

N° 296

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

---

---

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 16 avril 2008  
Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 avril 2008

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

PRÉSENTÉE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *BIS* DU RÈGLEMENT,

- sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la **directive** 2003/54/CE concernant des **règles communes pour le marché intérieur de l'électricité** (E 3642),
- sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/55/CE concernant des **règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel** (E 3643),
- sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une **Agence de coopération des régulateurs de l'énergie** (E 3644),
- sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1228/2003 sur les **conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité** (E 3645),
- et sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1775/2005 concernant les **conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel** (E 3646).

Par MM. Ladislas PONIATOWSKI, Michel BILLOUT, Marcel DENEUX, Jean-Marc PASTOR, Daniel RAOUL, Henri REVOL et Bruno SIDO,

Sénateurs.

*(Renvoyée à la commission des Affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement).*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le mercredi 19 septembre 2007, la Commission européenne a rendu public une nouvelle série de mesures tendant à consolider l'unification des marchés intérieurs de l'électricité et du gaz, en poursuivant le mouvement de libéralisation entamé à la fin des années 1990 et en proposant un renforcement de la régulation de ces secteurs. Ce troisième « paquet énergie », se composant de deux propositions de directives et de trois propositions de règlement, s'inscrit dans le droit fil de la communication de la Commission du 10 janvier 2007, intitulée « Une politique de l'énergie pour l'Europe », dans laquelle celle-ci avait défini sa vision globale et à long terme des défis énergétiques auxquels l'Union européenne se trouvera confrontée au cours des prochaines années. Ce document avait ensuite fait l'objet d'une validation par le Conseil européen des 8 et 9 mars 2007 avec l'adoption d'un plan d'action pour les années 2007-2009.

**Le troisième « paquet énergie » ne constitue que l'un des volets de cette stratégie énergétique** puisqu'il ne concerne que les aspects ayant trait au fonctionnement des marchés intérieurs et à leur régulation. En effet, plus récemment<sup>1</sup>, la Commission a présenté un autre ensemble de mesures avec le plan « énergie-climat », qui a vocation à aménager le bouquet énergétique européen afin d'accroître le recours aux énergies renouvelables et de réduire les émissions de gaz à effet de serre de l'Union.

Suite à la présentation du « paquet énergie », votre commission des affaires économiques a décidé de créer un groupe de travail, composé des sept signataires de la présente proposition de résolution, chargé d'étudier les documents soumis à la discussion par la Commission européenne afin d'éclairer le Sénat. Ce groupe a ainsi procédé à des auditions en France et à plusieurs déplacements à l'étranger afin de prendre connaissance de la position de quelques Etats membres sur ce dossier sensible.

La proposition de résolution soumise à l'examen de votre assemblée constitue, par conséquent, le fruit de ces travaux. Ses auteurs forment des vœux pour que cette contribution au débat énergétique européen soit de nature à orienter et à appuyer les positions défendues par les autorités françaises, notamment dans la perspective d'un accord politique sur le « paquet énergie » qui pourrait intervenir lors du prochain Conseil de l'Union européenne des ministres de l'énergie.

---

<sup>1</sup> Le 23 janvier 2008.

## I. L'ÉMERGENCE D'UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE

Le 10 janvier 2007, la Commission européenne a présenté une communication sur la politique énergétique de l'Union européenne, dans le but de faire adopter par le Conseil européen une stratégie énergétique globale.

Ce choix relevait d'une démarche originale puisque, contrairement à son habitude, la Commission européenne -qui utilise d'ordinaire le droit d'initiative que lui confèrent les traités européens pour formuler des propositions législatives sous forme de directives ou de règlements- a soumis à la discussion une dizaine de documents stratégiques abordant l'ensemble des problématiques liées au secteur de l'énergie, comprenant notamment une stratégie énergétique globale, un rapport sur le marché intérieur de l'énergie, un plan d'interconnexions prioritaires, un rapport sur les biocarburants et un panorama de l'industrie nucléaire en Europe.

Dans le texte même de la communication<sup>1</sup>, la Commission européenne met en avant le fait que la politique énergétique européenne doit permettre d'atteindre trois objectifs fondamentaux :

– la **durabilité**. La consommation d'énergie étant responsable de 80 % des émissions de gaz à effet de serre de l'Union, il apparaît impératif, dans le cadre des accords internationaux sur le changement climatique, de réorienter la politique énergétique de l'Union afin de réduire ses impacts environnementaux ;

– la **sécurité d'approvisionnement**, dans un contexte de dépendance croissante de l'Union aux hydrocarbures importés ;

– la **compétitivité**, afin d'offrir aux consommateurs une énergie à des coûts raisonnables, dans le respect de l'objectif de durabilité et en incitant les actions en matière d'efficacité énergétique, sans obérer la capacité d'investissements des opérateurs.

La Commission a ainsi soumis à l'approbation du Conseil européen un plan d'action visant à transformer l'Europe « *en une économie à haut rendement énergétique et à faible taux d'émission de CO<sub>2</sub>* ». Ce plan d'action<sup>2</sup>, adopté par le Conseil européen de Bruxelles des 8 et 9 mars 2007, s'appuie sur cinq piliers respectivement consacrés au **marché intérieur** du gaz et de l'électricité, à la **sécurité d'approvisionnement**, à la **politique énergétique internationale**, à l'**efficacité énergétique et aux énergies renouvelables** et, enfin, aux **technologies de l'énergie**.

---

<sup>1</sup> Communication de la Commission au Conseil européen et au Parlement européen – Une politique de l'énergie pour l'Europe – COM(2007) 1.

<sup>2</sup> Annexe I des conclusions de la Présidence – Plan d'action du Conseil européen (2007-2009) : Une politique énergétique pour l'Europe – Bruxelles, les 8 et 9 mars 2007.

Sur la question du marché intérieur, le Conseil européen réaffirme tout d'abord la **nécessité de mettre en œuvre l'intégralité des directives en vigueur**, compte tenu de l'absence, cinq années après leur adoption, d'un marché européen unifié de l'énergie. Le Conseil reconnaît également les interactions existantes entre les décisions d'investissements et le cadre réglementaire, ce qui le conduit à souhaiter que l'élaboration et la mise en œuvre de toute nouvelle décision sur le marché intérieur soient conditionnées à son impact favorable sur les investissements.

Fort de ces analyses, le Conseil européen appelle notamment à :

– une **séparation effective** des activités d'approvisionnement et de production d'une part, et de la gestion des réseaux d'autre part, sur la base de systèmes de gestion de réseaux indépendants et régulés de façon appropriée garantissant l'égalité et la liberté d'accès aux infrastructures de transport, ainsi que l'indépendance des décisions en matière d'investissement en infrastructures ;

– une plus grande **harmonisation** des pouvoirs des régulateurs nationaux de l'énergie et le renforcement de leur **indépendance** ;

– la mise au point d'un mécanisme indépendant permettant aux régulateurs nationaux de **coopérer** et de prendre des décisions sur des **questions transfrontières importantes** ;

– la création d'un **nouveau mécanisme communautaire** pour les **gestionnaires de réseaux de transport** afin de mieux coordonner le fonctionnement des réseaux et leur sécurité ;

– une **meilleure protection des consommateurs**, notamment grâce à l'élaboration d'une charte.

Sur le fondement de ce mandat, la Commission européenne a élaboré plusieurs propositions de directives et de règlements pour mettre en œuvre les décisions du Conseil européen en matière de marché intérieur, qu'elle a présentées le 19 septembre 2007.

## **II. LA PRÉSENTATION DU TROISIÈME « PAQUET ÉNERGIE »**

Le troisième « paquet énergie » se compose de cinq propositions de texte :

– une proposition de directive modifiant la directive 2003/54 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité ;

– une proposition de directive modifiant la directive 2003/55 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel ;

– une proposition de règlement instituant une Agence de coopération des régulateurs nationaux de l'énergie ;

– une proposition de règlement modifiant le règlement n° 1228/2003 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité ;

– et, enfin, une proposition de règlement modifiant le règlement n° 1775/2005 sur les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel.

Sans entrer dans les détails de ces différents textes, comprenant pour certains des aspects très techniques, il est possible de présenter leurs principaux objectifs sous quatre grandes thématiques.

#### **A. LA SÉPARATION PATRIMONIALE**

La volonté affichée par la Commission européenne d'interdire la possession simultanée d'actifs dans le secteur de la production et du transport demeure encore aujourd'hui **le sujet le plus controversé et le plus débattu** du « paquet énergie ». Alors que les directives 2003/54 et 2003/55 imposent aux opérateurs énergétiques ayant des activités dans le domaine de l'approvisionnement ou de la production de séparer sur le plan juridique, en créant une filiale, leurs activités de transport, mais aussi de distribution, les propositions de directive franchissent une étape supplémentaire en offrant aux opérateurs énergétiques intégrés une alternative : une séparation patrimoniale complète (*ownership unbundling – OU*) de leurs actifs de **transport** ou la désignation d'un opérateur indépendant de système (*independent system operator – ISO*), chargé d'assurer les fonctions de gestionnaire de réseau de transport (GRT). **Ces deux options s'appliquent de la même manière aux opérateurs électriques et gaziers** dans la mesure où la Commission européenne estime qu'aucun argument convaincant ne justifie une différence de traitement entre ces deux secteurs.

S'appuyant sur les résultats des études sur la réalisation du marché intérieur de l'électricité et du gaz et sur les conclusions d'une enquête sectorielle en matière de concurrence<sup>1</sup>, la Commission européenne considère qu'il existe un « *danger de discrimination et d'abus quand les compagnies contrôlent à la fois les réseaux d'énergie et la production ou la vente, protégeant les marchés nationaux et empêchant la concurrence* ». Elle estime au surplus qu'une telle situation dissuade « *les compagnies intégrées verticalement à investir convenablement dans leurs réseaux, car plus elles augmentent la capacité du réseau, plus elles renforcent la concurrence qui existe sur leur "marché domestique", et plus elles font baisser les prix du marché* ».

La séparation patrimoniale complète, qui constitue la solution que la Commission préférerait voir mise en œuvre dans tous les pays membres, obligerait ainsi les opérateurs à se séparer de leur filiale chargée du transport d'électricité ou de gaz. A titre d'exemple, EDF serait tenue de vendre le capital de Réseau de Transport d'Electricité (RTE), dont elle possède aujourd'hui la totalité. De même, Gaz de France aurait l'obligation de céder

<sup>1</sup> Enquête menée en vertu de l'article 17 du règlement (CE) n° 1/2003 sur les secteurs européens du gaz et de l'électricité – COM(2006) 851.

ses actifs dans le domaine du transport de gaz naturel. Dans le modèle promu par la Commission européenne, l'entreprise d'un réseau de transport est désignée comme opérateur du réseau qu'elle possède et contrôle. En outre, aucune personne ou entreprise ayant un contrôle direct sur un opérateur de transport ne peut avoir un quelconque intérêt ou contrôle dans une entreprise de production, et réciproquement, sur l'ensemble du territoire européen, **cette clause interdisant même les participations minoritaires.**

Pour les Etats qui ne souhaiteraient pas mettre en œuvre cette solution, la Commission offre une solution de substitution avec l'*ISO*. Cette forme organisationnelle permet à l'entreprise intégrée de conserver la propriété des actifs du réseau de transport à condition que ceux-ci soient gérés par un GRT totalement indépendant de celle-là. Une réglementation et une surveillance adaptées doivent alors être définies pour garantir que le GRT demeure indépendant de l'entreprise.

S'agissant des **opérateurs de pays tiers**, les propositions de directives prévoient des mesures permettant de garantir qu'ils ne pourront investir ou prendre le contrôle de réseaux au sein de l'Union européenne que s'ils respectent les mêmes exigences s'appliquant aux opérateurs communautaires. Un dispositif interdit également que tout réseau de transport puisse être contrôlé par des « personnes » de pays-tiers, sauf en cas d'accord bilatéral préalable entre ce pays et la Communauté.

## ***B. LE RENFORCEMENT DE L'INDÉPENDANCE ET DES POUVOIRS DES RÉGULATEURS***

Les deux propositions de directives tendent par ailleurs à promouvoir une harmonisation des pouvoirs des régulateurs nationaux dans le domaine de l'électricité et du gaz. Selon les termes des propositions, les Etats membres auraient l'obligation de désigner une **seule autorité nationale de régulation**, ainsi que de vérifier et garantir son **indépendance** vis-à-vis de toute autre entité publique ou privée ou d'intérêts du marché. Les régulateurs seraient chargés du contrôle du respect, par les gestionnaires de réseau de transport et de distribution, des règles régissant l'accès des tiers aux réseaux, des obligations en matière de dissociation des activités, des mécanismes d'équilibrage, de gestion des congestions et des interconnexions. Ils devraient également procéder à l'évaluation des plans d'investissement des GRT ainsi qu'à la surveillance du degré d'ouverture des marchés et promouvoir une concurrence effective, en partenariat avec les autorités nationales chargées de la concurrence. Enfin, les autorités de régulation devraient être dotées de la **personnalité juridique**, bénéficier de l'**autonomie budgétaire** et disposer de ressources humaines et financières suffisantes pour s'acquitter de leurs obligations.

### ***C. LA CRÉATION D'UNE AGENCE DE COOPÉRATION DES RÉGULATEURS NATIONAUX***

Selon le projet de règlement dédié à cette question, une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie serait créée et chargée de compléter, au plan communautaire, les tâches des autorités de régulation nationales et de coordonner leurs missions. Elle serait plus particulièrement chargée du contrôle des activités des organismes européens de coopération des gestionnaires de réseaux. L'Agence serait composée :

- d'un conseil d'administration de douze membres, la première moitié désignée par le Conseil européen et la seconde par la Commission ;
- d'un directeur nommé par le conseil d'administration sur une liste d'au moins deux candidats établie par la Commission ;
- d'un conseil des régulateurs composé d'un représentant de chaque autorité nationale de régulation et d'un représentant de la Commission ;
- d'une commission de recours, indépendante des deux précédents organes, composée de six membres proposés par la Commission et nommés par le conseil d'administration.

L'Agence disposerait tout d'abord de **pouvoirs de décision sur le régime « régulateur » d'une interconnexion** reliant au moins deux Etats membres. Elle aurait également pour mission de contrôler les GRT en matière de coopération transfrontalière ainsi que les documents ayant un impact sur la sécurité d'approvisionnement, comme les plans d'investissements à dix ans ou les bilans d'adéquation offre-demande à long terme. Elle aurait par ailleurs un droit de regard sur des sujets touchant à la sécurité du système électrique, comme les règles de sûreté et les contrats de secours.

L'Agence aurait enfin pour tâche de **veiller à la bonne coopération entre régulateurs nationaux**, de les assister et de les guider dans leur mission d'application des directives. Cette expertise serait rendue possible par la remontée d'information obligatoire des autorités nationales vers l'Agence. Elle pourrait en outre informer la Commission européenne des manquements qu'elle constate dans sa mission de surveillance.

### ***D. L'AMÉLIORATION DE LA COOPÉRATION ENTRE OPÉRATEURS DE TRANSPORT***

Enfin, les propositions de la Commission européenne tendent à la création de deux organismes indépendants pour la coopération entre les gestionnaires de réseau de transport d'électricité et de gaz (Réseau européen des gestionnaires de réseaux de transport) pour assurer une gestion optimale et une évolution technique satisfaisante du réseau européen de transport.

Moyennant des adaptations liées aux spécificités de chaque secteur, les principales missions de ces organismes seraient :

– l'élaboration de « codes » commerciaux et techniques dans différents domaines comme le raccordement et l'accès au réseau, la sécurité et la fiabilité des réseaux ;

– le contrôle de la mise en œuvre de ces codes ;

– la coordination de l'exploitation des réseaux ;

– la planification des investissements ;

– la réalisation des études prévisionnelles hivernale et estivale sur l'équilibre offre/demande.

### **III. LES PRINCIPALES ANALYSES DU GROUPE DE TRAVAIL**

Votre groupe de travail souhaite tout d'abord souligner qu'il a pu, pour la conduite de ses travaux, bénéficier des analyses développées par la mission d'information créée par le Sénat au début de l'année 2007 sur la sécurité d'approvisionnement de la France, dont le rapport<sup>1</sup>, adopté à l'unanimité, a abordé en détail les principaux aspects de la politique énergétique communautaire. Cette mission, mise en place à la suite de la panne d'électricité du 4 novembre 2006 ayant plongé dans le noir quinze millions de foyers européens, a en effet analysé les dysfonctionnements potentiels d'un marché intérieur de l'énergie livré à une régulation purement concurrentielle et avancé des pistes de réflexion et des recommandations en matière de régulation. Dans le prolongement de cette initiative, votre groupe de travail a procédé à un certain nombre d'auditions ciblées et à plusieurs déplacements à l'étranger pour prendre connaissance des positions sur le « paquet énergie » des principaux partenaires de notre pays, mais aussi à Bruxelles pour faire le point avec des représentants de la Commission européenne.

Tout d'abord, il ressort de ces travaux et réflexions que le groupe de travail s'oppose, à l'unanimité, aux projets de la Commission tendant au démantèlement des opérateurs énergétiques en Europe, qui concerneraient notamment les deux entreprises nationales que sont EDF et GDF. Votre groupe de travail considère en particulier que le modèle de séparation « à la française », totalement conforme aux exigences des directives communautaires en vigueur, fondé sur une séparation juridique et dont la mise en œuvre est rigoureusement contrôlé par la Commission de régulation de l'énergie, donne pleine satisfaction aux différents acteurs du marché de l'énergie. A l'instar de

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 357 (2006-2007) de MM. Michel Billout, Marcel Deneux et Jean-Marc Pastor, fait au nom de la mission commune d'information sur la sécurité d'approvisionnement électrique de la France et les moyens de la préserver - Approvisionnement électrique : l'Europe sous tension.*

la mission commune d'information, il confirme donc son opposition au projet de séparation patrimoniale entre producteurs et GRT.

A titre d'illustration, les services rendus par RTE, depuis sa création en 2000, répondent pleinement aux critères définis par la réglementation communautaire en matière d'accès transparent et non discriminatoire au réseau de transport. Son fonctionnement apparaît donc très largement satisfaisant tant au regard de ces principes -aucun opérateur énergétique intervenant sur le marché français n'ayant eu à se plaindre à ce titre, comme l'ont montré les auditions des grands acteurs du secteur électrique devant la mission commune d'information- qu'en matière de sûreté et de sécurité dans la gestion du système. Au surplus, aucun contentieux n'a été introduit depuis 2000 par un concurrent d'EDF sur le fondement de la partialité du GRT.

Sur la question plus spécifique des investissements, votre groupe de travail rappelle que le programme annuel d'investissement de RTE est soumis, depuis 2000, à l'approbation par la CRE, tout comme l'est, depuis l'entrée en vigueur fin 2006 de la loi relative au secteur de l'énergie<sup>1</sup>, celui des transporteurs de gaz. L'exercice de ce droit de regard du régulateur sur les investissements des GRT est de nature à garantir que ceux-ci ne sont pas orientés exclusivement au bénéfice de la maison mère et qu'ils n'ont pas pour effet de priver les opérateurs concurrents d'un accès au réseau.

Dans ces conditions, votre groupe de travail considère qu'il n'y a pas lieu d'obliger à une séparation entre les activités de transport et de production ou d'approvisionnement. Il se déclare par ailleurs peu convaincu par l'alternative à la séparation patrimoniale, le modèle « *ISO* », présentée par la Commission européenne. Ce système apparaît à bien des égards compliqué dans son fonctionnement quotidien et nécessite la définition de règles et de procédures de contrôle très lourdes à gérer. Au demeurant, un pays comme l'Italie qui avait expérimenté ce modèle y a renoncé après le *black-out* de 2003, compte tenu de ces inconvénients de gestion.

Votre groupe de travail juge en revanche plus pertinente la proposition faite par un certain nombre d'Etats, au nombre desquels la France et l'Allemagne, tendant à promouvoir une « troisième voie » ne relevant ni de la séparation patrimoniale, ni de l'*ISO*. Le 29 janvier dernier, huit ministres chargés de l'énergie<sup>2</sup> adressaient à la Commission une lettre détaillant les modalités de cette troisième voie dénommée « *Effective and efficient unbundling – EEU* ». Après avoir rappelé les motifs pour lesquels les huit Etats s'opposent à la séparation patrimoniale et considèrent que l'*ISO* ne constitue pas une alternative crédible, les ministres précisent que l'*EEU* s'appuierait sur deux piliers ayant respectivement trait à l'organisation et à la gouvernance des GRT ainsi qu'aux conditions de réalisation des investissements et de raccordement au réseau. S'agissant du second pilier, ils proposent que les GRT élaborent un plan décennal de développement du

---

<sup>1</sup> Article 12 de la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie.

<sup>2</sup> Autriche, Bulgarie, Allemagne, France, Grèce, Luxembourg, Lettonie et Slovaquie.

réseau de transport à l'issue d'une consultation publique et transparente organisée par une autorité publique. Dans le cas où un transporteur refuserait de procéder à un investissement jugé nécessaire par ce plan, **l'autorité de régulation se verrait confier la responsabilité de l'obliger à le réaliser ou de recourir à un investisseur tiers à l'issue d'une procédure d'appel d'offre.**

Votre groupe de travail estime satisfaisante cette proposition et considère qu'il s'agit d'une alternative crédible à l'*OU*, respectueuse de l'organisation industrielle choisie par certains Etats membres comme la France et ne conduisant pas à un démantèlement des opérateurs intégrés.

En deuxième lieu, votre groupe de travail considère totalement insuffisantes les dispositions contenues dans le troisième « paquet énergie » traitant de la sécurité d'approvisionnement en électricité et en gaz, alors même que cette thématique est présentée comme une priorité de la politique énergétique européenne. Il déplore d'ailleurs que la promotion du marché et de la concurrence, ainsi que la séparation patrimoniale, l'aient très largement emporté dans le « paquet énergie » sur la question fondamentale de la sécurité d'approvisionnement. Il lui apparaît en effet nécessaire de renforcer les outils ayant valeur contraignante au plan communautaire. A ce titre, le groupe de travail reprend volontiers à son compte les termes d'une proposition de la mission commune d'information sur la sécurité d'approvisionnement tendant à **rendre obligatoire l'élaboration par chaque Etat membre de l'Union européenne d'un document prospectif indiquant comment est garantie la satisfaction des besoins en électricité à un horizon de dix ans**, bâti sur le modèle de la programmation pluriannuelle des investissements de production électrique, la Commission européenne étant chargée par le Conseil d'en effectuer la synthèse au plan communautaire. Il reprend également une autre proposition de la mission tendant à ce que soient instaurées des normes minimales de production d'électricité afin que chaque Etat membre de l'Union européenne soit en mesure de produire globalement l'électricité qu'il consomme.

Plus généralement, votre groupe de travail souhaite réaffirmer que les fondements de la construction européenne ne reposent pas exclusivement sur la concurrence et que les services publics, à l'instar du service public de l'énergie, jouent un rôle important en matière de régulation économique et sociale. A ce titre, il relève que l'article 16 du traité instituant la Communauté européenne souligne le rôle joué par les services d'intérêt économique général dans la « *promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union* » et invite la Communauté et les Etats membres à veiller « *à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions* ».

Votre groupe de travail considère en outre que la sécurité d'approvisionnement sur le long terme des consommateurs professionnels, gage pour certains d'entre eux de leur compétitivité, suppose de bâtir des solutions adaptées à leur situation spécifique, en particulier ceux pour lesquels

l'électricité représente une proportion importante des coûts de production et qui sont soumis à la concurrence internationale. Pour ces raisons, il souligne que l'élaboration de solutions *ad hoc* doit être favorisée au plan communautaire.

Enfin, considérant l'importance pour la protection des consommateurs des systèmes de tarifs réglementés et dans un contexte de remise en cause de ces systèmes par deux contentieux communautaires introduits par la Commission européennes<sup>1</sup>, votre groupe de travail estime hautement souhaitable que le « paquet énergie » aborde également cette problématique. En effet, la contestation communautaire des tarifs tient notamment au fait que la Commission européenne estime que leur niveau est artificiellement bas, sous-entendant qu'ils ne couvriraient pas les coûts, ce que conteste le gouvernement. Au surplus, les directives européennes, dans leur rédaction actuelle, n'acceptent les systèmes tarifaires que pour autant qu'ils s'inscrivent dans le cadre de leurs dispositions sur les obligations de service public, ce qui n'est pas le cas du système tarifaire français. Dès lors, afin d'assurer la pérennité de celui-ci, ce que votre groupe de travail juge indispensable, il convient d'**adapter la lettre des directives afin que celles-ci autorisent explicitement le maintien des tarifs réglementés en tant qu'ils respectent le principe de couverture des coûts.**

Au regard de ces différents éléments, votre groupe de travail formule la proposition de résolution suivante, dont elle espère qu'elle contribuera à orienter et renforcer la position des autorités françaises dans la perspective des prochaines échéances communautaires sur le troisième « paquet énergie ».

---

<sup>1</sup> Procédure en manquement sur la question des tarifs réglementés dont bénéficient les consommateurs professionnels et contrôle de la régularité du tarif réglementé transitoire d'ajustement du marché au regard des règles sur les aides d'Etat.

## **PROPOSITION DE RÉSOLUTION**

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité instituant la Communauté européenne et notamment ses articles 5, 16 et 295,

Vu le protocole sur les services d'intérêt général du traité de Lisbonne,

Vu l'article 176 A du traité instituant la Communauté européenne dans sa rédaction résultant du traité de Lisbonne,

Vu le plan d'action sur la politique énergétique européenne adopté par le Conseil européen des 8 et 9 mars 2007,

Vu la proposition de directive modifiant la directive 2003/54 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité,

Vu la proposition de directive modifiant la directive 2003/55 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel,

Vu la proposition de règlement instituant une Agence de coopération des régulateurs nationaux de l'énergie,

Vu la proposition de règlement modifiant le règlement n° 1228/2003 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité,

Vu la proposition de règlement modifiant le règlement n° 1775/55 sur les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel,

Considérant que le secteur énergétique constitue un secteur hautement stratégique et que l'électricité n'étant pas un bien comme les autres, la sécurité de son approvisionnement nécessite une forte maîtrise publique du système électrique et impose une régulation, y compris au niveau communautaire dans le cadre d'un pôle européen de l'énergie ;

Considérant que les traités européens ne préjugent en rien du régime de la propriété dans les Etats membres ;

Considérant que l'organisation du secteur énergétique en France, qui repose sur une séparation juridique des gestionnaires de réseaux de transport et de distribution sous le contrôle du régulateur, donne pleine satisfaction, tant en termes d'accès aux réseaux que de qualité de service rendu à leurs différents utilisateurs ;

Constatant l'absence, depuis la création des différentes filiales chargées du transport d'électricité et de gaz, de contentieux liés à l'accès à ces réseaux ;

Notant que les principales difficultés auxquelles se heurte le gestionnaire du réseau de transport d'électricité pour construire des lignes électriques ou des interconnexions sont essentiellement liées à la complexité des procédures administratives et aux oppositions locales des populations ;

Regrettant que l'étude d'impact sur le troisième « paquet énergie » ne constitue pas une analyse rigoureuse, objective et complète de l'ensemble des options possibles pour arriver à une séparation effective ; considérant dès lors qu'une telle étude ne peut justifier l'alternative proposée par la Commission européenne entre la séparation patrimoniale et la création d'un opérateur de système indépendant ;

Faisant valoir l'importance pour la sécurité d'approvisionnement de la France en gaz naturel de la présence sur le territoire d'opérateurs énergétiques dotés d'actifs et d'infrastructures afin de négocier avec les grands producteurs de gaz étrangers les meilleures conditions d'approvisionnement à long terme ;

Considérant la nécessité de disposer d'études prévisionnelles fiables en matière d'équilibre entre l'offre et la demande d'électricité au regard des besoins d'investissements dans le secteur électrique européen ;

Considérant que la France s'est dotée par la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité d'un outil de maîtrise publique des investissements sur le long terme à travers la programmation pluriannuelle des investissements visant à assurer la sécurité de nos approvisionnements en électricité ;

Constatant les insuffisances des études prospectives réalisées actuellement au plan communautaire ainsi que l'absence d'un exercice périodique européen de programmation des investissements de production électrique comparable à celui qui est effectué régulièrement en France ;

Estimant nécessaire que soit assurée une surveillance au niveau européen, par les régulateurs, des transactions d'électricité sur les marchés de gros ;

Estimant nécessaire le maintien de systèmes de tarifs réglementés de vente d'électricité et de gaz qui permettent à la fois de protéger les consommateurs contre les aléas des marchés libéralisés de l'énergie et de garantir la réalisation des investissements nécessaires ;

Considérant nécessaire l'adoption d'une directive-cadre sur les services d'intérêt économique général afin de préserver des services publics de qualité ;

1. S'oppose fermement à l'alternative proposée par la Commission européenne tendant à obliger les opérateurs énergétiques intégrés soit à procéder à une séparation patrimoniale de leur réseau de transport, soit à désigner un opérateur de système indépendant ;

2. Juge indispensable l'inscription dans les directives d'une troisième voie autorisant le maintien d'opérateurs énergétiques intégrés à la condition que les filiales chargées du transport exercent leurs activités en toute indépendance des sociétés mères et sous le contrôle du régulateur, lequel pourrait, le cas échéant, obliger à la réalisation des investissements nécessaires en cas de carence du gestionnaire du réseau de transport ;

3. Souhaite que soit rendue obligatoire l'élaboration par chaque Etat membre de l'Union européenne d'un document prospectif indiquant comment est garantie la satisfaction des besoins en électricité à un horizon de dix ans, à l'instar de la programmation pluriannuelle des investissements de production électrique en France, la Commission européenne étant chargée d'en effectuer la synthèse au plan communautaire ;

4. Estime nécessaire que soient instaurées des normes minimales de production d'électricité afin que chaque Etat membre de l'Union européenne soit en mesure de produire globalement l'électricité qu'il consomme ;

5. Souhaite que soit favorisé le développement de contrats d'approvisionnement en électricité à long terme pour répondre aux besoins spécifiques des consommateurs professionnels ;

6. Demande la modification des directives afin que celles-ci autorisent explicitement le maintien de systèmes de tarifs réglementés de vente d'électricité et de gaz dès lors que leur niveau couvre les coûts exposés par les opérateurs vendant de l'énergie sous ce régime.