de la directive.

Il paraît acquis en France, et c'est en tous cas le souhait de la CFDT, qu'il faudra mettre en place une instance de régulation. Cette instance devra non seulement veiller à la loyauté de la concurrence mais aussi s'assurer que chaque opérateur supportera sa juste part des charges de service public. Comme le propose l'avis, la CFDT souhaite que ce régulateur, qui tiendra ses prérogatives de la loi et agira par délégation du ministre, soit indépendant des pouvoirs publics afin de minimiser les influences du jeu politique sur ses décisions. Si, comme nous le souhaitons, il consulte toutes les parties concernées avant de se prononcer, si ses avis et rapports sont systématiquement rendus publics, un progrès important aura été fait dans la transparence des décisions publiques en matière de politique énergétique.

Ayant vu beaucoup de ses propositions retenues par la section, la CFDT a voté l'avis.

Groupe de la CFE-CGC

Le groupe a particulièrement apprécié l'exhaustivité de l'avis du Conseil économique et social. Le groupe a souhaité mettre l'accent sur l'adéquation existant entre l'organisation actuelle de la production et de la distribution d'électricité en France et les principes généraux du service public concernant la continuité, l'universalité et l'égalité de traitement.

Le service public, dans ses missions comme dans son organisation, doit évoluer afin de s'adapter à l'évolution de notre société, en préservant, pour l'essentiel les intérêts économiques et sociaux fondamentaux de la France.

La modernisation de cette organisation ne saurait être seulement économique. Elle doit également être sociale. A cet égard, la concertation est le facteur clé d'une évolution et d'une modernisation réussie, c'est-à-dire acceptée.

L'avis du Conseil économique et social précise, à juste titre, que la concertation est perfectible et que les perspectives d'évolution de l'organisation électrique en France, telles qu'elles sont présentées par les pouvoirs publics,

pourraient dans ce domaine être nettement améliorées. C'est là tout le sens du message des personnels d'encadrement d'EDF.

Quant à la diversification des activités de l'opérateur public, le groupe a souhaité que soit réaffirmée la nécessité de tenir compte des réalités actuelles des secteurs et des marchés concernés en termes économiques et sociaux, afin de préserver à la fois les intérêts de l'opérateur public comme ceux des intervenants déjà présents sur ces marchés.

Le groupe a voté l'avis du Conseil économique et social.

Groupe de la CFTC

L'avis définit tout d'abord ce que sont les enjeux du changement. A notre sens, l'accent aurait pu être mis davantage sur les enjeux de société et un peu moins sur l'aspect concurrence internationale. Cette approche aurait permis de mieux mettre en évidence les risques qui découlent des diverses options.

L'avis a raison d'inviter le législateur à élaborer une loi durable, précédée d'un large débat public et clarifiant la politique énergétique. Nous considérons, pour notre part, que c'est dès maintenant et à l'occasion de la transposition de la directive que ce débat doit avoir lieu.

Si nous sommes satisfaits de ce que le régime d'autorisations s'applique à tous les producteurs, y compris EDF, nous sommes réservés sur le fait de parler de régime de référence pour les autorisations. D'une part, la production d'origine nucléaire nécessite des procédures spécifiques qui doivent garantir un contrôle étroit de la puissance publique sur la construction et l'exploitation des centrales. En outre, les engagements pris par la France en matière de CO₂ devraient conduire à un système d'autorisation contraignant qui devrait être complété par un système d'appel d'offres pour faire face aux impératifs de production.

Comme le dit l'avis, la loi devra « prendre parti sur le contenu des missions qui justifient le recours à un statut de service public » et se fonder sur les éléments énumérés : universalité, continuité, égalité, recherche du meilleur coût, adaptabilité. Nous pensons que le secours au client éligible en cas de défaillance du fournisseur indépendant devrait être un élément du principe de continuité.

L'affirmation que les « charges du service public doivent peser équitablement sur l'ensemble des opérateurs » a notre entière approbation, de même que l'idée « d'une refonte générale de la fiscalité de l'électricité ».

EDF étant « la plus grande entreprise électrique du monde », il nous semble qu'elle ne doit pas se priver, dans des limites raisonnables, de continuer à développer sa politique d'exportation.

Il nous paraît nécessaire d'assouplir le principe de spécialité, même pour les clients non éligibles. EDF doit pouvoir agir en partenariat avec le tissu industriel PME/PMI qui, adossé à EDF, pourra soutenir la concurrence vis-à-vis des grands groupes de service multi-énergie.

Concernant les perspectives de l'organisation sociale, nous estimons que nous allons assister - et cela est déjà commencé - à la naissance d'une nouvelle branche professionnelle comportant une multitude d'acteurs. Le fonctionnement

de cette branche devra être régulé par un ensemble de garanties collectives qui s'appliqueront à tous les personnels de la branche. La négociation collective de branche nous paraît être un moyen nécessaire pour mettre en place ces garanties collectives. Le point d'aboutissement de tout ceci devrait être un véritable statut de tous les personnels du secteur dérivé du statut actuel des personnels des industries électriques et gazières.

Nous sommes satisfaits des propositions de l'avis concernant l'organisation de la régulation. Il opte clairement pour une autorité de régulation indépendante, dont le président pourrait être désigné par le gouvernement.

Le groupe CFTC a voté l'avis.

Groupe de la CGT

Compte tenu de l'importance et de la complexité du problème posé, l'extrême brièveté du délai imparti au Conseil économique et social a limité le champ d'investigation de l'avis.

Des questions fondamentales telles que la démocratisation du service public, le fonctionnement du système électrique, les surcoûts découlant de la concurrence à la production et des obligations d'achat par EDF ont été à peine effleurées.

Plus que jamais un véritable débat dans le pays est indispensable à la définition démocratique d'un service public de l'électricité répondant au mieux aux besoins de notre Nation.

Ceci étant, le groupe CGT conteste l'autolimitation des réflexions et propositions du Conseil économique et social par le strict respect du contenu de la directive européenne. Est-il interdit de se souvenir des critiques unanimes du Parlement français vis-à-vis d'une directive d'essence libérale, au regard des principes du service public voulu par la Nation ? Au nom de la concurrence on veut forcer notre pays à renoncer à une nationalisation qui a fait ses preuves, avec le risque que demain le secteur de l'électricité soit dominé par des monopoles privés.

Le Conseil économique et social est consulté sur la transposition de la directive mais cela n'impliquait pas qu'il s'y enfermât. Il eut fallu que le Conseil économique et social définisse les solutions les meilleures en matière de service public et d'organisation électrique, le Parlement tranchant en dernier ressort les éventuelles discordances entre ces solutions et ce texte européen. L'avis aurait été alors beaucoup plus enrichissant pour le débat national. Pour autant les propositions de cet avis marquent un progrès certain par rapport au contenu du « Livre blanc » : réaffirmation des principes de service public, de la nature et des conditions de réalisation des missions de ce service, démocratisation de l'élaboration et de l'application de la politique énergétique et du fonctionnement du système électrique, nécessité de soumettre les autorisations de production au respect de cette politique et de la programmation des investissements, conditions de durée et de régularité imposées aux contrats d'alimentation des clients éligibles, élargissement du principe de spécialité d'EDF, transparence de la

régulation, non soumission du nucléaire à la concurrence, non étatisation d'EDF...

Hélas, l'avis est très négatif au plan des « perspectives de l'organisation sociale » des industries électrique et gazière. Ne prenant pas en compte l'impact du statut du personnel sur l'efficacité économique et la réussite d'EDF, il invite au nom de la compétitivité « à engager une réflexion sur les modalités de financement des régimes de retraite, afin de mieux en identifier les coûts, de créer les conditions garantissant l'équité de la concurrence au sein du système électrique et de rendre d'éventuelles évolutions compatibles avec la réglementation de la concurrence. ». Il ouvre ainsi la porte au cercle vicieux du dumping social, ce que refusent les syndicats des électriciens en France et en Europe.

Au regard de ces diverses remarques, et considérant que le nécessaire débat sur le service public le meilleur n'est pas encore réalisé, le groupe CGT a décidé de s'abstenir.

Groupe de la CGT-FO

Dès l'origine du débat sur la directive européenne électricité, l'opposition des organisations syndicales des industries électrique et gazière a été sans appel. Les collectivités locales et les usagers soutenaient cette position, démontrant l'attachement général à un système qui a largement fait ses preuves.

Dès lors, il était logique que des réactions vigoureuses à l'égard du Livre blanc se fassent jour tant dans les entreprises qu'auprès des pouvoirs publics.

Si l'on s'intéresse, tout naturellement, à l'organisation en vigueur dans les pays membres de l'Union européenne on constate, par exemple, que la libéralisation du système électrique au Royaume Uni a été plus favorable aux producteurs qu'aux consommateurs. Nous notons, avec satisfaction, que l'avis a mis justement l'accent sur l'option de la plupart des Etats membres en faveur d'un système d'autorisations et d'appels d'offres pour la création de nouvelles capacités de production.

Pour ce qui concerne notre pays, toute autre solution favoriserait de façon outrancière les nouveaux entrants au détriment de l'EDF.

La directive à transposer ne couvre qu'une période législative limitée de l'ordre de dix ans. Si, comme le suggère l'avis, toutes les options sont laissées ouvertes, le risque est important d'amener les instances européennes à s'engouffrer dans la brèche ouverte, permettant de libéraliser davantage un système électrique qui, selon nous, l'est déjà suffisamment.

Quant à nous, il nous semble que, pour l'avenir des perspectives énergétiques, il nous faut continuer à s'appuyer sur les choix effectués par la France. Cette politique, en effet, a permis l'indépendance énergétique de notre pays. Elle a engendré une baisse des tarifs et contribué à équilibrer la balance commerciale. Elle protège l'environnement dont le sommet de Kyoto a rappelé la nécessité.

Le groupe FO est bien évidemment favorable à un système électrique modernisé. Mais l'ouverture à la concurrence ne doit pas conduire à l'établissement d'un système à deux vitesses dans lequel une concurrence exacerbée en direction des consommateurs éligibles aurait pour contrepartie une augmentation des tarifs pour les consommateurs dits captifs. D'où notre grande crainte de voir disparaître les services de proximité. Les mécanismes à mettre en place devront répartir de façon équitable les progrès de productivité entre les usagers, les entreprises et le personnel.

Nous partageons, également, la proposition de faire d'EDF le gestionnaire unique du réseau de transport. De même, nous sommes favorables à la formule de l'accès direct au réseau qui est la plus simple.

D'autres constats de la déclaration nous agrément. Ainsi en est-il de la définition du service public dont le principal opérateur est EDF sans que le monopole soit, pour autant, total. Nous approuvons aussi la proposition de faire peser équitablement les charges du financement du service public sur l'ensemble des opérateurs. En outre, nous sommes d'accord pour dire qu'EDF doit aller dans le sens d'une meilleure écoute et d'une prise en compte plus attentive des préoccupations de l'ensemble de sa clientèle.

Quant à l'évolution sociale sous tendue par la directive, nous observons que le rapporteur se réfère aux termes du Livre blanc en évoquant la possibilité de le faire évoluer. Or, la suppression de plusieurs articles du statut et l'appréhension d'en voir disparaître d'autres amène à craindre de le voir vidé peu à peu de toute substance. L'avis ne met-il pas l'accent sur la nécessité d'engager une réflexion et des discussions sur les modalités de financement des régimes de retraite qui pourrait conduire à leur remise en cause et à celle du statut lui-même.

Nous n'ignorons pas que certains voudraient voir le statut transformé en conventions collectives avec un système dual en matière de gestion des personnels. Nous constatons, de plus que les directions d'entreprise veulent aussi faire évoluer le système de rémunération ainsi que le régime mutualiste.

Nombre de nos observations et propositions ont été prises en compte mais le volet social, tel qu'il est présenté, ne peut entraîner notre adhésion.

C'est pourquoi le groupe FO s'est abstenu lors du vote de l'avis.

Groupe de la coopération

Le groupe de la coopération approuve l'avis du rapporteur tout en précisant les points suivants.

Le groupe de la coopération rappelle son attachement au fait que le service public de l'électricité est un service d'intérêt général universel, c'est-à-dire qu'il concerne toutes les catégories de clients éligibles ou non. Il est ainsi indépendant de la frontière entre éligibles et non éligibles.

Ce service d'intérêt général doit respecter les politiques de la maîtrise de l'énergie, de la protection de l'environnement, d'aménagement du territoire par un traitement égal et un même tarif sur l'ensemble du territoire pour les clients non éligibles.

Ainsi pour les petits clients, il ne peut y avoir interruption de l'alimentation électrique en cas d'impayés qu'après une procédure de conciliation et de traitement des impayés.

Mais il faut également que l'entreprise nationale EDF soit placée à armes égales avec ses concurrents français, européens et étrangers et ne pas être handicapée par un recours obligatoire et systématique à l'appel d'offres, ou encore par une spécialité trop étroitement conçue.

Par ailleurs, le groupe de la coopération considère qu'il est urgent qu'une négociation s'ouvre avec les syndicats sur le futur statut adopté des industries électriques et gazières. Ceci devrait entraîner une évolution d'EDF.

Enfin, le groupe de la coopération estime qu'il ne serait pas convenable que les fonctions de régulateur soient mélangées avec celles de l'Etat actionnaire de l'entreprise EDF et celles de l'Etat décideur de la politique énergétique du pays.

Groupe des entreprises privées

La directive européenne va accélérer l'harmonisation de la fourniture d'électricité dans les pays membres de l'Union européenne. La plupart d'entre eux ont déjà pris les mesures pour transposer ce texte dans leur droit national. La France marque un certain retard dans ce domaine, alors même que de nombreux pays ont décidé de dépasser largement les niveaux d'ouverture minimaux prévus par la directive.

La prudence manifestée par notre pays pourrait limiter chez nous l'introduction des technologies de production décentralisées d'électricité, et nuirait à la compétitivité de nos entreprises. Il ne s'agit pas seulement à cet égard de grandes entreprises mais aussi de PME qui ne seraient pas « éligibles », si les seuils retenus se bornaient à respecter des minima imposés.

La création d'un espace de liberté rapidement croissant pour la production décentralisée et indépendante d'électricité constitue donc un impératif de compétitivité majeur, qui ne saurait être satisfait par une interprétation minimaliste de la directive.

Le groupe apprécie le travail accompli par le rapporteur sur un sujet sensible dont l'importance n'a échappé à personne. Ce travail a le grand mérite, au-delà des clivages doctrinaux et des intérêts en jeu, de prendre en compte de façon approfondie l'ensemble des aspects du problème posé et d'orienter le débat, dans l'intérêt de la France et de l'entreprise EDF, vers la recherche de solutions appropriées. Il devra nécessairement être repris ultérieurement pour aller plus avant dans la philosophie qui inspire les politiques énergétiques des pays européens.

Groupe des entreprises publiques

Le groupe des entreprises publiques approuve le travail effectué par M. Raphaël Hadas-Lebel et souhaite insister sur trois points fondamentaux très bien mis en lumière dans l'avis.

Premièrement, en matière d'investissements, il faut que l'autorisation soit la règle et l'appel d'offres l'exception n'intervenant, comme il est très bien dit, que lorsque les choix offerts « s'avèrent entrer en contradiction significative avec les grandes orientations de la politique énergétique ».

Deuxièmement, il est indispensable de revoir en profondeur l'application du principe de spécialité tout en donnant des assurances de concurrence loyale à tous les intervenants dans les activités électriques. En particulier, il convient de permettre à EDF d'intervenir vigoureusement dans le secteur des télécommunications.

Enfin, il paraît bon d'insister sur l'indépendance de l'agence chargée de la régulation. Elle doit être composée de personnalités indiscutables, nommées pour une durée longue, inamovibles et non renouvelables. Elle devrait disposer d'un droit d'avis critique sur tous les projets intéressant l'activité électrique et jouer ainsi un rôle de protection contre toutes prédations, fussent-elles publiques.

Faute de suivre cette voie, les acteurs du secteur de l'électricité (et, en tout cas, le plus important d'entre eux) seraient, sous haute surveillance administrative, promis à une mort lente.

Le groupe des entreprises publiques a voté l'avis.

Groupe de la FEN

La directive européenne 96/92/CE du 19 décembre 1996, pose de nouvelles règles de gestion du marché intérieur de l'électricité.

Sa transposition dans le droit français, qui devra s'effectuer avant le 19 février 1999, met un terme à l'organisation actuelle du système électrique qui résulte pour l'essentiel de la loi de nationalisation de 1946.

Le groupe FEN-UNSA souligne que le dispositif mis en place à la Libération a donné pleine et entière satisfaction à l'ensemble des consommateurs. Ce résultat a été atteint grâce au service public et à sa capacité de s'adapter aux évolutions du temps.

Le groupe FEN-UNSA affirme que la nouvelle organisation électrique française devra, elle aussi, assurer à notre pays la sécurité énergétique et fournir à l'ensemble des consommateurs un service de qualité accessible à tous. Pour y parvenir, la loi devra mettre en cohérence cette nouvelle organisation électrique et les objectifs globaux de la politique énergétique. Cet objectif ne sera atteint que par la mise en œuvre d'une programmation à long terme des équipements de production.

Le contenu du service public, formulé par l'avis, est de nature à maintenir un équilibre acceptable entre les obligations de service public et la concurrence. Néanmoins des risques de dérives existent qui devront être pris en compte par la future loi. Elle devra être claire, ambitieuse et permettre d'assurer aux consommateurs « captifs » le service auquel ils aspirent dans des conditions tarifaires convenables. L'avis met en garde, de façon opportune, contre le risque possible d'un système tarifaire à deux vitesses dont seraient victimes ces consommateurs.

L'ouverture du marché de l'électricité impose qu'EDF ait les moyens d'entreprendre et qu'aucune entrave ne la retarde lorsque des décisions sont à prendre. Pour cela le Conseil économique et social recommande la procédure, légère, d'autorisation, de préférence à celle des appels d'offres, comme régime de référence pour l'ensemble des producteurs. Le groupe FEN-UNSA souhaite que le Conseil économique et social soit entendu par les pouvoirs publics, tout comme il souhaite qu'il le soit s'agissant d'une ouverture maîtrisée du principe de spécialité.

Le Livre blanc affirme que le principe du statut des personnels sera maintenu. C'est positif ; il évoluera néanmoins. Le groupe FEN-UNSA souhaite que le dialogue social conduise vers un nouvel équilibre entre l'intérêt général et les intérêts particuliers.

Enfin, l'avis marque sa préférence pour un système de régulation incontestable et incontesté sous la forme d'une agence de régulation de l'énergie électrique indépendante placée auprès du Ministre.

Le groupe FEN-UNSA pense qu'il faut se saisir de cette occasion pour passer résolument d'une régulation d'experts à une régulation d'acteurs et faire intervenir les personnels et leurs organisations syndicales, ainsi que les consommateurs et leurs représentants.

Le groupe FEN-UNSA a voté l'avis.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement

M. Courbey (Epargne) a félicité le rapporteur pour son travail qui aborde toutes les dimensions du problème : techniques, économiques, juridiques, sociales et sociétales.

Malgré l'incontestable réussite d'EDF, la France doit accepter le défi de l'ouverture à la concurrence, tout en veillant à conserver un service public de l'électricité au bénéfice de tous et en particulier des plus défavorisés. Depuis dix ans, les différents ministres français sont parvenus, à Bruxelles, à sauver l'essentiel de notre système. Notre Assemblée a un rôle important à jouer pour la construction d'une Europe des salariés, des consommateurs et des citoyens.

M. Courbey se déclare globalement d'accord sur les propositions du projet d'avis, le Conseil économique et social régional d'Ile-de-France, qu'il préside, a d'ailleurs approuvé dernièrement un avis similaire. Il insiste cependant sur trois points :

- le principe de spécialité doit être purement abandonné au niveau international et pour la clientèle éligible, sous réserve du contrôle par l'autorité de régulation de l'absence de toute subvention croisée. Pour la clientèle non éligible, ce principe devra évoluer car le marché de l'électricité est en concurrence avec d'autres énergies et la directive étant prévue pour dix ans, il faudra anticiper la suite. De plus, les consommateurs attendent de plus en plus un service complet allant bien au-delà de la simple fourniture d'énergie. Cette évolution doit, bien entendu, s'accompagner d'une concertation permanente entre EDF et les professionnels du secteur ;

- concernant le statut du personnel, l'harmonisation européenne doit se faire par le haut, dans le cadre de négociations collectives ;

- le dernier point est celui de notre programme électro-nucléaire civil. Celui-ci a assuré l'indépendance énergétique de notre pays et fourni à notre industrie une énergie très compétitive. Son avenir peut être compromis. Cela dépendra de la future politique énergétique dont les gouvernements futurs devront assurer le financement et la mise en oeuvre dans la continuité qu'il s'agisse :

- de la recherche fondamentale ou appliquée sur les énergies propres du futur,
- du développement des nouvelles filières,
- de l'orientation des choix des producteurs et des consommateurs par le système des autorisations et des appels d'offres ou bien encore par la fiscalité énergétique et écologique dont le ministre de l'économie vient d'annoncer la mise en chantier.

La Directive et la future loi de transposition donneront aux pouvoirs publics les moyens d'une telle politique ; restera à la définir et surtout à l'appliquer dans la continuité.

M. Courbey rappelle l'engagement de toute sa vie professionnelle dans le secteur de l'énergie. Il réitère sa conviction que notre pays et notre électricien national doivent aborder avec confiance ce nouveau défi et démontrer que la construction européenne peut et doit se faire en veillant à ce qu'elle soit profitable à tous, entreprises, consommateurs et citoyens.

M. Courbey vote pour l'avis.

Groupe de la mutualité

La future organisation électrique française ne relève pas seulement de considérations techniques. Elle touche au problème de l'adaptation de règles nationales à des directives européennes dont l'inspiration reste très généralement de nature libérale. Or, la tradition française du service public de l'énergie qui se double parfois d'un souci stratégique de protection et de défense nationales, vient heurter les conceptions affirmées par un nombre important de pays européens.

Comment résoudre cette contradiction apparente ?

Cette première question en appelle deux autres : dans un climat de concurrence acharnée comme on en connaît de plus en plus sur le vieux continent européen, un service public peut-il coexister avec des organisations de production de services dont la première des préoccupations est de gagner des « marchés » et des pouvoirs économiques avant toute préoccupation concernant l'intérêt des usagers ? On ne peut en effet affirmer que l'intérêt du consommateur soit véritablement assuré par un quelconque mécanisme automatique à court ou à long terme, dans le climat actuel où l'entreprise est d'abord financière avant d'être entrepreneuriale et moins encore humaine.

L'intérêt général peut-il être pérennisé par les mécanismes du marché et de la concurrence ?

Sans chercher à répondre à ces questions qui n'étaient pas de sa compétence mais qui constituent cependant la trame même de la problématique de tous les secteurs de service public et d'intérêt général confrontés à « l'ouverture des marchés », l'avis s'efforce de proposer les voies d'une transposition acceptable par tous.

Le groupe de la mutualité approuve les axes généraux de cette réflexion : la prééminence du service public dans la production, la distribution et le transport de l'énergie sont assurées par des procédures bien définies qui encadrent les activités privées afin d'en limiter les conséquences dommageables, tout autant pour l'usager que pour l'entreprise. En outre, le projet insiste sur le cadrage des équipements par une programmation à long terme, ce qui favorise généralement la prise en compte de l'intérêt général. L'ouverture à la concurrence n'est donc envisagée qu'à la condition de constituer un facteur positif qui pèsera sur les coûts et par conséquent sur les prix.

Le groupe de la mutualité approuve enfin les propositions qui tendent à une clarification dans la gestion, à une transparence dans le fonctionnement et à une participation de tous les acteurs dans le processus de régulation du secteur de l'électricité, afin d'éviter tout autant les abus de position dominante que les comportements « prédateurs ».

Le groupe de la mutualité a voté en faveur de cet avis.

Groupe des professions libérales

L'avis sur la nouvelle organisation électrique française est pondéré. Il concilie des objectifs contradictoires que sont l'exercice des missions de service public et l'ouverture à la concurrence. Le groupe des professions libérales approuve l'ensemble des propositions mais souhaite néanmoins émettre quelques observations :

- l'ouverture à la concurrence s'est faite en France, sous la pression des autorités européennes, sous deux formes : la création d'un gestionnaire de réseau indépendant des exploitants (ex: Réseau ferré de France) - Le maintien d'un opérateur de réseau qui est en même temps exploitant (ex : ART pour France Télécom qui assure la transparence des coûts et une saine concurrence dans l'accès au réseau).

- l'industrie électrique française qui est confrontée à l'ouverture de son réseau doit éviter deux risques majeurs : la fragilisation d'EDF qui est un instrument important de la politique publique de l'énergie - l'instauration d'une concurrence déséquilibrée et manquant de clarté. Il faut de la régulation, mais pas d'étatisation.

Il convient que les pouvoirs publics s'inspirent des deux exemples de RFF et ART aujourd'hui en oeuvre, en ce qui concerne la gestion du réseau électrique. Si EDF doit rester le gestionnaire du réseau électrique et fournisseur d'accès à ses concurrents, il est absolument indispensable que cela soit garanti par une instance de régulation forte et indépendante tant d'EDF que du ministère de l'industrie, l'Etat restant cependant le maître d'oeuvre de la politique énergétique. Mais, il est toujours possible à l'Etat, même si la directive

européenne ne l'impose pas, de séparer organiquement EDF et le gestionnaire de réseau. Au-delà de la simple séparation comptable que propose l'avis et le Livre blanc, cette solution permettrait de clarifier définitivement le rôle d'EDF comme exploitant, tout en garantissant à l'Etat le maintien de ses objectifs de politique énergétique.

Concernant l'établissement public EDF, l'avis propose d'assouplir le principe de spécialité. Ce principe qui est garant de la bonne gestion du secteur public doit aujourd'hui être adapté mais sur la base d'un texte parlementaire qui en définisse précisément les missions. Dans un univers concurrentiel, EDF peut se diversifier dans les télécoms ou dans les services autour de l'électricité en suivant le mouvement d'externalisation des entreprises. Mais ses diversifications ne doivent pas être hasardeuses.

Par ailleurs, tous les opérateurs peuvent se voir attribuer des missions de service public (par ex : aménagement du territoire) mais il faut définir par voie contractuelle l'étendue de ces missions et prévoir clairement leur compatibilité avec leur mission principale et leurs modalités de financement. L'autonomie de gestion d'EDF doit de toute façon être préservée à travers cette réforme.

De plus, si l'Etat souhaite confier la gestion de l'accès au réseau à EDF, il convient de procéder à une rigoureuse séparation comptable. La clarification des comptes est un préalable indispensable. Elle doit provenir d'une meilleure identification des charges réelles portant sur EDF (l'absence de comptabilisation des engagements en matière de retraite équivaut à 300 milliards de francs.). Enfin, sur les questions sociales, l'extension du statut spécifique d'EDF aux autres opérateurs peut poser problème sur le plan économique. En revanche, il est du rôle de l'Etat, à partir du moment où il place EDF en situation de concurrence, de mettre l'établissement public à égalité de chances. S'il choisit de maintenir le régime de protection sociale spécifique à EDF, il doit en supporter le coût, au travers par exemple d'une révision du montant de son prélèvement annuel sur le résultat de l'entreprise.

Le groupe souhaite que soient clairement définies par le gouvernement les missions d'EDF et de l'instance indépendante de régulation.

Groupe de l'UNAF

L'UNAF apprécie la démarche de concertation engagée par le gouvernement afin de préparer la transposition en droit français de la directive européenne relative au « Marché intérieur de l'électricité », qui doit intervenir d'ici février 1999. Le Livre blanc précise bien les questions posées par cette transposition, à savoir : pérennisation et renforcement du service public de l'électricité, sécurité d'approvisionnement de cette énergie, souci de l'accès de tous à une fourniture électrique de qualité, abaissement des coûts et amélioration de la compétitivité nationale.

L'UNAF réaffirme l'importance de l'électricité et les missions de service public qui y sont attachées. Elle souhaite que la place éminente de l'établissement public EDF, assise sur la compétence et le savoir-faire de ses personnels, soit confortée, et qu'EDF reste présente à tous les stades de la production, du

transport et de la distribution. L'UNAF partage les orientations de l'avis ; elle présente quelques remarques sur les points suivants :

a) Le service public. L'UNAF approuve la place centrale accordée à la réaffirmation du service public de l'électricité, mais elle regrette que *l'usager* soit absent du texte de la directive comme de celui du Livre blanc. Elle préconise la création d'une instance d'évaluation au sein de laquelle les usagers devraient être représentés.

b) Le contenu des missions de service public. L'UNAF est attachée aux principes qui fondent le service public « à la française » :

- *universalité.* L'énergie électrique doit être disponible pour tous sur l'ensemble du territoire, y compris pour les personnes en situation de précarité, pour lesquelles des financements appropriés doivent être prévus ;
- *égalité d'accès.* Ce principe trouve ses limites dans la différence de traitement entre clients éligibles et clients non éligibles ;
- *la continuité de l'approvisionnement.* Les clients, qu'ils soient éligibles ou non, ont droit à la continuité et à la qualité du service électrique, même s'ils ne sont pas soumis au même régime tarifaire ;
- *la recherche du meilleur coût.* Cette recherche devrait être une préoccupation majeure des opérateurs de service public électrique, et intégrer les coûts externes ;
- *l'adaptabilité.* La fourniture de l'électricité doit s'adapter aux progrès techniques, mais aussi aux attentes de tous les usagers.

c) Le financement du service public. L'UNAF regrette que la directive ne définisse pas un « service universel électrique » ambitieux, évolutif et tenant compte des préoccupations environnementales. Le financement de ce « service universel électrique » pourrait être supporté d'abord par chaque producteur, en fonction du volume de production livré en France ; il devrait tenir compte du nouvel environnement concurrentiel et intégrer la recherche.

d) La fonction de régulation. La définition d'un système de régulation constitue un enjeu central. La régulation se doit d'être assurée par une structure distincte de la structure chargée de la tutelle d'EDF. Dans un souci de neutralité, cette fonction devrait être assurée par une autorité administrative indépendante.

Le groupe de l'UNAF remercie le rapporteur d'avoir fourni un travail important dans des délais aussi brefs et se prononce en faveur de l'avis.