

Transposition des directives européennes : après l'électricité, le gaz

par Michel Dauba

A la suite de l'échec de la tentative de compromis sur l'électricité au sein de la « Commission mixte paritaire » réunissant des représentants de l'Assemblée et du Sénat, l'Assemblée nationale a adopté définitivement en seconde lecture, à la mi-janvier, son projet initial de transposition en droit français de la directive européenne sur l'électricité. Et pour ne pas prendre le risque d'un retard similaire par rapport aux dates butoirs, le gouvernement a annoncé que le texte de loi sur le gaz sera examiné au printemps. Ainsi, c'est bien le cœur de la politique énergétique qui est remis sur la sellette.

◆ Il faut mesurer l'enjeu réel des transformations profondes en cours de notre système énergétique, leur cohérence libérale. Ce n'est pas tant la libéralisation de l'électricité puis celle du gaz qui sont recherchées mais davantage, à travers-elle, la montée en force d'une production privée d'électricité à partir du gaz.

◆ En effet, la technologie que choisiront quasi exclusivement les producteurs privés sera celle du gaz (centrales et turbines à gaz, cogénération) en raison des investissements plus faibles et de leur « temps de retour » réduit, permettant d'atteindre des conditions de rentabilité à plus court terme.

◆ Par ailleurs, l'attaque contre le nucléaire (au-delà des préoccupations légitimes portées entre autres par les écologistes) a comme objectif de faire reculer la capacité du parc EDF et donc de faire la place au gaz, tout en affaiblissant la compétitivité de l'opérateur public.



La fusion Elf-Totalfina est indissociable du dossier gaz-électricité.

◆ Enfin, le projet de transposition de la directive gaz veut faire la place aux pétroliers, notamment contre le monopole d'importation de GDF, la place à un négoce spéculatif sur les marchés mondiaux du gaz pratiquant le « trading », avec des prix liés au cours du pétrole et émancipés des contraintes des actuels contrats d'approvisionnement à long terme. Dans ce sens, la fusion Elf-Totalfina est indissociable de ce dossier gaz-électricité, avec les menaces qu'elle fait planer sur les activités chimie d'Elf.

Dans le projet de loi pour le gaz, la proposition de placer ensemble l'électricité et le gaz sous le contrôle unique d'une seule et même « Autorité de régulation » confirme cet enjeu central.

Electricité : un aller-retour sans compromis

En première lecture à l'Assemblée et en s'appuyant sur les mouvements

sociaux de défense du service public à EDF GDF, les députés communistes ont fait adopter des amendements qui, sans pouvoir remettre en cause la nature libérale de la directive européenne, constituent néanmoins de véritables acquis positifs (voir encadré). La majorité sénatoriale de la droite a bien entendu modifié dans l'autre sens le projet en s'attaquant très directement aux amendements communistes (réintroduction du trading spéculatif et réduction des avancées sociales aux cas de mise en œuvre extrême, vidant donc les mesures de tout effet réel).

Face à cette situation, Christian Pierret a tenté une pression visant à un compromis entre le Sénat et l'Assemblée, lors de la « Commission mixte » : il s'agissait ni plus ni moins que d'obtenir des communistes qu'ils renoncent pour l'essentiel aux acquis de la première lecture. Ceux-ci ont très vite indiqué qu'il était hors de

Les amendements communistes confirmés :

La bataille du groupe communiste a permis à la fois une avancée du champ du service public aux populations et une limitation sérieuse des risques liés à la mise en concurrence sur notre marché national de l'énergie.

- **Les acquis sociaux** : le texte prévoit qu'il ne soit plus possible de couper l'électricité aux ménages pour cause d'impayés liés à la pauvreté et à l'exclusion (des décrets d'application suivront la loi) ; il prévoit également une tarification abaissée pour une tranche sociale de consommation.

- **Les limitations de la concurrence** : par rapport au projet initial qui tentait d'imposer des modalités plus libérales que celles exigées par la directive à l'image des transpositions déjà faites dans les principaux pays de la communauté, le texte de loi adopté à l'Assemblée :

- limite le « trading » (le négoce international d'électricité) aux authentiques producteurs d'électricité sur le territoire national et dans la limite de 20% de leur production (ce qui exclut le négoce spéculatif type marché spot du pétrole) ;
- limite l'obligation d'achat par EDF de toute électricité produite (le plus souvent à un prix supérieur à ses propres coûts) aux installations inférieures à 12 GW, ce qui favorise notamment les petites installations (nouvelles technologies expérimentales ou énergies renouvelables) et exclut la plupart des unités privées de cogénération ou au gaz ;
- interdit les contrats conjoncturels (inférieurs à une durée de 3 ans) entre gros utilisateurs et producteurs privés, susceptibles de déstabiliser la programmation des investissements d'EDF et surtout de la mettre en situation de surcapacité permanente et donc de surcoût (en effet EDF doit être en capacité de suppléer à toute défaillance d'un autre producteur selon la même loi). ■



question de revenir en deçà de l'équilibre qui avait permis leur simple abstention en première lecture. En Commission, parlementaires communistes et socialistes ont fait bloc pour confirmer le texte de l'Assemblée, permettant au président A. Lajoinie de conclure à l'impossibilité du compromis.

Ainsi, le texte adopté en janvier reprend les acquis obtenus. Et si des doutes subsistaient sur leur ampleur réelle, il suffit de voir la violence des réactions engendrée par l'échec de la droite en commission : la Cour de Justice Européenne menace la France de procès et de pénalités financières ; la direction d'EDF hurle au mauvais coup contre l'entreprise, etc.

Car ce n'est pas tant le retard pris

par la France pour la transposition qui pose problème aux « libéralisateurs » de l'électricité que le contenu même de la transposition française. On a eu tort de dire – on a même entendu cela chez certains responsables communistes – : soit qu'en permettant à la loi de passer, on évitait l'application brutale de la directive ; soit que les acquis étaient tels qu'on pourrait parler de « transposition de gauche ». La réalité reste que, même amendé comme il l'a été, le projet de loi va plus loin que ne l'exigeait la directive dans plusieurs domaines et donc n'en change pas la nature concurrentielle libérale.

Alors pourquoi ces réactions violentes, y compris de la part de forces qui, dans les périodes précédentes,

s'étaient battues contre la directive et pour protéger le service public ?

La plupart des autres pays européens ont déjà transposé en poussant très loin la libéralisation, certains en privatisant purement et simplement leurs opérateurs publics. EDF s'est engagée depuis plusieurs années dans une internationalisation accélérée à grands coups d'OPA sur des entreprises énergétiques étrangères. Tous craignent donc qu'en l'absence de « réciprocités » sur notre marché intérieur, EDF se voit opposer des obstacles à son déploiement... tous veulent qu'EDF et d'autres énergéticiens privés puissent se battre « à armes égales » sur les marchés mondiaux... d'où par exemple la volonté farouche d'imposer le trading spéculatif et de réduire le plus possible les contraintes sociales de service public.

Ainsi, mesurer à quel point pèse la logique libérale dès qu'en sont acceptées les prémisses, aide à comprendre pourquoi reste à l'ordre du jour la transformation de la construction européenne et la renégociation des directives sur les services publics.

Les projets pour le gaz : similitudes et différences

A la différence de l'électricité, c'est sous la responsabilité du gouvernement Jospin que la France a adopté la directive européenne sur le gaz. La directive prévoit que les transpositions en droits nationaux soient effectives avant la fin du premier semestre 2000. Le débat est donc lancé en France depuis six mois, avec la publication d'un livre blanc en juin dernier, puis du rapport d'enquête de Nicole Bricq et du rapport de Charles Fiterman au Conseil Economique à l'automne, enfin de la publication fin novembre du projet de loi de transposition.

Les objectifs de la directive, le contenu du projet de loi présentent une grande similitude avec les textes sur l'électricité : distinction entre gros clients « éligibles » et usagers domestiques ou PMI ; ouverture progressive d'une part de la consommation nationale à la concurrence ; extension du nombre d'opérateurs privés et étrangers (négoce, transport, distribution, stockage) ; l'Accès des Tiers au Réseau (ATR) ; mise en place d'une « Autorité de régulation » indépendante des opérateurs publics ou privés chargée d'encadrer et développer

la concurrence. Ceci étant, les textes tiennent compte de spécificités du gaz qui ont quelques conséquences : le gaz se stocke contrairement à l'électricité ; mis à part le gisement de Lacq qui arrive en fin d'exploitation, la France ne dispose pas de ressources gazières naturelles et dépend en totalité des importations donc d'un négoce ; d'autres énergies sont substituables au gaz (bois, charbon, fuel, électricité) ; GDF ne couvre pas tout le territoire national et n'est donc pas en situation de « monopole naturel » (d'autres réseaux existent : exemple GSO-Aquitaine) ; bien que nationalisée à 100%, GDF relève d'une modification de la loi de 1946 qui, pour permettre la mise en place d'opérateurs gaziers comme GSO du groupe Elf Aquitaine, ne fixe plus aux opérateurs gaziers en matière de contrôle public, que le seuil minimum de 30% de capitaux publics.

La directive introduirait la concurrence dans le négoce (importation pour la France), le transport (les grands réseaux de gazoducs), la distribution et la fourniture (l'arrivée chez le consommateur au niveau des collectivités locales), le stockage. Elle reconnaît le besoin de sécurité d'approvisionnement des Etats, pouvant entraîner une limitation de la concurrence dans l'approvisionnement (donc dans le négoce international). Elle reprend, comme pour l'électricité, le principe de « l'Accès des Tiers aux Réseaux » (ATR) pour le transport, ainsi que la notion de « clients éligibles » (grandes entreprises et collectivités), avec ouverture par seuils de la consommation nationale à la concurrence (2000, 2003 et 2008 ou 33% minimum du marché national serait en concurrence).

Le projet de loi intègre les articles de la loi DDOEF sur la desserte du gaz : actuellement, 7 200 communes sur 36 000 mais représentant 14 millions d'habitants sont desservies par les réseaux GDF ; après 2003, toute commune n'ayant pas fait l'objet d'un projet de distribution par GDF, aura toute liberté pour assurer son approvisionnement en gaz par un autre opérateur (voir les combinaisons possibles avec l'électricité/ Vivendi ou pétroliers).

Ensuite, en confirmant l'ATR et les contrats entre clients éligibles et distributeurs privés, il reconnaît une fonction de « grossiste » (le négoce sur marché spéculatif : le trading) avec le droit des privés à construire

des infrastructures de stockage de gaz. Enfin, il met en place une « Autorité de régulation » (dont le rôle est d'organiser la concurrence plutôt que veiller au service public) qui serait commune avec celle déjà mise en place pour l'électricité.

Par rapport à l'électricité, deux différences majeures à noter : il n'est rien dit sur le devenir du statut des personnels ; un chapitre sur les

besoins de financement du développement international de GDF conduit à l'affirmation du besoin d'alliances, qui laisse ouvertes les hypothèses déjà débattues d'ouverture du capital, voire de privatisation.

La privatisation à l'ordre du jour?

Tout le monde parle de cette hypothèse, qui pourtant ne figure ni dans les rapports préparatoires, ni dans le

Diversification productive et valorisation des ressources

C'est dans un mouvement de croissance de la consommation d'énergie qu'il faut concevoir la diversification électrique et le redéploiement des différentes utilisations des ressources, contrairement à ce que font les modélisations à la mode qui tablent sur une stagnation, un chômage et un sous-développement durables.

Les communistes n'ont jamais été pour le tout nucléaire et sont donc favorables à un rééquilibrage, à une diversification :

- Economies d'énergie et développement des énergies renouvelables, avec effort de recherche correspondant.
- Renforcement des filières gaz et charbon dans la structure de notre production énergétique.
- Recul relatif de la part du nucléaire, sans exclure la construction de nouvelles centrales et incluant d'urgence l'engagement du renouvellement du parc actuel, la mise en chantier de l'EPR franco-allemand, voire la remise en cause de l'abandon de Super phenix.

Les communistes veulent relever les défis de l'environnement, de la sécurité et de la gestion des ressources :

- Viser les économies dans l'utilisation du gaz à vocation de chauffage et au contraire développer ses applications dans les transports routiers, tout en protégeant ses applications comme matière première dans la chimie.
- Idem pour le charbon, ressource plus abondante, en développant les technologies de gazéification.
- Gagner en sécurité dans le nucléaire, en renforçant la recherche pour le traitement des déchets ; en développant la transparence, l'information et le droit de contrôle des populations et des élus locaux ; en renforçant la qualification et les droits des agents ; en confirmant la maîtrise publique via EDF sur le nucléaire.

Les communistes veulent défendre, développer et moderniser les services publics dans le secteur énergétique :

- Exiger, au nom de la France, la renégociation des directives européennes auxquelles nous restons opposés.
- Proposer des objectifs de développement/rénovation du service public, avec : élargissement des missions à l'environnement et à l'aménagement du territoire, à la sécurité des installations chez les usagers, à une réponse élargie aux besoins (usagers domestiques et entreprises, dont les PME-PMI) ; prise en compte des situations de pauvreté-exclusion (interdire les coupures, tarification sociale) ; taxer les opérateurs privés pour financer les péréquations géographiques et sociales nécessaires au service public, pour les faire participer aux coûts d'entretien- modernisation du réseau au niveau des nécessités telles que les récentes tempêtes en ont montré le besoin ; décréter le monopole public sur les infrastructures (transport, distribution, production nucléaire, stockage gaziers) ; constitution d'un pôle public de l'énergie autour d'EDF et de GDF, réunis dans une entreprise publique multi-énergie intégrée, voire avec CNR CDF, CEA et Framatome, développant un partenariat avec Total-Elf visant l'indépendance de long terme de nos approvisionnements ; négociation avec les industriels d'un système de tarification de l'énergie (électricité et gaz) qui serait d'autant moins lourd qu'il aurait comme contrepartie des créations d'emplois et des dépenses de formation ; renforcement du statut des agents et son extension aux salariés de tous les opérateurs gaziers. ■

projet de loi. Seul est évoqué le besoin d'alliances de Gaz de France pour accéder aux ressources gazières dans le monde (devenir un « producteur » de gaz) et pour disposer des ressources financières nécessaires à cette stratégie d'internationalisation.

Le rapport au Conseil Economique préconise pour sa part une alliance privilégiée avec EDF et la recherche de partenariat avec un groupe pétrolier. C'est Nicole Bricq qui, la première, en prolongement de son rapport, a avancé l'idée de l'ouverture du capital – donc de la privatisation et de la transformation de GDF en société anonyme – et de l'entrée préférentielle de Totalfina-Elf récemment constitué en groupe unifié au terme de l'OPA sur Elf.

Pour sa part, Ch. Pierret s'est déclaré à plusieurs reprises favorable à une telle perspective mais n'envisage pas de l'aborder dès le débat parlementaire de transposition.

En tout état de cause, pour pouvoir attribuer un capital à une future société anonyme Gaz de France, non seulement il faudra changer son actuel statut d'EPIC mais surtout que l'Etat, actuellement propriétaire des gazoducs et des infrastructures, lui en transfère la propriété.

Le véritable enjeu : quelle politique énergétique ?

Cohérence entre une transposition gaz prolongeant celle sur l'électricité, pression exercée poussant à l'abandon du nucléaire, concentration dans le secteur pétrolier : on voit que la déréglementation européenne pousse à une redéfinition complète de notre politique énergétique... Et c'est bien à ce niveau que doit s'organiser le débat national et européen, avec une tout autre ampleur que les deux journées parlementaires qui y ont été consacrées l'an passé.

La politique énergétique engage par nature le long terme : les décisions d'aujourd'hui concerneront les générations futures. Or, sur le long terme, encore plus qu'à courte vue, les intérêts privés ne sont pas ceux de la nation ou des peuples européens.

Si, à très court terme, les structures de coûts de la production électrique par le gaz supportent la comparaison avec le nucléaire, c'est avant tout par la pression exercée sur les prix du gaz de la Mer du Nord par la Grande-Bretagne dans des conditions qui ne préparent pas l'« après exploitation »

Deux questions sur l'énergie

• Consommation et population mondiales

	Part de la consommation mondiale	Part de la population mondiale
Union européenne	16 %	6 %
Etats-Unis	25 %	5 %
Russie	7 %	3 %
Chine	10 %	23 %
Japon	6 %	2 %
Amérique Latine	6 %	} 61 %
Afrique	3 %	
Reste du monde	27 %	
	41 %	11 %
	36 %	

Question : Comment vouloir vaincre les inégalités et le sous-développement sans admettre la nécessité d'une croissance forte de la consommation d'énergie, quand bien même on l'économiserait partout ?

• Réserves d'énergies fossiles non renouvelables, dans les conditions actuelles d'exploitation

Charbon-Tourbe	219 ans
Pétrole	41 ans
Gaz	64 ans

Question : Sachant que Gaz et Pétrole sont incontournables pour les transports et la chimie, comment répondre aux besoins des générations futures en excluant le nucléaire, même en développant les technologies du charbon propre et les énergies renouvelables ?

de ces gisements. Par ailleurs, on connaît le délai prévisible d'épuisement des ressources gazières mondiales exploitables (environ 70 ans). On sait aussi que le gaz est une des solutions pour réduire les pollutions dues aux transports routiers, et une matière première essentielle pour la chimie (notamment pour les matières plastiques), ce qui fait s'interroger sur le gâchis que constitue l'utilisation qui consiste à le brûler pour produire de l'électricité qu'on sait produire autrement. D'ailleurs, les experts prévoient tous une remontée forte à moyen terme des prix du gaz (vers 2020).

Par ailleurs, gaz, charbon et pétrole, confrontés aux besoins de résorption du sous-développement dans le monde, posent la redoutable question de l'environnement : les émissions de gaz à effet de serre.

Des études montrent que croissance et mode de vie allant de pair, la consommation d'électricité croît plus vite que la croissance économique globale. On peut en conclure que besoins des peuples, problèmes d'en-

vironnement et gestion des ressources fossiles à long terme, rendent le nucléaire – si attaqué aujourd'hui – incontournable pour les générations du 21ème siècle.

C'est à partir de ces données de cadrage prospectif que les communistes réaffirment leurs options de politique énergétique (voir encadré 2). Elles posent le principe d'une diversification de la production d'énergie fondée sur la valorisation de toutes les ressources, relèvent les défis de l'environnement et de la sécurité et passent par la défense, le développement et la modernisation des services publics dans ce secteur stratégique. ■

1. Une note interne d'EDF montre très clairement les limites d'une stricte application de la directive, sans transposition.