

SOMMAIRE

Pages

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 27 octobre 1999.....	I - 1
INTRODUCTION.....	3
I - SPÉCIFICITÉS ET ÉVOLUTIONS DU SECTEUR GAZIER.....	4
A - UN SECTEUR EN FORTE EXPANSION.....	4
B - UNE INDUSTRIE DE RÉSEAU.....	5
1. Le poids des investissements.....	5
2. La structure des coûts.....	5
C - DIVERSIFICATION DES SOURCES ET INTERCONNEXIONS....	6
D - DE NOUVEAUX BESOINS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX.....	7
II - LA SITUATION FRANÇAISE	8
A - DU « GAZ DE VILLE » AU GAZ NATUREL	8
B - UN DÉVELOPPEMENT SPÉCIFIQUE	9
C - L'ORGANISATION GAZIÈRE FRANÇAISE.....	10
III - LA DIRECTIVE	12
A - CONTENU DE LA DIRECTIVE 98/30CE.....	12
1. L'ouverture à la concurrence.....	12
2. Les modalités d'accès au réseau et la séparation comptable	12
3. Les missions de service public	13
4. Le système de régulation	13
B - LES DISPOSITIONS OBLIGATOIRES ET CELLES LAISSÉES À L'APPRÉCIATION DES ETATS MEMBRES	13
1. Les dispositions obligatoires	13
2. Les options laissées au libre choix des Etats	14
C - APERÇU DE LA SITUATION DANS L'UNION EUROPÉENNE.....	14
1. Le degré et le rythme d'ouverture du marché.....	14
2. L'accès des tiers au réseau.....	15
3. L'autorité de régulation	15
IV - LES PROPOSITIONS DU LIVRE BLANC.....	16
1. Définir et pérenniser le service public du gaz.....	16
2. Redéfinir les métiers d'une filière gaz modernisée.....	16
3. Satisfaire au mieux l'ensemble des clients	18
4. Instaurer une régulation garante du fonctionnement concurrentiel du système.....	18

5. Développer l'activité et conforter les positions des opérateurs gazières français dans le monde.....	19
V - POSITIONS ET PROPOSITIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL.....	20
A - LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES DE LA POLITIQUE GAZIÈRE.....	20
1. S'adapter pour être toujours efficace.....	20
2. Des objectifs définis dans la loi.....	21
B - DES MOYENS COHÉRENTS ET EFFICACES.....	24
1. Un service public défini et garanti par la loi, conforté dans ses missions.....	24
2. Un système gazier dynamique, adapté à la diversité de la demande.....	26
3. Des opérateurs gazières français en mesure de faire valoir leurs atouts.....	29
4. Une régulation efficace et juste.....	32
CONCLUSION.....	34
ANNEXE A L'AVIS.....	35
SCRUTIN.....	35
DÉCLARATIONS DES GROUPES.....	37

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du 27 octobre 1999**

Par lettre, en date du 9 juillet 1999, Monsieur le Premier ministre a saisi le Conseil économique et social d'une demande d'avis sur la future organisation gazière française¹.

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 M. Charles Fiterman comme rapporteur.

Le rapporteur afin de parfaire son information a rencontré de nombreuses personnalités qui lui ont fait part de leurs réflexions. La section et son rapporteur les remercient pour leur apport aux travaux.

*
* *

INTRODUCTION

La directive 98/30CE du 22 juin 1998 pose de nouvelles règles d'organisation du marché intérieur européen du gaz.

Elle participe d'un ensemble de textes visant à la mise en place d'un marché intérieur de l'énergie. A ce titre, elle complète une série de directives traitant du marché gazier, directives dites : « transparence », « transit » et « amont ».

Elle fait également suite à l'adoption de la directive 96/92CE relative au marché intérieur de l'électricité, à l'occasion de la transposition de laquelle le Conseil économique et social a donné son avis, sur le rapport de M. Raphaël Hadas-Lebel, en mai 1998.

La directive « gaz » ne saurait s'interpréter comme une simple « démarque » de la directive électricité. Il est vrai que les deux textes visent l'énergie et des relations existent entre les problèmes posés dans les deux secteurs. L'esprit général de la démarche peut être similaire. Il n'en reste pas moins que les spécificités techniques, économiques et structurelles du secteur gazier sont fortes et prégnantes. Elles doivent être prises en compte.

La directive 98/30 doit être transposée en droit interne avant le 10 août 2000. Elle nécessitera le vote d'une loi par le parlement et, naturellement, l'adoption de divers textes réglementaires.

Monsieur le Premier ministre, dans sa lettre de saisine, souligne qu'à l'occasion de cette transposition, l'ambition du gouvernement est de doter notre pays d'une organisation qui, en complément du dispositif législatif existant et notamment de la loi du 8 avril 1946, modernise et conforte le service public du gaz, tout en renforçant la position internationale des opérateurs gaziers français.

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté par 177 voix et 17 abstentions (voir le résultat de ce scrutin en annexe).

Le Conseil économique et social approuve cette ambition, d'autant que depuis la Libération, le paysage économique et technique s'est sensiblement modifié. En 1946, la volonté de donner sa pleine efficacité à la production sur le territoire national d'un gaz manufacturé, au service de la reconstruction puis du développement du pays, a conduit à une organisation purement nationale et largement publique du secteur. Celle-ci a d'ailleurs pleinement atteint les résultats escomptés.

Au fil du temps le paysage gazier a connu des modifications importantes. Le remplacement du « gaz de ville » par le gaz naturel a internationalisé le secteur et contraint la France à compter sur l'importation. La mise en place des réseaux de transport nécessaires a imposé des investissements lourds et produit une structure spécifique des coûts. Les sources d'approvisionnement se sont diversifiées. L'interconnexion des réseaux s'est développée. Tous ces facteurs ont contribué à l'ouverture économique de l'Europe, accroissant l'interdépendance des économies. Les problèmes de coût viennent au premier rang des préoccupations des industries et aussi des particuliers d'autant plus que le gaz est un produit substituable. Cependant, pour un grand nombre d'utilisateurs actuels, en particulier domestiques, le gaz reste un produit de première nécessité. Dans le même temps, les besoins économiques et sociaux eux-mêmes se sont diversifiés et enrichis appelant une qualité et une diversité nouvelles des produits et services fournis.

La directive européenne, portant ses effets pour une période courant jusqu'à 2008, se présente comme une tentative de réponse à ces mouvements de fond qui, dans tous les cas, auraient imposé des modifications de notre organisation nationale. Dans cette perspective, le temps doit être utilisé afin de préparer les opérateurs nationaux à remplir leurs missions de service public et à affronter la concurrence internationale.

Il est illusoire d'escompter que la future loi portant organisation du secteur gazier français connaisse une longévité aussi grande que le texte adopté en 1946. Il n'en demeure pas moins qu'elle devra être suffisamment novatrice pour éviter d'être rendue rapidement obsolète, par le simple jeu des évolutions économiques et techniques.

En effet, les évolutions techniques, comme celles, très rapides, du contexte économique, marqué notamment par l'accélération du rythme des concentrations, créant des opérateurs mondiaux multinationaux, multiénergies et « multiservices », sont autant d'éléments à bien prendre en compte. Il s'agit donc d'aboutir à une organisation du secteur aussi efficace que celle adoptée en 1946 dans les conditions de l'époque.

I - SPÉCIFICITÉS ET ÉVOLUTIONS DU SECTEUR GAZIER

A - UN SECTEUR EN FORTE EXPANSION

Les **réserves** prouvées de gaz naturel dans le monde dépasseraient aujourd'hui 141 000 milliards de mètres cubes, c'est-à-dire – au rythme actuel d'exploitation – 64 ans de production. Ces limites temporelles sont, de plus, sans

cesse repoussées, au fur et à mesure des découvertes et des améliorations dans la technique d'exploitation des différents gisements.

Si l'Europe occidentale – essentiellement, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la Norvège – contrôle moins de 4 % des réserves mondiales de gaz, elle se trouve placée géographiquement au centre d'une région qui englobe plus de 80 % des réserves.

La **production** commercialisée de gaz naturel a presque doublé en l'espace d'un quart de siècle. Elle a atteint, selon les dernières données disponibles, 2 243 milliards de mètres cubes.

En un quart de siècle, la **consommation** de l'Europe des quinze est passée de 1,2 milliard de tep à 1,4 milliard de tep. La part du gaz naturel dans la consommation totale d'énergie est passée de 10 % à 20 % ; elle a donc doublé. Le phénomène est particulièrement accentué au Royaume-Uni et en Italie. Cela est moins vrai en République fédérale d'Allemagne et surtout en France, traduisant une structure de la consommation assez spécifique, due notamment au recours massif à l'électricité.

L'expansion de la production et de la consommation du gaz naturel à partir de sources diversifiées a conduit à l'émergence d'un marché international sur lequel les opérateurs conçoivent et organisent leurs activités.

B - UNE INDUSTRIE DE RÉSEAU

Le gaz naturel possède ses propres spécificités, son marché aussi.

1. Le poids des investissements

La multiplication des « régions » productrices de gaz, ainsi que la croissance de la demande des régions consommatrices, ont conduit à la constitution de réseaux de transport de la matière première et à la mise en place d'infrastructures lourdes et d'un coût élevé : canalisations de diamètres variables, stations de compression, usines de liquéfaction, infrastructures de stockages, terminaux de réception et de regazéification pour le gaz naturel liquéfié à basse température.

Au-delà des contingences politiques, le caractère capitaliste des grands projets gaziers internationaux, les coûts importants de transport et les délais nécessaires à la réalisation des investissements d'infrastructures ont plaidé en faveur d'une continuité garantissant la stabilité des échanges. Ainsi, s'est imposée, assez systématiquement, la conclusion de contrats de longue durée - 20/30 ans – qui engagent les parties de façon assez rigide sur les prix et les volumes malgré l'existence de clauses de révision (formules *take or pay*, c'est-à-dire des contrats de long terme par lesquels le producteur garantit la fourniture du gaz. Ils visent à un partage des risques entre producteurs et transporteurs/distributeurs).

2. La structure des coûts

Comme on l'a vu, la lourdeur de la logistique de transport – les principales zones consommatrices n'étant pas productrices – a constitué l'élément déterminant du coût du gaz national et donc de son développement. De plus,

chacun des grands marchés internationaux avait sa spécificité et ceux-ci sont restés, jusqu'à une époque récente, largement cloisonnés, à l'exception du marché nord américain qui a atteint le caractère d'une « commodité internationale » entre les Etats-Unis et le Canada.

Une autre spécificité du gaz est que d'autres produits énergétiques peuvent lui être substitués. Son prix par rapport à celui des produits concurrents, essentiellement celui du pétrole, constitue, dès lors, un facteur important de son développement.

C - DIVERSIFICATION DES SOURCES ET INTERCONNEXIONS

Ces données générales ont connu des modifications.

Les dernières décennies ont été marquées par une série impressionnante d'interconnexions entre régions productrices et consommatrices, faisant la part belle aux gazoducs.

Le maillage devient chaque jour plus dense. Aux « lignes » traditionnelles telle celle qui traverse l'Ukraine vers l'Allemagne, acheminant le gaz naturel russe vers l'Europe occidentale, s'ajoute le projet *Yamal* – deuxième corridor d'exportation de gaz sibérien, au travers de la Pologne, toujours vers l'Allemagne. Autre route, celle qui mène le gaz algérien vers l'Europe au travers du Maroc et qui par Gibraltar dessert à la fois l'Espagne et le Portugal, permettant à ces deux pays d'utiliser pour la première fois, à grande échelle, le gaz naturel. Maints experts ont noté que la construction du gazoduc « Maghreb-Europe » en ce qu'il a permis l'expansion de l'utilisation de cette source d'énergie dans le sud de l'Europe, a constitué un puissant accélérateur à l'idée d'un « marché unique du gaz » en Europe.

D'autres réseaux intéressent uniquement l'Europe occidentale ou même l'Union européenne. Ainsi en va-t-il des gazoducs reliant les champs norvégiens au nord de l'Europe ou ceux de Grande-Bretagne (*l'interconnector*) à la France, au Benelux et via ces régions, au reste de l'Union. A cet égard, le gazoduc sous-marin *Norfra*, long de 840 kilomètres, permet d'acheminer en France le gaz des gisements norvégiens de Sleipner et de Troll. Il s'agit d'une « première », dans la mesure où la France est ainsi connectée, directement, à un pays producteur. Le coût s'est élevé à plus de 5,6 milliards de francs, financés par douze compagnies, au premier rang desquelles le norvégien *Statoil*. A maints égards, l'exemple de *Norfra* prouve le dynamisme de la Norvège dans le domaine de l'exploitation/exportation de son gaz naturel, alors que ce pays subvient essentiellement à ses besoins en électricité par l'énergie hydraulique. Ainsi la Norvège est-elle devenue le concurrent le plus important de la Russie, devançant les Pays-Bas, lesquels ont mené une réflexion de fond sur le devenir de leur secteur gazier d'ici au milieu du XXI^e siècle afin de valoriser au maximum cette ressource naturelle.

La sécurité d'approvisionnement qui reste un impératif national légitime, liée aux spécificités de chaque pays, doit être assurée dans ce cadre nouveau et évolutif.

D - DE NOUVEAUX BESOINS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX

La diversité des sources d'énergies permet leur mise en concurrence. Dès lors, le client qu'il s'agisse de l'industrie ou du consommateur final peut, comme il en a de plus en plus le besoin, opérer des choix non seulement sur la base du prix mais aussi sur celle d'une demande de services qui dépasse la seule fourniture de la molécule.

L'arbitrage du client se fera alors sur la base du prix de l'énergie, de la qualité des services offerts et de la capacité de l'opérateur à lui faire une offre clé en main, notamment en lui assurant des installations sûres par l'intermédiaire d'un interlocuteur unique. Le jeu des concentrations et le développement qui en résulte d'opérateurs multiénergies et multiservices ne pourra que renforcer cette tendance.

A cet égard, la « souplesse » du gaz, la sécurité de ses installations, son coût unitaire sont des atouts non négligeables, y compris dans un pays comme le nôtre où le prix du kWh est plutôt bas par rapport à la moyenne européenne. On trouve là, une expression de la constitution, caractéristique aujourd'hui, d'un véritable droit du consommateur.

La montée des préoccupations environnementales tend à valoriser le gaz. En effet, il présente moins d'inconvénients que d'autres combustibles plus polluants.

Cette donnée est assez déterminante et mérite qu'on s'y arrête dans la mesure où les enjeux environnementaux s'avèrent particulièrement stratégiques.

Notre assemblée a rendu le 15 octobre 1997, sur le rapport de M. Jean-Pierre Clapin, un avis sur l'effet de serre en relation avec la prospective industrielle de la France. Nous renvoyons à ce document pour plus d'informations. Néanmoins, les travaux du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) soulignaient que parmi les solutions de réduction d'émissions des gaz à effet de serre, le passage à des combustibles fossiles à faible teneur en carbone était une voie à suivre : passage du charbon au fuel ou au gaz naturel, passage du fuel au gaz naturel et aussi augmentation du rendement de conversion des combustibles fossiles (par exemple en recourant à la technique des cycles combinés d'électricité et de chaleur – technique dite de la cogénération).

Parmi les combustibles fossiles, le gaz naturel est celui qui rejette le moins de carbone par unité d'énergie : 14 Kgc/Gj, contre 20 Kgc/Gj pour le fuel et 25 Kgc/Gj pour le charbon, étant entendu, naturellement, que la production d'électricité d'origine nucléaire, est, pour ce qui regarde cette question particulière, la plus intéressante, puisqu'elle n'émet pas de dioxyde de carbone.

Le rapport du GIEC, précédemment cité, relève encore que le gaz naturel pourrait potentiellement remplacer l'essence ou le gasoil dans le secteur des transports.

Ces quelques données laissent présager que, dans le cadre de la lutte contre les émissions des gaz à effet de serre, le gaz naturel est appelé à participer de plus en plus au bilan énergétique national, même si la production d'électricité

d'origine nucléaire maintiendra, dans l'état actuel des choses, sa position dominante¹.

Si la valeur environnementale du gaz naturel joue en faveur de son développement, l'amélioration des techniques, en particulier la réalisation d'unités de cogénération, en est un autre facteur.

La technique de la cogénération est assez ancienne. Elle consiste en la production conjointe de vapeur et d'électricité, l'une et l'autre étant utilisées ensuite, à l'encontre de ce qui se passe dans une centrale thermique ou à cycle combiné où la vapeur turbinée est rejetée dans l'atmosphère. La cogénération permet d'obtenir ainsi un rendement énergétique global élevé.

Le marché – particulièrement avantageux – s'est développé assez rapidement aux Etats-Unis et dans l'Europe du Nord, ce qui n'est pas le cas en France, compte tenu de la part importante prise par la filière électronucléaire.

La stratégie communautaire, définie par une résolution du Conseil européen du 8 décembre 1997, encourage à la promotion de la production combinée de chaleur et d'électricité. Elle a fixé un objectif de doublement de la part de la production issue de la cogénération à l'horizon 2010.

La diversité de plus en plus grande des sources d'énergie doit aussi conduire à une réflexion renouvelée en matière de politique énergétique.

II - LA SITUATION FRANÇAISE

A - DU « GAZ DE VILLE » AU GAZ NATUREL

En quelques décennies, l'industrie gazière française a connu une importante mutation. Le gaz manufacturé, celui des cokeries, des hauts fourneaux, a été définitivement supplanté par le gaz naturel.

Pendant un assez long temps, la production nationale a permis une relative autosuffisance. A l'orée de la décennie 1970, le taux d'indépendance énergétique dans le domaine gazier était encore de l'ordre de 70 %. Il a été divisé par dix depuis une trentaine d'années et se situait, en 1997, à 6,5 % alors que les consommations disponibles passaient de 8,2 Mtep à plus de 31 Mtep.

La croissance de la consommation a entraîné un recours accru aux approvisionnements extérieurs qui constituent 95 % de nos ressources gazières.

Les Pays-Bas et l'Algérie ont été pendant longtemps les principaux fournisseurs de gaz naturel de la France. Depuis le début de la décennie 1980, la diversification des sources d'approvisionnements est systématiquement recherchée. La majeure partie de notre approvisionnement s'opère hors Union européenne. Aujourd'hui, la Norvège vient en tête des « sources », devançant les Etats de l'ex-URSS, l'Algérie et les Pays-Bas.

¹ La rédaction de cet alinéa a été modifiée à la suite de l'adoption, par un vote à main levée, d'un amendement déposé par M. Bennahmias du groupe des personnalités qualifiées. La rédaction initiale était la suivante : « Ces quelques données laissant présager que, dans le cadre de la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, le gaz naturel est appelé à participer de plus en plus au bilan énergétique national, même si la production d'électricité nucléaire doit maintenir encore longtemps sa position dominante. »

Carte 1 : Réseau français



Source : Gaz de France.

B - UN DÉVELOPPEMENT SPÉCIFIQUE

Les raisons qui président au développement de la part relative du gaz naturel dans le bilan énergétique du pays sont multiples.

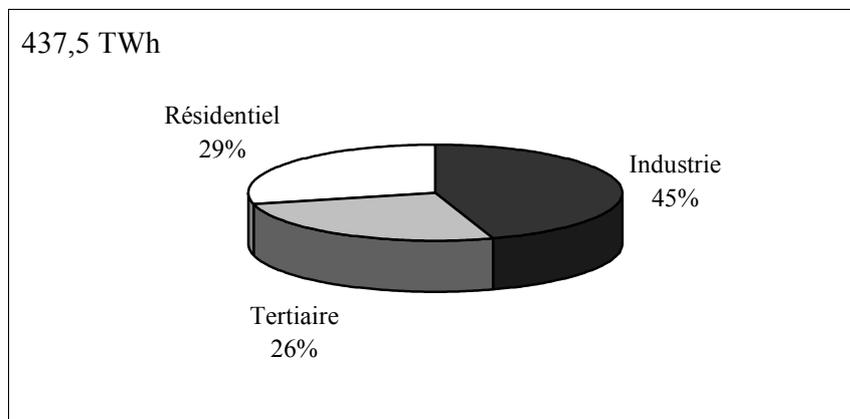
Elles participent tout d'abord de la réalisation d'un des axes de la politique énergétique française : celui d'assurer la diversification des sources d'approvisionnements qui doit aboutir à un rééquilibrage des risques stratégiques et « fonctionnels ».

S'étant introduit sur tous les marchés, pendant la décennie 1970, en se substituant à l'ancien « gaz de ville » et pour partie aux produits pétroliers, le gaz naturel pénètre tous les marchés « fonctionnels » : résidentiel et tertiaire, industrie et production d'électricité, même si, du fait de la réussite de l'industrie électronucléaire, la France est moins « gazière » que certains de ses voisins et partenaires.

En effet, rapportée à la population « unitaire », la consommation française de gaz naturel est une des plus faibles de l'OCDE. Exprimée en tonne équivalent pétrole (tep), elle est deux fois moins importante que celle des Britanniques ou des Belges, quatre fois moins importante que celle des Néerlandais et que celle

des Américains du Nord, prouvant, à l'évidence qu'il existe un potentiel de consommation.

Graphique 1 : Consommations de gaz naturel en France par secteurs d'activité en 1998



Source : Statistiques 1998. Gaz-électricité-charbon DGEMP – Secrétariat d'Etat à l'industrie 1999.

C - L'ORGANISATION GAZIÈRE FRANÇAISE

L'organisation du marché du gaz, en France, présente une certaine originalité, notamment si on la compare à celle qui prévaut pour l'électricité.

Au sortir du second conflit mondial, la plupart des industries et services en réseaux ont été nationalisés. La loi du 8 avril 1946 qui a créé l'établissement public à caractère industriel et commercial Gaz de France et lui a octroyé le monopole des importations et des exportations, a regroupé de fait, quelque 264 compagnies gazières (plus de 500 usines réparties sur le territoire national).

A l'origine, le gaz de houille (dit gaz de ville) étant prépondérant, les missions de l'établissement public se concentraient sur la production de ce gaz manufacturé et sur sa distribution, essentiellement basée sur des réseaux de dessertes locales.

La découverte et la mise en exploitation, surtout à l'étranger mais aussi dans l'hexagone, de gisements de gaz naturel ont conduit à l'abandon progressif de l'utilisation du gaz manufacturé (dans les années 1970) au profit du gaz naturel, introduisant de profondes mutations dans l'industrie gazière.

Gaz de France a réorienté, en conséquence, ses activités vers d'autres « métiers » : acheteur, transporteur et distributeur de gaz, dans un contexte législatif et réglementaire qui a évolué au cours des décennies.

La production : Gaz de France a été, d'emblée, écarté de la production de gaz naturel par la loi de 1946. Dès l'origine les gisements nationaux ont été mis en exploitation par la régie autonome des pétroles.

Pour conforter la sécurité des approvisionnements et développer son activité, Gaz de France a toutefois opéré récemment quelques prises de participations financières dans le secteur de la production hors du territoire national. L'objectif est de détenir à terme 15 % du volume de gaz commercialisé.

Le transport : la loi du 2 août 1949 dite loi « Armengaud » a exclu du monopole de Gaz de France le transport du gaz naturel.

Il est essentiellement régi par un système de concessions de service public et la France présente ainsi un cas unique au sein de l'Union européenne, l'Etat demeurant propriétaire du réseau qu'il concède.

Quatre entreprises assurent le transport du gaz sur le territoire : Gaz de France ; la Compagnie française du méthane (CFM) dont le capital est détenu pour plus de la moitié par Gaz de France (55 %), pour l'autre par l'ensemble TotalFina-Elf (45 %) ; la société Elf Aquitaine de réseau (SEAR) et la société Gaz du Sud-Ouest (GSO) dont le capital appartient majoritairement à Elf Aquitaine, le reste étant détenu par Gaz de France.

Gaz de France a également pris part à l'important développement, depuis les années 1960, du réseau de transports internationaux du gaz par voies terrestre et maritime.

L'importation et l'exploitation relèvent, conformément à la loi de 1946, du monopole de Gaz de France.

Le stockage : l'ordonnance du 25 novembre 1958 soumet les stockages à un régime d'autorisation.

Bien que n'ayant pas de monopole légal, Gaz de France a réalisé d'importantes infrastructures de stockage (environ 90 % des capacités françaises), élément essentiel pour assurer d'une part la sécurité et la continuité de l'approvisionnement et, d'autre part, les modulations saisonnières de la consommation.

Quinze unités de stockages souterrains, dont cinq pour la seule région parisienne, ont une capacité représentant environ le quart de la consommation annuelle nationale.

La distribution s'effectue, depuis la loi du 15 juin 1906, sur le mode de la concession. Gaz de France assure 88 % de la distribution – 17 distributeurs non nationalisés (les DNN) complètent le réseau. Il s'agit, pour la plupart, de sociétés d'économie mixte ou de régies municipales.

Sur les 36 000 communes françaises, seules 7 200 se trouvaient desservies début 1999. Toutefois, elles représentent 41 millions d'habitants et ce sont ainsi près de 10 millions d'abonnements au gaz qui sont recensés, tous types d'abonnés confondus.

L'extension de la desserte gazière, qui reste soumise à une appréciation d'opportunité technico-économique (le gaz naturel est substituable quasiment pour tous ses usages par d'autres sources d'énergie) est toujours en cours. Un plan triennal d'extension de la desserte devrait être publié dans le courant du premier semestre 2000.

III - LA DIRECTIVE

A - CONTENU DE LA DIRECTIVE 98/30CE

La directive 98/30CE *concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel* se propose d'établir des règles communes régissant « le transport, la distribution, la fourniture et le stockage en gaz naturel », c'est-à-dire l'ensemble de la filière hors production - celle-ci faisant déjà l'objet d'un texte spécifique.

Elle vise à l'établissement d'un marché concurrentiel du gaz et se présente comme un texte « cadre », laissant aux Etats membres, conformément au principe de subsidiarité, la charge de fixer les modalités d'application des principes généraux contenus dans la directive. Elle préserve également les spécificités afférentes aux missions de service public.

1. L'ouverture à la concurrence

L'objectif de la réalisation d'un marché concurrentiel du gaz naturel est affirmé, mais dans l'intérêt économique général les obligations de service public peuvent être imposées à l'ensemble des opérateurs.

Certains clients dits « éligibles », peuvent désormais s'approvisionner auprès du fournisseur de leur choix, ce qui conduit à réduire la portée du monopole, notamment celui de l'importation du gaz. Ce sont :

- des producteurs d'électricité à partir du gaz quel que soit le niveau de leur consommation annuelle, sauf, éventuellement pour les « cogénérateurs » ;
- des autres clients dont la consommation dépasse 25 millions de mètres cubes de gaz par an et par site de consommation (soit environ 20 000 tep) l'année de l'entrée en vigueur de la directive. Le seuil de consommation sera progressivement abaissé à quinze millions en 2003 et cinq millions en 2008.

Après de vifs débats entre partenaires européens, un taux minimum d'ouverture des marchés a été fixé à 20 % dès l'entrée en vigueur du texte ; le seuil étant progressivement porté à 28 % en 2003 et 33 % en 2008.

2. Les modalités d'accès au réseau et la séparation comptable

La directive prévoit que les dispositions doivent être prises pour que les entreprises fournisseurs de gaz naturel et leurs clients éligibles puissent négocier un accès au réseau, dans la plus grande transparence.

Cet accès peut être réglementé, sur la base d'un tarif public et identique pour chacun des acheteurs, ou négocié avec le gestionnaire du réseau. Il est, en outre, possible d'établir des conduites directes permettant l'approvisionnement exclusif du client éligible.

Les entreprises intégrées de gaz naturel doivent tenir des comptes séparés pour chaque activité (transport, stockage, distribution...).

La directive prévoit que les entreprises de gaz naturel peuvent refuser l'accès au réseau en raison de graves difficultés économiques et financières dans le cadre des contrats *take or pay*.

Le Conseil des ministres européens a décidé, sous la pression des pays importateurs, de prévoir cette dérogation à l'ATR, sous réserve que la maîtrise du dispositif soit assurée par les Etats, sous contrôle de la commission. Ainsi la directive prétend-elle concilier les deux logiques complémentaires d'ouverture du marché et de sécurité à long terme.

3. Les missions de service public

Les Etats peuvent imposer aux entreprises dans l'intérêt économique général des obligations de service public portant sur la sécurité, y compris la sécurité d'approvisionnement, la régularité, la qualité et le prix des fournitures et la protection de l'environnement.

Ces obligations doivent être clairement définies, transparentes, non discriminatoires et être communiquées à la commission.

Les Etats membres qui le souhaitent peuvent mettre en œuvre une « planification à long terme » pour réaliser les obligations de service public, tout en tenant compte de la possibilité pour des tiers de rechercher un accès au réseau.

En outre, lorsque les Etats membres décident de recourir au régime de l'autorisation dans le cas de la construction ou de l'exploitation d'installations, ils peuvent ne pas appliquer les dispositions à la distribution lorsque cela s'avère nécessaire à l'accomplissement des missions de service public.

Il est à noter que la directive ne fait pas état de la situation des consommateurs domestiques (accès au gaz, péréquation tarifaire, solidarité vis-à-vis des usagers les plus démunis, etc.).

4. Le système de régulation

Enfin, l'ouverture du marché appelle comme un corollaire la mise en place d'une autorité de régulation et de règlement des conflits.

B - LES DISPOSITIONS OBLIGATOIRES ET CELLES LAISSÉES À L'APPRÉCIATION DES ETATS MEMBRES

1. Les dispositions obligatoires

Les Etats membres sont tenus de désigner des clients éligibles et de faciliter leur approvisionnement. L'accès des tiers au réseau doit être organisé avec des possibilités de restrictions très encadrées et limitées.

Des seuils minimaux d'ouverture du marché sont fixés et certaines catégories de consommateurs sont désignées comme éligibles de droit.

Les autres dispositions obligatoires portent essentiellement sur le caractère non discriminatoire et transparent des critères d'octroi des autorisations de construction et d'exploitation par les Etats mais aussi du respect des règles de non discrimination des gestionnaires de réseau vis-à-vis des utilisateurs, de la préservation des règles de confidentialité, de la transmission d'informations entre les acteurs pour assurer la sûreté des systèmes interconnectés.

Une autorité indépendante de règlement des litiges doit être créée.

Des mécanismes de régulation, de contrôle et de transparence doivent être institués pour éviter les abus de position dominante et les comportements prédateurs.

2. Les options laissées au libre choix des Etats

Comme indiqué ci-dessous, les Etats peuvent imposer aux entreprises de gaz naturel des obligations de service public. Ils peuvent, s'ils le souhaitent, mettre en œuvre une planification à long terme.

Concernant le régime de l'accès des tiers au réseau (ATR), le choix est laissé aux Etats membres entre l'accès négocié et/ou l'accès réglementé. Chaque Etat définit également des modalités d'octroi de dérogations. En cas de refus d'accès au réseau par manque de capacité, une obligation de construire peut être imposée à l'auteur du refus.

La directive offre la possibilité à chaque Etat, de façon dérogatoire, de conserver les particularités de son système de distribution. La France est concernée au premier chef par cette disposition qui lui permet de conserver son système actuel de concessions communales. Par ailleurs, les Etats membres ont la faculté 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.

En complémentarité de ceux qui sont expressément cités dans la directive, les Etats membres définissent quels sont les clients éligibles sur leur territoire.

Il appartient à chacun des Etats membres de choisir le régime juridique de l'autorité de régulation mise en place.

Les Etats membres peuvent prévoir des mesures pour faire face à une crise soudaine sur le marché de l'énergie.

C - APERÇU DE LA SITUATION DANS L'UNION EUROPÉENNE

Dans la plupart des pays européens, le système gazier est caractérisé par la présence de puissantes entreprises, ayant de fait un rôle de monopole ou de quasi-monopole dans leur domaine, notamment celui de la production. L'intégration en amont et en aval se renforce. La transposition de la directive varie d'un pays à l'autre selon les situations qui sont contrastées.

1. Le degré et le rythme d'ouverture du marché

L'Allemagne, qui constitue depuis sa réunification le plus grand marché européen de gaz naturel, connaît en principe une ouverture totale de son marché depuis l'adoption de la loi-cadre sur l'énergie d'avril 1998 qui vaut transposition de la directive électricité et qui concerne également le gaz. Le texte cependant devra être adapté à la directive gaz.

En Espagne, l'organisation du secteur a été profondément remaniée depuis le début des années 1990. Le marché gazier, très dynamique, devrait être totalement ouvert en 2008.

Les Pays-Bas, dont la production représente un tiers de la production totale de l'Europe de l'ouest, vise l'ouverture totale en 2007. Ils disposent d'un atout majeur : l'entreprise Gasunie qui a et conservera dans tous les cas un rôle de tout premier ordre tant sur le plan national qu'europpéen.

La Belgique, qui joue le rôle de « plaque tournante » de l'approvisionnement de l'Europe en gaz, a remis l'ouverture totale du marché à 2010.

En Grande-Bretagne, qui a ouvert son marché aux plus gros consommateurs dès 1986, l'ouverture est totale depuis 1998.

En Autriche, le seuil d'ouverture pourrait être de 100 millions de mètres cubes en août 2000, les producteurs d'électricité et les cogénérateurs étant éligibles.

En Italie, où le secteur est fortement marqué par la SNAM, filiale de l'ENI, l'ouverture devrait concerner les districts industriels.

2. L'accès des tiers au réseau

Certains états se prononcent en faveur de l'ATR négocié. C'est le cas de la République fédérale d'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique (encore qu'il s'agisse d'un ATR négocié, encadré par la fixation de tarifs maximums pour les clients éligibles), des Pays-Bas (qui prévoient la publication de tarifs ainsi que de conditions indicatives imposées par l'entreprise pour l'année n + 1).

L'Espagne a également adopté un système « hybride » où des tarifs maximums sont publiés ce qui laisse place à la négociation de tarifs plus avantageux tandis que l'accès des tiers au réseau et installations de transport et de distribution est par contre réglementé. L'ATR est également réglementé pour les réseaux de distribution en Autriche, ainsi qu'en Grande-Bretagne et en Irlande.

3. L'autorité de régulation

Elle est parfois commune à divers secteurs (exemple : au Luxembourg, l'autorité est commune aux télécommunications, à la poste et à l'énergie) ou commune à l'électricité et au gaz (en Italie, en Espagne).

La régulation est l'élément caractéristique du système britannique. Le ministère de l'industrie y conserve un puissant droit de regard, l'autorité de régulation, l'OFGAS, a fusionné avec celle de l'électricité après une période de dix ans, une commission spécifique peut être consultée pour avis en cas de litige entre le régulé et le régulateur et un conseil veille aux exigences de sécurité et de qualité du service aux consommateurs.

En Allemagne, l'office des cartels assure l'accès non discriminatoire des tiers au réseau.

IV - LES PROPOSITIONS DU LIVRE BLANC

Comme pour la transposition en droit français de la directive électricité, le gouvernement a présenté un livre blanc qui regroupe les questions principales induites par le texte européen. Elles sont regroupées en cinq thèmes majeurs : le service public, l'accès des tiers au réseau, les consommateurs, la régulation, les grands acteurs gaziers français et l'avenir de l'établissement public Gaz de France.

1. Définir et pérenniser le service public du gaz

1.1. Préciser et conforter le contenu de la notion de service public et donner une définition légale aux missions de service public

L'objectif d'ouverture du marché à la concurrence implique une redéfinition légale de la notion de service public et des missions qu'elle induit. Le livre blanc rappelle à cet égard les principes fondateurs tels l'égalité (pour les usagers placés dans une situation identique), la continuité (les impératifs de continuité et de sécurité d'approvisionnement pouvant justifier une politique de planification à long terme), l'adaptabilité, auxquels il propose d'ajouter la protection de l'environnement et la solidarité.

1.2. Les moyens à mettre en œuvre pour assurer la pérennité du service public

Au nom de ces mêmes principes et à la demande de la France, la directive prévoit que les Etats membres peuvent imposer aux entreprises de gaz naturel des obligations de service public portant sur la sécurité, y compris celle des approvisionnements, la régularité, la qualité et le prix des fournitures, la protection de l'environnement.

Pour garantir la pérennité du service public, les Etats membres peuvent par ailleurs conserver les modalités de leurs propres systèmes de distribution dès lors qu'elles ne nuisent pas aux intérêts de l'Union, ce qui conforte le système français de concessions communales.

Les coûts afférents aux missions de service public doivent toutefois être évalués et l'équilibre financier contrôlé.

Les charges de service public octroyant certaines prérogatives qui en sont une contrepartie naturelle, le livre blanc s'interroge sur leur éventuelle extension à l'ensemble des opérateurs gaziers.

2. Redéfinir les métiers d'une filière gaz modernisée

2.1. Les nouvelles fonctions induites par la directive

Le livre blanc souligne l'émergence de la fonction de fourniture, activité purement commerciale jusqu'alors indifférenciée, en France tout du moins, de celles du transport et de la distribution. L'introduction d'un accès direct des tiers au réseau en fait une fonction à part entière. Apparaît aussi le métier de grossiste (c'est-à-dire du commerce du gaz par un opérateur sans autre activité de

production, de transport ou de distribution). Cette fonction semble de nature à participer à l'optimisation du système gazier, ce que ne peut ignorer la France.

Le livre blanc propose de délimiter les contours de ces fonctions et de prévoir un encadrement des activités qui en découlent pour préserver la sécurité du système.

2.2. Le transport, la distribution et l'accès des tiers au réseau

Comme il a été mentionné précédemment, le régime français de transport et de distribution du gaz naturel, basé sur un système de concessions, est assez atypique dans l'Union.

La directive ne remet pas fondamentalement en cause le régime français de transport et de distribution du gaz naturel, basé sur un système de concessions. Le livre blanc propose d'engager une réflexion sur le régime juridique du transport pour l'adapter, en renforçant, le cas échéant, les dispositions relatives aux exigences de sécurité.

Concernant la distribution, il suggère de voir précisé et renforcé le rôle d'autorité concédante imparti aux communes ou groupements de communes.

Il s'interroge sur les méthodes de tarification pour la rémunération de l'utilisation du réseau désormais ouvert aux tiers. Plusieurs méthodes sont évoquées (tarification proportionnelle à la distance, ou par zones, ou encore, forfaitaire...).

Les conditions dans lesquelles peuvent être imposées des obligations de construire en cas de refus d'accès au réseau, ainsi que les cas dans lesquels la création éventuelle de conduites directes serait autorisée, doivent être définies.

2.3. Le développement de l'activité gazière et des réseaux dans le respect des exigences techniques, économiques et comptables

Les opérateurs doivent développer et entretenir leurs installations tout en répondant aux critères de sécurité et de respect de l'environnement. Il appartient aux Etats membres de fournir les prescriptions techniques nécessaires.

Il convient également de fixer les dispositions nécessaires à l'équilibre des flux en assurant un ordre de priorité des fournitures, les ajustements qui pourraient s'avérer utiles et devant plutôt, selon le livre blanc, s'opérer sur les clients dits « effaçables », contractuellement engagés à des interruptions éventuelles de fourniture.

Le livre blanc évoque en outre l'obligation faite aux entreprises intégrées de satisfaire aux exigences de comptabilité distincte entre les différentes fonctions, tout comme il rappelle l'obligation de confidentialité à l'égard des opérations commercialement sensibles.

2.4. La valorisation des stockages

La directive n'impose pas l'accès des tiers aux stockages. Cette éventualité est évoquée dans le livre blanc qui affiche une certaine réticence en la matière. Il estime en effet qu'il est nécessaire que chaque pays valorise ses propres capacités de stockage et que les transporteurs qui ont réalisé ces infrastructures

en gardent la maîtrise. Le livre blanc avance l'idée de l'instauration d'un marché ouvert du stockage, basé sur des engagements commerciaux et contractuels.

En tout état de cause, la future loi gazière devrait réviser la législation relative au stockage.

3. Satisfaire au mieux l'ensemble des clients

3.1. Les consommateurs non-éligibles

Le livre blanc se félicite du prix, jugé compétitif, du gaz fourni aux consommateurs domestiques français. Une volonté de faire profiter ce consommateur « captif » de la baisse générale des prix résultant d'économies d'échelle est toutefois mise en avant. Cette clientèle doit pouvoir continuer à bénéficier des avantages procurés par le service public tout en pouvant prétendre à de nouveaux types de services.

3.2. Les gros consommateurs de gaz naturel

Conforter le site industriel français en participant à la compétitivité des entreprises par un coût bas de l'énergie et favoriser l'emploi, tels sont les souhaits exprimés par le gouvernement dans le livre blanc qui souligne la convergence de plusieurs facteurs favorables aux entreprises grosses consommatrices de gaz (ressources importantes de matières premières, apparition de nouvelles formes de contrats d'approvisionnement tendant à minorer les prix, ouverture du marché à la concurrence).

La directive autorise, de droit, les plus gros consommateurs de gaz naturel à s'approvisionner librement. La question se pose d'un accès à l'éligibilité des transporteurs et distributeurs, limitée ou non à la seule consommation de leurs clients éligibles. Pour les « cogénérateurs » une limite de taille peut être, ou non, définie.

4. Instaurer une régulation garante du fonctionnement concurrentiel du système

Le livre blanc qui évoque diverses instances de régulation, envisage la création d'une instance particulière s'articulant avec la politique énergétique globale, dotée d'une capacité de réaction rapide, compétente à la fois techniquement et économiquement et disposant de pouvoirs de sanction.

La question ayant déjà été posée pour la transposition de la directive électricité, le livre blanc s'interroge sur l'opportunité de ne créer qu'une seule et même instance pour les deux types d'énergie, l'Etat conservant, en tout état de cause, un rôle essentiel dans la définition et l'impulsion de la politique énergétique.

C'est au règlement des litiges – notamment entre gestionnaires et utilisateurs des réseaux – à la fixation des tarifs, à la délivrance des autorisations et dérogations, à la bonne séparation comptable des activités des entreprises intégrées que devra veiller l'instance de régulation. Il appartiendra aux pouvoirs publics de définir précisément l'étendue de ses missions.

5. Développer l'activité et conforter les positions des opérateurs gaziers français dans le monde

Comme l'énonce le livre blanc : « *Les grandes entreprises gazières françaises doivent insérer leur action dans un contexte européen et mondial marqué par l'existence d'entreprises d'une taille considérable, et par des évolutions rapides et profondes* ».

Dans un tel contexte, il appelle l'attention sur la situation de Gaz de France, principal opérateur français.

Soulignant le savoir-faire ainsi que les atouts dont l'établissement public dispose, le livre blanc pointe les nouvelles orientations qui pourraient contribuer à asseoir sa position et développer sa compétitivité à savoir :

- la maîtrise de nouvelles activités gazières telles les prestations de transport et de stockage pour le compte de tiers ;
- le négoce, qui requiert des capacités d'anticipation à court, long et moyen termes pour optimiser les flux du marché national et international, et pour lequel notre pays, compte tenu de sa situation géographique, peut occuper une place stratégique ;
- les nouveaux services à la clientèle et plus particulièrement aux clients éligibles qui se verront proposer des offres élargies par des opérateurs concurrents. A cet égard, les modalités de l'articulation de ces offres avec celles d'Electricité de France sont à envisager de même qu'il conviendrait, si nécessaire, d'assouplir le principe de spécialité qui interdit à Gaz de France de proposer des services qui ne soient connexes à la fourniture de gaz ;
- le développement des capacités d'investissement de l'établissement, qui pose, parmi d'autres exigences, la question de la conclusion d'alliances ou de partenariats industriels et/ou financiers pour offrir aux clients nationaux les meilleures conditions de vente et pour le gain de parts de marché à l'extérieur.

V - POSITIONS ET PROPOSITIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

A - LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES DE LA POLITIQUE GAZIÈRE

La politique gazière constitue un élément de la politique énergétique nationale. Le Conseil économique et social rappelle que celle-ci doit demeurer de la prérogative des pouvoirs publics. Il revient au gouvernement et au parlement français de déterminer les axes d'une telle politique qui engage largement l'avenir économique de la Nation. Les choix stratégiques en faveur du type d'énergie, de la pondération entre les diverses sources, fonctionnelles ou géographiques, des contenus et des modalités du service public, des modes d'organisation du marché sont à opérer dans ce cadre et ne sauraient être délégués à une autre instance.

Ces choix doivent naturellement prendre en compte les caractéristiques et les évolutions du paysage gazier, tant national qu'europpéen et, plus largement, international.

Dans cet esprit, le Conseil économique et social souhaite proposer, à l'occasion de la transposition de la directive européenne en droit interne, les voies et les moyens d'une modernisation et d'un renforcement du système gazier français. Il considère de son rôle – avant d'en venir aux aspects plus concrets de l'organisation du secteur – d'attirer l'attention du gouvernement sur les orientations et les objectifs généraux de la politique gazière qui lui apparaissent devoir être retenus pour le pays.

1. S'adapter pour être toujours efficace

L'organisation du secteur gazier a – pour l'essentiel – plus de cinquante ans. La loi de nationalisation de 1946 a, rappelons-le, pris en compte ce secteur car au sortir du second conflit mondial, les industries gazières étaient localement productrices de gaz. Certaines sociétés étaient à la fois productrices de gaz et d'électricité.

Le système a largement évolué depuis cette date et l'adaptation à une nouvelle ressource – le gaz naturel – doit être saluée, tout comme il doit être rappelé que l'opérateur public, Gaz de France, a réussi une conversion tout à fait remarquable particulièrement dans la dernière décennie.

Le bilan que l'on peut tirer est pleinement satisfaisant.

Le problème posé est de faire en sorte que notre système gazier maintienne et, si possible, conforte l'efficacité dont il a su faire preuve jusqu'ici, en procédant aux adaptations nouvelles qu'appellent les évolutions significatives évoquées précédemment, entre autres : l'internationalisation du secteur en liaison avec l'ouverture des économies ; la diversité des sources d'approvisionnement ; le développement et l'interconnexion des réseaux ; la croissance d'une demande multiénergies et multiservices et, corrélativement, la constitution de puissants groupes industriels à la fois producteurs, transporteurs et distributeurs ; l'apparition de nouvelles attentes sociales.

C'est au regard de ces exigences – et prenant en compte la nécessaire transposition de la directive européenne – que le Conseil économique et social propose les objectifs suivants.

2. Des objectifs définis dans la loi

2.1. Satisfaire une demande croissante, en quantité et en qualité

La demande de gaz croît d'une manière sensiblement plus forte que celle de l'énergie. Elle devrait avoisiner 3 % l'an au cours des prochaines années. Elle émane tant du secteur productif – notamment en raison du prix attractif de la ressource qui facilite l'investissement – que des consommateurs individuels pour qui certains usages du gaz correspondent aujourd'hui à un besoin vital.

Les opérateurs gaziers doivent s'organiser pour être en mesure de répondre à cette demande et il appartient aux pouvoirs publics d'assurer, à cette fin, le meilleur environnement possible. Dans le même temps, le Conseil économique et social considère que la croissance de l'offre doit rester raisonnable, mesurée, afin d'éviter – compte tenu de l'ensemble des ressources du pays – que ne se créent des situations de surcapacités qui pourraient devenir rapidement insupportables pour l'ensemble du secteur, en raison de sa forte intensité capitalistique.

Afin de satisfaire cette demande, l'impératif du meilleur prix doit rester un objectif des producteurs/distributeurs. C'est à cette condition que notre appareil économique, disposant alors d'une énergie bon marché, pourra poursuivre son développement et accroître ses parts de marché, notamment à l'international. C'est aussi à ce prix que cette source d'énergie assurera une réponse aux besoins sociaux du pays.

Dans le même ordre d'idée, la qualité et l'offre globale doivent être au cœur des préoccupations des distributeurs. La modernisation des activités économiques et les attentes sociétales nouvelles renforcent le besoin de qualité et notamment de sécurité. La globalisation de l'offre en est une des conséquences. La livraison de la molécule peut, de moins en moins, constituer le seul élément de l'offre, d'autant plus que, à l'avenir, la concurrence entre énergies, d'une part, et entre « distributeurs », d'autre part, s'arbitrera largement sur ce type d'offre.

Le secteur gazier français doit en être persuadé à tous les niveaux et se mettre en capacité de répondre à une demande exprimée de qualité de fournitures et de services.

Enfin, notre assemblée rappelle que les préoccupations environnementales, évoquées précédemment, doivent être prises en considération et ce dans toutes leurs dimensions.

Le gaz naturel constitue – parmi les énergies fossiles – la ressource la moins défavorable pour répondre au redoutable défi que représente l'accroissement des concentrations de gaz à effet de serre. Sa production, son transport et sa distribution doivent être effectués dans les conditions optimales de respect de l'environnement.

Le Conseil économique et social souligne que le savoir-faire acquis dans la filière énergétique par notre pays est un élément important de promotion de la

technique française sur les marchés internationaux. Cet atout doit être valorisé, notamment dans les pays en développement qui peuvent souvent recourir au gaz naturel pour leur développement économique.

La sécurité des installations est partie prenante de l'impératif général de sécurité. Cette exigence s'accroît en liaison avec la croissance même du gaz dans la consommation énergétique, avec la densification urbaine et les demandes de la société en ce domaine.

Le client final, industriel ou particulier, doit pouvoir compter sur une installation sûre. Cette sécurité passe par une normalisation des différents éléments adaptée aux évolutions techniques et aux demandes de la clientèle, par l'existence de moyens efficaces de contrôle du respect de ces normes, par le renforcement de la qualité des professionnels œuvrant dans ce secteur.

2.2. Assurer la sécurité d'approvisionnement

Il s'agit là d'un impératif politique de la première importance, dans la mesure où notre pays ne dispose pratiquement d'aucune réserve fossile. Le Conseil économique et social observe qu'il est possible d'y répondre avec des moyens diversifiés.

La diversification fonctionnelle des sources d'approvisionnement, préconisée, dès la décennie 1970, par le « Plan Messmer » doit rester une préoccupation d'actualité.

Par ailleurs, des règles peuvent être édictées par les pouvoirs publics en vue de garantir l'approvisionnement des consommateurs. La puissance publique doit se doter des moyens de recevoir une information régulière sur les programmes d'importation des opérateurs et d'intervenir si le besoin s'en fait sentir, notamment en cas de crise. Ceux-ci conservent la possibilité de recourir à la procédure des contrats à moyen et long termes favorisant la stabilité des prix. Toutes ces modalités adaptées de contrôle public s'inscrivent dans une planification de long terme à laquelle la directive européenne ne fait pas obstacle, dès lors que cette programmation laisse suffisamment de degré d'initiative aux différents opérateurs pour atteindre les objectifs définis.

De plus, dans un paysage plus ouvert et mobile, l'accès direct aux ressources gazières doit être utilisé dans la mesure du possible. Gaz de France a déjà pris à cet égard des initiatives judicieuses.

Par ailleurs, il faut observer que le renforcement du maillage et des interconnexions, dans un marché partiellement ouvert, présente en matière de sécurité d'approvisionnement, à la fois certains risques et des possibilités nouvelles d'accès aux produits nécessaires. A cet égard, la situation géographique de la France se révèle particulièrement favorable. En effet, qu'il s'agisse des produits européens, comme des produits algériens, voire du gaz en provenance de Russie, la position de notre pays au centre d'une aire géographique densément maillée facilite le recours à ce type d'énergie et devrait participer d'un développement de la part du gaz naturel dans notre bilan énergétique.

Il faudra cependant veiller à ce que l'obligation de l'accès des tiers au réseau n'entraîne pas de perturbations dans un système de transport vital pour la sécurité de nos approvisionnements.

2.3. Concourir au progrès et à la cohésion sociale du pays

Le développement du secteur gazier peut et doit contribuer à la prospérité économique du pays ainsi qu'au progrès et à la cohésion sociale. Le Conseil économique et social formule à cet égard quatre recommandations.

a) L'impératif de l'emploi

Il est indispensable que dans le secteur, comme de façon générale, l'emploi soit un paramètre primordial et permanent des choix effectués. Ceux-ci doivent en particulier prendre en compte le fait qu'à côté des grands opérateurs existent un grand nombre de petites et moyennes entreprises dont l'apport, en terme d'emploi, est substantiel.

Ce souci ne doit pas contrevenir à la recherche légitime de compétitivité des entreprises, mais conduire à privilégier les solutions qui conjuguent – dans toute la mesure du possible – l'un et l'autre objectif.

b) Aménagement du territoire et solidarités

Le Conseil économique et social considère que la politique gazière doit continuer à apporter sa contribution à un développement équilibré du territoire national, qu'il s'agisse de la métropole ou de l'outre-mer.

L'universalité de la desserte en gaz naturel n'est certes pas, pour de multiples raisons, envisageable. Il est pour autant nécessaire que la desserte gazière concoure à la satisfaction d'un droit à l'énergie à la fois par l'extension du réseau dans des conditions économiques raisonnables, équitables et par la garantie de continuité de la fourniture. Cela implique, dans certains cas, la mise en œuvre de dispositions appropriées de solidarité nationale, en concertation étroite avec les collectivités territoriales.

c) L'économique et le social doivent se conjuguer

Dans nos sociétés modernes, si les résultats économiques constituent naturellement la condition de la satisfaction des attentes sociales, il est de plus en plus évident que la prise en compte de ces attentes, le sentiment de bénéfices justement partagés, constituent en retour un puissant facteur de motivation et donc d'efficacité économique. Le secteur gazier, étant donné sa nature, a besoin d'une organisation sociale favorisant la motivation, l'esprit d'initiative et l'exercice de responsabilités des personnels, ceux-ci étant appelés à relever le défi de la compétition économique, conjuguée à l'accomplissement de missions confirmées de service public.

Sans préjuger du débat qui pourra, à cet égard, s'avérer utile dans les cadres appropriés, il faut noter que les dispositions et garanties sociales existantes n'entrent pas dans le champ de la directive européenne et peuvent être confirmées, dans les mêmes termes que ceux du projet de loi sur l'organisation électrique.

d) Solidarité pour les usagers domestiques en situation de précarité

L'énergie est un produit aussi vital que l'eau ou le logement. L'institution d'un droit à l'énergie dans les conditions de sécurité requises doit reposer sur les dispositions de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

2.4. Contribuer à l'émergence d'une politique énergétique européenne

Comme indiqué précédemment, la politique gazière, partie prenante de la politique énergétique nationale, doit relever dans tous les aspects évoqués dans cet avis de la responsabilité du gouvernement et du parlement français. Aucune modification de ce principe n'apparaît envisageable dans un avenir prévisible. Cela ne contredit pas la participation de la France, de façon offensive et constructive, à l'émergence d'une politique énergétique européenne s'exerçant sur les questions posées à ce niveau.

La définition et la mise en œuvre d'une orientation et d'une organisation efficaces du secteur gazier français, intégrant les données du contexte international, constitueront une contribution forte à la politique européenne énergétique commune, de même que la recherche des coordinations utiles. Le processus peut aider à la satisfaction de certains besoins fondamentaux, par exemple, en matière de sécurité d'approvisionnement ou de protection de l'environnement.

B - DES MOYENS COHÉRENTS ET EFFICACES

1. Un service public défini et garanti par la loi, conforté dans ses missions

Les objectifs généraux évoqués appellent pour une large part la définition de missions de service public.

Cela tient au fait que l'activité gazière concerne l'espace public, le domaine public, les conditions de vie d'une large partie de la population, la sécurité publique, en bref l'intérêt général du pays. Les missions de service public entraînent des obligations qui concernent tous les opérateurs gaziers, en particulier l'entreprise publique Gaz de France. Elles peuvent impliquer des financements appropriés.

1.1. Les missions de service public

Le livre blanc rappelle que la future loi gazière doit comporter une définition des missions de service public. Il rappelle, fort opportunément aussi, d'une part que cette question est déjà abordée par la future loi sur l'électricité, d'autre part que les critères fondant les missions de service public n'ont jusqu'à présent jamais été fixés légalement et qu'ils sont apparus plutôt comme qualifiant des modalités d'organisation que comme un modèle ou une doctrine.

Le Conseil économique et social constate que le gaz ne saurait constituer un service public universel. Dans ces conditions, l'un des principes de base de la notion du service public, à savoir l'universalité, ne peut lui être appliqué.

Les autres principes de base doivent être appliqués aux consommateurs non-éligibles dès lors qu'ils sont placés dans une même situation. A cet égard, le

principe d'égalité de traitement doit être respecté. Ce principe qui intéresse l'aménagement du territoire national auquel l'activité gazière peut concourir, a, en l'espèce, pour base la péréquation tarifaire, c'est-à-dire, dans les faits, un prix identique pour les consommateurs placés dans une situation identique. Celle-ci doit être maintenue telle qu'elle fonctionne aujourd'hui sans que soient introduits de transferts de coûts entre les clients éligibles et non-éligibles.

La qualité et la continuité constituent deux éléments caractérisant les missions de service public et doivent être respectés d'autant plus que deux catégories de clients, éligibles et non-éligibles, existeront. A cet égard, le Conseil économique et social approuve le maintien de la possibilité de contrats dits « effaçables » pour certains consommateurs. Il est, en revanche, indispensable que les consommateurs domestiques bénéficient d'une continuité de la fourniture, y compris pour des raisons de sécurité quel que soit le fournisseur.

Le principe d'adaptabilité doit être appliqué à la fois pour tenir compte de l'intérêt général et des évolutions technologiques qui ne manqueront pas de se produire sur un marché en forte croissance, et dont le périmètre interne évoluera.

Le meilleur coût, comme le rappelle le livre blanc, doit être recherché. Il s'agit d'un aspect déterminant pour l'ensemble de notre économie et des consommateurs. Les différents opérateurs devront y veiller, même si il ne peut, dans le cas du gaz, constituer, à proprement parlé, une obligation de service public. Cette forme d'énergie est, contrairement à l'électricité, en concurrence sur toutes ses formes d'utilisation.

Au-delà de ces principes généraux, la directive, en son article 3.2 prévoit d'autres dispositions relatives, notamment, à la sécurité, y compris la sécurité d'approvisionnement et à la protection de l'environnement. Le livre blanc évoque par ailleurs les actions de solidarité en faveur de certaines parties de la population. Le Conseil économique et social considère que les conditions de financement doivent être clairement définies et équitablement réparties par la puissance publique. Toutes ces dispositions doivent être inscrites au nombre des missions de service public.

S'agissant de la sécurité, un renforcement des normes européennes et nationales et la mise en place des moyens d'un contrôle réglementé de leur respect, notamment par des visites périodiques, s'avèrent nécessaires, en particulier dans le cadre des actions de solidarité. Il convient de distinguer les prescripteurs et les exécutants chargés de la mise aux normes, le client demeurant libre de choisir l'entreprise chargée de réaliser les travaux.

Cette obligation peut nécessiter dans certains cas des mesures de solidarité. De manière générale, les modalités de celles-ci peuvent s'inspirer de celles définies dans la loi électricité.

1.2. Un système qui bénéficie à tous

L'existence de deux catégories de clients dans le nouveau paysage gazier national constitue une nouveauté.

Le Conseil économique et social estime que cette novation ne doit pas conduire à l'instauration d'un système à deux vitesses.

Il est tout à fait nécessaire que les industries puissent obtenir le meilleur prix pour leur gaz et bénéficier des formes nouvelles du marché. Dans le même temps, les clients non-éligibles – qui constituent un débouché garanti – doivent être aussi bénéficiaires des progrès de l'efficacité du système.

Rappelons que, comme le prévoit la directive dans son article 13, les entreprises intégrées de gaz naturel doivent tenir des comptes séparés pour leurs activités de transport, de distribution et de stockage du gaz naturel en vue d'éviter les discriminations, les subventions croisées et les distorsions de concurrence. Elles font figurer dans cette comptabilité interne un bilan et un compte de résultats pour chaque activité.

Il est à cet égard indispensable que l'autorité de régulation veille à protéger les clients du service public contre tout risque de voir les opérateurs utiliser les ressources qu'ils tirent du secteur public pour soutenir leur action commerciale auprès de la clientèle du secteur éligible.

1.3. Les acteurs du service public

Gaz de France est le principal acteur du secteur gazier. Comme entreprise publique, il assume et devra continuer d'assumer les responsabilités principales en matière de service public.

Pour autant, il importe toujours de ne pas confondre service public et secteur public. Dès à présent, le service public est assumé par de nombreux acteurs, ne serait-ce que sous la forme du respect des cahiers des charges et autres règles prescrites.

Le Conseil économique et social considère que les pouvoirs publics devront naturellement pouvoir continuer à assigner à toutes les entreprises traitant le gaz naturel, « dans l'intérêt économique général », les obligations de service public telles que définies à l'article 3.2 de la directive. Elles devront figurer dans la future loi gazière.

2. Un système gazier dynamique, adapté à la diversité de la demande

2.1. L'ouverture à la concurrence

La directive a prévu un rythme et un degré d'ouverture du marché qu'il convient de respecter. Ils sont issus d'une large négociation et notre pays a obtenu satisfaction sur ces deux points.

Le Conseil économique et social estime donc que la progressivité, défendue par la France, doit être, en tout point, respectée. Elle se justifie par la situation particulière du marché énergétique national, et celle de notre pays qui est dépourvu de ressources et qui de ce fait – pour assurer la sécurité des approvisionnements – conduit à privilégier les contrats de long terme.

Elle se justifie aussi par le souci de permettre aux opérateurs français de s'adapter au nouvel environnement international.

Elle laisse en outre le délai nécessaire pour apprécier les premières conséquences de la mise en œuvre de la directive et permettre aux Etats concernés de négocier les dispositions ultérieures.

Cela étant, le Conseil économique et social insiste sur le fait que cette phase doit être mise à profit pour préparer sans retard le pôle national à affronter une concurrence internationale renforcée, notamment par l'entrée de nouveaux opérateurs « multiénergies ». C'est dire que les opérateurs gaziers nationaux auront à se confronter à des entreprises de taille mondiale, pour lesquelles l'activité « gazière » ne représentera qu'un élément d'une offre globale de produits et de services.

Dans le respect de ces principes, le Conseil économique et social considère que les distributeurs ne peuvent être éligibles que pour la part concernant l'approvisionnement d'éventuels clients éligibles. Pour ce qui est des cogénérateurs, il propose que l'accès à l'éligibilité soit uniquement ouvert à ceux qui ne bénéficient pas d'un prix garanti et avantageux de rachat, par Electricité de France, de l'électricité qu'ils produisent.

Le Conseil économique et social souhaite que la possibilité qui pourrait être donnée à un même client d'être éligible sur plusieurs sites ne permette pas de faire entrer dans le champ de l'éligibilité des sites dont la consommation finale serait inférieure à un seuil fixé par le législateur.

2.2. Les modalités d'une concurrence loyale

Il s'agit ici de définir les procédures qui autorisent l'ouverture à une saine concurrence, aucun opérateur ne devant se trouver pénalisé par des dispositions discriminatoires pour affronter celle-ci.

Il faudra être vigilant face à d'éventuelles pratiques de *dumping*.

Le livre blanc rappelle, comme le permettent les dispositions de la directive, que l'accès des tiers au réseau peut être négocié ou réglementé.

Le Conseil économique et social encourage à la recherche d'une formule qui garantisse l'absence de discrimination et qui permette de conserver une liberté suffisante pour traiter à la fois des demandes particulières – comme les transits – et des demandes « spéciales », pour offrir une gamme tarifaire adaptée notamment aux évolutions du marché.

Dans ces conditions, notre assemblée, à l'instar de la situation qui prévaut majoritairement dans les Etats membres, incline pour une solution mixte dans laquelle, les opérateurs pourraient :

- déterminer eux-mêmes les tarifs et les conditions d'accès à leur réseau, naturellement sous le contrôle de l'autorité de régulation ;
- publier leurs tarifs et conditions standards.

Les autres prestations pourraient être négociées : qu'il s'agisse des durées non standard, de l'interruptibilité, etc.

A ce propos, notre assemblée réitère une observation faite lors de l'examen du livre blanc sur l'électricité. Le choix des procédures d'ouverture du marché à la concurrence ne doit pas avoir pour conséquence de créer un système à deux vitesses qui aurait pour effet de pénaliser l'opérateur public Gaz de France.

2.3. Autorisations et concessions

Le transfert aux entreprises actuellement bénéficiaires des concessions de transport de la propriété des installations dudit transport peut être envisagé,

d'autant qu'elles ont été financées par l'activité des entreprises. Il sera traité de cette question en détail plus loin.

Le système des concessions communales pour l'organisation de la distribution, en vigueur depuis 1906, doit être maintenu et rénové. Le Conseil économique et social souhaite que les prérogatives des communes touchant à l'accès à l'information, à la définition des règles et des moyens de la sécurité soient renforcées.

De même, et dans le cadre des plans d'extension de la desserte gazière, il serait utile d'associer les collectivités locales à la définition des études techniques et économiques.

2.4. L'organisation du marché du stockage

Les capacités de stockage constituent un atout essentiel de l'opérateur public, alors que notre pays est dépourvu de ressources.

Il convient d'avoir présent à l'esprit que les Etats membres qui sont producteurs ont, par définition, des capacités de stockages, à concurrence, pourrait-on dire, de leurs capacités de production. L'avantage compétitif de notre pays doit être mesuré à cette aune et donc être comparé aux capacités de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas, pour rester dans le cadre de l'Union.

Une fois cette comparaison établie, qui relativise l'avantage, celui-ci peut être rapporté à la situation existante dans les pays non producteurs et proches.

Les capacités de stockage dont notre pays dispose sont d'abord attachées à la satisfaction des besoins de clients non-éligibles, et leur maîtrise est un élément de la sécurité d'approvisionnements.

Notre assemblée, concernant le système dit de l'accès des tiers au stockage (ATS), exprime une réserve certaine, d'autant qu'une telle ouverture n'est pas prévue par la directive. L'instauration d'un ATS serait discriminatoire dans la mesure où elle ne s'appliquerait pas à l'ensemble des opérateurs gaziers européens et particulièrement aux producteurs/distributeur comme Gasunie aux Pays-Bas.

En outre, une ouverture unilatérale, donc sans réciprocité, priverait l'opérateur national d'un élément déterminant dans les négociations commerciales qui ne manqueront pas d'intervenir pendant la période d'application de la directive, alors que le stockage constitue un atout, au même titre que la position géographique de notre pays lorsqu'il s'agira de déterminer la future organisation gazière européenne.

En revanche, il est clair que, dans les conditions nouvelles du marché, Gaz de France, comme tout autre opérateur de stockage, pourra – ce sera au reste son intérêt – offrir sur le marché des capacités de stockage, notamment pour permettre à certains clients éligibles de faire face à la saisonnalité de la demande.

3. Des opérateurs gaziers français en mesure de faire valoir leurs atouts

3.1. *Le développement des opérateurs gaziers français : une préoccupation légitime*

Le livre blanc consacre, à juste titre, un chapitre à cette question, sous le titre : « *concourir au développement des opérateurs gaziers français dans le monde* ». Il est relevé à cet égard, et notre assemblée ne peut qu'approuver le propos, que les opérateurs français doivent pouvoir insérer leur action dans un contexte européen et mondial marqué par l'existence d'entreprises d'une taille considérable et par des évolutions rapides et profondes.

Induisant ces évolutions rapides et profondes dans le champ économique, il convient de prendre en compte le domaine technique.

Tout laisse augurer que les innovations techniques devraient jouer un rôle déterminant dans les décennies à venir, qu'il s'agisse de la production – qui intéressera au premier chef les opérateurs multiénergies, au premier rang desquels, les pétroliers – du transport et de la distribution. Dès lors, le Conseil économique et social appelle l'attention sur l'impératif du renforcement des capacités de recherche/développement dans le secteur. Il s'agit d'un élément déterminant qui, si il n'est ni évoqué par la directive ni par le livre blanc, doit être pointé dans la future loi. Le maintien d'un niveau de recherche/développement compatible avec les ambitions légitimes de notre pays dans un cadre européen concerne divers secteurs, qu'il s'agisse naturellement de la production et des techniques spécifiques au gaz (par rapport au pétrole), mais aussi du transport et de l'utilisation.

Le Conseil économique et social rappelle, enfin, que la recherche doit, certes, porter sur la ressource elle-même mais également sur d'autres éléments qu'il s'agisse, par exemple, des véhicules et de leur relation avec le gaz naturel.

3.2. *Les missions et l'avenir de Gaz de France*

Gaz de France est le principal opérateur gazier français. Le Conseil économique et social considère qu'il est de l'intérêt du pays que Gaz de France conserve son caractère d'entreprise publique intégrée et dispose des moyens d'assumer son rôle auprès de ses clients non-éligibles tout en affrontant, avec succès, la concurrence. Gaz de France a, pour cela, besoin de se renforcer par son propre développement et en nouant les alliances et partenariats appropriés, avec l'ambition légitime et nécessaire de figurer parmi les grands opérateurs européens.

A cet égard, le livre blanc évoque, parmi les points déterminants pour l'avenir de l'opérateur public, la nécessité économique de se mettre en situation d'exercer la totalité des métiers de gazier. Ces métiers sont au nombre de quatre.

a) Le métier de négociant

Gaz de France est aujourd'hui un des tous premiers négociants européens. Il traite de l'ordre de 20 % des volumes physiques échangés en Europe occidentale. Il est évident que la suppression du monopole d'importation, ainsi que le développement de marchés « spot » autorisant des transactions à très court terme, de même que l'ouverture du réseau, vont entraîner des évolutions.

Pour faire face à cette situation nouvelle, Gaz de France doit pouvoir approfondir ses relations avec les fournisseurs les plus importants du marché, probablement sur la base des contrats à long terme, mais aussi développer l'utilisation de tous les instruments nécessaires au négoce pour être en mesure de concurrencer les autres intervenants dans la construction de l'offre aux clients ; et enfin, étendre son champ d'intervention géographique à l'ensemble de l'Europe.

b) Le métier de transporteur

Dans la chaîne des activités gazières, le transport est placé entre le négoce et la distribution. Gaz de France conserve à sa charge, aux côtés des autres transporteurs, au titre du service public, le transport du gaz nécessaire à l'alimentation des clients non-éligibles (usagers domestiques et PME).

Dans le même temps, le transport entre dans le domaine concurrentiel avec l'éligibilité des plus gros consommateurs.

Les questions touchant à l'accès de ceux-ci au réseau et au stockage ont déjà été évoquées. Un autre problème doit retenir l'attention : celui de la propriété des ouvrages.

La situation française présente une caractéristique originale dans l'Union : les opérateurs ayant investi dans la construction du réseau n'en sont pas propriétaires. Ainsi Gaz de France se voit, de ce fait, concédé par l'Etat dans le cadre d'une quarantaine de contrats, l'exploitation des ouvrages. Parallèlement, la directive européenne, par son article 4, affirme le caractère ouvert de l'activité de transport.

Notre assemblée engage le législateur à profiter de l'élaboration de la future loi pour adapter le régime des transports au cadre européen et donc privilégier le choix du régime de l'autorisation sur celui de la concession.

Ce nouveau régime juridique pourrait alors posséder les caractéristiques suivantes :

- le transport deviendrait une activité de libre entreprise, réglementée au travers l'octroi d'autorisations assorties d'un cahier des charges prévoyant des missions d'intérêt général et offrant toutes garanties en matière de capacité de l'opérateur et de sécurité ;
- les autorisations devraient être attribuées pour une durée illimitée ;
- les autorisations accordées pourraient être retirées à l'opérateur sur la base de fondements précis, comme, par exemple, le non respect des dispositions relatives à la sécurité ;
- les conditions du transfert de la propriété des ouvrages devraient tenir compte de ce que les opérateurs les ont financés.

c) Le métier de distributeur

Gaz de France, parmi d'autres opérateurs, assure l'essentiel de la distribution publique, dans une organisation commune avec Electricité de France. Il n'y a pas lieu de modifier cette organisation, car la directive laisse à cet égard aux Etats membres la liberté d'organiser les conditions de la distribution. En son article 3.3, elle autorise les Etats membres à ne pas appliquer les dispositions de l'article 4 – régime de l'autorisation – à la distribution dans la

mesure où leur application entraverait l'accomplissement des missions « d'intérêt économique général ».

Pour sa part, le livre blanc s'interroge sur l'évolution du dispositif tarifaire de Gaz de France pour les clients des distributions publiques.

Cette question renvoie aux principes du service public et particulièrement à l'égalité de traitement sur le territoire... Le dispositif tarifaire de l'opérateur public ne peut, en tout état de cause être révisé sans renoncer à ses principes. Dès lors, la notion de formule de prix conserve sa raison d'être car elle permet de rendre certains principes (ceux du service public) compatibles avec la rentabilisation des investissements de branchement des « distributions publiques » et doit favoriser l'extension de la desserte.

d) Le métier de producteur

Les concentrations qui s'opèrent et la disponibilité accrue de la ressource sont telles que le développement d'une entreprise gazière ne pourra plus se concevoir si elle ne maîtrise pas l'ensemble du processus et donc si elle n'est pas présente tant à l'amont qu'à l'aval du métier.

A juste titre, apparaît, parmi les points déterminants pour l'avenir de l'opérateur public, l'obligation pour Gaz de France de se mettre en situation d'augmenter ses capacités d'investissement et d'action.

Il ne peut s'agir dans ce domaine d'avoir des ambitions démesurées au risque de déséquilibrer les capacités d'action de l'entreprise pour les trois premiers métiers. Compte tenu des nouvelles données du paysage gazier, il apparaît justifié de renforcer - comme Gaz de France a commencé à le faire - les capacités d'accès direct à la ressource afin de contribuer à garantir l'approvisionnement et à figurer sur le marché dans les meilleures conditions possibles.

*
* *

A ces quatre métiers, il faut ajouter la capacité de répondre à la démarche croissante d'une offre globale : multiservices et multiénergies.

Le Conseil économique et social considère - comme l'indique le livre blanc - qu'en ce qui concerne les clients éligibles, Gaz de France doit affronter la concurrence à armes égales, et donc pouvoir proposer une offre globale.

En ce qui concerne les non-éligibles, il convient de veiller à ce que l'évolution de l'action de Gaz de France en complément de la fourniture de gaz s'effectue dans le respect des règles de la concurrence - donc dans la clarté des comptes - et sans empiéter sur le rôle et l'activité indispensables des nombreuses petites et moyennes entreprises, installateurs, réparateurs et autres. L'observatoire de la diversification EDF/GDF, dont le statut juridique et les missions doivent être précisées, devra veiller notamment à ce que Gaz de France n'assume pas directement ou indirectement la réalisation et l'entretien des installations intérieures.

En résumé, que l'on se place du point de vue du besoin de financement des investissements, de déploiement d'une stratégie industrielle efficace ou du

service de l'intérêt général, Gaz de France doit pouvoir nouer des alliances et assurer des partenariats forts, dont les modalités pourraient varier en fonction des enjeux.

Electricité de France, avec qui des liens sont déjà organiquement tissés à travers le service de la distribution publique, est le premier concerné. Ces liens peuvent être enrichis pour conduire à une véritable alliance, sans qu'il soit question d'une fusion – qui se heurterait à de nombreux obstacles.

Par ailleurs, l'ensemble TotalFina-Elf pourrait être intéressé, mais aussi d'autres opérateurs européens – membres ou non de l'Union européenne compte tenu des enjeux.

Le Conseil économique et social considère que pourrait ainsi être assurés, au service des objectifs exposés plus haut, l'existence et le développement d'un solide pôle public ouvert à des alliances et partenariats stables et durables, industriels et financiers, avec d'autres opérateurs.

De plus, les personnels – dont ni la directive ni le livre blanc ne mettent le statut en cause – pourraient se voir doter de nouveaux moyens renforçant leurs capacités de proposition et de contrôle.

L'avenir de Gaz de France dépend du développement des efforts dans toutes ces directions.

4. Une régulation efficace et juste

4.1. La fonction de régulation

Le Conseil économique et social, comme il l'avait déjà exprimé dans son avis sur la future organisation électrique, considère que la définition d'un système incontestable de régulation, constitue un enjeu central dans la mise en place de l'organisation gazière.

La directive laisse sur cette question une large marge d'appréciation aux décisions des Etats. A cet égard, les articles 21 et suivantes de la directive participent du principe de subsidiarité, puisqu'ils laissent aux Etats membres, une fois désignée une « autorité compétente, indépendante des parties pour régler les litiges... » la faculté de créer « des mécanismes appropriés et efficaces de régulation, de contrôle et de transparence afin d'éviter tout abus de position dominante, au détriment notamment des consommateurs, et tout comportement prédateur ».

Le livre blanc examine les caractéristiques de la régulation qui doit notamment :

- s'articuler étroitement avec les politiques publiques de l'énergie ;
- s'accompagner de pouvoirs de sanction ;
- être dotée d'une forte compétence.

Notre assemblée estime que celles-ci doivent s'appliquer et que, pour l'essentiel, la régulation devrait concerner les domaines suivants :

- le contrôle des conditions dans lesquelles le marché fonctionne, c'est-à-dire le règlement des litiges relatifs aux négociations et aux contrats d'accès au réseau ; le contrôle des conditions commerciales – donc

tarifaires – d'accès au réseau ; l'autorisation des refus d'accès au réseau pour des motifs liés aux difficultés économiques et financières rencontrées par le gestionnaire de réseau du fait de l'exécution de ses engagements de « long terme » ; la surveillance du respect de la séparation comptable entre les différentes activités ; l'émission d'avis concernant les demandes d'autorisation de transport, de fourniture et sur les programmes d'investissement des transporteurs ;

- comme en matière d'électricité, le régulateur devrait contrôler les conditions dans lesquelles sont mises en œuvre les obligations de service public et particulièrement les décisions relatives au financement de certaines missions.

4.2. La structure du régulateur

Le Conseil économique et social souligne que l'autorité de régulation doit être parfaitement autonome par rapport aux parties et aux autres fonctions de l'Etat. Notre assemblée estime qu'il y a tout lieu de s'inspirer pour le gaz des dispositions prises pour garantir l'indépendance de la commission de régulation de l'électricité figurant dans le projet de loi électrique.

Ce point essentiel rappelé, se pose la question de savoir si il faut créer une instance compétente spécifique pour le gaz ou si elle doit être fusionnée avec l'instance de régulation de l'électricité.

Notre assemblée est tout à fait sensible à l'idée que les logiques et concepts qui sont applicables à l'électricité et au gaz sont pour une large part différents. Néanmoins, dans un souci d'efficacité du système, notre assemblée incline pour une structure unique : une commission de régulation de l'électricité et du gaz, comportant deux sections séparées, compétentes dans chacun des domaines. Il lui apparaît, en effet, que la multiplication d'instances n'est pas, et de loin, le meilleur moyen de faire valoir son point de vue – voire de l'imposer dans les faits – tant à l'administration qu'aux parties.

4.3. Des instances représentatives des acteurs du secteur

Le Conseil économique et social attache une grande importance à ce qu'aux côtés de l'autorité de régulation, et sans empiéter sur ses prérogatives pas plus que sur celles des pouvoirs publics – des instances représentatives de tous les acteurs du secteur puissent disposer d'une large information, d'une capacité de consultation et d'avis. Il peut s'agir du Conseil supérieur de l'électricité et du gaz, dont les missions devraient être réactualisées, et qui devrait être saisi à intervalles réguliers du rapport du régulateur, de l'observatoire national et des observateurs régionaux prévus dans le projet de loi électricité et dont la vocation serait élargie au gaz.

Par ailleurs, outre l'information et la consultation régulière du Parlement, le Conseil économique et social apprécierait d'être saisi tout aussi régulièrement – ainsi que les Conseils économiques et sociaux régionaux pour ce qui les concerne – de l'état d'évolution du paysage énergétique, en particulier gazier, afin de formuler ses avis et suggestions.

CONCLUSION

Le secteur gazier connaît dans cette dernière partie du siècle des mutations importantes, tant technologiques et économiques que sociétales. Saisir l'occasion de la transposition en droit interne de la directive européenne sur le gaz pour procéder aux évolutions nécessaires, constitue une légitime et opportune ambition.

L'objectif est clair : avec la même efficacité qu'il l'a fait hier, le secteur gazier français doit être demain en mesure de servir les intérêts du pays, en faisant face avec succès à la concurrence internationale, tout en assumant des missions consolidées de service public. Ceci passe, notamment, par le développement d'un secteur public capable de remplir des missions enrichies et ouvert aux partenariats nécessaires.

La démarche doit être confiante. La France dispose d'atouts de grande valeur : des opérateurs gaziers efficaces, en premier lieu Gaz de France, des équipements de qualité, un solide potentiel technologique ; des personnels motivés et expérimentés. Il est vrai que l'absence de ressources sur le territoire national lui pose problème, mais des solutions pertinentes peuvent et doivent être trouvées.

Il ne s'agit pas d'entrer à reculons dans un avenir non désiré pas plus que de se lancer à l'aveugle dans une aventure coûteuse. Dès lors, la démarche doit être offensive. La modernisation du secteur gazier peut être un exemple de combinaison réussie entre, d'une part, la souplesse du marché et, d'autre part, les garanties, indispensables dans un tel secteur d'activité, apportées par l'intervention publique au service de la collectivité nationale. Tel est le sens général des propositions que formule le Conseil économique et social.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....194

Ont voté pour.....177

Se sont abstenus.....17

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 177

Groupe de l'agriculture - MM. Baligand, Ballé, de Beaumesnil, Jean-Pierre Boisson, Bros, Bué, Mme Chézalviel, MM. Coste, De Rycke, Ducroquet, Giroud, Guyau, Hervieu, Lemétayer, Louis, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Patria, Raoult, Rigaud, Rousseau, Stéfani, Szydowski, Thévenot.

Groupe de l'artisanat - M. Arianer, Mme Bourdeaux, MM. Buguet, Delmas, Gilles, Kneuss, Lardin, Perrin, Teilleux.

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

Groupe de la CFDT - Mmes Azéma, Battut, Briand, MM. Bury, Capp, Mme Coeurdevey, M. Denizard, Mme Lasnier, MM. Lorthiois, Mennecier, Moussy, Mmes Paulet, Pichenot, MM. Quintreau, Rousseau-Joquet, Vandeweeghe.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Bonissol, Chaffin, Fournier, t'Kint de Roodenbeke, Sappa, Terrien, Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Faki, Naulin, Michel Picard, Wéber.

Groupe de la CGT-FO - M. Bailleul, Mme Biaggi, MM. Bouchet, Caillat, Dossetto, Gamblin, Gaudy, Grandazzi, Mme Hofman, M. Jayez, Mme Monrique, MM. Pinaud, Roulet, Sohet.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Courtois, Ducrotté, Gonnard, Grave, Philippe Mangin, Marquet, Jacques Picard, Verdier.

Groupe de l'outre-mer - MM. Aboubacar, Gata, Pen, Mme Tjibaou.

Groupe des entreprises privées - MM. Bernard Boisson, Cerruti, Chesnaud, Michel Franck, Pierre Gauthier, Ghigonis, Gilson, Gorse, Lebrun, Leenhardt, Marcon, Noury, Pellat-Finet, Pinet, Séguy, Didier Simond, Sionneau, Talmier, Tardy, Trépant, Veysset.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Bailly, Mme Bouzitat, MM. Brunel, Careil, Chauvineau, Gadonneix, Martinand, Vial.

Groupe de l'UNSA - MM. Andreau, Barbarant, Masanet.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - M. Cariot, Mme Rastoll, M. Reucher.

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

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bennahmias, Bichat, Bonnet, Brard, Mmes Braun-Hemmet, Brunet-Léchenault, MM. Camoin, Cannac, Debout, Dechartre, Dondoux, Duharcourt, Mme Elgey, M. Fiterman, Mme Anne-Catherine Franck, M. Ghayet, Mme Guilhem, MM. Jeantet, de La Loyère, Mmes Le Galiot-Barrey, Lindeperg, MM. Mékachera, Motroni, Navarro, Pasty, Piazza-Alessandrini, Didier Robert, Mme Rossignol, MM. Roussin, Schapira, Souchon, Steg, Mme Steinberg, MM. Taddei, Teulade, Mme Wiéviorka.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Salustro.

Groupe de l'UNAF - MM. Billet, Boué, Bouis, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Marcihacy, M. de Viguerie.

Se sont abstenus : 17

Groupe de la CGT - MM. Alezard, Andouard, Mmes Brovelli, Crosemarie, MM. Decisier, Demons, Mme Duchesne, MM. Forette, Larose, Le Duigou, Manjon, Masson, Moulin, Muller, Potavin.

Groupe des personnalités qualifiées - Mmes Garcia, Pailler.

DÉCLARATIONS DES GROUPES

Groupe de l'agriculture

Le gaz est une source d'énergie de première importance, acceptée par tous. Il est vrai que ses atouts sont nombreux : c'est une énergie propre, dont les réserves connues sont abondantes et qui se révèle d'une grande souplesse d'exploitation et de distribution. Avec lui, le continent européen dispose d'une ressource alternative aux hydrocarbures qui compense sa faiblesse en ce domaine. Il n'est donc ni étonnant ni indifférent que l'Union européenne ait décidé de regarder et d'ouvrir à la concurrence le marché gazier.

Pour autant, et afin de connaître une efficacité maximale, cette volonté d'ouverture doit être conciliée avec nos propres impératifs et tenir compte des caractéristiques même de notre économie. Le secteur agricole est très attentif à cette question, qui demeure pour lui d'importance. C'est pourquoi, il souhaite particulièrement insister sur les deux points suivants :

- la transposition de la directive européenne en droit interne devrait être l'occasion d'une relecture de l'organisation du marché du gaz en France et des dysfonctionnements graves qu'elle induit. Le secteur agricole, notamment, souffre de nombreuses discriminations qui ne sont plus acceptables. L'existence d'un double prix du gaz été/hiver, le poids excessif des taxes qui renchérit le coût de l'énergie (fiscalité en outre variable avec l'importance de la consommation de gaz) et le niveau maintenu artificiellement trop élevé de la source d'énergie (au regard de ce qui est pratiqué chez nos principaux partenaires européens) sont un frein puissant à la compétitivité de plusieurs secteurs agricoles (ex : serres) ou agroalimentaires. Au moment où la croissance s'affermite et où la demande adressée aux entreprises augmente, il conviendrait que ces dernières puissent mieux s'affranchir de leurs contraintes externes.

- le gaz est un outil de développement, qui doit demeurer au service de l'économie et des entreprises (et partant, des emplois). L'ouverture du marché du gaz à la concurrence ne doit pas remettre en cause les principes fondamentaux qui régissent, à la satisfaction générale, l'organisation des services publics en France. Le secteur gazier, quel que soit la forme qu'il revêtira, doit demeurer en mesure d'assumer les missions consolidées de service public décrites dans le Livre blanc du gouvernement, sans les sacrifier sur l'autel des profits immédiats ou ponctuels. Il doit pouvoir répondre à l'ensemble des besoins domestiques de l'ensemble de la population. Cela exigera probablement un maillage plus dense du territoire et donc une extension du réseau de desserte particulièrement dans le monde rural. Certaines régions excentrées souffrent déjà suffisamment de leur situation géographique pour ne pas, en plus, être écartées des grands réseaux de service public de fourniture de l'énergie. Il en va là de l'égalité même des citoyens face au service public.

L'avenir de la filière gazière tient dans ce double défi, qui est aussi un double levier d'action et de modernisation.

Groupe de l'artisanat

Au-delà de la satisfaction d'être saisi à nouveau sur la transposition d'une directive européenne, le groupe de l'artisanat constate une certaine évolution des mentalités puisque la France a pu faire valoir la spécificité de l'activité gazière de notre pays avec sa notion de service public et réaffirmer le principe de progressivité dans l'ouverture au marché.

La rareté des ressources françaises en gaz naturel et le poids croissant des grands groupes internationaux, rendent urgente la préparation, dès à présent, des opérateurs nationaux à remplir leurs missions de service public et affronter la concurrence mondiale.

S'agissant des missions de service public, en tant qu'utilisateurs de la source d'énergie, le groupe de l'artisanat est attaché à voir confortés dans la loi, les principes d'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire, de qualité et continuité des approvisionnements au meilleur coût, dans le respect des prescriptions environnementales, ceci, bien sûr, quelque soit l'opérateur.

Partageant l'élargissement du concept de sécurité des approvisionnements à celui des installations, au regard de leur vétusté, le groupe de l'artisanat est favorable au renforcement des normes et à la mise en place d'un contrôle réglementé de tous les branchements, accompagné d'une liberté de choix du client en matière de réalisation des travaux, tout en faisant appel à la solidarité nationale pour les plus démunis.

Concernant l'ouverture à la concurrence, l'organisation actuelle du marché et plus particulièrement l'équilibre existant entre les activités de l'entreprise publique Gaz de France et le tissu des 40 000 installateurs plombiers, chauffagistes, vont être bouleversés et appellent la vigilance des artisans quant aux modalités de sa réalisation.

Le fait que l'éligibilité dans la directive repose sur la notion de « clients ayant la capacité juridique de passer des contrats » a conduit le groupe de l'artisanat à introduire, dans cet avis, une précision évitant de faire entrer dans le champ de l'éligibilité, des sites dont la consommation finale serait inférieure à un seuil fixé par le législateur. Cette disposition qui devrait être reprise dans la loi, permettra, ainsi, d'éviter des dérives dommageables telles que celles de rendre éligibles des clients à sites multiples dont la consommation finale de certains peut être faible mais pour autant rendus éligibles par l'effet de « regroupement des commandes ».

Quant au développement des actions de Gaz de France aux clients non éligibles, la capacité d'offre, la position commerciale, les capacités financières, le contact direct et individuel avec chacun des consommateurs dont disposent Gaz de France, le mettent en position dominante et justifient la réticence des artisans quant à l'assouplissement du principe de spécialité lié à son objet social. C'est pourquoi, il a semblé utile de rappeler, dans cet avis, le rôle de l'observatoire de la diversification EDF/GDF, de demander à préciser son statut et ses missions et surtout de lui assigner celle de veiller à ce que Gaz de France n'assure pas la réalisation et l'entretien des installations intérieures.

Au-delà de ce souci de voir ainsi respectées les règles de la concurrence, c'est une préoccupation d'aménagement du territoire à laquelle le groupe de

l'artisanat fait référence, estimant important de prendre en considération, dans cet avis, l'indispensable préservation des équilibres économiques locaux et à travers eux, le maintien de l'emploi, de la formation et des services de proximité, que représentent les entreprises artisanales.

En dehors de ces mesures de précaution, le groupe de l'artisanat approuve l'orientation générale des propositions et, notamment, celle de voir renforcée la position de Gaz de France permettant ainsi, à travers un pôle public fort, de garantir l'ensemble des principes de service public.

La prise en compte des spécificités du secteur et la philosophie générale ont conduit à un vote favorable de cet avis.

Groupe des associations

Comme il avait déjà eu l'occasion de l'exprimer lors du débat sur l'avis relatif à l'organisation du marché extérieur de l'électricité, le groupe des associations, s'il estime opportun que le Conseil économique et social ait été saisi pour avis sur la transposition en droit interne de la directive concernée, eût préféré qu'il le fût également, au préalable, lors des débats ayant conduit à l'adoption de la dite directive.

Nous aurions en effet souhaité pouvoir analyser quels progrès réels représentaient la fin du monopole public et l'ouverture au marché, comment elles prétendent répondre mieux aux besoins de la population et aux exigences de l'intérêt général de la Nation et à son développement économique et social. Comment aussi éviter le risque que l'ouverture à la concurrence dans un marché mondialisé, fortement marqué par les concentrations et le jeu des fusions-acquisitions, ne conduise à substituer, dans certains cas, au monopole public un monopole privé de fait

Aujourd'hui, l'essentiel est décidé et nous n'avons plus à nous prononcer que sur les modalités de mise en œuvre à l'intérieur du cadre de permissivité ainsi tracé.

Cependant, et fort heureusement, l'avis nous semble réussir avec intelligence à mettre en valeur, à partir du livre blanc et dans le cadre réaffirmé de la prérogative des pouvoirs publics en matière de politique énergétique nationale, les axes essentiels d'une politique gazière qui, s'appuyant sur la modernisation et le renforcement de Gaz de France, permettent de concilier, à la fois, les principes d'ouverture au marché international et le respect des missions de service public par tous les opérateurs. Nous apprécions, notamment, l'engagement de l'avis qui, sous l'objectif du progrès et de la cohésion sociale du pays, émet des recommandations fortes sur l'impératif de l'emploi, l'aménagement du territoire et la solidarité, la conjugaison de l'économique et du social et la contribution française à l'émergence d'une authentique politique énergétique européenne.

Nous estimons d'un intérêt certain les analyses et propositions de l'avis touchant les missions et l'avenir de Gaz de France, dans sa responsabilité sur l'ensemble des métiers du gaz, permettant d'approcher l'offre globale multiservices et multiénergies, tout en respectant le rôle et la fonction aussi bien des petites entreprises que des collectivités locales et territoriales.

Par ailleurs, il conviendra d'assurer toutes les garanties empêchant que la notion de clients éligibles n'introduise pas un système dual défavorable aux clients non éligibles à qui il serait tentant de faire supporter les efforts consacrés aux conquêtes de marchés.

S'agissant de la fonction de régulation, nous nous rangeons à la proposition d'une structure unique de régulation de l'électricité et du gaz et aux dispositions visant à mieux associer et consulter les instances représentatives de l'ensemble des acteurs et des usagers. Dans cet esprit, nous partageons l'appel à la saisine régulière du Conseil économique et social et des Conseils économiques et sociaux régionaux sur l'état d'évolution du paysage énergétique dans lequel l'utilisation du gaz mérite d'être favorisée, ne serait-ce que du fait de son influence relativement moins négative sur l'environnement que celle d'autres ressources énergétiques.

Groupe de la CFDT

Le débat sur la future organisation gazière se situe dans un contexte de profondes mutations.

La conviction de la CFDT est que la concurrence internationale constitue une réalité et que toute tentation protectionniste sera non seulement inefficace mais préjudiciable à l'avenir des entreprises gazières françaises. Il ne faut donc pas entrer à reculons dans l'ouverture du marché. La concurrence internationale constitue une réalité. Toute tentation protectionniste serait non seulement inefficace, mais préjudiciable à l'avenir des entreprises gazières françaises.

Il s'agit bien, comme le souligne l'avis, « de s'adapter pour être plus efficace », « d'augmenter les capacités d'investissement et d'action » pour les opérateurs français, à commencer par Gaz de France. Dans cette logique, les alliances et partenariats que pourra nouer ou approfondir Gaz de France sur l'ensemble de la chaîne énergétique, production comprise, seront essentiels. Cela passe par un renforcement de la relation EDF/Gaz de France mais aussi par le développement de partenariats avec les pétroliers français et européens.

Pour la CFDT, l'ouverture du marché gazier, à l'instar de celui de l'électricité, nécessite la mise en place d'instruments de régulation.

Les prérogatives de l'Etat dans la définition et le contrôle d'une politique énergétique, prenant en compte le long terme et les intérêts nationaux, doivent être réaffirmées. Elles touchent en particulier à la sécurité d'approvisionnement, à la maîtrise de l'énergie, à la garantie d'accès, en toute circonstance, des clients non éligibles, à la protection de l'environnement. C'est aussi à l'Etat de définir par la loi les missions de service public et les règles, comme la péréquation tarifaire, applicables à tous les opérateurs publics et privés.

La CFDT se prononce donc pour une démarche de régulation. Une partie de cette régulation devrait se situer au niveau européen. C'est, en particulier, vrai pour conforter la sécurité des approvisionnements et sur les questions d'environnement dans la mesure où de nombreuses formes de pollution ne connaissent pas les frontières. Une place doit enfin être reconnue à la société civile, aux côtés d'une instance de régulation autonome et transparente.

L'esprit de ces orientations se retrouve dans l'avis. Plusieurs propositions du groupe CFDT y sont reprises. Une définition plus précise de la place de la cogénération, le principe d'une convention de branche énergie couvrant l'ensemble des salariés du secteur, l'instauration d'un accès minimum à l'énergie, pour tous, sous la forme d'un « chèque énergie », outil de lutte contre l'exclusion, doivent être étudiés.

A ces quelques réserves près, le groupe de la CFDT approuve l'orientation générale du texte proposé par le rapporteur. Il insiste en particulier sur la dynamique de la conclusion : « une démarche confiante et offensive ».

La CFDT a voté l'avis.

Groupe de la CFE-CGC

L'avis présente un constat exhaustif de la situation du secteur en France et en Europe et des enjeux de la politique gazière pour l'ensemble de la politique énergétique nationale.

Il définit les conditions à même de permettre une transposition réussie de la directive européenne en droit interne, mais son grand mérite, selon le groupe de la CFE-CGC, est bien de ne pas s'arrêter là, de mettre en évidence les voies et moyens d'une modernisation et d'un renforcement de son organisation.

Pour le groupe de la CFE-CGC, le développement du secteur et de l'opérateur principal, Gaz de France, est lié à la fois à leur capacité d'offrir une énergie abondante et bon marché, des services à forte valeur ajoutée en sus de la délivrance de cette énergie, d'assurer sa compétitivité parmi l'ensemble des sources énergétiques sur le territoire national et également à l'exportation, mais également aussi de répondre aux besoins sociaux du pays, en termes de satisfaction des besoins énergétiques de ses clients et de créations d'emplois directs et indirects.

Le groupe de la CFE-CGC a été sensible aux positions prises par l'avis sur le rôle du service public et particulièrement des pouvoirs publics concernant la sécurité des approvisionnements et des installations, et le problème de l'accès des tiers au stockage.

Le groupe a voté l'avis.

Groupe de la CFTC

Compte tenu de l'importance stratégique de nos besoins énergétiques et de notre situation de grande dépendance par rapport aux ressources, il nous paraît nécessaire que la transposition dans le droit national de la directive européenne relative à l'organisation du marché du gaz soit l'occasion d'un large débat qui permette de redéfinir ou préciser les objectifs essentiels de notre politique énergétique. Elle devra, également, permettre aux acteurs de l'organisation gazière française de valoriser leurs atouts spécifiques et d'améliorer leur efficacité et leur compétitivité, tant sur le territoire national qu'aux niveaux européen et mondial.

L'objectif d'assurer la continuité et la sécurité des approvisionnements apparaît essentiel. Des règles devront être définies visant à maîtriser, voire contrôler, les conditions d'accès de tiers au réseau et aux stockages.

La politique gazière doit, également, contribuer à un développement équilibré du territoire, au progrès et à la cohésion sociale. Dans ce domaine, le savoir-faire acquis dans la filière énergétique est un atout de première importance et constitue un élément de promotion de la technique française.

Pour la grande majorité des consommateurs et, en particulier, les consommateurs « captifs », le gaz est un produit de première nécessité. Pour tous les distributeurs, l'obligation de respecter un certain nombre de contraintes de service public devrait être consignée dans un cahier des charges.

Les missions du service public du gaz devront, elles-mêmes, être précisées et confortées. Parmi ces missions, il convient de mettre l'accent sur la sécurité, notamment dans le cadre des actions de solidarité.

La loi devra reconnaître et conforter le rôle prépondérant et la situation particulière de Gaz de France dans l'organisation gazière de notre pays. Gaz de France doit pouvoir exercer la totalité des métiers de gazier et nouer des alliances et partenariats appropriés. Si l'ouverture du capital de Gaz de France devenait nécessaire, le groupe de la CFTC estime qu'en tout état de cause l'Etat français devrait rester actionnaire majoritaire.

Le bon fonctionnement de la future organisation gazière dépendra de la mise en place d'un système de régulation efficace et incontestable, autonome par rapport aux parties et aux fonctions de l'Etat. Le groupe de la CFTC approuve la proposition d'une structure unique comportant deux sections séparées pour le gaz et l'électricité. Parallèlement, un système de régulation propre au secteur des hydrocarbures devrait être mis en place.

Les évolutions de l'organisation gazière et les progrès économiques et sociaux qui en résulteront dépendront aussi de la motivation, de l'esprit d'initiative et de l'exercice des responsabilités des personnels du secteur, dans la mesure où ils auront été associés à la réflexion, à la concertation et dans l'action.

De même, le groupe de la CFTC approuve la proposition d'élargir l'information et la concertation à des instances représentatives des acteurs du secteur, des consommateurs et des collectivités territoriales.

Le groupe de la CFTC a voté l'avis.

Groupe de la CGT

L'extrême brièveté du délai imparti au Conseil économique et social a limité l'étendue des auditions souhaitées. Il n'en reste pas moins que cet avis se situe dans un contexte difficile :

- l'évolution récente du secteur gazier, déjà marqué par une large ouverture à la concurrence et à l'intervention d'acteurs privés, notamment depuis la loi du 2 juillet 1998 ;
- les inquiétudes suscitées par certains rapports en cours de réalisation, et les diverses déclarations évoquant l'ouverture massive du capital de Gaz de France, voire sa transformation en société anonyme ;

- les dernières prises de position publiques tant au Sénat, qu'au cours des deuxièmes assises parlementaires sur l'énergie.

Ce contexte qui soulève de fortes craintes parmi les personnels a conduit notre fédération nationale des mines et de l'énergie à appeler les salariés et usagers à intervenir.

Cela étant, l'avis porte en lui des points forts :

- l'affirmation du besoin d'une politique énergétique nationale déterminée par le gouvernement et le Parlement ;
- l'enjeu de la sécurité d'approvisionnement qui doit reposer d'abord sur la poursuite de contrats à long terme ;
- l'importance donnée aux questions de sécurité, en amont et en aval du compteur de l'utilisateur, même si nous aurions souhaité en ce domaine des préconisations plus précises ;
- le souhait du développement de la recherche dans ce secteur, question étrangement oubliée par la directive comme par le livre blanc ;
- et surtout, la position très claire prise sur le statut de Gaz de France qui doit rester « une entreprise publique intégrée », ce qui n'exclue pas, bien au contraire, des partenariats, aux formes multiples, en priorité avec Electricité de France. L'avis avance l'idée d'un pôle public énergétique, et à conforter le besoin de garanties sociales, apportées par l'actuel statut ;
- la solidarité pour les usagers domestiques en situation de précarité, pour lesquels l'énergie est aussi vitale que l'eau ou le logement, devant reposer sur les dispositions de la loi d'orientation de 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

L'avis insiste sur le respect de la progressivité du calendrier, autorisée par la directive, question essentielle pour permettre de tirer un bilan et de préparer la négociation des mesures devant intervenir après 2008.

L'avis émet, à juste titre, des réserves sur l'accès des tiers aux stockages, même si la position aurait pu être plus nettement inscrite. Nous sommes en revanche plus réservés sur la proposition de transfert immédiat aux transporteurs de la propriété des réseaux, dans la mesure où les premières concessions ne viendront à échéance qu'à l'horizon 2010.

La CGT marque un point de désaccord substantiel, concernant l'extension des activités de production de l'établissement public Gaz de France. Nous partageons l'intérêt, pour un opérateur gazier intégré, d'avoir « un pied dans la production », ne serait-ce que pour en maîtriser la technologie et pour ajouter aux possibilités de diversification de son approvisionnement. Mais on ne peut penser que Gaz de France pourrait acquérir une taille notable en ce domaine, compte tenu des investissements considérables nécessaires : sauf à entrer dans une démarche d'ouverture au capital privé et, à terme, d'absorption par un ou des groupes pétroliers. Ce n'est pas la stratégie que nous soutenons.

Ainsi l'avis comporte de nombreux aspects positifs, qui doivent être repris dans l'élaboration du projet de loi sur la future organisation gazière française, et mis en oeuvre avec la volonté politique nécessaire. Le contexte montre que cela

n'ira pas de soi. Aussi la CGT appelle à la vigilance et à l'action de tous ceux, personnels, usagers, parlementaires et élus locaux, qui sont attachés au développement d'une véritable indépendance énergétique du pays.

Pour marquer l'ampleur de cet enjeu, et la gravité des éléments évoqués plus haut, le groupe de la CGT s'est abstenu.

Groupe de la CGT-FO

La CGT-FO souligne la logique libérale que sous-tend la directive européenne sur le gaz. Celle-ci reste fondée sur le dogme, jamais démontré, selon lequel l'ouverture à la concurrence constituerait un bienfait pour les usagers. Ce faisant, elle rompt avec notre modèle traditionnel français du service public et, notamment, le principe de l'égalité de traitement entre tous les usagers.

Pourtant, plusieurs raisons auraient pu modifier l'approche retenue sur le gaz.

D'abord, il y a l'immense satisfaction des usagers du service public de l'énergie. 93 % sont satisfaits d'EDF et de Gaz de France. Est-on vraiment sûr qu'en modifiant les principes sur lesquels reposent notre service public républicain, les Français resteront aussi satisfaits dans le nouveau cadre qui se dessine ? Il n'est que de voir l'engouement des communes qui veulent être desservies par Gaz de France. Alors, pourquoi changer ?

Ensuite, la dépendance croissante de l'Europe dans le domaine des approvisionnements devrait s'accroître face à des vendeurs organisés sous forme de monopole. On risque alors de créer un déséquilibre, au détriment des acheteurs, en amenant Gaz de France dans une concurrence qui ne s'impose pas.

De plus, alors que le traité d'Amsterdam prévoit, dans un nouvel article 16, l'existence et la promotion des services économiques d'intérêt général, terminologie européenne pour les services publics, on ne peut que constater, pour le regretter, que cela n'a aujourd'hui pas infléchi d'un iota l'attitude des autorités Bruxelloises qui continuent à ne mettre en avant que la libre concurrence.

Par ailleurs, nous continuons à penser qu'il est illogique de commencer à ouvrir le marché de l'énergie alors que le Parlement ne débattera d'un programme énergétique qu'en 2002.

Ces considérations étant faites et dans le cadre d'une ouverture à la concurrence qui nous est aujourd'hui imposé, nous considérons que l'avis présenté par le rapporteur tente au maximum de préserver l'entreprise publique Gaz de France et le service public. Un certain nombre de nos amendements ont été pris en compte et nous nous en félicitons.

Il reste une hypothèque importante : le statut du Gaz de France.

Pour la CGT-FO, Gaz de France doit rester un établissement public à caractère industriel et commercial et non pas devenir une société anonyme marquant la fin du service public, comme le souhaitent les penseurs libéraux.

De même, personne ne peut croire un seul instant que la transformation de Gaz de France en S.A. n'aurait pas d'incidences sur le statut du personnel et le régime spécial des retraites. Enfin, rien dans la directive n'impose une transformation de statut de Gaz de France en S.A. et chacun a pu constater que

Gaz de France s'était développé considérablement ces dernières années en restant établissement public. Personne ne peut, au demeurant, croire un seul instant que l'entrée des pétroliers dans le capital d'un Gaz de France transformé en S.A. ne se traduirait pas très rapidement par une privatisation totale de Gaz de France et son éclatement.

Cependant nous reconnaissons que le rapporteur a repris les arguments que nous avons présentés en section.

Comme nous, il considère aujourd'hui qu'il serait dangereux que les stockages souterrains entrent dans l'accès des tiers au réseau, détruisant ainsi la compétitivité de Gaz de France. Comme nous, il observe qu'une autorité de régulation, commune à EDF-Gaz de France serait un gage de plus grande efficacité. Comme nous, il pense que la démocratisation du secteur passe bien par le rôle de contrôle et de débat de toutes les composantes, sur les rapports entre l'organisme de régulation et le conseil supérieur de l'électricité et du gaz, notamment.

En revanche, nous avons quelques différences d'appréciation sur le pôle qui pourrait être constitué par EDF-Gaz de France et les pétroliers. Nous préférierions que les investissements pratiqués dans le domaine de la production le soient dans le cadre d'une filiale qui n'aurait pour seul objectif que de traiter de la production.

De même, nous restons opposés à toute participation du personnel à l'élaboration et la mise en oeuvre des orientations de gestion de l'entreprise. Nous voulons rester dans notre rôle de syndicalistes et donc demeurer un contrepois et non des gestionnaires.

A l'inverse, nous avons pu constater que l'avis a su reprendre deux éléments importants de nos préoccupations que sont l'existence d'un établissement public fort et d'un statut du personnel confirmé.

Prenant en compte cette prise de position et l'acceptation d'un amendement, le groupe CGT-FO a voté positivement le projet d'avis.

Groupe de la coopération

L'avis répond à la nécessité de concilier deux notions inscrites dans la directive communautaire : la pérennisation du service public et l'ouverture à la concurrence qui permettra au législateur de prendre en compte une triple préoccupation :

- L'ouverture du marché à la concurrence : les opérateurs français sont capables d'en bénéficier pleinement s'ils développent, comme ils le font, des stratégies offensives et gagnent constamment en efficacité et productivité.
- Le maintien des spécificités françaises qui ont fait leurs preuves dans un domaine aussi vital que celui de l'énergie, au service des entreprises et de leur compétitivité et pour la satisfaction des attentes des consommateurs particuliers, en offrant sécurité d'approvisionnement et fiabilité. Cependant, il faudra aux opérateurs français et plus encore au

plus important d'entre eux, s'adapter à l'environnement économique qui change vite.

- La contribution à l'indépendance énergétique de l'Union européenne en consolidant celle de la France par la sécurisation des approvisionnements, donc l'accès à la ressource qui est hors d'Europe à 95 %, en développant une stratégie d'alliances, en favorisant une politique de stockage et de recherche-développement. Pour atteindre ces objectifs, il faut se mettre en capacité de réunir des moyens financiers car la concurrence qui s'ouvre sur le marché européen est rude.

Par ailleurs, il paraît nécessaire que les entreprises de ce secteur deviennent des opérateurs multiénergies et multiservices, car la demande du client ira de plus en plus vers une demande clé en main par l'intermédiaire d'un interlocuteur unique. Il est important que cet aspect soit parfaitement souligné et que le législateur le prenne en compte.

La loi du marché ne peut et ne doit cependant pas tout régler. Il revient, dans un domaine aussi stratégique, à la puissance publique de mettre en place une régulation efficace et juste afin que soient satisfaites, par tous, les obligations de services publics et que les équipements nécessaires au développement de toutes les régions françaises puissent être poursuivis et ainsi favoriser l'emploi et l'aménagement du territoire.

Groupe des entreprises privées

Nous tenons à saluer le rapporteur pour la qualité et la portée de son travail. Il a su, au-delà des simples réponses aux questions posées par le livre blanc, dégager les grandes perspectives du futur régime gazier français.

La donne a changé : l'industrie gazière est devenue mature, les marchés se sont internationalisés et l'économie de pénurie a fait place à une économie de marché, fondée sur la multiplicité des acteurs et l'abondance des ressources.

Le groupe souhaite attirer l'attention sur quatre aspects qui lui paraissent fondamentaux : la sécurité de l'approvisionnement de notre pays, la satisfaction du client, la nécessité pour notre économie d'un coût d'accès au gaz compétitif grâce à des règles concurrentielles équitables, et celle de transformer Gaz de France en un acteur efficace du secteur concurrentiel.

L'avenir réside en effet dans l'intervention de multiples entreprises à caractère international qui, bien évidemment, doivent bénéficier d'un environnement réglementaire qui ne les handicape pas par rapport à l'opérateur public dominant.

Par ailleurs, la logique de l'« usager » a vécu. Le consommateur de gaz est devenu un client à part entière. C'est particulièrement vrai du consommateur industriel. La loi de libéralisation du marché du gaz doit donc favoriser l'émergence d'offres multiénergies, assorties de prestations de service de qualité, notamment en matière de sécurité.

Nous souscrivons également pleinement à ce que les clients éligibles puissent accéder aux capacités de stockage, et tirer ainsi partie de la saisonnalité des prix, sous réserve que les opérateurs privés soient placés en position de

concurrence équitable. A cet égard, il faudra veiller à protéger les clients du service public contre tout risque de voir les opérateurs utiliser les ressources qu'ils tirent du secteur public pour soutenir leur activité sur le secteur concurrentiel.

Enfin, il est opportun de rappeler que le secteur gazier évolue aussi dans une économie en voie de mondialisation rapide : pour être compétitifs, les acteurs doivent être largement intégrés et de taille internationale. Le statut d'établissement public conféré en 1946 à Gaz de France n'est plus adapté à cette situation. Gaz de France doit, pour se développer, passer rapidement des alliances stratégiques, se placer dans les mêmes conditions juridiques que ses partenaires et procéder à des ouvertures de son capital.

L'avis ayant envisagé positivement ces quatre objectifs prioritaires, le groupe des entreprises privées l'a soutenu par un vote favorable.

Groupe des entreprises publiques

Le groupe des entreprises publiques félicite le rapporteur qui a su, dans un délai très bref, nous présenter un projet d'avis complet, précis, détaillé.

La nouvelle organisation gazière à élaborer devra concilier deux grands objectifs :

- mettre en œuvre les conditions d'une concurrence effective et transparente pour la fourniture des consommateurs dits « éligibles » ;
- renforcer et moderniser le développement du service public du gaz.

A ces deux objectifs, nous souhaiterions qu'il en soit ajouté un troisième : celui de l'ambition industrielle.

En effet, Gaz de France, entreprise publique de service public et aujourd'hui principal acteur du secteur gazier français, va se trouver au cœur de cette réorganisation et il est de l'intérêt de notre pays et de nos concitoyens, qu'elle puisse développer ses activités et devenir un grand opérateur de taille européenne. C'est souhaitable et c'est possible. Pour réussir cette transition, un certain nombre de conditions doivent être remplies.

Tout d'abord, il faut que la nouvelle organisation gazière clarifie et renforce le service public. Les missions de service public dont seront chargés Gaz de France et les autres opérateurs gaziers devront être précisément définies et délimitées. Les conditions de financement de ces missions devront être clarifiées et pérennisées, si nécessaire, afin de ne pas pénaliser les entreprises qui en seront chargées.

Ensuite, pour le secteur ouvert, il faut assurer une concurrence loyale et transparente entre tous les fournisseurs. Les règles du jeu doivent être les mêmes pour tous.

La création d'un marché intérieur européen du gaz naturel implique que toute entreprise qui ambitionne de s'assurer une croissance pérenne doit acquérir une dimension au moins européenne. Gaz de France n'échappera pas à cette règle et devra se doter des moyens de lutter à égalité avec les grands groupes énergétiques mondiaux. A cette fin, des alliances avec d'autres acteurs français et européens devront être conclues rapidement.

L'avis nous apparaît comme une réponse extrêmement pertinente à cette problématique. La synthèse du rapporteur ne renonce à aucun de nos principes fondamentaux et ses propositions devraient permettre tout à la fois :

- de renforcer et moderniser le service public du gaz en France ;
- d'assurer les conditions d'une concurrence équitable dans le secteur ouvert ;
- enfin, de permettre à notre pays de disposer d'opérateurs au niveau européen exerçant de façon intégrée les différents métiers du gaz.

Le groupe des entreprises publiques a voté l'avis.

Groupe de la mutualité

Le groupe de la mutualité considère que l'avis pose avec discernement la problématique de l'évolution de l'organisation gazière dans le cadre européen : elle consiste à satisfaire une demande croissante en assurant la meilleure productivité possible des facteurs de production, à inclure la compétitivité comme facteur de progrès du secteur sans cependant négliger l'objectif de l'emploi, de l'aménagement du territoire et les principes de la solidarité nationale.

L'avis exprime, avec la plus grande clarté, la nécessité de conjuguer l'économique et le social : les résultats économiques conditionnent naturellement la satisfaction des attentes sociales, mais la prise en compte de ces attentes, le sentiment de richesses non gaspillées et justement partagées, sont en retour, un puissant facteur de motivation et donc d'efficacité économique. Le groupe de la mutualité adhère à cette position et note que cette nécessité vaut pour l'ensemble de la société moderne dont le principal défi consistera à trouver les solutions qui assurent la synergie de ces deux aspects indissociables de la vie sociale. En matière gazière, cette nécessité s'exprime par le droit à l'énergie, qui passe, à la fois, par l'extension du réseau dans un cadre de mission de service public, et par la garantie de continuité de la fourniture.

Comme dans d'autres domaines, la mise en place de la concurrence et du marché doit s'entendre comme la volonté de préparer les entreprises d'intérêt général à conquérir des parts de marché sur la scène internationale, et Gaz de France dispose de nombreux atouts qui ont pour origine sa culture de service public. Sa capacité à participer à une démarche d'offre globale dans le domaine des services de l'énergie doit être encouragée, le développement du pôle public ne devant jamais être perdu de vue, car c'est lui qui est un facteur de cohésion, d'équilibre et de justice dans les guerres concurrentielles du secteur privé.

L'avis rappelle la nécessité impérieuse de mettre en place la fonction de régulation qui est le propre du service public. Le groupe de la mutualité approuve la proposition de confier cette fonction à une autorité indépendante de tous les partenaires, et de la renforcer par des procédures de participation de tous les acteurs du secteur au premier rang desquels il faut compter les usagers. Il approuve également la proposition que fait l'avis de consulter régulièrement le Conseil économique et social ainsi que les Conseils économiques et sociaux

régionaux, sur l'état de l'évolution du paysage énergétique. Le groupe de la mutualité a voté positivement.

Groupe des personnalités qualifiées

Mme Franck : « La directive "Gaz" a su échapper à l'écueil de la technocratie de certaines décisions communautaires en offrant un juste équilibre entre une nécessaire ouverture progressive du marché tout en garantissant aux Etats et, notamment, à la France, le respect de leurs spécificités nationales.

Malgré ce contexte favorable, le présent avis intègre d'indispensables corrections qui conjuguent efficacement l'économie et le social. Il invite à ce que les choix relatifs à la future organisation gazière privilégient l'emploi, la solidarité au profit des citoyens en situation précaire, la protection de l'environnement, les besoins des usagers et l'indépendance énergétique du pays. Et pour ce faire, le rôle et le fonctionnement de l'actuel principal opérateur français, Gaz de France, dont le statut n'a jamais gêné son développement, doivent être renforcés et adaptés.

Par ailleurs, on ne peut que se féliciter d'une part, de la place importante donnée à la définition des missions de service public et d'autre part, de la volonté de préserver et conforter Gaz de France dans son caractère d'entreprise publique intégrée, tout en l'incitant à nouer des alliances nécessaires à son développement.

Ainsi, sauf amendement venant dénaturer l'économie générale du texte, je voterai en faveur du projet d'avis. »

M. Jeantet : « L'excellent rapport de M. Fiterman montre combien il est possible de répondre aux défis de la mondialisation, aux impératifs du développement de l'Union économique européenne, tout en respectant des missions de service public et la notion de secteur public.

Le faible coût unitaire et les atouts "qualité" du gaz devraient faire progresser la demande. Or, parmi ces nouveaux consommateurs, une attention particulière doit être réservée aux usagers domestiques en situation précaire afin d'instaurer un véritable "droit à l'énergie pour tous". Gaz de France a donc une mission renforcée de service public, notion qui doit être repensée selon des normes respectant les besoins primordiaux des citoyens.

Néanmoins, cette préoccupation sociale ne doit pas empêcher Gaz de France, principal opérateur du secteur, de faire face aux nouveaux défis de la mondialisation du marché. L'entreprise doit pouvoir disposer d'une véritable stratégie industrielle et trouver des moyens efficaces de financement.

Il n'y a pas de croissance durable sans que des pôles de stabilité forts soient créés ou consolidés. Le secteur public doit être modernisé et adapté : ses capacités d'innovation encouragées, son statut d'entreprise publique conservé grâce à de nouveaux moyens d'appel à l'épargne, à la conclusion de nouveaux types d'alliances entre entreprises publiques et, éventuellement, à l'ouverture mesurée du capital.

Enfin, le secteur public sera pérennisé si les entreprises privées se placent en concurrentes loyales et sont soumises, elles aussi, à un certain nombre d'obligations liées au service public.

L'approche offensive et équilibrée de ce projet justifie mon vote favorable. »

Groupe des professions libérales

En saisissant le Conseil économique et social sur la future organisation gazière de la France, le gouvernement, en ce début de mandature, redonne à notre institution le rôle qui est le sien, à savoir contribuer à la définition et l'orientation des objectifs de notre politique économique et sociale. C'est avec talent que le rapporteur, M. Fiterman, s'est acquitté de cette mission en soumettant à notre réflexion un avis approfondi et concret sur les principes généraux et les modalités d'organisation qui doivent guider notre stratégie en matière de gaz naturel.

Il est, en effet, urgent de s'interroger sur notre conception des missions du service public, pour anticiper les mutations et mettre en œuvre les nécessaires adaptations, avant que nous y soyons contraints par des événements extérieurs. La perspective des négociations commerciales multilatérales nous rappelle que « les entreprises commerciales d'Etat », pour reprendre la terminologie de l'OMC, sont loin d'être universelles. Quel secteur public voulons-nous, et pour quels objectifs ? Qui, plus que notre assemblée, a vocation à réfléchir sur cette volonté collective ? C'est pourquoi, le groupe des professions libérales regrette que l'analyse ait écarté le statut de Gaz de France, même s'il comprend le souci légitime du rapporteur de rester fidèle au texte de la directive européenne.

En effet, notre groupe aurait aimé que la transformation de l'établissement public Gaz de France en société nationale fût débattue d'une façon approfondie. Il n'y a pas d'appui de principe à un statut plutôt qu'à un autre, puisque l'appartenance de Gaz de France au secteur public n'est pas remise en cause. Mais, il nous semble que, compte tenu des objectifs fixés par l'avis en matière d'offre globale et de développement international, auxquels nous souscrivons pleinement, il n'est pas opportun de conserver un statut qui n'est plus en phase avec la réalité.

De la même façon, et c'est le sens des amendements que nous avons proposés, le groupe des professions libérales aurait souhaité que l'avis insiste sur l'intérêt pour Gaz de France de rester avant tout un opérateur gazier. Le recentrage sur l'activité principale, l'abandon des conglomérats est une formule de plus en plus choisie par les entreprises, qui explique en partie le dynamisme de notre conjoncture. Comme pour l'ensemble du secteur public, la question de la « bonne gouvernance » est un enjeu central pour Gaz de France, et il faut y apporter des solutions originales et adaptées à l'entreprise, à la fois pour le cœur de ses activités actuelles et la réalisation de ses futurs métiers gaziers.

Ces considérations faites, qui sont plus des prolongements de la réflexion du Conseil économique et social, nous sommes globalement d'accord avec les orientations de la future politique gazière française. La séparation comptable des

activités gazières, l'instauration d'une structure unique de régulation pour le gaz et l'électricité sont autant de nécessités pour réussir la modernisation du secteur. Il importe que Gaz de France, comme bien d'autres entreprises de service public, trouve une place de premier rang dans la nouvelle donne européenne en s'adaptant aux règles nouvelles, voire en les anticipant. Tel est le véritable enjeu de la saisine et du travail louable du rapporteur. Le groupe des professions libérales a voté favorablement l'avis.

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF se réjouit que le Conseil économique et social soit associé au débat public initié par les pouvoirs publics, destiné à réfléchir sur les modes de fonctionnement de la nouvelle organisation gazière française. Le gaz joue un rôle croissant dans l'approvisionnement énergétique des ménages et des entreprises, et contribue à réduire les consommations de pétrole et de charbon, donc à diminuer les émissions de gaz à effet de serre.

Le groupe de l'UNAF soutient les propositions contenues dans l'avis, en particulier la nécessité d'efficacité pour satisfaire une demande croissante et au meilleur coût. Il insiste particulièrement sur les exigences qui doivent être celles du service public, définies et garanties par la loi. Concernant les usagers non éligibles, un tarif unique devrait être garanti par l'application du principe de péréquation, quel que soit le lieu de distribution.

Il est de la responsabilité de l'entreprise publique de garantir aux usagers une sécurité maximum, en conformité avec les normes en vigueur. Une attention particulière doit être apportée à l'utilisation du GPL qui peut présenter des risques, tant au niveau du transport et de la distribution, que de l'usage qui en est fait dans les véhicules. Les mêmes règles doivent être appliquées à tous les distributeurs. Pour l'application de ces normes, l'UNAF est en accord avec le principe de création d'une autorité indépendante pour le contrôle des installations, avant la mise en service d'une installation chez un particulier ou d'un réseau, ainsi qu'après un incident ou un accident.

De même, le groupe de l'UNAF soutient l'idée de la création, à côté de l'autorité de régulation - qui, comme pour l'électricité, doit être une structure administrative indépendante - et sans empiéter sur ses prérogatives, d'instances représentatives de tous les acteurs du secteur, parmi lesquelles doit figurer une représentation des organisations de consommateurs et des familles, dotée d'une capacité de consultation et d'avis.

Enfin, pour concourir à la cohésion sociale du pays, devrait être prévu un dispositif évitant la marginalisation des exclus, conformément aux dispositions de la loi du 29 juillet 1998, relative à la lutte contre les exclusions, et qui pourrait prendre la forme d'un fond de solidarité, comme il en existe pour l'électricité et parfois pour l'eau.

Au total, le groupe de l'UNAF, comme le rapporteur, estime que la définition et la mise en œuvre du secteur gazier français intégrant les données du contexte international, constituent une contribution forte à la politique énergétique commune européenne, à laquelle les consommateurs non éligibles doivent être étroitement associés.

Il se plaît aussi à souligner la qualité et la diversité des apports des différents partenaires sociaux dans le débat. Les familles usagères se retrouvent dans les propositions de l'avis. Le groupe de l'UNAF s'est donc prononcé en sa faveur.

Groupe de l'UNSA

Comme ce fut le cas pour l'électricité, la directive 98/30 du 22 juin 1998 fixe des règles d'organisation du marché intérieur du gaz.

Repenser l'ensemble du secteur gazier français présente deux enjeux : le devenir du service public (auquel nous sommes attachés) placé dorénavant en situation de concurrence et la préservation de toutes nos entreprises dans le secteur alors qu'elles devront faire face à des opérateurs puissants sur le plan mondial.

Les propositions formulées dans l'avis s'appuient sur une modernisation et un renforcement du service public. Le groupe de UNSA les partage et considère qu'elles sont de nature à permettre au secteur gazier français d'affronter la concurrence avec une chance de succès.

Par ailleurs, un équilibre devra être trouvé entre les intérêts du marché et ceux des petits clients, parfois en situation précaire, grâce aux missions de service public réaffirmées, impliquant toutes les entreprises du secteur et où le principe de solidarité trouve naturellement sa place.

La politique gazière doit demeurer la prérogative des pouvoirs publics. La future loi devra prendre en compte la dimension environnementale et avoir le souci majeur de l'approvisionnement ; c'est par une large diversification que la France parviendra à limiter les risques.

Le développement du secteur gazier doit contribuer à la prospérité du pays, mais aussi au progrès et à la cohésion sociale. Le groupe UNSA partage les recommandations de l'avis. La politique énergétique européenne apparaît aujourd'hui hypothétique. Le groupe fait observer que la solution se trouve certainement à cette échelle.

Gaz de France doit conserver son caractère d'entreprise publique intégrée et se mettre en situation d'exercer la totalité des métiers gaziers. Le groupe UNSA approuve les propositions faites, en particulier sur les métiers de transporteur et producteur.

Il approuve aussi, pour affronter la concurrence, l'alliance possible avec Electricité de France qui favoriserait une offre globale multiénergies. D'autres partenariats, souhaitables, sont conditionnés par l'existence de ce pôle public.

Pour ce qui est du statut des personnels de Gaz de France, l'UNSA souhaite qu'il demeure, y compris pour les nouveaux recrutés.

Enfin, le groupe est partisan d'un système de régulation comprenant une structure unique réunissant les secteurs de l'électricité et du gaz, organisée en deux sections compétentes dans chacun des domaines.

Enfin, le groupe UNSA accorde la plus grande importance à l'association au plus près du niveau de décision de tous les acteurs concernés.

Les propositions de l'avis allant dans le bon sens, le groupe UNSA et le représentant de la FGSOA ont voté l'avis.

