



B u l l e t i n
du Groupe Socialiste
du Sénat

SPÉCIAL ÉNERGIE

Jeudi 23 décembre 2010

S O M M A I R E

- I - PHOTOVOLTAÏQUE : LOI DE FINANCES ET QUESTIONS CRIBLES**
- II - COMPTEURS EVOLUÉS**
- III - RETOUR SUR LA LOI NOME**



Groupe Socialiste du Sénat

Note d'information sur...

Débat sur le photovoltaïque dans le cadre de la loi de Finances pour 2011

Articles 13 et 13 bis de la Loi de Finances pour 2011

[Extrait d'une note émanant du secteur des Finances du Groupe socialiste]

Partie II : Energie et divers

Article 13 : Aménagement des avantages fiscaux à l'investissement dans la production d'énergie photovoltaïque

Le gouvernement envisage par cet article de réduire les avantages fiscaux liés à l'investissement dans la production d'énergie photovoltaïque, pour les raisons suivantes :

- **Le coût de ce crédit d'impôt a fortement augmenté depuis sa création en 2005.**

Sur les seuls panneaux photovoltaïques, le coût du crédit d'impôt est passé de 131 M€ en 2009 à 500 M€ en 2010. Selon les projections du gouvernement, il atteindrait en l'absence de mesure, la somme de 1,3 Mds€ en 2013.

Quant à l'ensemble du crédit d'impôt « développement durable » son coût a été multiplié par 6,5 entre 2005 et 2010.

En M€	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Côût du crédit d'impôt	400	990	1900	2050	2800	2600

- **La France serait en avance sur la mise en œuvre des objectifs du Grenelle de l'environnement**, à savoir, faire passer la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique à 23% d'ici à 2020 (1% devrait l'être d'origine photovoltaïque). De même, l'objectif de la programmation pluriannuelle des investissements en matière énergétique, fixé à 5400 MW de puissance pour le photovoltaïque en 2020, serait atteint dès 2011.

- **L'obligation d'achat de l'électricité photovoltaïque par EDF pèse sur les comptes de l'entreprise publique et in fine sur le consommateur via la contribution au service public de l'électricité (CSPE).** C'est en partie sur ce motif là que le gouvernement justifie la hausse des tarifs de l'électricité à compter du 1er janvier prochain (cf. article 13 bis).

- **Enfin les panneaux solaires photovoltaïques actuellement installés proviennent essentiellement de Chine et contribuent donc fortement au déficit du commerce extérieur** (à hauteur de 800 € en 2009). 90% des panneaux seraient des produits d'entrée de gamme et proviendraient ainsi de Chine.

A l'inverse de ce dernier argument, **on peut reprocher au gouvernement d'avoir permis le développement, nécessaire du photovoltaïque, sans se soucier en parallèle du développement d'une filière de production en France.** Les produits qui seront prochainement produits et disponibles en France, de deuxième ou troisième génération, risquent par conséquent d'être confrontés à **une saturation du marché français**, du fait du manque d'anticipation et de l'absence d'une véritable politique industrielle dans ce domaine.

Outre les considérations environnementales, **cette baisse des avantages fiscaux est principalement justifiée par le gouvernement par la nécessité de maîtriser le niveau de cette dépense fiscale, dans son objectif générale de réduction des dépenses publiques.**

Ainsi, le gouvernement s'inscrit parfaitement dans le discours du Président de la République, qui après une communication intense autour du Grenelle de l'environnement, a déclaré au salon de l'agriculture en mars dernier **« l'environnement ça commence à bien faire ».**

Pour mémoire au début de l'année 2010, le gouvernement a déjà réduit le montant du tarif de rachat de l'électricité d'origine photovoltaïque.

Ainsi, l'article 13 propose :

- **De réduire le crédit d'impôt affecté aux équipements photovoltaïques.** Le crédit d'impôt était auparavant égal à 50% des dépenses engagées. **L'article 13 réduit cet avantage à 25% des dépenses payées à compter du 29 septembre 2010, date de l'annonce de cette mesure par le gouvernement.** Les contribuables qui paient leurs installations après cette date mais qui peuvent justifier de l'acceptation d'un devis et du versement d'un acompte à l'entreprise jusqu'au 28 septembre 2010 inclus, pourront toutefois bénéficier d'un crédit d'impôt à hauteur de 50%.

- **En outre mer : les avantages fiscaux liés au photovoltaïque sont supprimés.**

Pour les ménages : La réduction d'impôt accordée au titre de certains investissements réalisés en outre-mer ne s'appliquera pas aux investissements portant sur des installations de productions d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil.

Pour les entreprises : elles ne pourront plus déduire de leur bénéfice imposable, les investissements portant sur des installations de production d'électricité photovoltaïque.

Cette mesure entre en application à compter du 29 septembre 2010, à l'exception :

- Des investissements pour lesquels le contribuable a accepté un devis et versé un acompte sous réserve qu'ils produisent de l'électricité au plus tard le 31 décembre 2010
- ou dont l'agrément, s'il est nécessaire, a été obtenu avant le 29 septembre.

Cette suppression est motivée par le gouvernement par la volonté **« d'assurer la sécurité des approvisionnements en électricité outre-mer »**, puisque la stabilité d'un réseau électrique pourrait, selon lui, être fragilisée lorsque la part de l'électricité d'origine renouvelable, produite par intermittence, qui est injectée, est supérieure à 30%.

Néanmoins, **cette diminution des avantages octroyés au photovoltaïque, risque de porter un coup d'arrêt à son développement outre-mer alors même que le Grenelle de l'environnement fixe pour objectifs aux outre-mer de devenir énergétiquement autonomes d'ici à 2030 et d'atteindre 50% de cet objectif dès 2020.**

Enfin, l'article 13 supprime également :

- la réduction d'impôt accordée aux particuliers au titre des souscriptions en numéraire au capital des sociétés qui exercent une activité de production d'électricité d'origine photovoltaïque.

- La réduction d'impôt accordée aux particuliers redevables de l'ISF au titre des investissements réalisés dans les PME exerçant une activité de production d'électricité d'origine photovoltaïque. Cette mesure s'applique aux souscriptions effectuées à compter du 29 septembre 2010.
- Enfin, il exclut de l'assiette des dépenses prises en compte dans le crédit d'impôt « développement durable », **les dépenses de parement** réalisées à l'occasion de l'acquisition et de la pose **de matériaux d'isolation thermique des parois opaques**. Cette dépense a finalité non environnementale n'a, selon le gouvernement, pas à être subventionnée.

La réduction opérée par l'article 13 permettrait de dégager 150 M€ en 2011, 600 M€ en 2012 et 800 M€ en 2013.

● Assemblée nationale

→ **Les députés du groupe SRC** ont déposé un **amendement de suppression** totale de l'article ainsi que **trois amendements d'aménagement des dispositions applicables outre mer**, en proposant le maintien des dispositifs actuels jusqu'en 2013, soit trois années supplémentaires. Ils ont tous été rejetés.

→ Toutefois, en raison des nombreuses contestations (66 amendements ont été déposés sur cet article), notamment des députés ultramarins, **le gouvernement a proposé un amendement d'aménagement. Il prévoit la mise en place d'une commission composée d'élus et de représentants de l'administration**, chargée

o d'une part d'évaluer l'impact de la suppression des avantages fiscaux sur la sécurité d'approvisionnement énergétique des départements et collectivités d'outre-mer, la puissance installée des moyens de production intermittents en service et en attente de raccordement au 29 septembre 210

o et d'autre part, le montant de l'aide accordée aux autres secteurs économiques éligibles à l'aide à l'investissement outre-mer.

Cette commission devra **remettre ses conclusions au Parlement avant le 30 juin 2011** assorties, le cas échéant, de propositions législatives qui lui paraîtraient nécessaires d'insérer dans une loi de finances. Le gouvernement s'est engagé à **les introduire dans la loi de finances rectificative prévue au printemps prochain pour réformer la fiscalité sur le patrimoine**.

Par conséquent, **le gouvernement supprime l'avantage fiscal, avant d'évaluer l'impact de cette suppression pour éventuellement le réintroduire le cas échéant, si les conséquences de sa disparition sont trop importantes !** Cette solution proposée par le ministre confirme l'incohérence de la politique menée par le gouvernement en matière de dépenses fiscales. Leur suppression n'intervient que pour des raisons budgétaires et nullement suite à une évaluation de leur efficacité économique et sociale.

Le député Jean Launay, du groupe SRC a néanmoins, voté cet amendement. Les députés ultra marins restent pour leur part partagés, certains ayant voté pour, d'autre contre.

→ D'autres amendements ont été adoptés prévoyant que le taux de réduction à 50% pouvait encore s'appliquer aux personnes pouvant justifier de moyen de financement accordé par une banque jusqu'au 28 septembre dernier ou d'un versement d'arrhes jusqu'au 6 octobre 2010.

● Proposition d'amendement au Sénat :

- suppression ou aménagement pour souligner l'incohérence du gouvernement surtout outre-mer.

Article 13 bis : Modification de la procédure de fixation de la CSPE

Cet amendement, adopté à l'initiative de MM. Dieffenbacher et Carrez, propose **de modifier la procédure de fixation de la Contribution au service public de l'électricité (CSPE).**

Actuellement :

- La CRE fait une proposition chaque année, de montant de la CSPE, au Ministre en charge de l'énergie
- Le ministre doit prendre un arrêté pour fixer le montant applicable
- A défaut d'arrêté, le montant applicable est celui de l'année précédente.

Par conséquent, dans le système actuel, la CSPE ne peut augmenter uniquement avec l'accord exprès, par voie d'arrêté, du gouvernement.

L'article 13 bis propose d'inverser cette procédure. Ainsi :

- La CRE fait toujours une proposition chaque année au Ministre en charge de l'énergie
- Si le ministre ne prend pas d'arrêté avant le 31 décembre de l'année précédente, le montant proposé par la CRE s'applique automatiquement au 1er janvier. Seule limite, l'augmentation ainsi applicable ne peut pas être supérieure **de 0,003€/Kwh** (soit 3€/MWh) par rapport au montant applicable l'année précédente.
- Si le ministre souhaite proposer un autre tarif que celui proposé par la CRE, alors il doit prendre un arrêté.

Par conséquent, avec ce nouveau dispositif, **l'augmentation de la CSPE serait automatique, sauf décision contraire ou inférieure du gouvernement.**

Pour mémoire : la CSPE a été instituée par l'article 37 de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 **relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie. Elle vise** à compenser aux opérateurs qui les supportent :

- les surcoûts résultant des politiques de soutien à la cogénération et aux énergies et les surcoûts résultant des contrats « appel modulable » (art 48)
- les surcoûts de production dans les zones non interconnectées au réseau électrique métropolitain continental, dus à la péréquation tarifaire nationale (Corse, départements d'outre-mer, Mayotte, Saint-Pierre et Miquelon et les îles bretonnes de Molène, d'Ouessant et de Sein)
- les pertes de recettes et les coûts que les fournisseurs supportent en raison de la mise en oeuvre de la tarification spéciale « produit de première nécessité »
- une partie des charges TaRTAM
- à financer le budget du médiateur de l'énergie

Le gouvernement a d'ores et déjà confirmé que les tarifs de l'électricité augmenteront de plus de 3% en 2011.

Actuellement la part de la CSPE, dans les tarifs réglementés est de 4,5€ par MWh.

Pour mémoire, les tarifs d'électricité ont déjà augmenté de 3,4% pour les ménages au début de l'année 2010.

● Proposition d'amendement au Sénat :

- suppression

I n t e r v e n t i o n . . .

Article 13 - Loi de Finances pour 2011

Discussion générale

par Serge LARCHER, sénateur de la Martinique

[séance du mardi 23 novembre 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, face à la « bulle photovoltaïque » dénoncée par certains, et en cette période de restrictions budgétaires, le Gouvernement a décidé de supprimer purement et simplement la défiscalisation outre-mer pour les investissements dans le photovoltaïque.



Il justifie le caractère brutal de cette décision par la surchauffe du secteur et oublie un peu vite qu'il a lui-même fortement incité les départements d'outre mer à développer l'investissement dans le photovoltaïque en repoussant toutes nos mises en garde et nos demandes de régulation.

Je fais partie de ceux qui, de longue date, ont averti les autorités de certaines dérives et demandé des mesures d'encadrement pour lutter contre l'extension anarchique des fermes photovoltaïques, dont le développement ne doit pas se faire au détriment des terres agricoles, des forêts, des paysages et des sites remarquables. Par exemple, la Martinique – qui dispose d'un territoire particulièrement exigu, avec une superficie de 1080 kilomètres carrés –, perd chaque année environ 1 000 hectares de terres agricoles. Quelque 28 000 hectares y sont désormais actuellement consacrés à cette activité.

J'ai d'ailleurs préconisé un meilleur contrôle pour l'outre-mer et proposé, lors de l'examen du Grenelle 2, voilà maintenant plus d'un an, un amendement visant à instaurer des zones de développement du photovoltaïque

intégrées aux schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie. La secrétaire d'État à l'écologie de l'époque, Mme Chantal Jouanno, refusant de nous écouter, réaffirmait alors la détermination du Gouvernement à développer le photovoltaïque et proposait de réunir, sur cette question, un groupe de travail, qui n'a jamais vu le jour...

Déjà, la LODEOM, la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, avait prévu, pour réduire les effets d'aubaine, de fixer par arrêté un montant maximum de watts par projet. Mais, là encore, ce texte n'a jamais été publié.

Les erreurs du Gouvernement et sa surdité rendent encore plus inacceptable cet arrêt brutal de l'aide fiscale à l'outre-mer. En réalité, cette décision met fin au développement du photovoltaïque dans nos territoires, car, sans défiscalisation, la rentabilité des investissements dans ce secteur deviendrait négative. En effet, le coût des investissements y est bien plus élevé que dans l'Hexagone et le tarif de rachat, plus faible. Pourtant, le développement de cette énergie, qui demeure peu compétitive et chère, se justifie particulièrement dans nos régions qui, bien que disposant à cet égard d'une importante ressource naturelle, sont excessivement dépendantes du pétrole et acquittent une facture énergétique très lourde.

Néanmoins, je crois qu'il y a eu à l'Assemblée nationale une certaine prise de conscience, et c'est heureux, des problèmes que pose à l'outre-mer l'arrêt du dispositif de défiscalisation. Sinon, comment expliquer le vote en faveur de la création d'une commission chargée d'étudier, après coup, les conséquences de cette suppression ? Cette suppression va, il faut le souligner, à l'encontre des dispositions de la LODEOM et des orientations du Grenelle de l'environnement sur l'autonomie énergétique, qui est prévue pour l'outre-mer d'ici à 2030 et qui doit s'élever déjà à 50 % dans dix ans, contre 23 % pour l'Hexagone.

Aujourd'hui, nous sommes confrontés aussi bien à la grogne des agriculteurs et des associations écologistes qu'au mécontentement des industriels et des porteurs de projets.

Dans l'immédiat, il faut faire face à la crise provoquée à la fois par le manque d'encadrement et par l'annonce de la fin de la défiscalisation. C'est pourquoi la Martinique, par la voix de la collectivité régionale, a demandé au préfet de geler les projets en stock, le temps d'établir un schéma régional de coordination qui permettra, au moyen d'une politique cohérente et globale en matière d'énergie, de régler les différents conflits, et cela à bref délai.

Les enjeux sont tels pour nos territoires qu'ils nécessitent que la politique et les moyens mis en œuvre pour favoriser le développement des énergies naturelles soient plus cohérents et qu'il y ait davantage de concertation entre le Gouvernement et les collectivités locales d'outre-mer.

C'est pourquoi, monsieur le ministre, je proposerai de rétablir l'ordre logique, c'est-à-dire d'attendre que la commission en charge d'évaluer l'impact de la défiscalisation des investissements dans le photovoltaïque remette ses conclusions et avance ses propositions pour songer à supprimer cette mesure.

J'ajouterai que, comme vous nous l'avez si bien expliqué hier pendant le débat à propos de la baisse de la TVA dans la restauration, nous avons, nous aussi, besoin de stabilité fiscale. En l'espèce, ce qui est vrai pour l'Hexagone l'est aussi pour l'outre-mer. On ne peut pas revenir sur un dispositif un an après l'avoir voté. Pourquoi ce « traitement de faveur » pour nos départements ?

Cohérence, transparence et équité : voilà les principes auxquels vous devriez ne pas déroger.

I n t e r v e n t i o n . . .

Article 13 - Loi de Finances pour 2011

Discussion générale

par Jean-Pierre SUEUR, sénateur du Loiret

[séance du mardi 23 novembre 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, notre pays a décidé de soutenir les énergies renouvelables. Beaucoup de nos compatriotes, tout particulièrement en outre-mer, ont cru au potentiel de l'énergie photovoltaïque et y croient toujours. Or, le 12 janvier 2010, à peine le sommet de Copenhague était-il achevé, malgré les promesses réitérées du Gouvernement, des arrêtés ont été pris qui ont annulé le dispositif, et ce de façon rétroactive.



Je souhaite évoquer devant vous la situation d'une entreprise que je connais. J'ai promis de le faire parce que son expérience est tout à fait représentative de ce qui se passerait si nous acceptions les dispositions proposées dans l'article 13. Il s'agit d'une entreprise qui a conçu huit projets solaires, dont sept n'ont pu être mis en œuvre. Un seul est en cours de réalisation, à la Réunion. En 2008, cette entreprise a obtenu dans ce département le premier permis de construire photovoltaïque intégré de France, après huit mois d'attente.

L'installation consiste en un ensemble de locaux professionnels de 10 000 mètres carrés qui s'autoalimentera et fournira de l'électricité entièrement propre à plus de 2 000 personnes, tout en hébergeant plus de cinquante emplois permanents. Cet ensemble constituera ainsi un exemple vertueux par toutes les potentialités qu'il offre et par sa fiabilité à long terme.

Mes chers collègues, les travaux devaient enfin démarrer au début de l'année 2011, c'est-à-dire dans quelques

semaines. Or le chef de l'entreprise concernée m'indique dans un courriel : « L'Assemblée nationale est en train de voter la suppression de la défiscalisation du photovoltaïque, avec effet rétroactif ! Après trois ans de développement, nous ne pouvons plus commencer, le projet n'est plus finançable. Et c'était le dernier projet qui nous restait. »

En d'autres termes, pour cet entrepreneur, la situation deviendrait catastrophique si ces dispositions étaient mises en œuvre. Il poursuit : « Bien sûr, c'est ma mort économique et professionnelle... Demain, c'est le dépôt de bilan, doublé de la faillite personnelle. C'est le sabotage d'une nouvelle façon d'envisager l'avenir... » Et cet entrepreneur de conclure : « Peut-on imaginer qu'un amendement soit rédigé, présenté et voté, précisant que les projets déposés à Bercy avant telle date – par exemple, l'été 2010 ; pour nous, c'est décembre 2008 – continueront à bénéficier du dispositif sur lequel ils ont été construits ? »

Cette proposition vaut, bien entendu, pour toutes les collectivités d'outre-mer et elle recoupe un certain nombre d'amendements qui ont été déposés à l'article 13. C'est notamment le cas de l'amendement n° I-204, présenté par nos collègues MM. Gillot, S. Larcher, Lise, Antoinette, Patient, Tuheiava et par moi-même.

Monsieur le ministre, nous regrettons la décision que vous semblez sur le point de prendre, à savoir rayer d'un trait de plume ce que le Gouvernement a encouragé à grand renfort de discours, de publicité, de communication. Si elle était confirmée, il faudrait a minima, s'agissant en particulier de l'outre-mer, dont nous connaissons non seulement la situation mais aussi les potentialités et les ambitions, que ceux qui se sont lancés en croyant en la parole de l'État, qui ont élaboré des projets, réalisé un certain nombre d'investissements et qui se sont engagés financièrement, puissent poursuivre ce qu'ils ont entrepris dans les mêmes conditions.

Le cas du chef d'entreprise que j'ai cité n'est qu'un exemple parmi beaucoup d'autres, intéressant toutes les collectivités d'outre-mer. Vis-à-vis de ces concitoyens qui ont, en toute bonne foi, entrepris et investi en vertu des mesures qui ont été instaurées, nous devons, vous devez, monsieur le ministre, respecter la parole de l'État. C'est pourquoi, mes chers collègues, je vous demande de voter les dispositions qui permettent que soit respectée la parole de la République.

I n t e r v e n t i o n . . .

Article 13 - Loi de Finances pour 2011

Discussion générale

par Jacques GILLOT, sénateur de la Guadeloupe

[séance du mardi 23 novembre 2010]

Monsieur le président, je souhaiterais comprendre le fonctionnement du Parlement, en particulier celui de la Haute Assemblée. C'est la première fois qu'un rapporteur général donne son avis avant même qu'aient été présentés des amendements. Il est



vrai que, dans cet hémicycle, l'outre-mer est toujours censuré. En fait, si l'on s'en tient à l'intervention du rapporteur général, chacun pourra avancer tous les arguments qu'il voudra, le sort qui sera réservé à nos amendements est déjà connu. Autant partir tout de suite !

Je me permettrai de faire remarquer que, tout à l'heure, la discussion sur d'autres amendements a tout de même beaucoup traîné.

Monsieur le rapporteur général, une fois encore, vous apportez la preuve que l'outre-mer ne vous intéresse pas. Nous ne sommes pas dans cet hémicycle pour gagner du temps ! Nous sommes venus pour défendre des dossiers qui intéressent les outre-mer, qui touchent leurs mandants.

Monsieur le président, il faut véritablement corriger le fonctionnement de cette assemblée !

I n t e r v e n t i o n . . .

Article 13 - Loi de Finances pour 2011

Discussion générale

par **Bernard FRIMAT, sénateur du Nord**

[séance du mardi 23 novembre 2010]

Je veux joindre ma voix à celles de nos collègues ultramarins. J'ai déjà entendu tout à l'heure que ce serait considéré comme une marque de courtoisie de leur part s'ils ne présentaient leurs amendements qu'en deux minutes, alors que le règlement en prévoit trois pour la défense d'un amendement en séance. De plus, nous assistons à une véritable novation dans la manière dont nous travaillons : avant même que les intéressés – je rappelle que, n'étant pas membres de la commission de finances, ils n'ont pas pu se faire entendre précédemment – exposent les motifs de leurs amendements, ils savent déjà que leur parole sera considérée comme nulle et non avenue, que la commission et le Gouvernement vont probablement couper court au débat en donnant leur position sur des amendements qui auront à peine été présentés.



Monsieur le président, je me demande très honnêtement si un tel fonctionnement participe de la volonté hautement affirmée par l'exécutif de rehausser le rôle du Parlement. Pour ma part, je veux insister auprès de mes collègues ultramarins pour qu'ils présentent leurs amendements et qu'ils utilisent, s'ils le souhaitent, les trois minutes auxquelles ils ont droit pour le faire. J'indique également que, le cas échéant, nous manifesterons notre soutien à ces amendements en intervenant pour explication de vote. En effet, à quoi sert un débat parlementaire si ce n'est à s'efforcer de convaincre ?

Monsieur le rapporteur général, j'ai entendu les plaidoyers que vous avez prononcés en faveur des paris en ligne.

Vous avez eu une chance au tirage ; je vais vous en donner une au grattage ! Nous allons maintenant « gratter » pour savoir ce qu'il y a dans ces différents amendements ! Quel est le problème de fond auxquels sont confrontés nos différents collègues ultramarins qui ne sont pas membres de la commission des finances mais qui sont membres du comité spécial que nous avons créé en application de la loi organique pour le développement économique en outre-mer, comité censé accorder une attention particulière aux problèmes touchant à l'outre-mer ? Je pensais que cela devait se traduire, dans cette maison, par une attention particulière accordée aux propositions de ces collègues, à ce qu'ils ont à dire. Je n'avais pas compris que cela impliquait de les mépriser, de considérer que leur parole était tellement inutile qu'elle n'avait même pas à être prononcée !

Nous avons, pour notre part, une autre conception de l'outre-mer et du rôle des parlementaires ultramarins, quelles que soient les travées sur lesquelles ils siègent. Ces collègues ultramarins indiquent que, se fondant sur une proposition qui leur avait été faite, et qui émanait non pas des rangs de l'opposition, mais des vôtres, mesdames, messieurs de la majorité, ils ont arrêté des politiques et engagé des investissements.

Il se révèle que le dispositif coûte trop cher – je me réfère à ce que j'ai entendu en commission des lois dans la bouche de notre collègue Jean-Paul Virapoullé – parce qu'un certain nombre de truands du photovoltaïque ont fait profession de récupérer le bénéfice de la défiscalisation. Parce qu'il y a eu ces comportements que nous blâmons tous et qu'il faut effectivement condamner, la solution astucieuse que vous avez retenue – et nous sommes en extase devant tant d'inventivité ! – consiste à stopper dans leur élan ceux qui se sont engagés dans des travaux intelligents et à leur demander d'y mettre fin pour développer d'autres types de production d'énergie, polluants ceux-là.

Vous marchez sur la tête ! Et c'est un exercice que vous pratiquez avec une habileté qui force mon admiration !

Toutefois, cette pseudo-rationalité financière dont, par des discours toujours plus longs, vous nous rebattez les oreilles à longueur de journée ne résiste pas à un certain nombre de vérités, notamment celles qui ressortent du contrat que vous avez passé avec nos collègues d'outre-mer. Alors que vous vous êtes engagés envers eux, aujourd'hui, vous faites machine arrière et vous adoptez à leur égard une attitude montrant qu'ils ont tellement peu d'importance à vos yeux que même ce qu'ils ont à dire n'en a aucune.

Nous, nous avons une autre conception du Parlement et du débat parlementaire. Nous ne sommes ici ni pour gagner du temps ni pour en perdre. Les débats sur la production d'énergie photovoltaïque sont au moins aussi dignes d'intérêt que ceux qui se sont déroulés ici cet après-midi s'agissant du domaine culturel.

Par conséquent, poursuivons-les et expliquons-nous autant que nous le jugeons nécessaire.

Je suis persuadé, monsieur le rapporteur général, qu'en vertu de votre intelligence, que chacun s'accorde à louer, après avoir entendu mes collègues, vous allez être subjugué et revenir sur une position que vous avez prise sans doute un peu trop rapidement.

I n t e r v e n t i o n . . .

Article 13 - Loi de Finances pour 2011

Discussion générale

par Jean-Etienne ANTOINETTE, sénateur de la Guyane

[séance du mardi 23 novembre 2010]

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce que nous vivons actuellement, c'est le comble ! Nous sommes passés de procédés plus que critiquables à un discours très paternaliste du président de la commission des finances, qui nous a dit en substance : « Ne vous inquiétez pas, nous sommes avec vous ! »



Or, depuis hier, j'ai eu l'occasion d'observer les signes annonciateurs d'une certaine méthode. La tendance se confirme aujourd'hui. Deux de nos collègues, Serge Larcher et Jean-Paul Virapoullé, ont demandé à M. le ministre ici présent de bien vouloir clarifier sa réponse, à l'issue de la présentation d'un amendement. M. le ministre, anciennement titulaire du portefeuille de l'outre-mer, pour des raisons qui lui sont propres, a opposé un refus à cette demande.

Au cours de l'après-midi, M. le président de la commission des finances, confirmant par là même la tendance qui est à l'œuvre, nous invite, à l'approche de l'article 13, à présenter nos différents amendements dans les plus brefs délais. C'est ensuite au tour de M. le rapporteur général d'enfoncer le clou, en commençant d'abord par répondre à nos amendements, que nous n'avons pas encore défendus !

M. le président de la commission des finances a contracté cette fâcheuse habitude, lorsqu'il est question des outre-mer, de rappeler systématiquement les efforts de l'État en leur faveur, en insistant sur ce montant de plus de 13 milliards d'euros.

Connaissons-nous, mes chers collègues, les efforts réalisés en faveur de l'Aquitaine, des Bouches-du-Rhône, ou d'autres territoires de la France hexagonale ? Quelles sont ces pratiques qui consistent systématiquement à caractériser ainsi les outre-mer ?

Je profite de ce débat pour rappeler que les outre-mer participent également au rayonnement de l'État français. Grâce à eux, le Gouvernement actuel peut imposer, au niveau international, ses normes dans le domaine de l'environnement. Grâce à la Guyane, et à la base de Kourou en particulier – port spatial de l'Europe –, la France et l'Europe comptent parmi les plus grandes puissances mondiales. Avant d'aborder les différents amendements, il me semblait important de rappeler ces quelques vérités.

I n t e r v e n t i o n . . .

Article 13 bis - Loi de Finances pour 2011

Discussion générale

par **Nicole BRICQ, sénatrice de Seine-et-Marne**

[séance du mardi 23 novembre 2010]

L'article 13 bis porte sur la contribution au service public de l'électricité, plus connue sous le sigle de CSPE, qui a été créée en 2000. Il a été introduit à l'Assemblée nationale sur l'initiative du député Michel Diefenbacher et avec l'appui du Gouvernement.



Cet article a trois défauts.

Premièrement, – et ce point est très important – il modifie la procédure de fixation du tarif de la CSPE. Désormais, en l'absence d'intervention du ministre concerné – par carence, comme on dit en termes administratifs –, c'est la CRE, la Commission de régulation de l'énergie, qui sera amenée à fixer les tarifs. Il suffira que le ministre ne fasse part d'aucune demande de relèvement des prix de l'électricité pour que cette instance prenne une décision.

Pourtant, comme M. Philippe Marini l'écrit lui-même dans son rapport, « la responsabilité de l'évolution de la CSPE demeura essentiellement politique ». Cette disposition est donc un faux-semblant, mais le Gouvernement pourra jouer sur cette responsabilité.

Deuxièmement, – et il s'agit là d'un très gros défaut – cet article entraînera évidemment une montée des prix de l'électricité pour le consommateur. En effet, il fait passer la CSPE applicable par mégawattheure de 4,5 euros à 7,5 euros, soit une augmentation de 3 euros. Or, cette hausse de la CSPE de trois centimes d'euros par kilowattheure représente tout de même, si l'on fait le calcul,

une augmentation de 66 % du tarif applicable pour les ménages, ce qui n'est pas négligeable.

Quand on examine la part des dépenses énergétiques dans le budget des Français, on s'aperçoit que celle-ci est significativement plus élevée chez les 20 % des ménages les plus pauvres que chez les 20 % les plus riches. C'est peut-être une évidence, mais il fallait la rappeler, me semble-t-il.

Nous connaissons aussi, parce que nous venons d'en débattre longuement, les causes de cette augmentation des prix, qui est destinée à se poursuivre dans les prochaines années : il s'agit notamment, comme vous le soulignez vous-même dans votre rapport, monsieur Marini, et à juste titre, des « tarifs de rachat préférentiels dont bénéficie la filière de production d'électricité photovoltaïque ».

En réalité, on fait en quelque sorte payer aux ménages les choix relatifs aux investissements dans certaines énergies renouvelables, dont nous avons vu qu'ils n'étaient pas toujours pertinents. Mais je n'y reviendrai pas, car nous en avons déjà débattu longuement.

Troisièmement, ce système crée une inégalité entre les ménages et les entreprises. En effet, si nous y regardons de plus près, les augmentations de la contribution épargneront les 250 plus gros consommateurs, ceux que l'on appelle en termes techniques les électro-intensifs, me semble-t-il, c'est-à-dire les plus grandes entreprises. Ces dernières sont protégées par un plafond fixé à 500 000 euros, à la différence des consommateurs, pour lesquels toute limite supérieure est supprimée.

M. le rapporteur général nous présentera tout à l'heure un amendement – sauf si, évidemment, celui-ci était adopté – visant à élever et à indexer ce plafond, mais sans remettre en cause son existence.

Je le rappelle, il est arrivé dans le passé que la CSPE dégage un excédent, qui a servi non pas à alléger la facture des ménages, mais à financer le TARTAM, c'est-à-dire le tarif réglementé transitoire d'ajustement du marché, afin de permettre aux industriels qui avaient choisi de se fournir aux prix du marché de revenir à un tarif réglementé inférieur. Il y a donc une inégalité entre les ménages et les entreprises.

Mes chers collègues, ces trois défauts justifient la suppression de cet article.

I n t e r v e n t i o n . . .

Questions cibles

Avenir de la filière photovoltaïque

par **Martial BOURQUIN**, sénateur du Doubs et réplique de **Daniel RAOUL**, sénateur du Maine-et-Loire

[séance du mardi 14 décembre 2010]

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, souvenons-nous : au mois de décembre 2008, dans le droit fil de l'euphorie du Grenelle, il était affirmé sans ambages dans le plan national de développement des énergies renouvelables que l'État devait « dynamiser le marché de l'énergie solaire, accélérer la recherche et bâtir une véritable industrie solaire en France ».



Deux ans plus tard, il apparaît que la mise en œuvre de ce plan a parfaitement réussi sur un point : le marché de l'énergie solaire est, de l'aveu de tous, particulièrement dynamique. Oui, les objectifs du Grenelle ont été atteints ! Mais à quel prix, madame la ministre ! Et pour quel bénéfice collectif réel ? En matière de développement durable, faut-il tenir compte du bilan carbone réel de l'importation, du transport et du recyclage de milliers de panneaux solaires, le plus souvent de première génération ? L'environnement du photovoltaïque a été conçu aux dépens de la construction d'une industrie française nouvelle et innovante.

Comme je l'indiquais tout à l'heure à M. Proglio, je déplore que les grands projets d'EDF en matière de mise en place de panneaux photovoltaïques se développent souvent au détriment de la filière française, pourtant extrêmement innovante. Notre filière française est en train de mettre en place des capteurs solaires de deuxième, troisième, quatrième générations. Or on voit trop souvent de grands projets être mis en œuvre par des donneurs d'ordres favorisant l'installation de panneaux de première génération !

Madame la ministre, le moratoire qui a été décidé doit être l'occasion d'une remise à plat complète du secteur et, surtout, de l'établissement de nouvelles règles. Par exemple, au lieu d'abandonner toute aide fiscale dans le secteur, mieux vaudrait subordonner les aides à un véritable bilan carbone et sociétal. Je pense également à des sorties de dispositif d'aide très progressives du type prime à la casse, comme cela se pratique dans l'automobile.

Faisons attention, madame la ministre ! Nous avons une filière très innovante, qui peut créer des dizaines de milliers d'emplois. Ne la sacrifions pas !

Réponse de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

Monsieur le sénateur, je peux souscrire à l'ensemble du constat que vous dressez.

Les objectifs en matière de développement de l'électricité photovoltaïque que nous nous sommes fixés lors du Grenelle de l'environnement, c'est-à-dire 1 100 mégawatts à l'horizon 2012 et 5 400 mégawatts à l'horizon 2020, sont sur le point d'être largement dépassés. Mais nous avons également des objectifs sous-jacents en matière d'environnement et d'emploi, avec le développement d'une filière industrielle en France. Force est de constater aujourd'hui que la manière dont le marché s'est développé et la bulle spéculative créée autour de l'électricité photovoltaïque ne nous ont pas permis de les atteindre.

Du point de vue environnemental, un panneau fabriqué en Chine produit 1,8 fois plus de dioxyde de carbone qu'un panneau fabriqué en France. Or, de mémoire, il me semble que 90 % des panneaux posés en France sont fabriqués en Chine !

Par ailleurs, les emplois qui ont effectivement été créés l'ont été dans l'installation ou le raccordement, c'est-à-dire dans les services. Mais on ne peut pas parler d'un développement d'une filière industrielle en France.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement, sous l'autorité du Premier ministre, a tout simplement choisi de réorganiser l'ensemble des soutiens au photovoltaïque. Il ne s'agit pas de remettre en cause les objectifs du Grenelle de l'environnement, qui sont maintenus et réaffirmés. En revanche, il s'agit d'atteindre nos objectifs en termes non seulement de nombre de panneaux photovoltaïques installés, mais également d'environnement et de créations d'emplois.

Pour l'instant, à l'exception des installations de moins de 3 kilowattheures – cela correspond à environ trente mètres carrés de panneaux –, le système est suspendu pour une durée de trois mois, le temps de mener une large concertation avec l'ensemble des acteurs et de mettre en place un dispositif de soutien permettant d'atteindre nos objectifs environnementaux, d'emplois et de développement d'une filière industrielle pérenne.

Les acteurs ont besoin de visibilité, et je comprends qu'ils soient aujourd'hui dans une période de trouble après les différentes modifications intervenues sur les tarifs. L'objectif est bien de leur offrir au mois de mars un cadre qui soit pérenne et qui corresponde véritablement à tous les enjeux du Grenelle de l'environnement.

Réplique de Daniel RAOUL, sénateur du Maine-et-Loire

Je souhaite formuler trois remarques. Premièrement, souvenons-nous des débats que nous avons eus à l'époque du Grenelle de l'environnement. J'avais déjà dénoncé le bilan carbone déplorable de la filière photovoltaïque, en tout cas par comparaison avec les autres produits qui existent sur le marché.



Deuxièmement, j'attendais la création ou l'accompagnement d'une véritable filière photovoltaïque française, en particulier à base de composants organiques. D'ailleurs, cela existe ; des expériences sont menées au Commissariat à l'énergie atomique, le CEA, notamment

à Grenoble, et des prototypes sont en cours. Nous pourrions profiter du moratoire pour atteindre la phase suivante, c'est-à-dire le stade industriel.

Troisièmement, je me demande bien pourquoi personne ne parle du solaire thermodynamique, une énergie qui ne pose aucun problème environnemental. Ce serait une solution plus simple.

I n t e r v e n t i o n . . .

Questions cribles

Avenir de la filière photovoltaïque

par Serge LARCHER, sénateur de la Martinique

[séance du mardi 14 décembre 2010]

Madame la ministre, pour les outre-mers, le Gouvernement a accepté d'amender le coup de rabot sur la défiscalisation du photovoltaïque prévu initialement dans le projet de budget pour 2011. Sans défiscalisation, en effet, les rendements dans ce secteur



deviennent négatifs car le coût des investissements y est bien plus élevé et le tarif de rachat par EDF plus faible que dans l'hexagone. Les citoyens d'outre-mer se sont mobilisés car il s'agissait d'empêcher l'arrêt brutal du développement du photovoltaïque en attendant l'évaluation des conséquences de la mesure de suppression de la défiscalisation. Cette mesure de suppression va à l'encontre des dispositions de la loi d'orientation pour le développement économique de l'outre-mer, la LODEOM, et des orientations du Grenelle de l'environnement sur l'autonomie énergétique prévue pour l'outre-mer d'ici à 2030, et qui doit atteindre 50 % dans dix ans.

Certes, le développement du photovoltaïque ne doit pas se faire au détriment des terres agricoles, des forêts, des paysages et des sites remarquables. Toutefois, s'il y a eu abus, et surchauffe du secteur, c'est notamment parce que l'État n'a pas publié le décret prévu par la LODEOM. Je veux parler du décret qui devait freiner les effets d'aubaine en fixant un montant maximum en watt par projet. C'est aussi, et surtout, parce que les nombreuses mises en garde, dont je me suis fait plusieurs fois l'écho, n'ont pas été entendues. Contre les dérives et contre le développement anarchique des centrales solaires, j'avais préconisé lors de l'examen du « Grenelle II », il y a maintenant un an, un meilleur encadrement du secteur.

Un nouveau coup vient d'être porté au développement de la filière puisque, selon le décret publié vendredi dernier, le Gouvernement suspend pendant trois mois, y compris pour les outre-mers, l'obligation de rachat de l'électricité produite.

Les règles du jeu n'arrêtent pas de changer ! Je crois que l'État a très mal maîtrisé les instruments de politique publique destinés à encourager la consommation et la production de l'énergie solaire. Il choisit aujourd'hui de prendre des mesures brutales qui risquent de porter un coup d'arrêt au développement d'un secteur d'avenir, en particulier outre-mer, où le soleil coule à profusion.

Dans ce contexte, madame la ministre, pouvez-vous définir les principaux déterminants de votre politique de développement de la filière photovoltaïque pour l'outre-mer ?

Réponse de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, ministre.

Monsieur Serge Larcher, il est vrai que la filière photovoltaïque a connu outre-mer un déploiement absolument considérable depuis 2007, résultant d'incitations très avantageuses.

Complétant ma réponse précédente, je vous indique que, outre-mer, le tarif était fixé entre 400 et 600 euros par mégawattheure, à comparer au « prix de gros » de l'électricité, situé, je le répète, autour de 55 euros par mégawattheure.

Il existe bien sûr le crédit d'impôt aux particuliers, fixé au départ à 50 % et abaissé à 25 % depuis septembre 2010. Il y a également les mécanismes de défiscalisation spécifiques aux investissements effectués dans des entreprises d'installations photovoltaïques localisées dans les DOM.

À l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, le Gouvernement et le Parlement ont décidé de supprimer les possibilités de défiscalisation pour les projets photovoltaïques, à l'exception des petits projets entrepris avant le 30 juin 2011.

Cela s'explique en premier lieu par le fait que la dépense fiscale globale constatée outre-mer est passée entre 2006 et 2009 de 790 millions d'euros à 1,28 milliard d'euros.

L'investissement dans le secteur des énergies renouvelables concentre aujourd'hui 40 % du montant des investissements agréés. C'est positif pour les énergies renouvelables mais, lié à la rentabilité financière très supérieure dans ce secteur par rapport à d'autres, cela produit un effet d'éviction d'autres secteurs qui souhaiteraient bénéficier du dispositif.

Pour l'année 2010, si l'on considère uniquement les projets photovoltaïques relevant de l'agrément préalable, on s'aperçoit que le montant des investissements pour lesquels l'aide fiscale est sollicitée s'élève à 2,6 milliards d'euros.

En second lieu, nous avons souhaité supprimer cette aide fiscale car les possibilités de défiscalisation, combinées aux tarifs d'achat très avantageux, ont entraîné un développement tel que le nombre de projets affecte la sécurité des réseaux électriques îliens. En effet, l'électricité photovoltaïque est intermittente. Elle pèse sur le réseau si elle est injectée en trop grande quantité ou si les variations sont trop importantes.

La limite technique d'intégration d'une électricité intermittente a été fixée à 30 % de la puissance fournie. Or ce seuil aurait été dépassé si tous les projets avaient été réalisés. Il était par conséquent nécessaire d'agir vite, et c'est ce que nous avons fait.

Pour la suite, je serai particulièrement vigilante aux conséquences de cette politique, tant en termes de développement économique que de développement des énergies renouvelables. Je reste convaincue du fait que les îles sont des lieux naturels favorables au développement des énergies renouvelables. Il nous revient toutefois de développer ces dernières de façon plus raisonnable.

Réplique de M. Georges PATIENT, sénateur de la Guyane

Madame la ministre, votre réponse ne nous satisfait guère, vous vous en doutez. Je voudrais, puisque le temps qui m'est imparti est très court, rappeler simplement que cet arrêt brutal du photovoltaïque va toucher plus de 2 000 emplois dans les DOM, dont 1 700 pour la seule Réunion. Or les DOM connaissent déjà tous un chômage exponentiel.



Pourtant, les outre-mers sont encore très loin d'avoir atteint les objectifs du Grenelle de l'environnement en termes d'énergies renouvelables. La part de ces énergies ne dépasse pas 2 % en Martinique. Nous sommes par conséquent très loin des orientations du Grenelle, qui prévoyait l'autonomie énergétique pour l'outre-mer d'ici à 2030.

Enfin, je ne saurais terminer sans insister une fois de plus sur l'importance des installations photovoltaïques en sites isolés. Leur conservation est un point essentiel, notamment pour la Guyane, afin que puissent continuer à être proposées des solutions d'électrification dans ces zones non raccordées au réseau interconnecté. Cela concerne douze communes sur vingt-deux et près de 50 000 habitants.

Un amendement a bien été adopté pour maintenir la défiscalisation des installations photovoltaïques dont la puissance installée est de 20 kilowatts, mais il ne s'appliquerait pas à ces sites isolés. Il serait judicieux pour une réelle égalité sur tout le territoire français, que ce point soit revu et ne soit pas bloqué par un faux prétexte fondé sur la terminologie.

Note d'information sur...

Les compteurs évolués : regards critiques, enjeux économiques et politiques

Stop Smart Meters!



Définitions

Le terme « Smart grids » (réseaux intelligents) recouvre notamment :

■ Le « Smart metering » (comptage intelligent) pour les équipements de mesure de la consommation entre le réseau et l'installation du consommateur¹. Ce système de comptage évolué présente de nombreuses fonctionnalités, telles que l'enregistrement des données de consommation, la relève à distance, l'interruption ou la limitation à distance de la fourniture, le changement à distance de la puissance souscrite et de la structure tarifaire, etc. C'est la première étape des « Smart grids ».

■ Le « Smart operation » (conduite intelligente) pour la conduite du réseau tenant compte des capacités du réseau en temps réel.

■ Le « Smart home » (maison intelligente) pour la gestion domestique de l'énergie.

Les réseaux électriques du futur seront capables d'intégrer de manière « intelligente » les actions de tous leurs utilisateurs afin d'assurer la fourniture d'électricité de manière efficace et économique, tout en respectant l'environnement.

Grâce à l'intégration des technologies de l'information et de la communication dans les réseaux et chez les consommateurs finaux, l'acheminement de l'électricité entre les producteurs et les consommateurs sera maîtrisé et adapté aux besoins de chacun.

Source CRE colloque « réseaux électriques du futur », Paris, 27 janvier 2010.



PLAN DE LA NOTE

- ❖ **Généralisation des compteurs communicants : au bénéfice de qui ?**
- ❖ **Une phase d'expérimentation avec le projet de pilote Linky**
- ❖ **Rappel sur les textes en vigueur :**
 - Une obligation européenne mais sous conditions d'efficacité et de gains en termes de coûts pour le consommateur
 - La loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique d'août 2005 et la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Grenelle II)
- ❖ **Ce qu'on pourrait exiger et ce en conformité avec les textes européens**
- ❖ **Au-delà, exiger une véritable politique industrielle à long terme en matière d'énergie**
- ❖ **Récapitulatif des points litigieux de cette question**

❖ **Généralisation des compteurs communicants : au bénéfice de qui ?**

Les compteurs évolués sont des compteurs qui permettent de collecter des informations sur la consommation d'électricité et de les communiquer directement aux systèmes informatiques des distributeurs. Ils permettent de relever la consommation en temps réel.

Toute une littérature vante les mérites de l'utilisation de tels compteurs qui apporteraient de multiples bénéfices aux consommateurs.

Ainsi, équipé de tels compteurs communicants, le consommateur devrait pouvoir mieux maîtriser sa consommation d'électricité et à terme bénéficier d'économies d'énergie du fait d'une meilleure gestion de sa consommation. Sa facture en serait d'autant allégée.

Dans le même temps, du fait des économies d'énergie ainsi cumulées, la meilleure maîtrise de l'énergie serait positive pour l'environnement.

Ces compteurs évolués devraient également permettre aux fournisseurs de faire de nouvelles offres tarifaires, par tranche horaire par exemple permettant aux consommateurs de choisir le meilleur tarif chez les différents fournisseurs, mais aussi de jouer sur les heures de consommation, permettant ainsi une meilleure utilisation du réseau électrique². Les fournisseurs attendent d'un tel équipement qui facilite les changements de fournisseurs améliorant « le fonctionnement du marché ».

Un tel système permettrait aussi de suivre plus finement les consommations et de mieux anticiper sur les besoins, à des échelles plus locales –intégration énergies renouvelables et décentralisées.

Selon la CRE les bénéfices attendus pour les consommateurs finaux seraient les suivants :

- la connexion, la déconnexion et le relevé du compteur à distance : la présence du client n'est plus requise ;
- la détection immédiate des pannes du réseau par l'exploitant ;
- l'action ponctuelle et ciblée d'acteurs extérieurs sur le niveau de consommation de certains équipements ;
- la maîtrise de la consommation ;
- la diversification des offres commerciales des fournisseurs, adaptées aux profils de consommation ;
- l'amélioration de la qualité de service et d'alimentation (notamment la diminution du temps de coupure)
- l'amélioration de la productivité des gestionnaires de réseaux (exploitation et développement).

Il n'en demeure pas moins que la généralisation de ce type de compteurs suscite aussi la polémique.

- Ces compteurs communicants qui peuvent être connectés aux fournisseurs donnent la possibilité à ces derniers de surveiller en temps réels la consommation électrique et de la modifier à distance, notamment lors des pics de consommation. Les fournisseurs pourront donc avoir accès à des données privées. Qui plus est, ce système communicant à distance pourrait permettre de couper à distance le courant à ceux qui ne paient pas leur facture (sans avoir besoin qu'un technicien ne se déplace).
- Ils pourraient surtout viser à inciter, si ce n'est contraindre les consommateurs à limiter leur consommation pendant les périodes de pointe via la hausse du prix pour ces périodes³. De ce point de vue, l'article 4 du projet de loi NOME qui précise que les tarifs pourraient être modulés de façon à inciter les consommateurs à réduire leur consommation pendant les périodes où la consommation d'ensemble est la plus élevée semble aller dans ce sens. Sauf qu'aux heures de pointe, il est précisément difficile pour les consommateurs de réduire leur consommation d'électricité. Les tarifs de l'électricité n'ont cessé d'augmenter ces dernières années, les consommateurs subissant une hausse continue des dépenses captives (électricité, gaz, logement, transport...) qui pèse de plus en plus sur leur budget.
- Selon certains chercheurs anglais spécialisés dans la sécurité informatique⁴, ces systèmes « intelligents » peuvent être sujets à des bugs informatiques, et sont potentiellement « piratables ». Comme ils sont reliés en réseaux, en cas de bug ou de piratage, des coupures pourraient se propager sur l'ensemble du réseau. Ce qui accroît la fragilité du réseau.

❖ Une phase d'expérimentation avec le projet de pilote Linky

En France une phase d'expérimentation a été lancée avec le projet de pilote « Linky » qui devrait déboucher sur la généralisation de la pose de ce type de compteurs communicants.

Le projet pilote Linky a été lancé en 2008. ERDF a été chargé d'engager l'expérimentation pour la mise en place sur une large échelle pour les installations d'une faible puissance, inférieure ou égale à 36kVA en basse tension avec le compteur évolué Linky.

A partir de mars 2010, il a été prévu que 300 000 compteurs devraient être mis en service pour expérimenter ce nouveau compteur électrique permettant un nouveau système de comptage. L'expérimentation du compteur Linky est menée par ERDF dans la région de Tours et à Lyon. A terme, si l'expérimentation donne de bons résultats, ces compteurs communicants devraient être installés chez les 35 millions de foyers. Cette expérimentation doit être soumise à une évaluation que réalisera la CRE. A l'issue de cette évaluation, la CRE décidera si le système peut ou non être déployé à grande échelle.

Dans sa communication de février 2007, la CRE fixait un certain nombre d'objectifs que devront atteindre ces systèmes de comptage évolués pour être déployés en France :

- Assurer une meilleure information du consommateur, notamment des consommations réelles en mesurant la consommation effective et en fournissant des informations sur le moment où l'énergie a été utilisée. Ce qui devrait permettre l'émission de facturation périodique sur données réelles en mesurant la consommation effective.
- Les systèmes de comptage évolués devront prévoir l'enregistrement de la valeur maximale de la puissance soustraite, afin de permettre, le cas échéant, une facturation ex post de la puissance appelée ou du dépassement de puissance souscrite.
- Les systèmes de comptage évolués devront disposer d'un afficheur permettant de consulter aisément, a minima, les index horo-saisonniers, un élément permettant d'apprécier la puissance active instantanée, le dépassement instantané de la puissance souscrite et la valeur maximale de la puissance soustraite.
- Pour remédier à l'éloignement du compteur défavorable à l'information locale de l'utilisateur, les fonctionnalités de communication locale du système de comptage évolués devront être compatibles avec la transmission, à un équipement d'affichage déporté, de certaines données de comptage enregistrées ou mesurées par le compteur.

Pourtant, il semblerait qu'il y ait déjà plusieurs ratés :

- Dans la région de Tours, sur les 40 000 compteurs de nouvelle génération qui devaient être installés au 31 mai, seuls 19 000 ont été mis en place. Et seuls huit fonctionnent correctement. Même mésaventure dans la région lyonnaise où 200 000 foyers devaient être équipés d'ici au mois de décembre. (Le parisien 8/10/2010).
- **Par ailleurs, un compteur sur deux serait placé hors de l'habitation (parfois à des endroits inaccessibles).** L'expérimentation des prototypes en Touraine et dans le Rhône montrerait que les compteurs sont situés dans les caves, dans des bâtiments annexes, parfois sur poteaux, dans les cages d'escalier... bref de nombreux compteurs ne se situent pas dans le lieu de vie. Ce qui est quand même ennuyeux pour des compteurs censés permettre un suivi de la consommation en temps réel.
- A cela s'ajoute encore le fait que d'après un rapport confidentiel de l'ADEME transmis au gouvernement début septembre, le compteur Linky ne serait pas vraiment au point. Quoiqu'il en soit, il devra être doté de compléments comme l'a expliqué François Moisan, directeur Stratégie, recherche, international de l'ADEME : « tout seul, Linky ne fait que de la relève de consommation sans qu'un agent ne soit obligé de se déplacer ».
- Les coûts seraient encore incertains, situés entre 120€ et 240€ (quid des coûts d'entretien...) et à la charge du consommateur. Quid des équipements complémentaires nécessaires ?

Pour autant, selon ERDF, les gains d'économie d'énergie seraient assez substantiels : de l'ordre de 10 à 15% ; « pour une facture moyenne de 400€ annuelle par foyer, cette économie pourrait atteindre 50 € par an ». Sauf que si ces compteurs sont installés à l'extérieur des habitations et que des investissements complémentaires ne sont pas effectués, ils ne seront pas profitables aux consommateurs. Cet optimisme ne fait cependant pas l'unanimité...

Alors que la phase d'expérimentation n'était pas encore achevée et qu'elle soulevait des interrogations et doutes sur l'efficacité de ces nouveaux compteurs, le gouvernement publiait le 2 septembre dernier un décret visant la généralisation de leur pose, décret qui provoqua de vives oppositions.

❖ **Le décret du 2 septembre 2010 : passage en force et non-conformité aux textes européens ?**

Le décret⁶ publié le 2 septembre rend obligatoire la mise en œuvre par les gestionnaires de réseaux de la pose de compteurs évolués et communicants en remplacement des actuels compteurs électriques (article 1er) et en fixe le calendrier (article 6).

D'ici à 2020, des compteurs évolués devront être installés chez les usagers afin que ceux-ci connaissent mieux leur consommation et puissent ainsi en assurer une meilleure maîtrise.

Le calendrier indique notamment la **généralisation des compteurs évolués à compter du 1er janvier 2012 pour tout nouveau point de raccordement (nouveaux logements) ; l'équipement d'au moins 50% des usagers basse tension (BT, < ou = à 120 KVA) d'ici à fin 2014 et de 95% des usagers basse tension d'ici à fin 2016** –cf. infra encadré le calendrier détaillé.

Le décret précise dans son article 2 que les gestionnaires de réseaux publics d'électricité (RTE, ERDF) ont le droit d'utiliser les données qu'ils collectent « pour tout usage relevant de leur mission ». Ils peuvent également communiquer « à leur demande, **aux fournisseurs d'énergie** et aux responsables d'équilibre, pour l'exercice de leurs missions, **les données concernant leurs clients respectifs** et aux autorités concédantes, dans les conditions précisées par les cahiers des charges des concessions, les données sous une forme agrégée intéressant la concession ».

L'article 3 confie à ERDF l'expérimentation pour les points de raccordements basse tension c'est-à-dire principalement pour les ménages et les petits professionnels (puissance inférieures ou égales à 36kVA). Initialement prévue jusqu'au 31 mars 2011, la phase d'expérimentation est raccourcie et devrait prendre fin au 31 décembre 2010. Les informations issues de l'expérimentation sont transmises à la CRE chargée de l'évaluation.

La CRE procède à une évaluation à partir des résultats de l'expérimentation. Préalablement à la mise en œuvre de ces compteurs, la CRE pourra formuler des recommandations ; il reviendra au ministre chargé de l'énergie, de prendre sur proposition de la CRE un arrêté précisant les fonctionnalités et les spécificités des compteurs communicants (article 4).

L'article 5 prévoit que le financement sera assuré par le TURPE (tarif d'utilisation des réseaux d'électricité), c'est donc le seul consommateur qui supportera l'intégralité de son coût.

Le calendrier de déploiement généralisé des compteurs (article 6) est prévu en fonction des niveaux de raccordement (de la basse tension vers la haute tension) ; ce sont les gestionnaires des réseaux publics d'électricité qui sont chargés de mettre en place ces nouveaux compteurs communicants.

Le calendrier est le suivant :

- **A compter du 1er janvier 2012** : les gestionnaires de réseaux publics d'électricité devront avoir équipé de compteurs évolués toutes les installations d'utilisateurs nouvellement raccordées en basse tension **pour des puissances inférieures ou égales à 36kVA** ou les installations déjà raccordées de même puissance dont les ouvrages font l'objet de travaux ;
- **Au 31 décembre 2014** : les gestionnaires de réseau public de distribution d'électricité desservant 100 000 clients et plus devront avoir équipé de ces compteurs évolués **au moins la moitié des installations** d'utilisateurs raccordées en basse tension **pour des puissances inférieures ou égales à 120 kVA, et 95 % de ces installations au 31 décembre 2016.**
- **Au 31 décembre 2016**, les gestionnaires de réseau public de distribution d'électricité desservant cent mille clients et plus ainsi que le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité devront avoir installé ces compteurs évolués dans toutes installations d'utilisateurs raccordées en basse tension pour des puissances supérieures à 120 kVA ou raccordées en haute tension (HTA ou HTB).
- Au 31 décembre 2020, les gestionnaires de réseau public de distribution d'électricité desservant moins de cent mille clients devront avoir doté de ces compteurs évolués au moins 95% des installations d'utilisateurs raccordées en basse tension (BT) ou en haute tension (HTA ou HTB)

De prime abord, l'équipement de compteurs évolués est tout à fait louable puisqu'il vise à favoriser une meilleure maîtrise de la consommation d'électricité, et donc à terme des économies d'énergie.

La publication du décret a pourtant provoqué une levée de boucliers de la part d'associations de défense des consommateurs, des syndicats de l'énergie, de la FNCCR, etc. dénonçant tour à tour le coût élevé pour le consommateur sans réelle garantie d'efficacité et de gains compensatoires à terme, des tests d'efficacité peu convaincants, une expérimentation écourtée, un bénéfice aux seuls distributeurs et fournisseurs d'énergie, un seul prototype utilisé, etc..

Ainsi, la CLCV s'est interrogée sur le point de savoir qui paierait et quels seraient les montants : « *La question est d'autant plus pertinente que les coûts semblent encore méconnus. De 120 à 240€ par usagers selon le gestionnaire de réseau (ERDF). Selon le distributeur, le coût serait supporté par l'utilisateur en raison de 1 à 2€ par mois et ce durant 10 ans. De quoi donc financer facilement l'investissement, voire de faire de substantiels profits si le coût final n'était que de 120€. Si de nombreuses questions se posent : y aura-t-il des frais d'entretien ? Quelle sera la durée de vie des compteurs ? etc... Cette situation nous semble totalement anormale.*

La vraie question est de savoir qui va bénéficier de ces nouveaux compteurs ? Si l'intérêt théorique pour le consommateur existe, il reste dans la pratique à démontrer car aujourd'hui rien ne garantit que le compteur dit intelligent soit accessible dans les lieux de vie. **De plus, c'est oublier bien vite tous les avantages financiers qu'en tireront les gestionnaires de réseaux, voire les fournisseurs, qui n'auront plus à envoyer leurs agents sur le terrain pour relever les compteurs et pourront moduler à distance de nouvelles offres.**

Enfin, il nous semble prioritaire avant de décider un déploiement national que l'efficacité technique des matériels soit démontrée, quitte à prolonger les périodes de test ».

La CLCV demandait donc :

- une évaluation précise du coût d'installation des compteurs d'électricité « intelligents » **et une prise en charge financière des installations par les gestionnaires de réseau et les fournisseurs, principaux bénéficiaires.**
- une expertise sur l'efficacité technique des compteurs avant tout déploiement.
- la mise en place de garanties concernant les données personnelles que transmettront ces nouveaux compteurs (accès, stockage....)

Dans le même registre, **UFC-Que choisir** dénonçait le passage en force du gouvernement : « *A l'heure où l'expérimentation des nouveaux compteurs Linky rencontre de nombreux retards et difficultés techniques, l'Etat passe par-dessus les critiques avec un rouleau compresseur et publie en catimini un décret pour raccourcir l'expérimentation et pour généraliser ces compteurs communicants.*

La publication du décret du 2 septembre est une fuite en avant qui montre que l'expérimentation et la concertation organisées au sein de la Commission de Régulation de l'Energie n'étaient que simulacre ».

L'association demandait au gouvernement :

- Un prolongement de l'expérimentation des compteurs Linky jusqu'au 30 juin 2011.
- Un bilan économique et technique complet et transparent avant une éventuelle décision de généralisation.
- Un financement partagé entre ERDF, les fournisseurs et le consommateur.

Quant à la FNCCR, elle demandait la prolongation de l'expérimentation au vue des multiples questions demeurant encore sans réponse, notamment celle relative à l'estimation du coût. Elle faisait observer que d'autres modes de financement que celui par le seul canal du TURPE auraient pu être étudiés alors que le bénéfice demeurerait limité pour le consommateur (facturation basée sur la consommation réelle). Elle dénonçait une expérimentation inaboutie ignorant notamment les mois les plus froids de l'année.

Elle soulignait encore que « *compte-tenu des dysfonctionnements majeurs constatés lors du déploiement de l'expérimentation du « pilote Linky », il semble prématuré de généraliser le dispositif. L'expérimentation ne porte que sur un seul prototype alors que d'autres modèles ou systèmes devraient être testés avant toute décision de généralisation* ». Enfin, elle dénonçait le fait qu'un rapport de l'ADEME relatif au compteur communicant Linky n'ait pas été rendu public.

Ainsi, la FNCCR plaiderait-elle pour « *la réalisation d'une étude économique démontrant l'intérêt à long terme du déploiement de ces compteurs* », conformément à la directive européenne du 13 juillet 2009.

De leur côté, les syndicats de l'énergie, dénonçaient le coût exorbitant (8 à 9 mds € selon l'une des dernières estimations) alors que selon eux la priorité devrait consister à investir pour moderniser un réseau vétuste et particulièrement fragile. Ils s'interrogeaient également sur les conséquences en termes d'emplois de la mise en place de ces compteurs qui devraient désormais rendre inutile le passage d'un agent chargé de relever les compteurs ; 5400 postes pourraient ainsi être supprimés chez ERDF, ce qui représente une économie importante pour le distributeur et constitue un pas de plus dans la rationalisation globale de l'emploi.

Quant à l'association des responsables de copropriété (ARC), elle a adressé une lettre au Président de la CRE afin d'avoir une entrevue pour aborder certaines questions posées par la mise en œuvre de ces compteurs (de fiabilité, de coûts, de garanties pour les consommateurs, la confidentialité des données..) et pour pouvoir accéder aux résultats de l'expérimentation.

Enfin, la CNIL, faisait part de ses réserves en dénonçant de possibles atteintes à la vie privée : « *Les informations de consommation d'énergie transmises par les compteurs sont très détaillées et permettent de savoir beaucoup de choses sur les occupants d'une habitation, comme leur horaire de réveil, le moment où ils prennent une douche ou bien quand ils utilisent certains appareils (four, bouilloire, toaster...).* **Les distributeurs d'énergie devront donc apporter des garanties sérieuses sur la sécurisation de ces données et leur confidentialité.**

Les compteurs communicants peuvent également agir directement sur l'installation électrique. Ils permettent notamment de modifier la puissance de l'abonnement, voire même de couper l'alimentation électrique à distance, via une interface web. Ces fonctionnalités devront être parfaitement sécurisées pour éviter toute utilisation frauduleuse ».

Cette question de l'atteinte à la vie privée a été également soulevée à Bruxelles où **le bureau européen des unions de consommateurs (BEUC)** s'est inquiété des « **dérives policières et commerciales possibles** », et à demander à ce que « *les fichiers soient détruits au bout de deux ans et que les clients qui ne souhaitent pas activer le compteur en aient le droit, comme cela a été décidé aux Pays-Bas, après une grande polémique* ».

Suite à ces multiples réactions, le gouvernement, qui n'en n'est pas à une contradiction près, a tenu à faire une mise au point le 15 septembre dernier. Il a précisé que le décret du 2 décembre dernier « *ne décidait pas à ce stade de la généralisation du remplacement des compteurs existants* » et qu'il se contentait simplement de définir les différentes étapes de ce projet. La décision de généralisation ne devrait être prise par le gouvernement que si le résultat de l'évaluation est concluant. Il a également indiqué que suite à une recommandation de la CRE, l'expérimentation serait prolongée au moins jusqu'au 31 mars 2011.

Il a affirmé que l'installation du compteur ne serait pas facturé au ménage lors de la pose. Enfin, s'appuyant sur le fait que « *la phase d'expérimentation était précisément une période d'apprentissage et d'optimisation qui doit permettre d'ajuster les caractéristiques techniques de l'appareil* », il a réfuté l'ensemble des critiques, qu'il juge infondées, sur le programme Linky.

Reste que le décret n'a pas été modifié...et les coûts sont toujours intégrés au TURPE qui sont l'une des composantes des tarifs réglementés.

Reste encore que dans sa délibération du 11 février 2010 fixant le cadre de l'expérimentation, la CRE avait précisé que l'expérimentation serait soumise à une évaluation qu'elle même réaliserait, mais que « *cette évaluation constituait un élément nécessaire mais non suffisant, à la décision qui doit être prise quant au déploiement à grande échelle d'un tel système de comptage évolué. Elle devra être complétée par une appréciation des éléments économiques et financiers inhérents au projet, ainsi que des aspects d'interopérabilité* ».

❖ **Rappel sur les textes en vigueur :**

- **Une obligation européenne mais sous conditions d'efficacité et de gains en termes de coûts pour le consommateur**

L'article 13 de la directive 2006/32/CE⁷ précise que les Etats membres doivent veiller à ce que « *dans la mesure où cela est techniquement possible, financièrement raisonnable et proportionné compte tenu des économies d'énergie potentielles* », les consommateurs doivent être équipés « *à un prix concurrentiel* » de compteurs individuels « *qui mesurent avec précision leur consommation effective et qui fournissent des informations sur le moment où l'énergie a été utilisée* ». Elle oblige à ce que les compteurs à remplacer le soient par des compteurs évolués. De même, lors de nouveaux raccordements (bâtiment nouveaux ou rénovés) des compteurs évolués doivent être fournis.

Elle oblige encore à ce que **les factures soient fondées sur la consommation réelle d'énergie et établies à des intervalles suffisamment courts** pour permettre aux clients de réguler leur consommation d'énergie.

Pour autant, le 55^{ème} considérant de la directive 2009/ 72/ CE du 3^{ème} paquet énergie conditionne la mise en place de compteurs évolués à une évaluation économique : « *Il devrait être possible de baser l'introduction de systèmes intelligents de mesure sur une évaluation économique. **Si cette évaluation conclut que l'introduction de tels systèmes de mesure n'est raisonnable d'un point de vue économique et rentable que pour les consommateurs dépassant un certain niveau de consommation d'électricité, les États membres devraient pouvoir tenir compte de ce constat lors de la mise en place des systèmes intelligents de mesure*** ».

Le point 2 de l'annexe I de cette même directive est extrêmement explicite⁹ : la mise en œuvre de ces dispositifs est conditionnée à une évaluation économique à long terme de type avantages / coûts et qui doit avoir lieu au plus tard le 3 septembre 2012. Si l'évaluation est favorable alors au moins 80 % des clients devront être équipés de compteurs évolués d'ici à 2020. Les Etats-membres peuvent également procéder à une étude « *déterminant quel modèle de compteurs évolués est le plus rationnel économiquement et le moins coûteux* ».

- **La loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique d'août 2005 et la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Grenelle II)**

L'article 19 de la loi de février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité prévoit que les gestionnaires de réseaux de distribution sont responsables des comptages nécessaires à leur mission.

L'article 13 de la loi du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières définit le rôle dévolu en matière de comptage aux gestionnaires de réseaux de distribution.

Mais c'est surtout l'article 74 de la loi d'orientation de l'énergie de 2005 qui a modifié l'article 4 de la loi de février 2000 afin que les « *les gestionnaires des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité **mettent en œuvre des dispositifs permettant aux fournisseurs de proposer à leurs clients des prix différents suivant les périodes de l'année ou de la journée** et incitant les utilisateurs des réseaux à limiter leur consommation pendant les périodes où la consommation de l'ensemble des consommateurs est la plus élevée. La structure et le niveau des tarifs d'utilisation des réseaux de transport et de distribution d'électricité sont fixés afin d'inciter les clients à limiter leur consommation aux périodes où la consommation de l'ensemble des consommateurs est la plus élevée dans la mesure où le produit global de ces tarifs couvre l'ensemble des coûts d'utilisation de ces réseaux* ».

L'article 18 de la loi Grenelle II définissant les actions prioritaires de l'Etat en vue de favoriser le développement des énergies renouvelables et d'atteindre les objectifs de réduction des consommations énergétiques prévoit la mise en place et la généralisation des compteurs évolués : *« les objectifs d'efficacité et de sobriété énergétiques exigent la mise en place de mécanismes d'ajustement et d'effacement de consommation d'énergie de pointe. La mise en place de ces mécanismes passera notamment par la pose de compteurs évolués pour les particuliers, d'abonnement avec effacement des heures de pointe. Cela implique également la généralisation des compteurs évolués afin de permettre aux occupants de logements de mieux connaître leur consommation d'énergie en temps réel et ainsi de la maîtriser ».*

Quant au projet de loi NOME (article 4), il réaffirme que : *« sous réserve que le produit total des tarifs réglementés de vente d'électricité couvre globalement l'ensemble des coûts mentionnés précédemment, la structure et le niveau de ces tarifs hors taxes peuvent être fixés de façon à inciter les consommateurs à réduire leur consommation pendant les périodes où la consommation d'ensemble est la plus élevée ».*

❖ **Ce qu'on pourrait exiger et ce en conformité aux textes européens :**

*) la prolongation de la phase d'expérimentation pour bénéficier d'un retour d'expérience pertinent sur l'efficacité du dispositif; les textes européens prévoyant que l'évaluation économique devant être réalisée au plus tard au 1er septembre 2012. Le gouvernement s'est finalement décidé à prolonger l'expérimentation comme cela était initialement prévu. Est-ce que cela sera suffisant ?

*) l'obtention des résultats, même partiels, de l'expérimentation en cours. Les performances du compteur Linky sont-elles réelles ? Sera-t-on obligé de faire des investissements supplémentaires pour que le consommateur puisse réellement tirer profit de ces compteurs ? A quel coût ? Qui devra en supporter le coût ?

*) la nécessité de procéder à de nouveaux tests avec un autre modèle que Linky qui est loin d'avoir fait ses preuves et qui semble pourtant avoir été choisi par le gouvernement ; la période d'évaluation ayant même été raccourcie dans un premier temps (décret).

*) la nécessité que ces compteurs soient installés dans les lieux de vie et soient accessibles facilement ;

*) faire en sorte que les informations soient non seulement accessibles mais que les usagers puissent les utiliser correctement –nécessité d'accompagnement, de conseil, d'apprentissage...L'affichage des données devrait pouvoir se faire à l'intérieur du foyer résidentiel.

*) la garantie que la facture sera établie à partir de la consommation réelle ; dans le projet de loi NOME nous avons déposé un amendement répondant à ce type de préoccupation. Cet amendement qui s'inscrivait pleinement dans l'esprit de la directive européenne était particulièrement d'actualité au moment où une entreprise comme GDF-Suez venait d'être épinglée pour des questions de surfacturation en matière d'abonnement.

*) la sécurisation des données : nous avons déposé dans la loi NOME un amendement obligeant les fournisseurs d'électricité à apporter des garanties sérieuses de sécurisation des données collectées et de leur confidentialité (amendement M. Teston).

*) Revoir le mode de financement de la mise en place de ces compteurs qui intégré au TURPE comme le prévoit le décret, pèse exclusivement sur le consommateur et va encore alourdir sa facture, et ce d'autant plus que pour l'instant nous ne disposons que d'une évaluation incertaine du coût final entre 120€ et 240€. Ces compteurs communicants qui représentent pour les distributeurs et fournisseurs un avantage évident –cf. supra— devraient être pris en

charge par ces derniers, la facture des consommateurs ne cessant d'augmenter depuis ces dernières années. A titre de comparaison, le coût des compteurs évolués serait en Italie de 80 euros et serait entièrement financé par le seul fournisseur Enel.

On pourrait exiger qu'il en soit de même en France ; ou qu'il y ait au moins une participation tripartite au coût : distributeur, fournisseur et consommateur – cf. amendement déposé par le groupe (M. Teston) dans le projet de loi NOME.

❖ **Au-delà, exiger une véritable politique industrielle à long terme en matière d'énergie**

On peut regretter que cette mise en place de compteurs évolués ne s'inscrive pas dans un plan d'investissements et d'équipement plus important visant une articulation entre les compteurs et les réseaux intelligents. Une telle programmation à long terme permettrait de favoriser des investissements ne visant pas exclusivement la rationalisation des coûts et passerait par des investissements visant à consolider le réseau de distribution en s'appuyant sur les technologies nouvelles. La réussite d'un tel système ne passe-t-elle pas par un couplage étroit entre d'un côté le déploiement des compteurs et de l'autre celui des réseaux intelligents ?

Pour que l'installation de compteurs évolués basse tension aient réellement les effets escomptés, il faut qu'elle soit couplée « à l'établissement de systèmes d'information et de communication permettant la gestion et la circulation rapide des informations fournies par les compteurs vers les consommateurs, les gestionnaires de réseaux, les fournisseurs et les tiers dûment habilités » (CRE)

Pour certains, les compteurs évolués ne sont qu'un des maillons de la chaîne, ils ne constituent que « des capteurs » et ne recouvrent pas la problématique d'ensemble des réseaux intelligents. Il est nécessaire de leur adjoindre un réseau de communication avec notamment l'installation de « concentrateurs ». La mise en place d'un tel réseau de communication serait « au cœur de la transition vers un réseau électrique plus intelligent » ce qui nécessiterait notamment « d'installer 500 000 concentrateurs »¹⁰.

Certes...

Mais, c'est peut-être avant tout, toute la politique en matière de développement des énergies renouvelables qu'il faudrait revoir. En ce domaine, ce que l'on peut regretter c'est l'absence de véritable politique industrielle (en termes de filières notamment) fondée sur un soutien à la R&D capable de diffuser des effets d'entraînement et de structurer le tissu industriel¹¹.

Mais force est de constater que l'investissement demeure atone (les réseaux souffrent de ce manque d'investissement) et on a de bonnes raisons de penser que les nouvelles technologies seront plus utilisées à des investissements de rationalisation (économie de coûts et notamment d'emplois¹²) qu'à un redéploiement permettant de relancer la croissance et l'emploi (qualifié) en répondant qui plus est aux exigences écologiques.

Ce en quoi, de tels investissements prennent leur part du mouvement global de déflation (réduction des coûts, et des emplois, externalisation, précarisation...) et ce d'autant plus s'ils sont couplés à des logiques financières de court terme.

Le 8 novembre, la presse révélait qu'ERDF avait tenté de lancer une OPA sur une partie des actifs de RTE à hauteur de 4,5 milliards €. Cette tentative avortée n'aurait pas manqué de fragiliser l'entreprise de transport d'électricité ainsi soumise au démantèlement via l'acquisition d'actifs concernant quelques 4000 salariés et 6000 emplois indirects (casse du monopole naturel et national, remise en cause du service public de transport de l'électricité...).

Si le projet a finalement été abandonné, il n'en demeure pas moins que l'on peut s'interroger sur les priorités fixées par ERDF, filiale détenue à 100% par EDF. Manifestement la volonté de rachat d'actifs financiers passe devant les exigences d'investissement dans les infrastructures réelles.

Les investissements dans les réseaux du futur et les compteurs évolués devront sans doute demeurer le parent pauvre d'une stratégie plutôt arc-boutée, dans la conjoncture actuelle, sur le court terme¹³.

La semaine précédente, la presse révélait que les employés chargés de la pose du nouveau compteur Linky avaient appris leur licenciement par texto. ERDF a externalisé le remplacement des 100 000 compteurs par le nouveau compteur Linky en Indre et Loire en faisant appel à une société sous-traitante, Telima Nancy. Les syndicats ont dénoncé le fait que les techniciens de cette société, dont certains ne seraient même pas électriciens étaient soumis à des cadences insoutenables pour respecter les objectifs fixés.

Les besoins énormes en investissement ne se semblent donc pas pouvoir se greffer sur une dynamique de l'emploi. Si le problème de l'intégration des énergies renouvelables¹⁴ au réseau pousse au développement des réseaux intelligents, elle ne saurait seule suffire à enclencher des dynamiques vertueuses sur le plan industriel et de l'emploi.

Les forces déflationnistes avec des investissements de rationalisation risquent de l'emporter au détriment des investissements de capacités à fort contenu en emplois, capables de nous faire renouer avec une croissance stable –et plus « verte ».

Au final, le consommateur risque d'être perdant.

Force est encore de souligner qu'avec un niveau de hausse des prix extrêmement faible, ce sont les prix des biens relevant des dépenses contraintes des ménages qui augmentent et qui tirent l'inflation. Cela risque encore d'affaiblir la consommation des ménages dans un contexte si incertain que ces derniers cherchent plus à réduire leur endettement et épargner qu'à consommer. Tous les ingrédients sont réunis pour que nous basculions dans une spirale déflationniste qui sera désastreuse pour notre économie et nos concitoyens déjà largement éprouvés par le chômage et la précarité.

❖ **Récapitulatif des principaux points litigieux de cette question**

- Estimation du coût de l'appareil, de son installation, de son entretien, estimation durée de vie et renouvellement... ; à la charge de qui ?
- Atteinte à la vie privée ; risque de piratage
- Bilan de la création nette d'emplois durables et qualifiés ?

¹ Les compteurs électriques mesurent les flux d'énergie à l'interface d'une installation privée et du réseau de distribution public.

² Force est de souligner que les réseaux français de distribution offrent déjà de nombreuses possibilités ; ce sont déjà des réseaux intelligents. « Les réseaux de distribution français font partie des références dans le monde car ils sont déjà dotés d'une certaine intelligence. On peut citer à cet égard plusieurs exemples : la mise en place d'un système de supervision et de conduite du réseau moyenne tension (système d'information au niveau de tous les postes sources) dès le milieu des années 90 ; le relevé à distance des compteurs, grâce aux compteurs électroniques (vert, jaune, et bleu), par télé-relève ou télé-report ; l'utilisation de courants porteurs en ligne dès la fin des années 40 pour l'envoi de signaux tarifaires aux clients (tels que EJP* et Tempo, ou le double tarif heures creuses/heures pleines).

***Le tarif Effacement des Jours de Pointe (EJP)** permet notamment de bénéficier pendant une grande partie de l'année d'un tarif avantageux, voisin de celui des heures creuses. En revanche, pendant les heures ou les jours de l'année où le système électrique risque d'atteindre ses capacités limite de production et de transport le prix du kWh est multiplié par 9. Cette option tarifaire est intéressante pour les clients capables de réduire fortement leur consommation pendant les jours chargés. Dans ces moments où ils « s'effacent », ces clients peuvent se reporter sur des usages qui ne nécessitent pas la consommation d'énergie électrique (par exemple, le chauffage au bois pour les clients résidentiels), ou encore recourir à l'auto-production d'électricité pour les clients industriels ». Anh Vu, « L'intelligence des réseaux de distribution », in P. Ladoucette, JM Chevallier (sous la dir.), Electricité du futur : un défi mondial, Economica, 2010

³ Des systèmes de tarifications heures creuses/ heures de pointe existent depuis longtemps. Mais le risque d'imposer de fortes augmentations des prix aux heures de pointe n'est pas à écarter ; des associations de consommateurs (UFC-que choisir) ont pointé ce risque.

⁴ Ross J. Anderson, professeur et chercheur à l'université de Cambridge.

⁵ « Élu du département d'Indre-et-Loire, où cette expérimentation est en cours – et dont la prolongation soulève à juste titre quelques controverses sur le terrain –, je crois utile d'apporter mon témoignage. Je pense que le compteur intelligent constitue certes un très grand progrès, mais que son premier bénéficiaire est le fournisseur d'électricité. Le consommateur, pour sa part, subit plusieurs conséquences. Tout d'abord, la gestion « intelligente » de sa consommation d'électricité suppose une certaine attention, voire un apprentissage. Mais surtout, c'est le consommateur qui supporte le coût de l'installation du compteur, dont il doit ensuite, de surcroît, payer la location. C'est tout de même extraordinaire, surtout à un moment où il est beaucoup question du poids croissant que représente la facture d'électricité ! », Dominique Leclerc, lors de l'examen du projet de loi NOME au Sénat en octobre dernier.

⁶ Décret n° 2010-1022 du 31 août 2010 relatif aux dispositifs de comptage sur les réseaux publics d'électricité en application du IV de l'article 4 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

⁷ Directive 2006 /32/CE du parlement européen et du conseil du 5 avril 2006 relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques et abrogeant la directive 93/76/CEE du Conseil

⁸ Directive 2009/72/CE du parlement européen et du conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE

⁹ « Les États membres veillent à la mise en place de systèmes intelligents de mesure qui favorisent la participation active des consommateurs au marché de la fourniture d'électricité. La mise en place de tels systèmes peut être **subordonnée à une évaluation économique à long terme de l'ensemble des coûts et des bénéfices pour le marché et pour le consommateur**, pris individuellement, ou à une étude déterminant quel modèle de compteurs évolués est le plus rationnel économiquement et le moins coûteux et quel calendrier peut être envisagé pour leur distribution.

Cette évaluation a lieu au plus tard le 3 septembre 2012.

Sous réserve de cette évaluation, les États membres, ou toute autorité compétente qu'ils désignent, fixent un calendrier, avec des objectifs sur une période de dix ans maximum, pour la mise en place de systèmes intelligents de mesure. Si la mise en place de compteurs évolués donne lieu à une évaluation favorable, au moins 80 % des clients seront équipés de systèmes intelligents de mesure d'ici à 2020.

Les États membres, ou toute autorité compétente qu'ils désignent, veillent à l'interopérabilité des systèmes de mesure à mettre en place sur leur territoire et tiennent dûment compte du respect des normes appropriées et des meilleures pratiques, ainsi que de l'importance du développement du marché intérieur de l'électricité».

¹⁰ Pierre Mallet, directeur adjoint Réseau ERDF, juin 2010

¹¹ L'exemple du photovoltaïque est de ce point de vue assez révélateur. **D'une insuffisance de rentabilité** qui exigeait un soutien pour le développement de cette énergie renouvelable on est passé à un véritable système de rente, étouffant plus l'esprit d'entreprendre qu'il ne le génère, et débouchant sur une vague spéculative, et sur des projets sans finalité sociale. Résultats de cet engouement : les objectifs du Grenelle seront atteints en deux ans au lieu de dix ! Avec ici où là des « hangars fantômes » qui ont poussé comme des champignons, des hangars « vides et ouverts, dont la seule finalité est de supporter d'autres panneaux solaires afin de maximiser les revenus tirés de cette activité, par ailleurs imposées selon le régime très favorable des bénéfices agricoles » (in rapport sur la CSPE) ce qui du point de vue écologique et de développement durable est une belle réussite !

A ce soutien via le tarif d'achat s'ajoutent des dépenses fiscales qui ont également participé à la formation de la bulle spéculative. De telles dépenses fiscales ne pouvaient sans doute pas déboucher sur des dynamiques d'investissements et d'emplois, au contraire puisqu'elles génèrent des logiques financières de très court terme.

Pour relever les niveaux de rentabilité de ce type d'énergie à des fins de développement durable, il eut sans doute été préférable de maintenir l'effort de recherche et développement dans ce domaine. Or, force est de constater baisse des dépenses publiques et privées de recherche consacrées à l'énergie. L'effort de R&D français reste en deçà de celui consenti par les pays leaders dans le domaine photovoltaïque.

Ce qui signifie aussi que nos entreprises innovantes manquent de capacités de développement (y compris de financement) qui permettraient de déboucher sur une véritable structuration en termes de filières industrielles et d'industrialisation à moyen terme. En 2009, les importations de Chine de panneaux solaires ont représenté 800 millions d'euros qui ont accru d'autant notre déficit commercial.

¹² L'installation de compteurs évolués devrait permettre une relève des compteurs à distance autrement dit sans qu'un technicien soit obligé de se déplacer. Elle peut être source d'économie d'emplois.

¹³ Le figaro explique que cette tentative de contrôle d'une partie des actifs de RTE répondrait à la volonté d'ERDF d'acquérir une solidité financière en devenant propriétaire (ce qu'elle n'est pas actuellement, les collectivités territoriales étant propriétaires du réseau de distribution qu'ERDF exploite sous forme de concession) et en étendant son périmètre au transport de haute tension.

¹⁴ Le développement de la production décentralisée (éolien photovoltaïque..) est bien plus rapide (surtout avec le développement incontrôlé du photovoltaïque bénéficiant d'avantages fiscaux important et d'un tarif d'obligation d'achat équivalent à dix fois le prix du marché) que le renforcement du réseau. Les problèmes d'intermittence posés par ces énergies aux réseaux pourraient trouver quelques solutions avec les réseaux intelligents. On rappellera en effet que la production décentralisée (centrales éoliennes) avait joué un rôle dans la panne d'électricité de 2006 qui avait privé de courant quinze millions de foyers européens.

Note bilan sur . . .

Première lecture Sénat

Projet de loi nouvelle organisation du marché de l'électricité

« [Concernant la privatisation des entreprises publiques du secteur énergétique] primo, c'est inutile et stupide. La France a un bon système, juste, à bas prix, efficace et très fiable. S'il n'est pas cassé, pourquoi le réparer ? Deuxio, confier la gestion d'un parc nucléaire à du privé est très problématique ; y aura-t-il la même vigilance, le même investissement ? On a vu ce qui s'est passé aux Etats-Unis quand on a dérégulé notre secteur de l'énergie... Tertio, si la France a une telle réussite dans l'énergie, c'est qu'il y a un état d'esprit public qui attire des gens qualifiés. Ouvrir la voie à la privatisation, c'est se priver, pour le gouvernement, de marge de manœuvre dans un secteur si sensible. « Pour ce que j'en connais, votre entreprise publique est plus efficace, plus stable que ce qu'on a connu aux Etats-Unis. (...) Je pense que le conseil le plus important, c'est de garder le juste équilibre entre les marchés et le rôle du gouvernement, parce que le capitalisme et les marchés débridés, ça ne fonctionne pas » Joseph Stiglitz, prix Nobel d'économie¹

« L'intégration financière a porté le pouvoir de la finance à son zénith par le fait qu'elle unifie et centralise la propriété capitaliste à l'échelle mondiale. Désormais c'est elle qui détermine les normes de rentabilité exigées de l'ensemble des capitaux. Le projet était que la finance de marché se substitue au financement bancaire des investissements. Projet qui a d'ailleurs échoué, puisqu'aujourd'hui, globalement, ce sont les entreprises qui financent les actionnaires au lieu du contraire. La gouvernance des entreprises s'est néanmoins profondément transformée pour atteindre les normes de rentabilité du marché. Avec la montée en puissance de la valeur actionariale, s'est imposée une conception nouvelle de l'entreprise et de sa gestion, pensées comme étant au service exclusif de l'actionnaire. L'idée d'un intérêt commun propre aux différentes parties prenantes liées à l'entreprise a disparu. Les dirigeants des entreprises cotées en Bourse ont désormais pour mission première de satisfaire le désir d'enrichissement des actionnaires et lui seul. En conséquence, ils cessent eux-mêmes d'être des salariés, comme le montre l'envolée démesurée de leurs rémunérations. Comme l'avance la théorie de « l'agence », il s'agit de faire en sorte que les intérêts des dirigeants soient désormais convergents avec ceux des actionnaires.

Le ROE (Return on Equity, ou rendement des capitaux propres) de 15% à 25% est désormais la norme qu'impose le pouvoir de la finance aux entreprises et aux salariés. La liquidité est l'instrument de ce pouvoir, permettant à tout moment aux capitaux non satisfaits d'aller voir ailleurs. Face à cette puissance, le salariat comme la souveraineté politique apparaissent de par leur fractionnement en état d'infériorité. Cette situation déséquilibrée conduit à des exigences de profit déraisonnables, car elles brident la croissance économique et conduisent à une augmentation continue des inégalités de revenu. D'une part les exigences de rentabilité inhibent fortement l'investissement : plus la rentabilité demandée est élevée, plus il est difficile de trouver des projets suffisamment performants pour la satisfaire. Les taux d'investissement restent historiquement faibles en Europe et aux États-Unis. D'autre part, ces exigences provoquent une constante pression à la baisse sur les salaires et le pouvoir d'achat, ce qui n'est pas favorable à la demande. Le freinage simultané de l'investissement et de la consommation conduit à une croissance faible et à un chômage endémique. Cette tendance a été contrecarrée dans les pays anglo-saxons par le développement de l'endettement des ménages et par les bulles financières qui créent une richesse fictive, permettent une croissance de la consommation sans salaires, mais se terminent par des krachs. »²

I - RAPPEL DES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI ET DU TEXTE DE LA COMMISSION

➤ **Droit d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH) ou les vertus supposées d'une concurrence créée artificiellement**

Afin de favoriser la concurrence, **le projet de loi met en place un droit d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique pour les fournisseurs concurrents d'EDF**. Il s'agit de mettre à la disposition de fournisseurs alternatifs 25% de la production d'électricité nucléaire d'EDF à prix coûtant. Le dispositif est prévu pour une période transitoire de 15 ans (soit jusqu'en 2025). Après 2025, aucun mécanisme de sevrage à l'égard des fournisseurs bénéficiaires n'a été mis en place.

➤ **Extinction du TARTAM, fin des tarifs réglementés pour les gros consommateurs en 2015 : tarifs en hausse pour les ménages, perte de compétitivité pour nos industries et augmentation des coûts pour les collectivités, administrations,...**

La mise en place du droit d'accès régulé s'accompagne **d'une refonte des tarifs réglementés de vente d'électricité qui s'accompagnera d'une hausse de la facture d'électricité pour les ménages**. Quant aux tarifs réglementés pour les plus gros consommateurs (les industriels, hôpitaux, collectivités territoriales...) ils seront supprimés en 2015, privant ainsi tous ces acteurs de l'accès à une électricité compétitive.

➤ **Nouvelle extension du champ des compétences de la CRE : primauté des lois de la concurrence et retrait du politique**

Il reviendra à la CRE de gérer ce nouveau dispositif d'accès régulé au nucléaire, d'en contrôler son fonctionnement et les fournisseurs y ayant droit.

Par ailleurs, les compétences de l'autorité de régulation sont également élargies **à l'élaboration des tarifs réglementés de vente, alors que jusqu'à maintenant la décision finale revenait au ministre chargé de l'énergie. Il s'agit donc d'un retrait du politique dans un domaine qui est important, celui de la maîtrise publique des tarifs d'électricité au profit d'une instance chargée de veiller au bon fonctionnement du marché et de la concurrence**. En transférant à la CRE la responsabilité de fixer les tarifs, on tente de conférer un caractère technique, pour ne pas dire neutre à ce qui relevait jusqu'à maintenant du politique.

➤ **Aveuglement dans les vertus régulatrices du marché et persistance de la faiblesse de l'incitation à investir**

Enfin, pour inciter aux investissements, notamment dans la pointe et dans des capacités d'effacement, le projet de loi crée un marché d'obligation de capacités. Dispositif incantatoire qui risque de ne pas aboutir à l'objectif recherché, à savoir l'incitation à investir dans la production. Jusqu'à ces dernières années, le mode qui régulait le secteur de l'énergie était fondé sur la programmation pluriannuelle des investissements (ce qui suppose une vision sur le très long terme) et sur l'existence de surcapacités de production (réserves de puissance mobilisable à tout moment). L'énergie n'étant pas un bien stockable, ce type de régulation permettait suffisamment de souplesse pour que l'offre puisse s'adapter à la demande, y compris lors des périodes de pointes. Il permettait également d'assurer notre indépendance énergétique. C'est ce type de régulation qui a été progressivement abandonnée et que le projet de loi vise à remplacer par une régulation par le marché à la pointe visant à inciter les fournisseurs à investir en capacités de production.

Force est de souligner que la faiblesse de l'incitation à investir dans le secteur de l'énergie s'explique aussi, à l'égal de ce qui se passe dans d'autres secteurs, par un engouement pour la croissance externe (OPA, OPE...) par le biais de la finance de marché³ au détriment de l'investissement dans la création de nouvelles capacités. Là où EDF acquiert British Energy, GDF – Suez rachète International Power, tout cela pour des coûts non négligeables et des fonds qui ne s'investissent pas dans la production. Le contexte actuel marqué par une forte incertitude favorisant le repli des anticipations sur le court terme avec des exigences de taux de retour sur investissements immédiats et très élevées (15% à 25%) n'est pas favorable aux investissements dans la production, dans les réseaux et dans toutes les infrastructures lourdes et à rentabilité lointaine. La mise en place d'un marché de garantie de capacités ne saurait seul suffire à ranimer l'incitation à investir et a fortiori si, de par sa nature même (marché virtuel) ce type de marché contribue à renforcer l'instabilité et à obstruer les horizons d'anticipation.

➤ Une privatisation larvée du nucléaire : l'offensive du rapporteur pour la CEDDAT

Dès la commission, le rapporteur Ladislas Poniatowski a milité pour une ouverture du capital des centrales nucléaires, considérant qu'une telle ouverture existait déjà dans certaines centrales et que la décision d'ouvrir le capital de ces centrales avait été le fruit de décisions de gouvernement de gauche comme de droite.

« En présence du ministre Benoît Apparu, je veux regretter, après m'en être ouvert à M. Jean-Louis Borloo, que le Gouvernement n'ait pas exploré la piste de l'ouverture du capital des centrales nucléaires.[...]»⁴

Lors du débat en séance publique, et en réponse au rapporteur, **Roland Courteau a fait une mise au point**, en déconstruisant le discours du rapporteur sur la nécessité d'ouvrir le capital des centrales nucléaires, ce qui correspondrait, au final, à une privatisation larvée du nucléaire, au démantèlement du parc nucléaire et à la désintégration de l'opérateur historique. Il a au contraire, été rappelé au cours du débat **la nécessité de préserver la maîtrise publique du nucléaire en France.**

M. le président. La parole est à M. Roland Courteau, pour explication de vote.

M. Roland Courteau. Monsieur le rapporteur, vous avez évoqué le fait que des gouvernements successifs, de gauche et de droite, avaient pris des décisions concernant l'ouverture du secteur de l'énergie nucléaire aux entreprises privées. Mais nous ne parlons pas de la même chose !

Je le répète, il n'est pas vrai que Fessenheim, Cattenom, Bugey et d'autres centrales actuellement en fonctionnement aient fait l'objet d'une ouverture de capital. Non ! Actuellement, aucune entreprise privée ne détient une participation capitalistique dans les centrales nucléaires. En revanche, des « contrats en participation » existent et cette notion ne recouvre absolument pas la même réalité. Dans le cadre de ces contrats, les principes de gouvernance n'ont rien à voir avec ce qu'ils seraient dans un montage financier avec prise de participation capitalistique.

Le contrat en participation ne prévoit ni droit de gouvernance ni participation aux décisions opérationnelles, industrielles ou financières, ce qui n'est pas le cas lors d'une prise de participation capitalistique.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. N'employez pas ces termes ! Vous pouvez argumenter de la sorte pour tous les amendements, je n'ai jamais dit cela !

M. Roland Courteau. Monsieur le rapporteur, vous avez bien évoqué une ouverture du capital des centrales en commission. Je vous invite à vérifier ce point.

Dans le cas d'une prise de participation capitalistique, schéma juridique qui n'existe pas sur le parc nucléaire français actuellement, le tiers ou partenaire disposerait d'un droit à percevoir des dividendes, de droits de tirage de l'électricité, de droits de vote, d'un droit à revendre sa part, d'un droit d'information et de transparence sur le savoir-faire nucléaire.

Par conséquent, on ne peut pas prétendre que des précédents existent aujourd'hui en matière d'ouverture du capital des centrales. Sont mis en œuvre, je le répète une nouvelle fois, des contrats en participation, auxquels nous ne sommes d'ailleurs pas opposés.

Cela étant dit, monsieur le secrétaire d'État, je vous ai précédemment interrogé sur les nouveaux projets d'EPR de Flamanville et de Penly. Peut-on nous éclairer sur le type de partenariats et sur les montages financiers envisagés dans le cadre de ces projets ?

II - UN PROJET DE LOI DE DÉSORGANISATION DU SECTEUR DE L'ÉNERGIE

Du 27 au 30 septembre, pendant quatre jours et au cours de trois séances de nuit, les sénateurs socialistes, avec comme chef de file Roland Courteau, ont débattu du projet de loi mettant en place une nouvelle organisation du marché de l'électricité (pjl NOME). Une centaine d'amendements a été déposée par le groupe afin d'améliorer autant que faire se peut un projet de loi régressif pour notre secteur de l'énergie. Les sénateurs du groupe ont également défendu deux motions de procédure, la question préalable soutenue par Daniel Raoul et le renvoi en commission par Martial Bourquin.

Principaux amendements déposés par les sénateurs socialistes :

- **Amendements de principe**

- rappeler que les gouvernements de gauche se sont toujours opposés à une ouverture des marchés de l'électricité et du gaz et notamment pour les ménages ;
- réaffirmer que l'électricité est un bien particulier de première nécessité devant être accessible à tous et dans ce cadre rappeler les missions de service public de l'électricité ;
- réaffirmer la nécessité de maintenir le caractère public du parc nucléaire français ;

- **amendements visant à améliorer le cœur du dispositif du projet de loi (ARENH)**

- réduire le montant des droits d'accès à l'ARENH aux fournisseurs déjà producteurs d'électricité de base, à ceux bénéficiant de contrats à long terme dans les centrales nucléaires, à ceux disposant de ressources hydroélectriques importantes;
- éviter les effets d'aubaine du dispositif (possibilité de revente sur les marchés de gros...);
- prévoir un mécanisme de sevrage pour garantir le caractère transitoire du dispositif de l'ARENH et inciter aux investissements ;
- poser des verrous afin d'éviter une augmentation des tarifs réglementés et de préserver pour les consommateurs finals une électricité abordable et compétitive.

- **Amendements visant à conforter les tarifs réglementés de vente d'électricité**

- Modifier la définition proposée qui se traduira par des hausses de tarifs irréversibles et qui constitue un véritable recul par rapport à la loi de février 2000 (suppression de la référence au développement service public, intégration du variable instable comme le prix de la garantie de capacités, intégration de la rémunération « normale »,...).
- Maintenir le contrôle politique sur la formation des tarifs et des prix
- Préserver les tarifs réglementés pour les collectivités territoriales, les administrations, les gros consommateurs d'électricité en repoussant l'échéance de 2015 visant la suppression des tarifs jaunes et verts ;
- Prévoir des mesures dérogatoires à la suppression des tarifs lorsque l'emploi est en jeu ;
- Étendre aux petits consommateurs professionnels de gaz naturels le bénéfice des tarifs réglementés de vente de gaz naturel ;

- **Amendements visant à assurer une meilleure protection du consommateur**

- Renforcer les sanctions en cas de détournement du droit d'ARENH
- Élargir le conseil de la CRE aux représentants des consommateurs ; élargir les compétences du médiateur de l'énergie aux petits professionnels
- Prendre en compte la facturation de la consommation réelle du consommateur

- **Amendements visant à favoriser et conforter le développement des énergies renouvelables**
 - Proposer un régime dérogatoire pour permettre aux projets éoliens d'installations de plus de trois mois d'aboutir ;
 - Préserver la petite hydroélectricité ;
 - Favoriser le développement de la cogénération utilisant la biomasse
 - Favoriser le mix énergétique

- **Amendements visant à améliorer la réforme des taxes locales d'électricité**
 - Indexation des tarifs des taxes sur l'inflation
 - Diminution, de 2% à 1,5%, des frais de déclarations prélevés par les distributeurs d'électricités sur le produit des taxes perçues par les communes, départements et syndicats d'électricité
 - Demande d'un bilan de l'article 33 de la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie qui prévoyait, avant fin 2007, le regroupement de toutes les communes d'un département au sein d'un unique syndicat départemental d'électricité.

III - LES AMENDEMENTS DU GROUPE SOCIALISTE ADOPTÉS LORS DE LA 1ÈRE LECTURE :

Sur la centaine d'amendements déposés par le groupe, seule une petite dizaine d'amendements a été adoptée :

- Un amendement favorisant le développement de la cogénération utilisant la biomasse au-dessus d'une puissance de 2MW ;
- Un amendement précisant le calcul de la clause de complément de prix que les fournisseurs auront à s'acquitter en cas de dépassement de leurs droits ;
- Un amendement prévoyant un réexamen annuel du prix de cession de l'électricité faisant l'objet de l'accès régulé ;
- Un amendement visant à rendre automatique l'application du tarif spécial de solidarité (TSS) aux consommateurs domestiques de gaz naturel y ayant droit (amendement FNCCR, repris groupe socialiste) ;
NB : un amendement identique pour le tarif spécial de solidarité pour l'électricité a été retiré suite aux engagements du ministre de modifier le décret concerné pour donner satisfaction à cette disposition d'ordre réglementaire ;
- Un amendement permettant aux petits consommateurs professionnels de gaz naturel de bénéficier des tarifs réglementés de vente de gaze naturel ;
- Un amendement visant à éviter le recours à des services surtaxés et très coûteux pour les consommateurs ;
- Un amendement proposant de diminuer les frais prélevés par les distributeurs d'électricité, nouveaux redevables des taxes locales sur la consommation finale d'électricité, au titre de déclaration et versement de la dite taxe aux collectivités bénéficiaires ;
- Un amendement maintenant la possibilité pour un bailleur de récupérer l'achat d'énergie sur les locataires.

IV - LES PRINCIPALES MODIFICATIONS INTRODUITES EN 1ÈRE LECTURE AU SÉNAT

Article 1er : instauration de l'ARENH

- Publication de la liste des accords –cadre signés entre EDF et les fournisseurs sur le site de la CRE
- Réexamen annuel du prix de cession de l'électricité faisant l'objet de l'accès régulé ;
- Mise à contribution du gestionnaire du réseau de transport pour procéder au comptage des quantités d'électricité à transmettre par EDF aux autres fournisseurs et, pour procéder au décompte de la consommation

finale des clients d'un fournisseur nécessaire pour calculer l'éventuel complément de prix (amendement du gouvernement) ;

- Complément au paragraphe introduit par la CEDDAT en proposant que le rapport du gouvernement en 2015 devant préciser les modalités permettant d'associer les acteurs intéressés aux investissements de prolongation de la durée d'exploitation des centrales nucléaires par : **en particulier les fournisseurs d'électricité et les consommateurs électro-intensifs.**

Article 1er bis A (nouveau)

- Abaissement du seuil de 5 MW à 2 MW à partir duquel les installations de cogénération utilisant la biomasse bénéficient du tarif d'obligation de rachat d'électricité.

Article 1er bis B (nouveau)

- Renouvellement des contrats d'achat pour les petits producteurs d'électricité pour une nouvelle période de 15 ans (amendement déposé groupe) sous réserve de la réalisation d'un programme d'investissement défini par arrêté (sous-amendement).

Article 1er ter (nouveau)

- Rendre automatique l'application du tarif spécial de solidarité (TSS) aux consommateurs domestiques de gaz naturel y ayant droit;

Article 2 : contribution des fournisseurs à la sécurité d'approvisionnement :

- Faciliter la mise en œuvre de l'obligation de capacité prévue par l'article 2 du projet de loi en précisant le rôle du gestionnaire du réseau public de transport ; faire en sorte que les pénalités doivent être déterminées de sorte à constituer une incitation économique pour les fournisseurs d'électricité à satisfaire leurs obligations de garanties de capacités ou d'effacement –amendement du rapporteur ;
- Prévenir les comportements éventuels de "rétention de capacités" dans l'objectif d'augmenter la valeur d'échange de celles-ci, en instaurant une obligation de mettre à disposition des fournisseurs la totalité des garanties de capacités certifiées –amendement du rapporteur ;
- Prise en compte de l'interconnexion du marché français avec les autres marchés européens dans le mécanisme d'obligation de capacité.

Article 2 bis A (nouveau) : dispositif d'appel d'offres de capacités d'effacement par RTE

Ce nouvel article issu d'un amendement adopté en séance permet à RTE de procéder à des appels d'offre spécifiques aux effacements de consommation, à titre transitoire (jusqu'à la mise en œuvre du dispositif prévu à l'article 2).

Article 2 bis B (nouveau) : cofinancement par RTE et les collectivités locales de la mise en souterrain des lignes à haute tension

Ce nouvel article issu de l'adoption d'un amendement du rapporteur permet un cofinancement par les collectivités territoriales et le gestionnaire du réseau public de transport pour l'enfouissement des lignes à haute tension.

La participation de RTE doit faire l'objet d'une convention avec les collectivités territoriales concernées ; sa contribution financière est fixée selon des critères et un barème arrêtés conjointement par les ministres chargés de l'économie et de l'énergie sur proposition de la Commission de régulation de l'énergie.

Article 2 bis : possibilité pour RTE de conclure des contrats de réservation de puissance aux consommateurs raccordés aux réseaux de distribution

- en commission, le rapporteur a proposé d'obliger RTE à tenir informés les gestionnaires des réseaux de distribution des contrats de réservation de puissance conclus avec les consommateurs raccordés à leurs réseaux.

Article 2 ter : conforme

Article 2 quater : contributions des producteurs d'électricité aux coûts de raccordement des réseaux

Cet article a été introduit par le rapporteur et adopté en Commission. Il permet de mettre à la charge des producteurs d'électricité l'intégralité des coûts de branchement et d'extension des réseaux, à l'exception des coûts de renforcement.

- La maîtrise d'ouvrage des raccordements électriques étant assurée par ERDF mais aussi par les différents syndicats d'électrification, un amendement de la FNCCR a fait préciser que la contribution des producteurs d'électricité au coût de raccordement aux réseaux de distribution publique doit être appliquée dans des conditions identiques, que le maître d'ouvrage de l'extension ou du branchement réalisé soit une autorité organisatrice ou un gestionnaire de réseau.

Article 3 : conforme

Article 4 : redéfinition des tarifs réglementés de vente d'électricité

- Maintenir la possibilité pour les petits distributeurs non nationalisés de continuer à s'approvisionner au tarif de cession pour leurs pertes ; les distributeurs non nationalisés desservant plus de 100 000 clients devront par contre recourir à l'ARENH ;
- permettre aux petits consommateurs professionnels de gaz naturel (consommant moins de 30 000 kilowattheures par an) de bénéficier des tarifs réglementés de vente de gaze naturel ;

Article 5 : tarifs réglementés de vente d'électricité

- Rédac / cohérence

Article 6 : coordination

- rédac

Article 7 : extension du champ de compétences de la CRE

- Donner en plus à la CRE un rôle de surveillance du marché de gros des garanties de capacité (amendement du rapporteur)

Article 8 : nouvelle composition du collège de la CRE

- Permettre que le président soit nommé par décret dans les conditions fixées par la loi organique n° 2010 - 837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution ;
– nb : il faut la majorité des 3/5 ième pour que la commission compétente puisse rejeter la candidature proposé par le Président de la République ou le ministre (amendement du rapporteur) ;

- Soumettre la nomination par l'exécutif de deux membres du collège, autres que le président, à l'avis des commissions parlementaires compétentes en matière d'énergie (amendement du rapporteur) ;
- revenir à la rédaction initiale du projet de loi donnant un caractère obligatoire à la consultation du Conseil supérieur de l'énergie mais uniquement sur des décisions pouvant avoir une incidence importante sur les objectifs de la politique énergétique et dont la liste est déterminée par décret.

Article 9: transposition de dispositions relatives à la protection du consommateurs

- préciser les délais de remboursement ou les conditions de report des trop-perçus ;
- éviter aux consommateurs le recours à des services surtaxés et très coûteux ;

Article 9 bis A (nouveau) : prolongation du TARTAM

Cet article issu de l'adoption d'un amendement du rapporteur prévoit de prolonger au-delà du 31 décembre 2010 le tarif réglementé transitoire d'ajustement du marché (TaRTAM) jusqu'à la mise en place effective du dispositif de l'ARENH, avec la promulgation de la loi NOME.

Article 9 bis (nouveau) : extension du champ de compétences du médiateur national de l'énergie : suppression

Cet article issu de l'adoption par la CEDDAT a élargi le champ de compétence du médiateur de l'énergie aux litiges entre gestionnaires de réseaux de distribution et petits consommateurs et aux litiges nés des contrats de raccordement.

Il a été supprimé en séance pour éviter un conflit de compétences entre le comité de règlement des différends et des sanctions (Cordis) de la CRE et le Médiateur de l'énergie ; le Cordis ayant déjà la mission de traiter les différends entre gestionnaires et utilisateurs des réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité.

Article 10 : suppression conforme

Article 11 : conforme

Article 11 bis A (nouveau) : obligation de communication annuelle aux autorités concédantes par les gestionnaires de réseaux publics de distribution d'un compte rendu de leurs investissements

(Article issu de l'adoption d'un amendement du rapporteur en commission)

- Sur la base de ce compte rendu les autorités organisatrices établissent un bilan détaillé de la mise en œuvre du programme prévisionnel d'investissements transmis à chacune des autorités concédantes. Le programme prévisionnel qui devra distinguer notamment le montant et la localisation des travaux sera élaborée à l'occasion d'une conférence départementale réunie sous l'égide du préfet — amendement FNCCR / gouvernement.

Article 11 bis : autorisation pour les communes de se retirer d'EPCI pour confier la distribution d'électricité et de gaz sur leur territoire à un seul organisme

(modification commission)

Article 12 : Mise en conformité des taxes locales d'électricité avec le droit communautaire

Lors de son examen au Sénat, en commission et en séance, le nouveau régime des taxes locales sur la consommation d'électricité a évolué dans un sens souhaité par les sénateurs du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Seul regret, le retour en séance publique sur la suppression des frais de gestion prélevés par les distributeurs d'électricité sur les recettes fiscales des syndicats d'électricité, lorsque le tarif de la taxe est unique sur le territoire de ce syndicat.

A noter qu'en commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, avaient été adoptées :

- La possibilité de fonds de concours entre le Syndicat, la commune ou l'EPCI membre pour financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement public local.
- (Amendement de MM. Pintat, Revet, Laurent et Doublet).
- La demande de précision de la « notion de « puissance utilisée » par décret, nécessaire pour déterminer le tarif de la taxe (Amendement Marini)

Les modifications en séance :

- Indexation, à partir de 2012, du tarif des taxes (via la limite supérieure du coefficient multiplicateur) sur l'inflation (c'est un amendement de M. Marini mais le groupe PS en avait dont l'objet était identique)
- Diminution, à compter de 2012, du taux de prélèvement opérés par les distributeurs d'électricité sur les recettes des collectivités locales bénéficiaires (de 2% à 1,5% pour les communes et les départements, et 1% pour les syndicats d'électricité). Amendement du groupe PS.
- En commission, avait été obtenue la suppression des frais prélevés par les distributeurs d'électricité sur les recettes fiscales perçues par les syndicats, lorsque le tarif est unique sur tout le territoire du syndicat. Nous y étions favorables. Cette mesure a été supprimée en séance par un amendement communiste (!) et accepté par le gouvernement pour des raisons d'égalités entre les distributeurs d'électricités. C'est la raison pour laquelle, un amendement de la commission a prévu en seconde délibération, un taux de 1% au lieu de 2%.
- Un amendement a été adopté pour harmoniser le versement des taxes.

Article 13 : possibilité pour les régies d'électricité de se regrouper au sein d'une société publique locale

- Autoriser les ELD à créer une société commerciale lorsqu'ils souhaitent intervenir hors de leur zone de desserte (amendement adopté en commission).

Article 14 : extension du statut des IEG à la commercialisation

- Modification rédactionnelle en commission.

Article 14 bis (nouveau) : maintien des entreprises du secteur des IEG dans le régime d'assurance-chômage des entreprises publiques

Cet article issu de l'adoption d'un amendement de Marini permet de pérenniser l'actuel régime d'assurance-chômage applicable aux industries électriques et gazières.

Ce qui devrait permettre à GDF Suez d'éviter de payer 16 millions d'euros que lui réclamait le régime d'assurance-chômage pour les anciens salariés de GDF. Par contre un sous-amendement du gouvernement a permis d'exclure els nouveaux entrants dans le secteur (Poweo, direct-Energy...).

Article 14 ter (nouveau) :

Maintenir la possibilité pour un bailleur de récupérer l'achat d'énergie sur les locataires (amendement groupe socialiste, T. Repentin).

Article 16 (nouveau) :

Ce nouvel article issu de l'adoption en séance d'un amendement centriste vise à supprimer une discrimination entre deux types consommateurs qui seraient raccordés dans les mêmes conditions techniques au même niveau de tension HTB (supérieur à 50 kV) : le taux de la Contribution Tarifaire d'Acheminement (CTA) serait facturé à 8,2% au consommateur raccordé à RTE et à 21% s'il est raccordé à un DNN.

Le nouvel article supprime cette différence de traitement en ramenant le taux à 8,2%.

NB : Lors de sa seconde lecture du projet de loi, l'AN n'a pas modifié le texte examiné par le Sénat. C'est donc un conforme qui a été voté par l'AN, ce qui nous a privé de la CMP.

¹ Interview donnée sur France Inter le 12 septembre 2007.

² « Crise et dette en Europe : 10 fausses évidences, 22 mesures en débat pour sortir de l'impasse », Manifeste d'économistes atterrés, 01/09/2010, Philippe Askenazy (CNRS, Ecole d'économie de Paris), Thomas Coutrot (Conseil scientifique d'Attac), André Orléan (CNRS, EHESS), Henri Sterdyniak (OFCE)

³ L'organisation de la liquidité qui permet de rendre « liquide » le capital fixe mais peut parfois fortement « contrarier l'investissement productif », pour reprendre les propos d'un célèbre économiste du siècle dernier.

⁴ Et de poursuivre : « **Il aurait fallu creuser la piste de l'ouverture du capital des centrales nucléaires. D'autant qu'elle a déjà été explorée : la centrale de Tricastin est détenue par GDF-Suez à hauteur de 12,5 %, celle de Fessenheim par l'allemand EnBW à hauteur de 17,5 % et par un consortium suisse conduit par Alpiq à hauteur de 15 %. C'est aussi le cas des centrales de Flamanville et de Penly respectivement ouvertes avec une participation de 12,5 % d'ENEL et de 7,5 à 8 % de Total.** A cet égard, la prolongation de dix ans de la durée d'exploitation des centrales nucléaires existantes, dont EDF a demandé l'autorisation à l'Autorité de sûreté nucléaire, constitue une opportunité. De fait, avec un coût moyen de prolongation de 500 millions par tranche nucléaire - il serait de 600 millions selon M. Henri Proglio et de 400 millions selon M. Pierre Gadonneix l'an dernier -, EDF devra investir 29 milliards d'euros ! **Je souhaite qu'EDF cède des parts qui ne dépassent pas 15 %, centrale par centrale, ce qui lui conserverait sa position de propriétaire et d'exploitant de la centrale, plutôt qu'il s'endette excessivement !** Cette solution, qui présente l'avantage de répondre à l'exigence de Bruxelles, n'est pas alternative mais complémentaire du système de l'Arenh que je soutiens complètement en tant que rapporteur [...] **Quant à la sécurité, l'ouverture du capital des centrales s'est faite avec l'autorisation de gouvernements de droite pour Bugey et Fessenheim, de gauche pour Cattenom et Chooz. Si 17 % de Fessenheim n'appartiennent plus à EDF, c'est avec l'accord de la gauche, si des Suisses possèdent 14 % de Cattenom, c'est avec celui de la droite**

Note d'information sur...

Projet de loi nouvelle organisation du marché de l'électricité

Conseil des ministres : 14 avril 2010

Assemblée nationale :

examen en séance publique du 8 au 10 juin 2010

Rapport n° 2557 de JC Lenoir pour la commission des affaires économiques :

Le groupe SCR a voté contre ce projet de loi.

Sénat :

Examen en séance publique à partir du 27 septembre

Examen du rapport de L. Poniatowski en commission : 7 juillet, 9h30

Délai limite pour le dépôt des amendements commission 2 juillet 11 h

« Le fol engouement pour les marchés dans des secteurs où les marchés n'ont rien à faire a atteint l'absurde avec l'électricité dans les années 90. [...] une vague de déréglementation du marché de l'électricité a déferlé sur les Etats-Unis dans les années 90 parce que l'on supposait –ou plutôt certifiait– que la concurrence entre centrales électriques allait réduire les coûts et améliorer les services. Comme l'a montré la crise énergétique californienne, c'est le contraire qui s'est produit : il a été facile de manipuler les prix de l'électricité en déconnectant des capacités de production à des moments de très forte de demande, ce qui mettait l'Etat californien dans l'obligation d'acheter du courant à l'extérieur de ses frontières. On pouvait aussi envoyer le courant hors du territoire de l'Etat pour le lui revendre ensuite avec un énorme profit. Les consommateurs payaient non le coût moyen de la production mais le prix spot ou coût marginal, ce qui a considérablement renchéri leurs factures. [..]

Dans l'économie de marché, personne ne parle pour ceux qui viendront après nous. La défense des intérêts des générations futures doit être imposée au marché, par une action extérieure et un pouvoir de réglementation ; c'est un acte d'imagination. La grande illusion du mythe du marché se résume à une croyance dénuée de tout fondement dans la science économique : les marchés peuvent penser l'avenir. Mais ils ne peuvent pas. Le rôle de la planification est de faire entendre cette voix, si nécessaire contre les intérêts coalisés et la puissance organisée des vivants d'aujourd'hui.

Un pays qui n'a pas de système de planification publique remet simplement cette fonction à un réseau d'entreprises privées – nationales ou étrangères -, qui devient alors le véritable siège du pouvoir économique. Et c'est pour cela que la lutte autour du thème de la planification est et reste un problème aussi sensible : c'est une lutte pour le pouvoir. Pas une lutte entre la démocratie et l'entreprise, mais entre ceux – scientifiques, ingénieurs, certains économistes, intellectuels publics – qui essaient de représenter l'intérêt collectif futur et ceux – banques, entreprises, lobbyistes et les économistes qu'ils emploient – qui ne représentent que l'intérêt tribal actuel. C'est une lutte inégale. » James K. Galbraith, L'Etat prédateur¹, Seuil, sept. 2009

« Bruxelles ne veut pas des prix régulés pour le consommateur. Mais il faut être vraiment un idéologue bruxellois pour avoir cette foi aveugle dans le marché et s'imaginer que le consommateur va pouvoir avoir la liberté de choisir. En réalité, il a surtout la liberté de voir les prix augmenter ». Claude Birraux, député (UMP), président de l'OPESCT

« Avec la suppression des tarifs régulés que demande Bruxelles, il ne s'agit donc plus, comme on pouvait le croire initialement, d'ouvrir la concurrence pour faire baisser les prix, mais d'élever les prix pour permettre la concurrence » Marcel Boiteux².

Eléments introductifs

❖ Remarques préliminaires

• Le refus du gouvernement de gauche d'ouvrir le secteur de l'électricité à la concurrence

Il convient de rappeler que la décision d'ouvrir à la concurrence ce secteur stratégique a été prise par le gouvernement d'Alain Juppé en 1996 (Conseil des ministres du 20 juin).

La directive de 1996 ne concerne **que l'électricité** et prévoit l'ouverture de ce marché aux seuls clients industriels. Elle sera transposée par le gouvernement de gauche en février 2000. Ce dernier utilisera tous les moyens à sa disposition pour préserver le service public de l'électricité, en transposant a minima la directive introduisant la concurrence pour l'électricité. La droite contestera cette transposition a minima en demandant d'aller beaucoup plus loin (déjà la privatisation...) ; elle s'opposera vivement aux mesures phares proposées par la gauche (tarification sociale, programmation pluriannuelle des investissements...).

Concernant le secteur du gaz, au terme de 18 mois de négociations, le Conseil Energie dans lequel la France est représentée par le gouvernement Jospin, parvient à **un accord en décembre 1997**. La **directive de 1998** satisfait plusieurs des exigences des socialistes : reconnaissance de la notion de service public avec à la clé les outils permettant de sécuriser les approvisionnements en gaz (planification à long terme possible, protection des contrats take or pay (i. e. à long terme), pas d'accès obligatoire des tiers aux stockages) ; préservation de notre système de distribution ; ouverture à la concurrence qui ne concerne que les gros consommateurs industriels.

C'est la droite qui en assurera la transposition en 2003. Elle ne retiendra pas le projet de loi de transposition déposé par le gouvernement Jospin en mai 2000. Son texte est plus libéral et va au-delà de ce que la directive exigeait (ouverture à la concurrence par simple décret, réduction du service public à quelques « obligations »).

Lors du Conseil européen de Barcelone des 15 et 16 mars 2002, le gouvernement de Lionel Jospin a refusé de donner son accord à l'ouverture totale du marché aux clients domestiques (les ménages). Il a par ailleurs exigé que soit inscrit le principe **de l'adoption d'une directive-cadre sur les services d'intérêt général**.

Lors de la conférence de presse donnée à l'issue du Conseil européen de Barcelone, Le premier ministre d'alors n'a pas hésité à **mettre en doute l'efficacité réelle de la libéralisation en termes de baisse de prix**.

Quant aux socialistes français au Parlement européen, ils se sont clairement opposés à l'ouverture totale à la concurrence des marchés énergétiques au 1er juillet 2004 pour les entreprises et au 1er juillet 2007 pour les ménages.

Les socialistes français ont également souligné que la libéralisation déjà réalisée dans d'autres Etats membres de l'Union (ou en Californie) avait débouché sur des échecs et des crises.

Ils ont, enfin, déploré une « évolution inéluctable, à terme, du paysage énergétique vers un système balkanisé comme celui de l'eau et de l'assainissement ».

• Le rouleau compresseur du libéralisme après 2002

De retour au gouvernement la droite n'a cessé de légiférer sur les secteurs énergétiques. Parmi les 6 grandes lois relatives au secteur énergétique, 3 ont profondément modifié l'organisation du secteur énergétique en libéralisant les activités d'électricité et de gaz :

• **Loi n°2003-8 du 3 janvier 2003** relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie (**texte Raffarin / Mer, septembre 2002 ; urgence déclarée**). le gouvernement de Raffarin n'a pas repris le projet de loi déposé par le gouvernement Jospin en mai 2000. Le texte qu'il présente est beaucoup plus libéral allant bien au-delà de ce que la directive exige. Il modifie amplement la loi « électricité » de février 2000. C'est un texte qui porte sur les marchés alors que celui du gouvernement Jospin portait sur la modernisation du service public.

- **Loi n° 2004-803 du 9 août 2004** relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières (**texte Raffarin / Sarkozy, mai 2004 urgence déclarée**). **Ouverture du capital d'EDF et de Gaz de France de 30%, abandon du statut d'EPIC et transformation des deux entreprises en SA** ; transposition de deux directives : nouvelles étapes d'ouverture à la concurrence pour l'électricité et le gaz + séparation juridique des activités de transport et fonctionnels pour la distribution ; réforme du financement des retraites des industries électriques et gazières.

- **Loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006** relative au secteur de l'énergie (**texte Villepin / Breton, juin 2006 ; urgence déclarée**). Transposition de directives européennes : ouverture totale à la concurrence du secteur énergétique pour le 1er juillet 2007 (donc pour les ménages) ; le projet de loi est assorti de fait d'un renforcement du droit d'information des consommateurs ; séparation juridique des gestionnaires de réseaux de distribution ; institution d'un tarif social pour le gaz ; privatisation de Gaz de France / fusion Gaz de France-Suez.

Ces grandes lois ont progressivement libéralisé le secteur de l'énergie, en ouvrant à la concurrence sur fond de transposition de directives européennes. Mais elles ont aussi été l'occasion pour le gouvernement de remettre en cause le statut de nos entreprises publiques, ce qui n'a jamais figuré au rang des exigences de Bruxelles.

Au fur et à mesure que l'on avançait dans le mouvement de libéralisation de ce secteur au cœur de notre économie, le législateur intervenait à de nombreuses reprises dans divers projets de loi (comme la loi relative au droit au logement, la loi POPE...) ou propositions de loi (sur les tarifs réglementés ...) pour colmater les échecs et les dysfonctionnements ici ou là, sans pour autant que ne cesse d'avancer le rouleau compresseur libéral.

La loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité constitue une nouvelle étape de ce mouvement de libéralisation visant à laisser la régulation et l'organisation du secteur aux seuls mécanismes du marché.

A cela s'ajoute les exigences très libérales de la commission européenne qui faisant primer la concurrence sur toute autre considération offrent un appui supplémentaire à une droite ultra-libérale voulant détricoter notre système énergétique et revenir sur les « acquis » du mode de régulation de l'après seconde guerre mondiale.

La recherche de la concurrence devient une fin en soi, à tel point qu'à défaut de pouvoir émerger dans un secteur dont les spécificités ne sont pas compatibles avec les mécanismes concurrentiels³, il faut la créer artificiellement...avec les risques que cela comporte et qui peuvent nous mener tout droit vers le chaos.

- **Le projet de loi et les exigences libérales de la commission européenne (N. Kroes)**

Faisant prévaloir une approche ultra-libérale de la construction européenne, la Commission européenne n'a pas cessé depuis plusieurs années d'exercer une pression sur la France, en particulier contre le maintien des tarifs réglementés pour les entreprises dont elle estime qu'ils contreviennent à la concurrence.

La commission européenne conteste la régulation tarifaire, en prônant l'abandon pur et simple de la réglementation des tarifs de l'électricité et du gaz pour les industriels.

Accordant la primauté des mécanismes concurrentiels sur tout autre mécanisme régulateur, elle voit dans les prix un signal émis par le marché incitant les acteurs à augmenter ou à réduire leurs capacités de production en cas de désajustement de l'offre à la demande. Dans cette optique, les tarifs réglementés peuvent constituer une entrave à la concurrence et au bon fonctionnement du marché et de sa propre régulation --autorégulation.

En 2006, une 1ère procédure d'infraction est menée à l'encontre de la France par la Commission européenne à l'énergie, qui considère que les tarifs réglementés constituent une entrave à la concurrence empêchant le libre choix du fournisseur. La commission dénonce « la persistance de tarifs de fourniture réglementés pour les clients éligibles, qui bloquent l'arrivée de nouveaux entrants et empêchent le libre choix du fournisseur ».

Une mise en demeure en avril et un avis motivé en décembre imposent à la France de renoncer à la réglementation des tarifs pour les gros consommateurs.

Le 13 juin 2007, la Commission européenne à la concurrence lance une procédure formelle d'examen destinée à vérifier si les tarifs réglementés sont compatibles avec les règles communautaires sur les aides de l'Etat. Elle estime en effet que par le biais de ce dispositif, les entreprises bénéficieraient en France d'avantages compétitifs déloyaux⁴. Les grandes et moyennes entreprises bénéficieraient indirectement d'aides de l'Etat par le biais des tarifs industriels réglementés de l'électricité –les tarifs “jaunes et verts”- artificiellement bas. Ainsi, selon la Commissaire européenne à la concurrence, Neelie Kroes, « le financement public des coûts de l'électricité de certaines entreprises pourrait fausser la concurrence entre les industries européennes et empêcher les consommateurs de tirer pleinement profit du marché unique ».

- **Le marchandage Fillon / Kroes**

Après plusieurs années de procédures d'infraction et d'enquête, Fillon a conclu un accord avec la commissaire à la concurrence, N. Kroes en septembre 2009.

Le projet de loi NOME est donc le fruit de cet accord passé le 15 septembre 2009 avec la Commissaire européenne en charge de la Concurrence, Neelie Kroes.

La lettre du Premier ministre adressée à N. Kroes énonce tous les éléments qui sont aujourd'hui dans ce projet de loi (organisation de la concurrence sur le marché de l'électricité français en facilitant l'accès aux nouveaux entrants du parc nucléaire historique, fin progressive des tarifs réglementés pour les entreprises). Elle prend finalement engagement en lieu et place du législateur pour une nouvelle organisation du marché de l'électricité au 1er juillet 2010 – pour plus de détail sur l'accord entre N. Kroes et Fillon, cf. encadré ci-joint à la fin de la note.

- **Cet échange de lettres fait suite au rapport de la commission Champsaur publié en avril 2009.**

Le 24 octobre dernier, Christine Lagarde et Jean Louis Borloo ont confié à Paul Champsaur (alors Président de l'ARCEP) la Présidence d'une commission chargée de remettre un rapport sur l'organisation du marché de l'électricité en France.

Dans leur lettre de mission, les ministres considéraient que les objectifs d'ouverture du marché de l'électricité en France n'avaient pas été atteints et précisaient :

« la France a souhaité jusqu'ici conserver, par son marché intérieur, un système de tarifs réglementés. Ce système ne s'applique qu'aux seuls fournisseurs astreints à des missions de service publics, **à l'exception du tarif réglementé transitoire d'ajustement au marché**, qui peut être distribué à tous les opérateurs et donne lieu à compensation. Calculés à partir des coûts effectivement supportés par les fournisseurs, **ces tarifs sont en moyenne inférieurs de moitié, au prix, très volatiles, correspondant à un approvisionnement sur les marchés de gros européens** ».

Les ministres demandaient dans leur lettre de mission qu'une réflexion sur le cadre tarifaire et les évolutions législatives et réglementaires soit menée afin d'assurer la protection des intérêts des consommateurs tout en s'inscrivant dans le contexte européen d'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité.

Le rapport Champsaur préconisait la mise en place d'un accès régulé à l'électricité de base avec maintien des tarifs réglementés pour les petits consommateurs mais disparition progressive des tarifs réglementés pour les industriels (tarifs verts et jaunes).

Le projet de loi reprend cette proposition et prévoit les dispositions de sa mise en œuvre.

❖ **La loi NOME : une étape supplémentaire dans la dérégulation de notre secteur énergétique**

• **Une loi d'augmentation des tarifs de l'électricité**

Si l'étude d'impact dressait un tableau idyllique des effets de la loi NOME, les auditions du Président de la commission de régulation de l'énergie et du président d'EDF éclairaient sous un angle différent l'impact de cette nouvelle organisation du marché de l'électricité sur les tarifs.

En effet si le montant de l'accès régulé à la base était arrêté à 42€/ MWh, selon les vœux d'Henri Proglio, **les tarifs bleus proposés aux consommateurs domestiques et aux petits professionnels pourraient augmenter de 11,4% après le vote de la réforme, et de 3,5% par an entre 2011 et 2025.**

Pour les entreprises, l'augmentation pourrait être de 14,8% dès le vote de la loi et 3,7% par an jusqu'à 2025.

Pour ne pas assumer la responsabilité directe de cette prévisible hausse des tarifs à venir, le gouvernement, à l'instar de ce qu'il a déjà fait pour le gaz, « dépolitise » la tarification et renvoie celle-ci à la Commission de régulation de l'énergie.

A travers ce dispositif général, le gouvernement fait primer la concurrence sur le service public de l'électricité en faisant fi des caractéristiques de l'électricité, bien de première nécessité et non stockable. A terme, le risque c'est l'extinction des tarifs réglementés avec pour seule réglementation un tarif social pour les plus démunis –une tarification pour le pauvre.

Au final l'utilisateur consommateur risque d'être le grand perdant en voyant les tarifs augmenter en s'alignant sur les prix du marché, et le service public se dégrader. **Certes, les tarifs réglementés sont préservés mais ce seront surtout des tarifs en hausse.**

Les industriels aussi qui ne pourront pas tous avoir accès à l'électricité de l'ARENH.

Par contre le grand gagnant risque d'être une nouvelle fois GDF Suez. Après la privatisation de GDF, l'UMP décide à l'occasion de la loi NOME non seulement d'affaiblir la position EDF, c'est-à-dire celle d'une entreprise majoritairement publique sur le marché français de l'énergie mais aussi de renforcer le pouvoir de GDF Suez, principal fournisseur alternatif, sur la politique énergétique de notre pays.

A cela s'ajoute encore le fait que c'est par le biais d'un amendement **que le Président de la Commission du développement durable a tenté de privatiser la Compagnie nationale du Rhône**, nouveau cadeau de l'UMP au Président de Suez...avec à la clé une appropriation privative de la rente hydraulique.

L'amendement a été retiré à la demande du gouvernement pour faire l'objet d'une nouvelle expertise avant la fin de l'examen du texte par les deux chambres !

Alors que la majorité parlementaire de droite à l'AN a refusé d'intégrer la base hydraulique dans l'accès régulé à l'électricité, la privatisation de la CNR apparaît comme une pure provocation.

La CNR produit 16 TWh d'hydroélectricité au fil de l'eau ; une électricité particulièrement bon marché que GDF Suez vend manifestement sur les marchés de gros où les tarifs sont de l'ordre de 60€/MWh

Là encore, Bruxelles ne nous contraint pas à la privatisation de la CNR...

Enfin, à cela s'ajoute encore le fait que GDF / Suez ne cesse de réclamer un EPR en France. Une telle option reviendrait in fine à légitimer la privatisation du nucléaire avec tous les risques, dans le contexte actuel de financiarisation, que comporterait une gestion purement financière et actionnariale du nucléaire. Cela contribuerait à banaliser le nucléaire et à préparer le terrain de la future privatisation d'EDF...Le contexte pourrait s'y prêter le gouvernement étant à la recherche de liquidités face à la débandade des finances publiques.

- **Les principales dispositions du projet de loi :**

- ✓ **Droit d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH)**

Afin de favoriser la concurrence, **il met en place un droit d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique pour les fournisseurs concurrents d'EDF**. Cela ne représente pas moins du quart de la production d'EDF. Le dispositif est prévu pour une période transitoire de 15 ans (soit jusqu'en 2025). Plusieurs épineuses questions restent posées : à quel prix sera fixé l'ARENH sans que cela puisse apparaître comme un bradage du patrimoine d'EDF ? Que se passera-t-il après 2025 alors qu'aucun mécanisme de sevrage à l'égard des bénéficiaires n'a été mis en place ? –Pour une analyse plus détaillée cf. introduction à l'article 1er.

- ✓ **Fin des tarifs réglementés pour les gros consommateurs en 2015 ; tarifs augmentés pour les ménages**

La mise en place du droit d'accès régulé s'accompagne **d'une refonte des tarifs réglementés de vente d'électricité qui risque de ne pas être favorable aux ménages** (tendance à l'alignement sur les marchés de gros). Quant aux tarifs réglementés pour les plus gros consommateurs (les industriels) ils ne seraient maintenus que jusqu'en 2015 – quid de la compétitivité de nos entreprises si on laisse le marché (volatile et tendanciellement haussier) fixer les prix ? Quid du coût pour nos collectivités territoriales, pour nos hôpitaux, etc.

- ✓ **Nouvelle extension du champ des compétences de la CRE**

Il reviendra à la CRE de gérer ce nouveau dispositif d'accès régulé au nucléaire, d'en contrôler son fonctionnement et les fournisseurs y ayant droit.

Par ailleurs, les compétences de l'autorité de régulation sont également élargies **à l'élaboration des tarifs réglementés de vente, alors que jusqu'à maintenant la décision finale revenait au ministre chargé de l'énergie. Il s'agit donc d'un retrait du politique dans un domaine qui est important, celui de la maîtrise des tarifs publics d'électricité**. En transférant à la CRE la responsabilité de fixer les tarifs, on confère un caractère technique, pour ne pas dire neutre à ce qui relevait jusqu'à maintenant du politique.

- ✓ **Aveuglement dans les vertus du marché**

Enfin, pour inciter aux investissements, notamment dans la pointe et dans des capacités d'effacement, le projet de loi crée un marché d'obligation de capacités. Dispositif incantatoire qui risque de ne pas aboutir à l'objectif recherché. Dispositif innovant dont on ne sait s'il améliorera le fonctionnement de notre secteur énergétique ou s'il nous mènera tout droit vers les dysfonctionnements voire le chaos.

Autrefois, le mode qui régulait notre secteur de l'énergie était fondé sur la programmation pluriannuelle des investissements (c'est-à-dire de la planification) et sur l'existence de surcapacités de production, non par une régulation par le marché à la pointe.

Examen des articles

Article 1er : accès des fournisseurs alternatifs à l'électricité nucléaire de base historique d'EDF

Petites remarques introductives

La loi NOME : une loi de désorganisation du secteur énergétique⁵

C'est l'article 1er du projet de loi qui est au cœur du dispositif de la nouvelle organisation du marché de l'électricité puisqu'il vise à rendre totalement contestable⁶ le marché de l'électricité. Il est sans doute le plus important du projet de loi puisqu'il permettrait de répondre aux exigences de Bruxelles considérant que le secteur énergétique français n'est pas encore suffisamment concurrentiel.

L'accroissement de la concurrence passerait par un droit d'accès transitoire (jusqu'en 2025) des concurrents d'EDF à 25% de sa production d'énergie nucléaire de base. Selon le gouvernement, ce droit de tirage sur le parc nucléaire français d'EDF serait le seul moyen de préserver et de conforter les tarifs réglementés de vente d'électricité pour les ménages tout en permettant aux gros consommateurs de continuer à bénéficier de la compétitivité du parc de production électrique français.

L'étude d'impact qui accompagne le projet de loi dresse un tableau idyllique où tous les acteurs seraient au final gagnants, au premier rang desquels les industriels, notamment ceux qui bénéficient aujourd'hui du TARTAM dont l'extinction est programmée fin 2010 et qui pourront continuer, grâce à l'ARENH, à bénéficier d'une électricité à un prix inférieur à celui du marché de gros.

Or, rien n'est moins sûr.

Comme le souligne certains économistes, on peut avoir de sérieux doutes quant à la validité d'une étude d'impact qui consiste plus « à faire de la réclame » pour un projet de loi qu'à produire une analyse sérieuse des enjeux et des effets de la mise en œuvre de cette nouvelle organisation du marché de l'électricité qui au final risque de constituer une étape de plus dans la déstructuration de notre secteur de l'énergie et de nous conduire à une véritable désorganisation du secteur de l'énergie, si ce n'est à un véritable chaos⁷.

Pour F. Lévêque, professeur d'économie à l'école des mines de Paris : « La nouvelle loi affirme garantir aux consommateurs industriels le bénéfice de l'avantage du bas coût de la production d'électricité d'origine nucléaire. Elle affirme également verrouiller tout effet d'aubaine dont les concurrents d'EDF pourraient indûment tirer profit grâce à l'accès sur une partie du parc de l'opérateur historique. Ces deux certitudes sont fausses, c'est le contraire qui est certain. Après 2015, les fournisseurs alternatifs achèteront 100 TWh d'électricité nucléaire au prix régulé, disons 50 euros / MWh, et le revendront moitié plus cher alors que leurs frais de commercialisation s'élèvent à quelques euros. L'origine de cette aubaine réside dans la loi elle-même. Elle prévoit d'éliminer tous les tarifs de vente pour les industriels, soit une demande de 300 TWh tandis qu'elle restreint l'offre régulée à bas prix au tiers de ce volume. Tous les industriels ne pourront dès lors pas être servis à partir de la source bon marché. D'où un phénomène de rareté et un alignement du prix sur la source alternative, l'achat sur la Bourse de gros de l'électricité. Bref, une fois les tarifs éliminés pour les industriels et le volume plafonné de 100 TWh alloué aux concurrents d'EDF, la situation des entreprises en France sera la même que celle de leurs consœurs en Allemagne ou en Belgique. **La rente nucléaire sera empochée par les fournisseurs et non plus par les consommateurs** »⁸.

Comme dans toutes les périodes d'incertitude et de désorganisation, les comportements parasites, privilégiant le court terme et recherchant exclusivement les effets d'aubaine peuvent se multiplier tandis que les investissements sur le long terme destinés à préparer l'avenir sont compromis. Quant à la clause de complément de prix qui devrait précisément permettre d'éviter les effets d'aubaine, elle ne jouera plus après 2015 car les fournisseurs alternatifs pourront vendre à des industriels à des prix de marché, très supérieurs aux prix de l'ARENH avec à la clé une marge confortable, captée sur la rente nucléaire.

Force est de souligner que l'investissement dans le nucléaire est un investissement risqué, avec un temps de retour sur investissement très élevé ; ce qui exclut d'emblée un certain nombre d'opérateurs sans une assise financière suffisante.

Par ailleurs, qui pourrait oser dire que l'industrie nucléaire est une industrie comme les autres avec le risque qu'une telle activité comporte ? En cela même, son statut d'entreprise publique, soustraite, a priori de l'emprise du marché et à l'abri des seules considérations court-termistes d'actionnaires privés rivés sur les objectifs de dividendes est sans doute fondamental. Comme le soulignait, N. Sarkozy, quand il était ministre de l'économie : une centrale nucléaire n'est pas un central téléphonique... nous ne privatiserons pas EDF....

L'une des plus épineuses questions demeure donc celle de savoir à quel tarif sera fixé l'accès à la base et c'est là que le bât blesse. Le prix devrait être proche du coût de revient de l'électricité ; ce qui pour, Henri Proglio, le président d'EDF est inacceptable : « Accepter un dispositif de ce type, ce serait accepter que la boîte ne vaille plus rien. Si c'est pour faire ça, ce n'était pas la peine de me nommer », avait-il alors déclaré au journal "les Echos" quelques temps après sa nomination à la tête du groupe.

Le nouveau Président d'EDF considère qu'en dessous de 42€ / MWh cela « ressemble à du pillage ». Il n'hésite pas à considérer que ce dispositif constitue non seulement « une forme d'expropriation » mais au-delà, si le prix de l'ARENH n'était pas suffisamment élevé aboutirait à une véritable « spoliation d'EDF »⁹. Autrement dit, il ne faudrait pas brader la valeur patrimoniale d'EDF...

Le projet de loi suscite la même opposition côté syndical, les syndicats refusant ce qu'ils jugent être « l'organisation d'un véritable hold-up d'État au profit de quelques profiteurs » (F. Imbrecht, CGT) et dénonçant « le démantèlement » et la « spoliation d'EDF, qui n'incitera pas les autres entreprises du secteur à investir » (FO-énergie).

Certains n'hésitent pas à considérer qu'il s'agit d'une privatisation indirecte de l'entreprise : « ce texte a pour but de transférer la compétitivité du parc nucléaire d'EDF vers les consommateurs à un prix de l'électricité sans couvrir le renouvellement de l'outil de production. (...) Ce texte organise la privatisation indirecte d'un actif stratégique pour la France sans contrepartie, il porte atteinte aux droits de propriété des actionnaires et laisse ouvertes des possibilités de recours devant les juridictions compétentes¹⁰»

Côté concurrents d'EDF (opérateurs comme GDF / Suez, fournisseurs alternatifs dont certains ne se livrent qu'à une activité de négoce (achat pour revente), on ne cesse de réclamer que ce droit d'accès soit le moins coûteux possible, certains d'entre eux (GDF /Suez, Direct Energy...) estimant que le tarif de l'ARENH devrait se situer à 35€ / KWh.

Entre 42€ et 35€ l'écart est important ! Or, comme le soulignent deux économistes s'étant livrés à une analyse de l'étude d'impact jointe au projet de loi : « la NOME est un dispositif extrêmement complexe qui réclame une très grande quantité d'informations sur les coûts et les ventes d'électricité. De plus, une faible variation dans le réglage a une forte incidence économique ; cela conduit les groupes d'intérêt à se mobiliser activement lors de l'adoption, mais aussi lors de la mise en œuvre des lois. **Par exemple, un écart d'un demi euro sur le tarif d'accès régulé à la base se traduit par 50 millions d'euros en plus ou en moins pour EDF production et les fournisseurs** »¹¹.

Il reviendra à l'autorité administrative de fixer ce tarif de l'ARENH. Il semble qu'à 40€ EDF ne couvrirait pas les coûts du renouvellement de ces centrales mais uniquement celui de leur prolongement.

Ce projet de loi risque de générer un surplus d'incertitudes pour tous les acteurs.

Ce n'est ni bon pour l'opérateur historique qui ne sera pas incité à investir, ni pour les industriels qui ont besoin d'une certaine visibilité à moyen / long terme, notamment pour prévoir leur série de coût et de prix au premier rang desquels coûts, celui en électricité. Dans le cadre législatif et réglementaire actuel, les consommateurs d'électricité sont peu exposés à la volatilité à la hausse des prix du marché de gros. La loi NOME risque précisément d'accroître fortement leur exposition aux risques de hausse mais surtout de volatilité propres aux marchés de gros. Or, cette volatilité est particulièrement préjudiciable aux investissements à long terme et donc in fine à l'emploi.

A cela s'ajoute encore le fait que le dispositif d'incitation à investir dans la production pour les fournisseurs qui vont bénéficier de l'ARENH risque de ne pas être à la hauteur des enjeux. Les fournisseurs bénéficieront alors d'effet d'aubaine sans prendre de risque industriel en investissant dans la production. Ainsi, la création d'un marché de capacités (article 2) qui vise précisément à inciter les fournisseurs à investir dans des capacités notamment de pointe ou d'effacement raterait son objectif. Quel intérêt en effet pour un fournisseur qui ne se livre qu'à des activités d'achat pour revente y-aurait-il à immobiliser (au moins à moyen terme) des fonds dans des investissements réels avec les risques que cela comporte alors qu'il peut bénéficier d'un accès à une électricité bon marché qu'il pourra sans doute bientôt revendre à un prix proche de celui fixé sur les marchés de gros ?

Loin de dégager les horizons d'anticipation des industriels nécessaires à l'investissement, ce projet de loi risque au contraire de multiplier les sources d'incertitudes, comme il risque de créer de l'insécurité juridique, là encore source d'attente pour les acteurs.

Ainsi, Lenoir note dans son rapport que « le dispositif permettant de satisfaire cette obligation [de capacités] est relativement innovant et, **en raison des incertitudes qui s'attachent à sa mise en œuvre, ses fondements législatifs restent imprécis**. Il est par conséquent prévu qu'il n'entre en vigueur que dans un délai de trois ans à compter de la publication de la loi NOME ». En termes de visibilité, le compte n'y est pas. Cette loi avance à tâtons, fixant de multiples rendez-vous et clauses de revoyure face aux incertitudes que sa mise en œuvre risque de générer.

Autre exemple encore, sur le plan de l'insécurité juridique cette fois, la clause dite de destination qui oblige les fournisseurs bénéficiant de l'ARENH à ne fournir que des clients sur le territoire national pourrait être contestée par des industriels étrangers pour concurrence déloyale et faire l'objet d'un recours devant la CJUE.

Contenu de l'article dans le détail

Cet article prévoit la mise en place **jusqu'au 31 décembre 2025 d'un accès régulé et limité à l'électricité nucléaire historique d'EDF (25%)**.

Cet accès est ouvert à tous les opérateurs fournissant des consommateurs finals **résidant sur le territoire national** (clause de destination). Il est précisé que cet accès se fera **à des conditions économiques équivalentes à celles résultant pour EDF de l'utilisation de ses centrales nucléaires actuelles**.

Comme on l'a déjà souligné, la clause de destination repose sur un principe très fragile qui conditionne pourtant l'application du principal dispositif du projet de loi. Seul moyen technique possible, semble-t-il, néanmoins, pour mettre artificiellement en place la concurrence, en attribuant aux fournisseurs alternatifs une part d'électricité nucléaire historique proportionnellement à leur portefeuille de clients français sur le territoire métropolitain national—cf. encadré à la fin d'article 1er. Au final, on peut s'attendre à qu'une nouvelle loi ne vienne à nouveau corriger les dysfonctionnements que la précédente loi aura créés mais avec à chaque fois un pas de plus vers le chaos.

En séance, un amendement du rapporteur (Lenoir) a précisé qu'il s'agissait de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH), c'est-à-dire à l'électricité produite par les 58 réacteurs nucléaires appartenant au parc historique. Les fournisseurs n'ont donc un droit de tirage que sur le parc nucléaire historique et non sur les nouveaux investissements (nouveaux réacteurs).

En ajoutant le terme « nucléaire », cela exclut par la même occasion le parc hydroélectrique qui produit une électricité à un coût faible, à l'origine d'une rente hydroélectrique importante, les investissements ayant été amortis depuis longtemps (30 à 35€ / kWh), et qui au même titre que l'électricité nucléaire pourrait être considérée en raison de son faible coût de production à l'origine d'une concurrence déloyale. L'électricité produite par GDF, via la CNR ne sera donc pas concernée et GDF, comme les autres petits concurrents alternatifs aura accès à l'électricité nucléaire historique d'EDF, sans que lui soit décompté ses 16TWh d'hydroélectricité.

On notera aussi que le dispositif devrait prendre fin au 31 décembre 2025. On a de bonnes raisons de penser que les fournisseurs habitués à bénéficier d'une électricité à un coût aussi faible auront du mal à se désaccoutumer et demanderont donc un prolongement de l'ARENH. Peut-être faudrait-il prévoir un mécanisme de désaccoutumance programmant une décroissance progressive des 100TWh de l'ARENH jusqu'en 2025.

Enfin, il faut encore souligner que cet alinéa contient une justification a priori de la mise en place de l'ARENH qui aurait pu relever de l'exposé des motifs et non figurer dans la loi. Ainsi il s'agirait de permettre que soit assurée « la liberté de choix du fournisseur d'électricité tout en faisant bénéficier l'attractivité du territoire et l'ensemble des consommateurs de la compétitivité du parc électro-nucléaire (...) ».

On rappellera que l'exercice du droit à l'éligibilité introduit par les différentes lois ces dernières années permet aux consommateurs de choisir librement leur fournisseur d'électricité ou de gaz. Pour autant, peu de ménages ont choisi la concurrence, ils seraient encore 96 % à bénéficier des tarifs réglementés de vente d'électricité et près de 94% pour les tarifs réglementés de gaz. Environ 1,2 million de ménages auraient quitté les tarifs réglementés d'électricité en se fournissant chez un concurrent d'EDF ; parmi lesquels ménages, 610.000 auraient choisi GDF Suez, le reste se répartissant entre Direct Energie et Poweo.

Quant aux industriels qui avaient quitté le régulé, ils s'en sont mordu les doigts. Le TARTAM leur a permis, néanmoins d'échapper à la hausse et à la volatilité des prix de marché. C'est l'ARENH qui devrait prendre le relais pour ces gros consommateurs qui représentent aujourd'hui 80 TWh.

➤ **L'alinéa 3** prévoit qu'EDF cède son électricité pour un volume maximal (déterminé par la CRE) à chaque fournisseur d'électricité alimentant des consommateurs finals qui en fait la demande ou des gestionnaires de réseaux pour leurs pertes. Il est encore précisé que **les conditions d'achat reflètent les conditions économiques de production d'électricité du parc nucléaire français.**

En séance, un amendement du rapporteur a supprimé une disposition qui prévoyait qu'EDF conclut des contrats de vente avec les fournisseurs disposant de l'accès régulé à la base. Le rapporteur a expliqué qu'il ne fallait pas « permettre à EDF d'avoir accès de façon privilégiée à des informations qui concernent les fournisseurs alternatifs ». Il a ainsi prévu qu'une entité juridiquement indépendante d'EDF et des fournisseurs soit chargée d'organiser les échanges d'information et de notifier la cession des volumes d'électricité afin qu'EDF ne puissent avoir accès à des positions individuelles.

Comment faire simple quand on peut faire compliqué ...obsession de la transparence ou de la confidentialité ? Est-ce qu'il s'agit de la CRE ou d'une autre entité ? Encore une nouvelle commission indépendante ? quel sera son statut ? Quel sera exactement son rôle ?

✓ Dans un délai d'un mois, un accord cadre conclu avec EDF garantit les modalités selon lesquelles le fournisseur peut, à sa demande exercer son droit d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique pendant la période transitoire, c'est-à-dire jusqu'en 2025. **Des contrats annuels** déterminent ensuite le volume qu'EDF devra céder à chaque fournisseur. Un arrêté du ministre définit les conditions dans lesquelles s'effectue cette vente ainsi que les stipulations de l'accord-cadre.

✓ C'est un arrêté des ministres chargés de l'économie et de l'énergie qui après avis de la CRE, détermine en fonction notamment du développement de la concurrence, le volume global de l'électricité nucléaire historique pouvant être cédé. Ce volume est plafonné à 100 TWh –alinéa 5

✓ **C'est à la CRE qu'il reviendra de calculer et de fixer le volume maximal qu'EDF devra céder à chaque fournisseur. Ce calcul sera effectué en fonction des caractéristiques et des prévisions d'évolution de la consommation finale effective des consommateurs finals** que fournit le cocontractant sur le territoire métropolitain continental (clause de destination –cf. sur la fragilité du dispositif, l'encadré à la fin de l'article.

Un amendement du rapporteur adopté en commission a permis au fournisseur d'obtenir des volumes d'électricité au titre de l'ARENH non seulement en fonction de son portefeuille actuel des clients qu'il fournit mais aussi en fonction de ses propres prévisions de ventes, autrement dit de ses futurs et potentiels clients. Et ce au nom d'une concurrence équitable...

Autrement dit, la CRE s'appuiera sur les prévisions fournies par les fournisseurs et qui ne seront pas facilement vérifiables. Pour le rapporteur, le dispositif de complément de prix devrait suffire à apporter « toutes les garanties pour que l'écart entre les prévisions et la réalité des consommations ne présente pas d'intérêt financier pour le fournisseur ».

Rien n'est moins sûr ; la prévision est un exercice extrêmement difficile dans le contexte actuel. Par contre, une telle disposition risque d'inciter les concurrents alternatifs à multiplier le démarchage pour capter une clientèle susceptible de changer de fournisseur avec des publicités particulièrement alléchantes.

Un amendement du rapporteur en commission prévoit de prendre en compte les règles de modulation de la production des centrales afin de satisfaire la modulation de consommation de certaines catégories de consommateurs. Cette disposition vise à faire en sorte que les règles d'allocation puissent être différenciées en fonction des catégories et du profil de la consommation des clients du fournisseur.

Pas très clair, il faudrait questionner le rapporteur sur le type de consommateurs qui est visé ici.

✓ Si la somme des droits des fournisseurs excède le plafond des 100TWh, c'est la CRE qui sera chargée de répartir le volume entre les différents fournisseurs en fonction des caractéristiques et des prévisions d'évolution de la consommation finale effective des consommateurs finals que fournit ou que prévoit de fournir le fournisseur alternatif. Il est précisé que cela doit se faire de manière à assurer un développement équilibré de la concurrence sur l'ensemble des segments de marché de détail, autrement dit que certains consommateurs, les industriels par exemple, ne soient pénalisés au profit des plus petits consommateurs (les ménages) ou inversement.

Selon quels critères la CRE choisira la clé de répartition pour exclure le cas échéant certaines des demandes excédentaires des fournisseurs et si elle doit choisir entre plusieurs gros clients industriels? Est-on sûr qu'au final les petits consommateurs ne seront pas pénalisés au motif de la compétitivité de nos entreprises ?

➤ L'alinéa 9 prévoit qu'à partir du 1er août 2013, les droits des fournisseurs sont augmentés de manière progressive sur trois ans afin de prendre en compte les quantités d'électricité qu'ils fournissent aux gestionnaires de réseau pour leur perte. Ces volumes s'ajoutent au plafond des 100 TWh.

➤ En cas de circonstances exceptionnelles affectant les centrales nucléaires, les ministres chargés de l'énergie et de l'économie peuvent suspendre le dispositif –alinéa 10.

➤ L'article prend soin dans son paragraphe IV d'exclure du dispositif de l'ARENH certaines consommations : la consommation des gros consommateurs dont les contrats n'auront pas été renégociés après la promulgation de la loi ; les consommations couvertes par Exeltium (pour les électro-intensifs qui bénéficient déjà d'un traitement spécifique). Enfin, il est prévu que les quantités d'électricité (de base) soient allouées au fournisseur sur accord conjoint d'EDF et de ce fournisseur

De même, pour éviter qu'une même société de par ses participations puisse bénéficier à plus d'un titre de l'ARENH, l'article prend en compte les sociétés réputées liées, c'est-à-dire :

- lorsque une société détient directement ou indirectement la majorité du capital social de l'autre ou y exerce en fait le pouvoir de décision

- lorsque deux sociétés sont placées l'une et l'autre sous le contrôle d'une même tierce entreprise qui détient directement ou indirectement la majorité du capital social de l'autre ou y exerce en fait le pouvoir de décision.

➤ **Le paragraphe V prévoit un dispositif de complément de prix :**

Si les droits alloués à un fournisseur s'avèrent être inférieurs à la consommation effective des consommateurs de ce fournisseur, **le fournisseur devra acquitter un complément de prix**. C'est la CRE qui fixera le montant dont le fournisseur devra s'acquitter. Ce complément, qui n'est donc pas une pénalité, même s'il vise à corriger les prévisions par trop optimistes du fournisseur pouvant grossir le portefeuille réel de ses clients, devrait être « au moins égal à la partie positive de l'écart moyen entre les prix observés sur les marchés et le prix de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique ». Il tient compte également de l'ampleur de l'écart entre les prévisions de consommation et la consommation effective. **Les modalités de calcul de ce complément de prix sont renvoyées à un décret en Conseil d'Etat.**

On peut s'interroger sur cette clause de complément de prix. Il ne s'agit pas vraiment d'une pénalité, le fournisseur pouvant faire des erreurs d'estimation et de prévision de son portefeuille de clients. Mais il pourrait aussi frauder pour bénéficier d'un accès plus large à l'électricité régulée dans le cadre de diverses stratégies commerciales. Or, d'une part, le mécanisme de complément de prix ne paraît guère dissuasif et d'autre part toute la difficulté réside dans l'appréciation du caractère frauduleux ou non de ce comportement et de son ampleur. L'article 7 du projet de loi prévoit que la CRE pourra prendre des sanctions en cas d'abus du droit d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique. Dans les faits, on voit mal comment un tel dispositif sera applicable. Et ce d'autant plus que le droit à l'ARENH n'est pas exclusivement basé sur le portefeuille réel à la date t des clients finals du fournisseur mais sur les prévisions de clientèle estimée par ce dernier.

✓ **Un amendement du rapporteur adopté en commission**, permet aux distributeurs non nationalisés de se regrouper pour la gestion de l'ARENH –V bis nouveau

✓ **Modalités de détermination du prix de l'ARENH**

Le paragraphe VI prévoit que **le prix de l'ARENH est arrêté par les ministres chargés de l'énergie et de l'économie sur proposition de la CRE**. Il est réputé acquis en l'absence d'opposition de l'un des ministres dans un délai de 3 mois après réception de la proposition de la CRE.

Ce paragraphe précise encore **que le prix doit être représentatif des conditions économiques de production afin d'assurer à EDF une juste rémunération**. Le prix de l'ARNH doit donc tenir compte :

- d'une rémunération du capital;
- des coûts d'exploitation ;
- des coûts des investissements visant la prolongation de la durée de vie des centrales ;
- de la couverture des coûts à long terme des exploitations d'installations nucléaires (déchets nucléaires...).

Il est précisé que pour apprécier les conditions économiques de production, la CRE se fonde sur des documents traditionnels relatifs aux coûts d'exploitation des centrales et qu'elle pourra de plus exiger d'EDF qu'il fasse contrôler ses comptes par un organisme indépendant.

Enfin, il est prévu **qu'à titre transitoire pour une durée de trois ans après la promulgation de la loi, le prix de l'ARENH est arrêté par les ministres chargés de l'énergie et de l'économie après avis motivé de la CRE**. De même, le fait pour les ministres de passer outre l'avis de la CRE doit être motivé.

Un amendement du rapporteur adopté en commission précise que le prix de l'ARENH est initialement fixé en cohérence avec le TaRTAM.

✓ **Le VII prévoit que le dispositif de l'ARENH est mis en place jusqu'au 31 décembre 2025.**

Aucun mécanisme de sevrage progressif à l'ARENH au cours de ces 15 années n'est prévu, comme le souligne l'Autorité de la concurrence (avis du 27 mai 2010).

Pour évaluer le fonctionnement du dispositif de l'ARENH, le projet de loi prévoit plusieurs rendez-vous clés tous les cinq ans.

Ainsi, avant le 31 décembre 2015, puis tous les cinq ans, le gouvernement présentera au Parlement un rapport d'évaluation du dispositif de l'ARENH s'appuyant pour ce faire sur le rapport de la CRE et sur celui de l'Autorité de la concurrence.

Ce rapport gouvernemental devra le cas échéant proposer les adaptations nécessaires.

Un amendement du rapporteur en commission a fait préciser que ce rapport doit proposer le cas échéant un dispositif de sortie progressive de l'ARENH pour les fournisseurs

Enfin le rapport doit proposer le cas échéant la prise en compte dans le prix de l'électricité pour les consommateurs finals des coûts de développement de nouvelles capacités de production d'électricité de base ainsi que la mise en place d'un dispositif spécifique garantissant la constitution de moyens financiers pour assurer le renouvellement du parc nucléaire.

✓ **Un nouveau paragraphe VII bis a été introduit en séance par le rapporteur** : il donne la possibilité aux fournisseurs ayant souscrit des contrats dans le cadre de l'appel d'offres « enchères Direct Energie » mis en place par EDF en application de la décision de l'Autorité de la concurrence n°07-D-43 du 10 décembre 2007 de résilier leur contrat pour bénéficier de l'ARENH.

Les nouveaux contrats d'ARENH seraient en effet plus avantageux ...il s'agissait pourtant d'un dispositif mis en place en application d'une décision de l'Autorité de la concurrence.

✓ Le VIII prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat pris **après avis de la CRE** précise les modalités d'application de cet article 1er et notamment :

- Les obligations s'imposant à EDF et aux fournisseurs et les méthodes d'identification et de comptabilisation des coûts mentionnés au VII.
- Les conditions dans lesquelles la CRE calcule et notifie les volumes et propose les conditions d'achat de l'électricité cédée dans le cadre de l'ARENH.
- L'entité juridiquement indépendante introduite par le rapporteur pour assurer de la transparence entre EDF et les fournisseurs –cf. supra.

Autant dire que ce décret est fondamental...

Examen par article

Article 1er bis (nouveau) : obligation pour tout fournisseur d'énergie à concourir au fonds de solidarité au logement (FSL)

L'article 6-3 de la loi 90-449 du 31 mai 1990 visant la mise en œuvre du droit au logement **prévoit qu'une convention est passée entre le département, d'une part, et les représentants d'EDF, de GDF et de chaque distributeur d'énergie ou d'eau**, d'autre part afin de définir le montant et les modalités de leur concours financier au fonds de solidarité pour le logement. C'est le département qui va solliciter les fournisseurs d'énergie pour qu'ils signent les conventions qui définissent les relations, notamment financières en matière d'aides aux factures impayées.

Ce nouvel article issu d'un amendement des députés UMP Dalloz, Branget, Francina et Raison adopté en séance publique à l'unanimité vise à ce que tout fournisseur d'énergie puisse signer ces conventions pour participer au financement du FSL.

Ce faisant, EDF et GDF qui étaient nommément visés dans l'article 6-3 de la loi 90-449 disparaissent, alors que ce sont aujourd'hui les deux plus importants fournisseurs d'électricité et de gaz, avec une assise financière qui leur permet, a priori, de contribuer sans défaut au FSL.

Article 2 : création d'un marché de capacités et obligation de capacités imposées aux fournisseurs

Cet article modifie la loi de février 2000 relative au service public de l'électricité en insérant un nouvel article 4-2 qui soumet tous les fournisseurs d'électricité à **des obligations de capacité de production d'électricité ou d'effacement** (de réduction de la consommation d'électricité). L'exposé des motifs du projet de loi précise qu'il s'agit de demander « à chaque fournisseur d'électricité de prendre sa juste part de responsabilité [...] dans le bon fonctionnement du système électrique en lui imposant de disposer de capacités de puissance »

✓ Il est d'abord précisé que « chaque fournisseur d'électricité contribue en fonction des caractéristiques de consommation de ses clients, en puissance et en énergie sur le territoire métropolitain continental, à la sécurité d'approvisionnement en électricité ».

Cette disposition est paradoxale : elle peut laisser supposer que l'agrégation de comportements microéconomiques suffit seul (un fournisseur et ses clients) à assurer la sécurité d'approvisionnement. Cette dernière ne peut être assurée que par une politique nationale (largement affaiblie par les projets de loi successifs concernant le secteur de l'énergie) à travers notamment une PPI ou une politique européenne (inexistante aujourd'hui, se contentant de tenter de faire un marché de l'énergie).

Il s'agit plus dans l'esprit des rédacteurs du projet de loi de souligner que les fournisseurs d'électricité doivent contribuer à assurer la pointe (y compris par le biais d'investissement dans les capacités).

On rappellera que l'article 1er de la loi de février 2000 précise que « le service public de l'électricité a pour objet de garantir l'approvisionnement en électricité sur l'ensemble du territoire national, dans le respect de l'intérêt général. Dans le cadre de la politique énergétique, il contribue à l'indépendance et à la sécurité d'approvisionnement, à la qualité de l'air et à la lutte contre l'effet de serre, à la gestion optimale et au développement des ressources nationales, à la maîtrise de la demande d'énergie, à la compétitivité de l'activité économique et à la maîtrise des choix technologiques d'avenir, comme à l'utilisation rationnelle de l'énergie ».

✓ Il prévoit un dispositif obligeant les fournisseurs d'électricité de disposer **de garanties de capacités d'effacement de consommation et de production** permettant d'assurer l'équilibre entre l'offre et la demande sur le territoire métropolitain continental, **notamment au cours des périodes de pointe**.

Ces obligations de garanties de capacités doivent respecter les prescriptions définies annuellement par le ministre chargé de l'énergie après avis de la CRE.

Les capacités d'installation de production ou d'effacement sont certifiées par le gestionnaire du réseau public de transport qui en vérifie la disponibilité et le caractère effectif.

Un système de pénalité est prévu lorsque la capacité effective est inférieure à la capacité certifiée.

✓ L'article prévoit que **les garanties de capacités sont échangeables** ; autrement dit, il crée un marché de garanties de capacités.

Ce qui signifie que les fournisseurs ne sont pas obligés de disposer directement de capacités de production ou d'effacement de la part de leurs clients, il leur suffit d'obtenir des garanties de capacités. Ce qui suppose que les garanties de capacités s'échangeront à un prix fixé par l'offre et la demande. L'étude d'impact précise que le prix de la garantie de capacité ne pourra être supérieur au coût fixe des moyens de production, soit au coût d'une turbine à combustion estimé à 60 000 € / MW/ an. Cette dernière affirmation exclut d'emblée toute dérive spéculative, pourtant propre au fonctionnement même d'un marché de titres.

Il est attendu d'un tel mécanisme de marché qu'il permette de financer les besoins en pointe.

Cet article découlerait des préconisations du rapport Sido-Poignant sur la maîtrise de la pointe.

✓ Un dispositif de sanctions pécuniaire est prévu en cas d'impossibilité de justifier de la détention des certificats et après mise en demeure de la CRE. En cas de défaut de paiement, le ministre chargé de l'énergie peut suspendre l'autorisation d'exercice de négoce du fournisseur.

✓ Cet article permet aux distributeurs non nationalisés de se regrouper (transfert de leurs obligations de capacités).

✓ L'article prévoit **qu'un délai de trois ans** est accordé aux fournisseurs pour qu'ils puissent répondre aux obligations de capacités.

✓ Un décret en Conseil d'Etat précisera les modalités de mise en œuvre et de contrôle de l'obligation de contribuer à la sécurité d'approvisionnement en électricité

Un de plus....

Article 2 bis (nouveau) : possibilité pour RTE de développer ses contrats d'effacements de capacités

Cet article modifie l'article 15 de la loi de février 2000 qui permet à RTE de contractualiser des capacités d'effacement auprès des consommateurs qui sont raccordés au réseau public de transport.

Cet article issu d'un amendement du rapporteur en commission vise à étendre cette possibilité aux consommateurs raccordés aux réseaux publics de distribution.

Article 2 ter (nouveau) : possibilité d'interrompre la consommation des gros consommateurs d'électricité

Ce nouvel article issu de l'adoption d'un amendement du rapporteur en commission permet à RTE, « lorsque le fonctionnement normal du réseau est menacé de manière grave » de couper instantanément la fourniture d'électricité des consommateurs agréés dans ce but. Ces derniers reçoivent de RTE une compensation dans des conditions fixées par arrêté des ministres chargés de l'économie et de l'énergie après avis de la CRE.

Le groupe SRC avait déposé en commission le même amendement.

Article 3 : soumettre l'activité d'achat pour revente à une procédure d'autorisation ministérielle

Cet article modifie l'article 22 de la loi de février 2000 sur le service public de l'électricité qui prévoit que les fournisseurs souhaitant exercer l'activité d'achat d'électricité pour revente aux clients éligibles adressent simplement une déclaration au ministre chargé de l'énergie. Cette déclaration est renouvelable tous les 5 ans. Le ministre peut refuser l'autorisation dans un délai de deux mois à compter du dépôt du dossier s'il estime que celui-ci ne présente pas de garanties suffisantes de ses capacités techniques, financières et commerciales.

Cet article substitue à cette procédure de déclaration une procédure d'autorisation ministérielle pour les fournisseurs souhaitant exercer l'activité de négoce d'électricité.

- ✓ Cette autorisation est délivrée en fonction :
 - des capacités techniques, économiques et financières du fournisseur
 - la capacité à satisfaire ses obligations, et notamment celles prévues à l'article 2, c'est-à-dire les obligations de capacités ou de garanties de capacités.

- ✓ Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application de cet article (notamment le contenu du dossier de demande d'autorisation).
- ✓ A titre transitoire, l'article prévoit que les fournisseurs actuels ayant déclaré leur activité sont réputés autorisés pour un an à compter de la date de promulgation de la loi.
- ✓ Un amendement du rapporteur adopté en commission soumet les distributeurs non nationalisés à la nouvelle procédure d'autorisation, par coordination.

Article 4 : nouveau mode de construction des tarifs réglementés de vente d'électricité

Cet article modifie plusieurs dispositions de l'article 4 de la loi de février 2000 qui définissent actuellement le mode de construction des tarifs réglementés de vente d'électricité. Il vise principalement à mettre en cohérence le tarif réglementé et le prix de l'ARENH. Il accroît fortement les pouvoirs de la CRE en matière de fixation des tarifs, qui à partir de 2015 relèveront de ses compétences.

Rappel sur les tarifs réglementés

Le tarif réglementé de vente d'électricité est la somme de deux composantes : le tarif d'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité (TURPE) et la composante liée aux coûts de production et de commercialisation. Le III de l'article 4 de la loi de février 2000 précise que « matérialisant le principe de gestion du service public aux meilleures conditions de coûts et de prix mentionné à l'article 1er, les tarifs réglementés de vente de l'électricité couvrent l'ensemble des coûts supportés à ce titre par Electricité de France et par les distributeurs non nationalisés mentionnés à l'article 23 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 précitée, en y intégrant notamment les dépenses de développement du service public pour ces usagers et en proscrivant les subventions en faveur des clients éligibles ».

C'est la commission de régulation de l'énergie (CRE) qui adresse au ministre de l'économie et de l'énergie des propositions motivées de TURPE. Les ministres disposent d'un délai de deux mois pour s'y opposer.

La seconde composante est fixée par le ministre chargé de l'énergie, après avis de la commission de régulation de l'énergie. Le tarif de fourniture doit couvrir les coûts de production et d'approvisionnement et les coûts commerciaux des opérateurs historiques (EDF et les DNN), y compris les dépenses de développement du service public pour les usagers. Il dépend de la catégorie de client. S'ajoutent au prix de détail hors taxes, des taxes locales et départementales, variables selon la puissance souscrite, la contribution aux charges de service public de l'électricité (CSPE) et la TVA. Les offres tarifaires faites par EDF ou les DNN sont des offres intégrées qui comprennent à la fois l'abonnement, la fourniture et l'acheminement.

Le dernier contrat de service public signé entre l'Etat et EDF-SA précise que l'Etat et EDF conviennent que lorsque les tarifs de vente ne couvrent plus les coûts, il revient à EDF-SA de demander un ajustement aux ministres concernés.

Les principales catégories de tarifs réglementés d'électricité dépendent des profils de consommation, notamment de la puissance souscrite et des capacités d'effacement:

- le tarif bleu, pour une puissance souscrite comprise entre 3 et 36 kilovoltampères (kVA) dont bénéficient les ménages et les petits consommateurs professionnels ;
- le tarif jaune (puissance souscrite comprise entre 36 et 250 kVA) ;
- le tarif vert (puissance souscrite supérieure à 250 kVA), ces deux offres étant souscrites par les plus gros consommateurs professionnels.

➤ Cet article ajoute à la liste des tarifs n'étant pas soumis au libre jeu du marché, le tarif de l'ARENH (ordonnance de 1986 codifiée dans le code du commerce, article L. 410-2).

➤ Il modifie le mode d'établissement des tarifs réglementés fixé au III de l'article 4 de la loi de février 2000. Désormais les tarifs réglementés de vente d'électricité seront « progressivement établis en tenant compte de l'addition du prix de l'ARENH, du coût du complément à la fourniture d'électricité qui inclut la garantie de capacité, des coûts d'acheminement de l'électricité et des coûts de commercialisation ainsi que d'une rémunération normale ». Le délai prévu jusqu'à l'établissement définitif de ces coûts est de 5 ans (jusqu'au 31 décembre 2015).

Il prévoit également que la structure et le niveau de ces tarifs hors taxe puissent être fixés afin d'inciter les consommateurs à réduire leur consommation pendant les pointes.

Ce qui signifie d'éventuelles augmentations des tarifs durant les pointes ? Au bénéfice de qui ?

➤ Il prévoit que 5 ans après la promulgation de la loi ce soit désormais la CRE qui propose les tarifs réglementés aux ministres chargés de l'économie et de l'énergie. Le ministre disposera de trois mois pour s'opposer ; à défaut d'opposition, la proposition est réputée acquise. Jusqu'en 2015, il est prévu que les tarifs soient arrêtés par les ministres chargés de l'énergie et de l'économie après avis de la CRE.

➤ Le paragraphe V permet aux DNN de continuer à bénéficier du tarif spécial de cession (prévu pour les DNN qui n'avaient pas fait le choix du marché) pour la seule fourniture des tarifs réglementés de vente et jusqu'en 2013 pour les pertes des réseaux qu'ils exploitent.

Après 2013, la fixation des tarifs de cession est alignée sur celle des tarifs réglementés (cf supra)

Article 5 : maintien du tarif réglementé pour les petits consommateurs et extinction des tarifs réglementés pour les gros consommateurs en 2015.

Cet article modifie l'article 66 de la loi POPE relatif aux tarifs réglementés de vente d'électricité. Il met fin aux tarifs réglementés d'électricité pour les gros consommateurs au 1er janvier 2016.

Les risques en matière de pertes de compétitivité pour notre industrie sont bien réels et ce d'autant plus que l'ARENH ne représentent que 100TWh alors que les seuls industriels au TARTAM représentent 80 TWH ; les industriels bénéficiant des tarifs jaunes et verts représentent quant à eux 100TWh auxquels s'ajoutent encore les 60 TWH des industriels ayant opté pour le marché sans revenir au TARTAM.

➤ Il confirme le maintien des tarifs réglementés de vente d'électricité **pour les ménages et les petits professionnels (puissance < 36 KVA)**, à la condition qu'ils en fassent la demande. Il maintient également le tarif réglementé de vente du gaz uniquement pour les ménages et qui en font la demande.

➤ **Les gros consommateurs** (les industriels) qui bénéficient aujourd'hui des tarifs réglementés pourront continuer à en bénéficier jusque fin décembre 2015. **Si, après la publication de la loi**, des gros consommateurs choisissent d'exercer leur éligibilité, ils pourront s'ils le souhaitent revenir aux tarifs réglementés mais pour une durée d'au moins un an et uniquement un an après avoir quitté les tarifs réglementés. Tous les tarifs réglementés pour les gros consommateurs expirent fin décembre 2015. Les nouveaux sites de consommation raccordés au réseau après 2010 ne pourront pas bénéficier des tarifs réglementés.

Concernant le TARTAM, la proposition de loi de L. Poniatowski le prolongeait jusqu'en décembre 2010. C'est l'ARENH qui doit prendre le relais du TARTAM. Mais force est de souligner que L'ARENH ne représente que 100TWh, et les bénéficiaires du TARTAM représentent à eux seuls 80 TWh. Qui aura accès prioritairement à l'ARENH ? Les petits consommateurs (particuliers) pourraient-ils être fournis à partir de l'ARENH ?

Article 6 : coordination

Suppression pour les gros consommateurs de la notion d'éligibilité (après 2015).

Article 7: nouvelles compétences de la CRE en matière de l'ARENH et accroissement de ses pouvoirs en matière de tarifs réglementés

Cet article modifie plusieurs articles (28 ; 32 ; 33 ; 37 ; 40) de la loi de février 2000 pour confier à la CRE le rôle de mise en œuvre de l'ARENH et pour renforcer ses pouvoirs de contrôle (des coûts, des prix...) et de sanctions en cas de détournement du dispositif de l'ARENH.

➤ La Commission de régulation de l'énergie voit son champ de compétences élargi à la gestion de l'accès régulé à l'électricité de base. C'est elle qui proposera le prix, calculera les droits et contrôlera l'ARENH. Elle aura également pour mission de surveiller les transactions des fournisseurs et devra veiller à la cohérence des offres faites par les producteurs, négociants, et fournisseurs, notamment vers les consommateurs finals. Ce faisant, elle pourra proposer toute mesure **visant à améliorer le fonctionnement et la transparence du marché de détail**.

➤ Elle devra rendre compte dans son rapport annuel de ses décisions relatives à l'ARENH.

➤ **Le pouvoir réglementaire de la CRE est accru** ; elle pourra donc édicter des règles dans de nouveaux domaines :

- la méthode d'identification des coûts complets du parc nucléaire historique –ce qui n'est pas un mince sujet
- les règles de calcul et d'ajustement des droits des fournisseurs à l'ARENH—idem.

➤ Enfin, elle pourra prononcer des sanctions en cas d'abus ou d'entrave à l'ARENH. L'abus d'ARENH est défini comme l'achat d'électricité dans le cadre du dispositif de l'ARENH sans intention de constituer un portefeuille de clients.

Article 8 : modification du collège de la CRE

Cet article modifie l'article 28 de la loi de février 2000 en réduisant le nombre de membres du collège de la CRE de 9 à 3. En contrepartie de cette réduction, ces membres exerceront désormais leur activité à temps plein.

➤ **L'article 28 prévoit actuellement que le collège de la CRE est composé de neuf membres nommés pour six ans :**

- o un président du collège nommé par décret en raison de ses qualifications dans les domaines juridique, économique et technique, après avis des commissions du Parlement compétentes en matière d'énergie ;
- o deux vice-présidents nommés, en raison de leurs qualifications dans les domaines juridique, économique et technique, respectivement par le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat ;

- o deux membres nommés, en raison de leurs qualifications dans les domaines juridique, économique et technique, respectivement par le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat ;
- o un membre nommé, en raison de ses qualifications dans les domaines juridique, économique et technique, par le président du Conseil économique et social ;
- o un membre nommé, en raison de ses qualifications dans les domaines juridique, économique et technique, par décret ;
- o deux représentants des consommateurs d'électricité et de gaz naturel, nommés par décret.

Le projet de loi du gouvernement prévoyait de réduire à 5 le nombre des membres de ce collège. **Un amendement du rapporteur adopté en commission a encore resserré la composition du collège à trois membres seulement :**

- le président du collège est nommé par décret
- les deux autres membres sont désignés respectivement par le Président de l'AN et par le Président du Sénat en raison de leur qualification dans les domaines juridique, économique et technique.

Au passage, notons que les représentants des consommateurs sont supprimés.

- Les membres sont soumis au devoir de réserve et au secret professionnel. Un amendement du groupe socialiste obligeant les membres du collège à faire une déclaration d'intérêts a été adopté en commission.
- Tous les membres du collège exerceront leur fonction à temps plein (ce qui n'était le cas que pour le président et les deux vice-présidents).
- Ils sont nommés pour six ans et leur mandat n'est pas renouvelable. **Cependant, un amendement du rapporteur adopté en commission** a prévu une dérogation permettant d'accorder un nouveau mandat aux membres qui seront encore en fonction lors de l'entrée en vigueur de la loi. Il s'agirait de leur accorder un nouveau mandat.
- Un amendement des députés Gatignol, Nicolas, Fasquelle et Decool adopté en séance publique a repoussé à 70 ans l'âge limite au-delà duquel les membres ne peuvent être nommés, le projet de loi initial prévoyant 65 ans.
- **un amendement de Ollier et du rapporteur adopté en commission** oblige tout commissaire à prêter serment avant d'entrer en fonctions.

Article 9 : Transposition des dispositions relatives à la protection des consommateurs d'électricité de la directive 2009/72/CE du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003 / 54 / CE

Cet article transpose l'article 3 de la directive qui concerne l'achèvement du marché intérieur en matière d'électricité, et vise à ce que « les libertés que le traité garantit aux citoyens de l'Union ne peuvent être effectives que dans un marché entièrement ouvert qui permet à tous les consommateurs de choisir librement leurs fournisseurs et à tous les fournisseurs de fournir librement leurs produits à leurs clients » (Considérant 3), tout en assurant leur protection.

Cette directive précise notamment qu' « un aspect essentiel de la fourniture d'énergie aux clients réside dans l'accès à des données de consommation objectives et transparentes. Ainsi, les consommateurs devraient avoir accès aux données de consommation qui les concernent et connaître les prix et les coûts des services correspondants pour pouvoir inviter les concurrents à leur faire une offre sur cette base. Il convient également de garantir aux consommateurs le droit d'être dûment informés de leur consommation d'énergie. Les paiements anticipés devraient refléter la consommation probable d'électricité et les différents systèmes de paiement devraient être non discriminatoires. La fourniture suffisamment fréquente d'informations sur les coûts de l'énergie aux consommateurs sera un facteur d'incitation en faveur des économies d'énergie, la clientèle pouvant ainsi être directement informée des effets produits par les investissements en faveur de l'efficacité énergétique et par les changements de comportement » (Considérant 50).

C'est l'article 3 de la Directive 2009/72/CE qui regroupe ces dispositions. Mais notons que c'est ce même article de la Directive qui traite des obligations de service public et de la prise en charge de consommateurs dits vulnérables. C'est selon ces objectifs que l'article 9 propose une transposition¹² de ces dispositions relatives à la protection des consommateurs en matière de contrats d'électricité et étend ces dispositions à tous les « non-professionnels » (copropriétés et associations en particulier), mais sans pour autant réfléchir à une meilleure prise en charge de la pauvreté énergétique.

Un amendement du groupe socialiste qui impose un délai de 4 semaines pour les facturations de clôture de contrat et de 2 semaines pour le remboursement d'un éventuel trop perçu, **a été adopté par la commission**, contre l'avis du gouvernement, qui a estimé que tous les systèmes d'information étaient aujourd'hui calés sur 6 semaines. C'est grâce à l'introduction d'un délai pour le remboursement du trop perçu que cet amendement socialiste a pu être adopté.

Un amendement du groupe socialiste qui oblige le fournisseur à préciser au consommateur les bases retenues pour l'établissement de ses factures estimées, **a été adopté par la commission**.

Un amendement d'Antoine Herth (UMP), qui propose d'élargir les possibilités de transmission des informations entre le fournisseur et le client, **a été adopté par la commission**.

Un amendement de Claude Gattignol (UMP), qui vise à conforter la confidentialité des données détenues par des gestionnaires de réseaux publics de transport ou de distribution, **a été adopté par la commission**.

Un amendement du rapporteur visant à reporter l'entrée en vigueur de ces dispositions du 1er janvier au 3 mars 2011 (comme l'ensemble du 3e Paquet Energie), **a été adopté par la commission**.

Article 10 : Transposition des directives 2009/72/CE et 2009/73/CE par voie d'ordonnance (3e Paquet Energie)

Cet article qui prévoyait la transposition du 3ème paquet Energie par voie d'ordonnance a été supprimé.

Ces directives du troisième paquet Energie, adoptées définitivement le 13 juillet 2009, revisitent une nouvelle fois les directives précédemment adoptées en 2003 et 1996 prévoyant la création d'un marché intérieur de l'énergie, en matière d'électricité et de gaz. Elles consacrent en particulier, la « troisième voie » visant à renforcer l'indépendance des gestionnaires de réseaux (en lieu et place de la séparation patrimoniale), la désignation d'un « déontologue » chez chaque gestionnaire de réseau, le renforcement des obligations d'investissements de ces gestionnaires dans le cadre de plans décennaux, l'élargissement des pouvoirs de sanction de la CRE et l'adaptation de ses compétences en matière de fixation de tarifs d'acheminement.

Elles font partie d'un paquet dit « 3e Paquet Energie » regroupant également des textes législatifs relatifs à la création de l'agence de coopération des régulateurs de l'énergie, la libéralisation des conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel et de l'électricité.

➤ **Cet article à l'unanimité a été supprimé dès l'examen du PJJ par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, par un amendement du rapporteur**, estimant que « le gouvernement avait le temps de déposer un texte spécifique ». Un amendement identique avait été déposé par le groupe socialiste. Le gouvernement s'est incliné devant la décision de la commission ; aucun amendement de rétablissement de la mesure n'a été déposé en séance.

➤ **Le choix de transposer par ordonnance les directives qui achèvent la libéralisation totale des marchés de l'énergie était en effet plus que discutable.**

Tout d'abord sur la forme :

La transposition d'un texte législatif européen par voie d'ordonnance, surtout de cette importance suscite toujours une certaine méfiance quant aux intentions sous-jacentes. L'absence de transparence est toujours préjudiciable **et nous ne sommes jamais favorables à ce procédé qui conduit, une fois de plus, le gouvernement à court-circuiter le Parlement en l'empêchant de mener un véritable débat démocratique et d'exercer son droit d'amendement.** Une indignation que le groupe socialiste a fait savoir, dès le dépôt du projet de loi NOME, le 1er avril 2010 – cf. le communiqué du groupe socialiste du Sénat, ci-joint en fin de note).

Et sur le fond :

Ces directives, qui seraient selon le gouvernement très techniques et donc sans réels enjeux (exposé des motifs du projet de loi), achèvent les marchés intérieurs de l'électricité et du gaz. Il n'était ainsi pas acceptable d'approuver en aveugle une transposition de directives qui furent très discutées et qui sont très discutables. Cette transposition aurait en outre ajouté à la complexité, déjà particulière, de ce texte.

Un projet de loi portant sur la transposition de l'ensemble du « 3e Paquet Energie » sera déposé sur le bureau des Assemblées vraisemblablement début 2011, puisque ces directives devraient entrer en vigueur en mars 2011.

Article 11 : prolongation du délai de constitution des actifs dédiés en prévision du démantèlement des installations nucléaires

Cet article modifie l'article 20 de la loi POPE afin de prolonger de cinq ans le délai à l'issue duquel les exploitants d'installations nucléaires devront avoir constitué des actifs dédiés à leur démantèlement, en portant la date butoir pour la constitution de ces actifs du 29 juin 2011 au 29 juin 2016.

- L'article prévoit en plus deux conditions, qui de fait concernent uniquement EDF :
 - elle ne s'appliquera qu'aux exploitants de centrales nucléaires dont l'essentiel des charges nucléaires de long terme est très lointain
 - au moins 75 % des charges doivent être couvertes dès 2011.
- Il oblige par ailleurs à ce que le volume des actifs dédiés s'accroisse chaque année.

On rappellera que la crise des marchés financiers a fait perdre à EDF 2 milliards d'euros de provisions pour démantèlement. De tels actifs ne devraient-ils pas être mieux sécurisés ? Nous avons proposé au moment de l'examen de la loi sur les déchets (2006) la création d'un fonds public externalisé des entreprises pour de tels actifs.

Article 11 bis (nouveau): possibilité pour une commune de se retirer d'un EPCI afin de recouvrer sa compétence d'autorité organisatrice de la distribution sur l'ensemble de son territoire.

Cet article issu de l'adoption en séance publique d'un amendement des députés Ueberschlag, Poignant et Herth modifie l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales.

Certaines communes ont encore plusieurs gestionnaires du réseau public de distribution d'électricité et ne peuvent pas choisir un gestionnaire unique. Ce nouvel article prévoit que ces communes puissent être autorisées par le représentant de l'État dans le département à se retirer d'un établissement public de coopération intercommunale, après avis, de la commission départementale de la coopération intercommunale afin de retrouver sa compétence d'autorité organisatrice de distribution sur son territoire.

Article 12 : réformes des taxes locales sur l'électricité

Voir la note qui suit émanant du secteur des Finances du groupe socialiste

Article 13 (nouveau) : possibilité pour les régies d'électricité de se regrouper au sein d'une société publique locale

Issu d'un amendement du groupe socialiste de l'AN adopté en commission, ce nouvel article ouvre une troisième possibilité de regroupement pour les régies électriques, la société publique locale, à côté de la régie ou de la SEM.

Article 14 (nouveau) : extension du statut des IEG à la commercialisation

Ce nouvel article issu de l'adoption d'un amendement du rapporteur en commission modifie l'article 47 de la loi de 1946 afin d'étendre le statut des industries électriques et gazières à tout le personnel, en situation d'activité comme d'inactivité des entreprises de production, de transport, de distribution, de commercialisation et de fourniture d'électricité ou de gaz naturel. Le statut est ainsi étendu aux salariés commerciaux qui n'en bénéficiaient pas jusqu'à maintenant.

En séance publique un amendement de Lenoir a fait préciser que ce statut s'appliquait à l'ensemble du secteur : « sous réserve qu'une convention collective nationale du secteur de l'énergie, qu'un statut national ou qu'un régime conventionnel du secteur de l'énergie ne s'applique pas au sein de l'entreprise ».

Encore faudrait que cette convention soit plus favorable, sinon cette disposition n'a pas d'utilité et ne changera rien aux conditions des commerciaux.

Article 15 (nouveau) : prorogation de six mois de l'habilitation du gouvernement pour adopter le code de l'énergie

Cet article issu de l'adoption d'un amendement du gouvernement en commission permet de prolonger l'habilitation donnée au gouvernement de codifier la partie législative relative à l'énergie, y compris donc la loi NOME –ce qui suffit à justifier cette prorogation.

¹ Avec le sous-titre : ou comment la droite a renoncé au marché libre et comment la gauche devrait en faire autant.

² « Les ambiguïtés de la concurrence », Futuribles, 2007, n°331.

³ « militent contre la concurrence dans le cas (extrême) de l'électricité, l'étendue des secteurs en monopole naturel, l'importance "des coûts de transaction", (liée principalement à l'impossibilité absolue de stocker l'électricité), la lourdeur des investissements à longue durée de vie (qui seuls assurent encore de bons prix de revient pour la majeure partie des fournitures), la difficulté de lier la fixation des prix ou des tarifs à la nature complexe de la livraison (variations quotidiennes, plus ou moins aléatoires, évolutions saisonnières etc...) » Marcel Boiteux, « Les ambiguïtés de la concurrence. Electricité de France et la libéralisation du marché de l'électricité », Futuribles, 25 mai 2007.

⁴ Elle soulignait déjà l'année dernière, que ces tarifs réglementés peuvent avoir « des effets défavorables sur le développement des marchés concurrentiels, car fixés à des niveaux très faibles par rapport aux prix de gros »

⁵ « C'est parce que l'Etat, se rendant compte (enfin !) que dans le cas très particulier de l'électricité, et a fortiori avec l'impact du nucléaire, l'ouverture à la concurrence va conduire inéluctablement à la hausse des prix de vente – en gros (tarifs industriels) comme au détail (tarifs domestiques) – qu'il s'affole brusquement, fixe arbitrairement les tarifs de vente au public en dessous de ceux du marché malgré les protestations de Bruxelles, et demande à EDF de consacrer une partie de la rente nucléaire (qui appartient au dit Etat en tant que propriétaire) à abaisser les prix de vente en gros à ses concurrents : il s'agit de permettre ainsi à ceux-ci d'être compétitifs, à la revente, avec les tarifs EDF de vente au détail fixés par l'Etat en dessous de ceux du marché.

On marche sur la tête. Mais Bruxelles finira forcément par obtenir un jour ou l'autre la suppression des tarifs réglementés. En attendant, pour ne pas trop se mouiller, le Conseil de la concurrence a demandé à EDF de se débrouiller (« toute autre solution techniquement ou économiquement équivalente ») pour que ses concurrents survivent. En fait, pour éviter l'accusation de position dominante, EDF le faisait déjà, depuis longtemps, en faveur de ses concurrents de bonne qualité. On lui demande maintenant de le faire aussi pour les autres ! Quand les bornes sont franchies, il n'y a plus de limites ... » Marcel Boiteux, Président honoraire d'EDF, mai 2008.

⁶ C'est-à-dire qu'il n'y a aucun obstacle (barrière à l'entrée) qui empêcherait un acteur qui le souhaite de s'installer sur ce marché – il suffit qu'il le souhaite, qu'il soit simplement un entrant potentiel. Cette théorie de la contestabilité a eu beaucoup d'influence aux Etats-Unis dans les années 80 et 90 (aviation...). La suppression ou l'abaissement des barrières à l'entrée permettait ainsi à tout concurrent potentiel de pénétrer le marché désormais contestable et de faire en sorte que l'on se rapproche de situations de marchés proches de la concurrence pure et parfaite des manuels.

⁷ Cf. sur les risques de chaos, cf. GESN Energie-EDF GDF, « La loi NOME : dernier avatar d'un processus délétère », mars 2010.

⁸ In La tribune, le 8 juin 2010.

⁹ « Sur la question centrale, le prix de l'accès régulé à l'énergie nucléaire d'EDF, vous allez voter une loi qui va forcer mon groupe à vendre sa production à ses concurrents à un prix régulé. C'est une forme d'expropriation ! Si le prix payé pour cette énergie ne couvrirait pas le coût de revient économique de chaque MWh nucléaire concerné, cela représenterait une spoliation d'EDF. Dans aucun secteur de l'économie il n'est possible d'utiliser un outil de production sans en rémunérer le coût économique complet ». Henri Proglio, audition devant la CEDDAT le 23 juin 2010.

¹⁰ Camille Planchet, Président de l'association EDF Actionnariat salarié, « EDF : les risques de panne de la loi NOME », La tribune, 22 avril 2010.

¹¹ F. Lévêque, M. Saguan, « Analyse critique de l'étude d'impact de la loi NOME », CERNA, Mines ParisTech, juin 2010 ; souligné par nous.

¹² A noter qu'il s'agit ici, d'une transposition anticipée de certaines dispositions du 3e Paquet Energie.

Note d'information sur...

Projet de loi NOME (suite)

Article 12 : réforme des taxes locales sur l'électricité

Véritable serpent de mer, la réforme des taxes locales sur l'électricité, imposée par la directive européenne du 27 octobre 2003 a fait son apparition, subite à l'Assemblée nationale, dans le projet de loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité. Si des dispositions rapides s'imposaient depuis la mise en demeure de la France par la commission européenne le 18 mai dernier, pour sécuriser les recettes fiscales des collectivités territoriales, l'introduction de cette réforme par la voie d'un amendement parlementaire n'est nullement justifiée. Par cette manœuvre, le gouvernement s'exonère de son obligation de fournir au Parlement, une étude d'impact. Pourtant seules des simulations précises pourraient permettre d'apprécier les transferts de charges et de recettes engendrés par cette réforme, tant pour les collectivités territoriales que pour les consommateurs, entreprises et ménages. De même, le « hasard » du calendrier, maîtrisé en pleine conscience par le gouvernement, soustrait cette réforme fiscale, à la nouvelle circulaire du Premier ministre, qui réserve aux seules lois de finances, l'exclusivité de l'examen des dispositions fiscales. Il n'en reste pas moins, que ce cavalier législatif contrevient à la nouvelle doctrine budgétaire, annoncé dès le 20 mai, par le Président de la République à l'occasion de la deuxième conférence sur les déficits publics.

Sur le fond, la principale modification réside dans le passage d'une taxe ad valorem, en fonction du prix, à un système de droit d'accises, en fonction de la quantité d'électricité consommée. De même, cette taxe devenue obligatoire sur l'ensemble du territoire, se voit imposer, par la directive européenne, des tarifs minimums. Néanmoins, l'amendement adopté à l'Assemblée nationale a quelque peu évolué par rapport au dernier projet connu du gouvernement et pris en compte une des demandes des élus locaux : le maintien de leur autonomie fiscale. Ainsi, les collectivités territoriales, communes, départements et syndicat intercommunal, pourront dans certaines limites, faire varier le tarif de la taxe. A ce titre, les communes pourront choisir de lui appliquer un tarif nul.

La procédure de contrôle de la taxe est également renforcée afin de répondre aux critiques des élus, quant au manque d'informations fournies par les distributeurs d'électricité, passés de collecteur à redevable de la taxe, et ainsi limiter les impayés.

Malgré ces points positifs, il reste encore en suspens la question de l'évolution des tarifs de la taxe et celle du prélèvement sur les recettes de l'opérateur, à hauteur de 2%, par les fournisseurs au titre des frais de déclarations et de versement, et dont de nombreux élus locaux demandent la suppression.

Enfin, cette réforme élude la question sensible de l'affectation du produit de la taxe dont l'utilisation n'est pas exclusivement liée à l'exercice de la compétence d'autorité organisatrice de distribution d'électricité ou encore celle de la cohérence des régimes d'électrification ruraux et urbains. Les maires craignent ainsi une nouvelle charge financière, du fait de l'assujettissement de l'éclairage public à la taxe départementale sur l'électricité, alors que dans le même temps, le département n'est pas toujours compétent en matière de distribution de l'électricité.

La recherche de solution constructive se heurte, une nouvelle fois, à l'absence dommageable de simulations des conséquences de cette réforme.

I. Un cavalier législatif introduit à l'Assemblée nationale justifié abusivement par l'urgence européenne

Rappel du régime actuel :

Actuellement le code général des collectivités territoriales autorise chaque commune ou département à établir une **taxe sur les fournitures d'électricités sous faible ou moyenne puissance, au taux maximum de 8% pour les communes et de 4% pour la taxe départementale**¹

Cette taxe est due par les consommateurs finaux, **sur la base de 80% du montant de la facture d'électricité pour les consommateurs dont l'installation a une puissance inférieure à 36 kilo voltampères (KVA) et de 30% de ce montant pour les autres consommateurs.**

Selon le rapport de l'Observatoire des finances locales, le produit de cette taxe est estimé à 1 437 M€ en 2007².

Depuis l'adoption de la **Directive européenne du 27 octobre 2003** restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (dite « directive énergie »), le régime en vigueur des taxes locales d'électricité perçues par les communes, les départements ou les syndicats intercommunaux, n'était plus conforme au droit communautaire.

Une réforme s'impose donc. Toutefois la directive a **autorisé la France à appliquer une période transitoire allant jusqu'au 1er janvier 2009** pour adapter son système actuel de taxation de l'électricité. Ainsi depuis cette date, la France risque une condamnation des instances européennes et tout contribuable peut remettre en cause l'actuel régime des taxes sur l'électricité. L'inertie du gouvernement maintient donc une épée de Damoclès sur les recettes fiscales des collectivités territoriales.

Un amendement, portant réforme des TLE, a été déposé à plusieurs reprises par le député centriste, Charles de Courson, membre de la commission des finances de l'Assemblée nationale (notamment dans le collectif 2008). Celui-ci n'a jamais été adopté, **faute de préparation et de concertation préalable entre le gouvernement et les parties intéressées.**

Faute de transcription dans le délai imparti de la directive, la Commission européenne a, **le 18 mars dernier, mis en demeure la France de modifier dans un délai de deux mois** sa législation afin de se conformer à la directive européenne

Motivé par cette « urgence », le Député, Charles de Courson, a déposé, le 25 mai 2010, un amendement au projet de loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, à l'occasion de son examen devant la commission des affaires économiques, **seule cette commission saisie de ce texte.**

Ce dépôt d'un amendement fiscal, en lien lointain avec le projet de loi auquel il est rattaché, était-il justifié, alors que de nombreux parlementaires demandaient son examen par la commission des finances, dans le cadre d'un projet de loi de finances ?

Non, l'étude de cette disposition fiscale dans le cadre de ce projet de loi n'était pas justifiée pour les raisons suivantes :

❶ **L'article 12 prévoit l'entrée en vigueur du nouveau régime des taxes locales sur l'électricité à compter du 1er janvier 2011.** Par conséquent, son adoption dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011 n'aurait pas retardé la date de son application, puisque ses dispositions entrent également en vigueur le 1er janvier 2011.

L'argument d'une entrée en vigueur urgente de ces dispositions n'est donc pas recevable.

② **L'introduction de cette réforme par un amendement parlementaire permet au gouvernement de se soustraire de son obligation de fournir une étude d'impact annexée obligatoirement à tout projet de loi, en vertu de l'article 8 de la Constitution modifié par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.** L'absence d'étude d'impact fournie par le gouvernement est d'autant plus regrettable que cette réforme concerne les recettes des collectivités locales et entraîne des transferts de charges, qu'il aurait été nécessaire de connaître à l'occasion du débat parlementaire afin d'adapter les dispositions prises.

Le non dépôt de cet amendement par le gouvernement est d'autant plus injustifié que **le texte déposé par le député Charles de Courson est la reprise quasi identique du projet de réforme établi par le gouvernement, texte déjà bien avancé dès le mois d'avril dernier**⁴. Qui peut imaginer la rédaction, par un seul député, d'un amendement de près de 14 pages et 141 alinéas ?

Face à cet argument, la secrétaire d'état en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat, Valérie Létard, a répondu qu'au moment où le projet de loi NOME a été rédigé, la concertation avec l'Europe et les autres partenaires n'était pas terminée. Il n'était donc pas possible d'intégrer cet article dans la version du texte soumise au Conseil d'Etat. De plus, l'adoption de cette réforme devenait urgente au risque pour la France de se voir condamner, par l'Europe, à payer des pénalités.

Soit, le gouvernement ne pouvait pas l'intégrer dans le projet de loi qu'il avait déposé, néanmoins il dispose d'un droit d'amendement en séance publique. Par conséquent, le gouvernement aurait pu lui-même, déposer cet amendement, s'il l'avait souhaité, et transmettre au Parlement des simulations détaillées. De même, il aurait également pu déposer un projet de loi de finances rectificative étayé par des simulations.

C'est donc bien en conscience que le gouvernement s'en remet au député Charles de Courson pour déposer cet amendement, et se soustraire de son obligation de fournir au Parlement une étude d'impact.

Par conséquent, c'est une nouvelle fois, le débat parlementaire qui aura à pâtir des lacunes du gouvernement.

③ **L'introduction de cette réforme fiscale dans un projet de loi autre qu'une loi de finances est une entorse à la nouvelle règle fixée par le Président de la République et le gouvernement.**

Dès la deuxième conférence sur les déficits publics du 20 mai 2010, le Président de la République a annoncé sa volonté **d'engager une réforme constitutionnelle tendant entre autres, à confier à la loi de finances, la compétence exclusive sur les dispositions fiscales.**

Conformément à cette annonce, le Premier ministre a donné des instructions à l'ensemble de son gouvernement par une lettre du 4 juin 2010. Ainsi, il est demandé aux membres du gouvernement de déposer des amendements de suppression lorsque des dispositions fiscales sont contenues dans des projets de loi **dont l'examen par la commission de la 1ère assemblée saisie n'a pas encore débuté.** Si le texte est plus avancé, ils devront s'abstenir d'introduire de nouvelles dispositions fiscales et donner dès le stade de la commission, un avis défavorable aux amendements parlementaires. Si un amendement était malgré tout adopté, ils ne devront pas lever le gage, censé assurer la recevabilité de l'amendement au regard de l'article 40 de la Constitution.

Le projet de loi NOME a été examiné en commission des affaires économiques le 25 mai 2010, soit avant la lettre du Premier ministre, mais après l'annonce du gouvernement. Par conséquent, bien que les règles ne fussent pas encore formalisées par le Premier ministre, les ministres avaient déjà connaissance de l'annonce du Président de la République. Sur cette base, le gouvernement aurait donc du donner un avis défavorable à l'adoption de cet amendement ou déposé un amendement de suppression.

Il s'agit dans ce cas, **de la première entorse à la règle fixée par le Président de la République.** Face au non respect du gouvernement, comment le Président de la République compte-t-il imposer cette règle à l'ensemble des parlementaires via une réforme de la constitution ?

Par ailleurs, rappelons que cette initiative constitue une forte entrave au pouvoir parlementaire.

II. Une réforme des taxes communale et départementale sur l'électricité...et l'apparition d'une taxe nationale perçue par l'Etat sur les gros consommateurs

A. Les taxes locales

L'article 12 prévoit donc la réforme des deux taxes locales (communale et départementale) sur la consommation finale d'électricité.

Les 4 principales modifications imposées par la Directive européenne sont les suivantes :

- Une taxe non plus calculée en fonction des tarifs, mais en fonction de la quantité d'électricité fournie
- Une taxe obligatoire sur tout le territoire, alors qu'elle est actuellement facultative
- Des tarifs minimums
- Une modification des redevables. Ce ne sera plus le consommateur final mais le fournisseur d'électricité (qui, on n'en doute pas, ne manquera pas de le répercuter sur les factures qu'il émet).

❶ Un tarif dorénavant fixé en fonction de la quantité d'électricité consommée

La principale modification imposée par la directive communautaire est le passage d'une taxe ad valorem, c'est-à-dire appliquée sous la forme d'un pourcentage d'un prix, à un système de **droit d'accises, en fonction de la quantité d'électricité fournie.**

Ainsi, le projet de loi fixe un tarif en €/MWh applicable à une quantité d'électricité fournie.

- **Pour les consommations professionnelles**, le tarif de la taxe est fixé selon le barème suivant :
 - o 0,75 €/MWh pour une puissance de l'électricité fournie inférieure ou égale à 36 kilovoltampères (KVA)
 - o 0,25 €/MWh pour une puissance supérieure à 36 KVA et inférieure ou égale à 250 KVA
- **Pour les consommations autres que professionnelles, autrement dit pour les ménages, le tarif de la taxe est fixé à 0,75€/MWh.**

Les tarifs prévus sont donc fixes. Cette absence d'évolution **fait craindre aux collectivités territoriales, une perte de recettes dans les années à venir.** Actuellement, les taxes locales, basées sur les factures, bénéficient de l'augmentation des tarifs de l'électricité. Demain, avec le nouveau dispositif basé sur les quantités, les recettes pourraient être moins importantes du fait de la baisse de la consommation d'électricité (fort peu probable à coût terme néanmoins).

Pour cette raison **les députés du groupe socialiste à l'Assemblée nationale**, ont déposé un amendement tendant à relever, chaque année, les tarifs de la taxe, dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

Cet amendement a été rejeté par la majorité, après un avis défavorable du gouvernement.

❷ L'autonomie fiscale des collectivités locales préservée

L'une des craintes contenue dans les projets de réformes du gouvernement qui avaient pu être présentés aux différents partenaires, était la **perte d'autonomie fiscale pour les collectivités territoriales, notamment les communes, obligées d'instituer la taxe locale d'électricité, à un tarif fixe.**

Cette disposition était alors justifiée par l'obligation faite par la directive européenne d'une imposition minimale, à hauteur de 0,5€/MWh pour les consommations professionnelles et 1€/MWh pour les consommations autres que professionnelles.

Toutefois, une solution respectant le droit communautaire est proposée par l'article 12. Il prévoit une autonomie fiscale différente pour les départements et les communes, dans la limite des minima fixés par le droit communautaire.

Ainsi, les communes peuvent appliquer aux tarifs prévus par la loi, un coefficient multiplicateur unique, compris entre 0 et 8.

Par conséquent, la taxe est obligatoirement instituée au niveau communal mais la commune peut choisir de lui appliquer un tarif égal à 0.

Les départements peuvent, quant à eux, appliquer aux tarifs un coefficient multiplicateur unique, compris entre 2 et 4. Le département ne peut donc pas appliquer un tarif nul à la taxe.

La décision de la collectivité quant au vote du coefficient multiplicateur, doit être prise avant le 1er octobre pour être applicable l'année suivante.

Dans tous les cas, **les consommateurs professionnels** devront payer une taxe au minimum (si la taxe communale est à 0) égale à 1,5€/MWh ou 0,5€/MWh (selon la puissance fournie). Par conséquent, le niveau minimal fixé par la directive européenne (0,5€/Kwh) est atteint.

Les ménages devront, quant à eux, payer une taxe au minimum (si la taxe communale est à 0) égale à 1,5€/MWh. Par conséquent, **le tarif minimal imposé aux consommateurs est supérieur au niveau minimal fixé par la directive communautaire (1€/MWh).**

L'amendement adopté à l'Assemblée nationale aurait donc pu proposer un tarif inférieur. D'ailleurs dans son projet initial, le gouvernement prévoyait des tarifs inférieurs de 5 centimes d'€/MWh (et qui restaient encore supérieur au minimum communautaire).

Cette hausse serait justifiée par la volonté des fournisseurs d'électricité de compenser, par un prélèvement sur les recettes (2%), les impayés qu'ils devront demain supportés, ainsi que les adaptations, jugées importantes, de leurs systèmes informatiques. Elle pourrait également être justifiée par la volonté des communes de compenser leurs pertes de recettes fiscales du fait de l'assujettissement de l'éclairage public à la nouvelle taxe.

Néanmoins, celle-ci représente un coût pour le consommateur final.

Ces considérations prouvent l'importance qu'il y a à évaluer par des simulations, l'impact des tarifs fixés, tant pour les consommateurs que pour les collectivités locales. Or ces évaluations font aujourd'hui terriblement défaut.

③ Une autonomie fiscale encadrée en 2011 pour limiter les hausses de tarifs pour les consommateurs par rapport à 2010

Pour 2011, les communes et les départements n'auront pas la liberté de fixer le coefficient multiplicateur. Le coefficient multiplicateur devra être égal au montant du taux de la TLE actuellement applicable par la collectivité. A titre d'exemple, si une commune a voté en 2010, un taux de TLE égal à 7%, son coefficient multiplicateur sera, en 2011, égal à 7.

④ Une modification des redevables : les fournisseurs et les producteurs d'électricité au lieu des consommateurs

Actuellement, les fournisseurs sont les collecteurs de la taxe payée par les consommateurs. Dans le nouveau dispositif, ils sont directement les redevables de la taxe. Les personnes qui, dans le cadre de leur activité économique, produisent de l'électricité et l'utilisent pour les besoins de leur activité, sont également redevables de la taxe.

Par souci de transparence, l'article 12 prévoit **que les fournisseurs fassent apparaître le montant de la taxe qu'ils doivent, distinctement, sur les factures qu'ils émettent** ou qui sont émises pour leur compte. Ce montant s'ajoute au prix de vente de l'électricité.

En vertu des règles communautaires relatives aux règles générales en matière d'accises, il est prévu **que les droits d'accises sont dus lors de la mise à la consommation des produits par les professionnels redevables.**

Par conséquent, **le fait générateur (fourniture de l'électricité) est indépendant de la facture.** Ainsi, le fournisseur devra acquitter la taxe, dès la mise à la consommation de l'électricité, sans qu'il puisse tenir compte des vols, des pertes de fabrication ou des factures impayées. Il devra donc assumer la charge financière des impayés.

⑤ Des catégories d'électricités non soumises à la taxe, exonérées ou bénéficiant d'une franchise

Dans 4 cas prévus par la directive européenne, l'électricité n'est pas soumise à la taxe, notamment lorsqu'elle est utilisée dans des procédés métallurgiques, de réduction chimique ou d'électrolyse ou pour la production de produits énergétiques.

Dans 4 cas, l'électricité est soumise à la taxe, mais bénéficie d'une exonération, notamment lorsqu'elle est utilisée pour le transport de personnes et de marchandises par train, métro, tramway et trolleybus, ou lorsqu'elle est produite par des petits producteurs d'électricité qui la consomment pour les besoins de leur activité. Dans ce dernier cas, la production annuelle des installations de production d'électricité exploitées ne doit pas excéder 240 millions de KWh par site de production.

Les gestionnaires de réseaux publics de transport et de distribution d'électricité (RTE) bénéficient d'une franchise de la taxe, pour les achats d'électricité effectués pour les besoins de la compensation des pertes inhérentes aux opérations de transport et de distribution de l'électricité. **Cette franchise des « pertes en ligne » avait été demandée, lors de la table ronde la commission des finances**, notamment par M. Raux, conseiller stratégique et marché de l'Union française de l'électricité et M. Blanc, Vice-président de la Fédération nationale des sociétés d'intérêt collectif agricole d'électricité (FNSICAE).

⑥ Liquidation de la taxe

Le fait générateur de la taxe intervient lors de **la livraison de l'électricité par un fournisseur à chaque point de livraison située en France, d'un utilisateur final. La taxe est exigible au moment de la livraison.**

⑦ Les modalités de déclarations

Les redevables de la taxe devront établir une déclaration, chaque trimestre civil, comportant les indications nécessaires à la détermination de l'assiette, à la liquidation et au recouvrement de la taxe. Cette déclaration sera adressée aux comptables publics assignataires intéressés, ainsi qu'aux maires et Présidents du conseil général ou du syndicat intercommunal, s'il existe. Les petits producteurs d'électricité sont exemptés de cette formalité.

⑧ Contrôle de la taxe : un pouvoir de contrôle sur pièce et sur place assorti de sanctions

L'article 12 renforce la procédure de contrôle de la taxe. **Cet encadrement, demandé par les élus locaux** qui se plaignaient du manque de visibilité quant aux informations actuellement fournies, notamment par ERDF, devraient permettre de limiter les impayés et les pertes de recettes fiscales. La nouvelle taxe, basée sur les quantités d'électricité fournies et non plus sur les tarifs, est également plus facilement contrôlable. Le nombre réduit de redevable, les seuls fournisseurs au lieu des consommateurs, participe enfin de ce meilleur contrôle de la perception de l'impôt. Les contrôles, qu'ils interviennent à l'initiative de la commune, du Département ou du syndicat intercommunal, ne pourra intervenir qu'une seule fois pour une même opération. Par conséquent, les collectivités territoriales intéressées devraient se concerter afin de développer une politique de contrôle cohérente et coordonnée.

La déclaration trimestrielle est contrôlée par des agents habilités par le Président du conseil général, par le maire ou le Président du syndicat. Leur contrôle porte à la fois sur la taxe départementale et communale.

Avant tout contrôle, un avis de vérification devra être adressé au redevable afin qu'il puisse se faire assister d'un conseil.

Dans ce cadre, **les agents peuvent demander, aux fournisseurs, tous les renseignements ou justificatifs** relatifs aux éléments de la déclaration **et peuvent examiner sur place les documents utiles. Ils peuvent également se faire communiquer par les gestionnaires de réseaux, les informations relatives aux fournisseurs** qui effectuent des livraisons dans le périmètre du département.

Ces agents sont soumis au secret professionnel. En cas de refus de communication des informations dans un délai de 30 jours, des sanctions sont prévues pour les fournisseurs récalcitrants.

Si la déclaration n'a pas été envoyée, une lettre de mise en demeure est envoyée au fournisseur auquel il doit répondre dans un délai de 30 jours. A défaut de régularisation, la taxation se fait d'office, sur la base des livraisons d'un fournisseur ou d'un producteur comparable. Les droits notifiés sont alors assortis d'une majoration de 40%.

En cas d'erreur de quelque sorte que ce soit dans la déclaration, le redevable dispose de 30 jours pour présenter ses observations, à compter de la réception de la notification de ces lacunes par l'agent. Les droits notifiés sont alors assortis d'une majoration de 10%.

En cas d'entrave à l'exercice du contrôle par les agents habilités, une lettre de mise en demeure est envoyée au redevable. Si les entraves perdurent dans un délai de 30 jours à compter de la réception de la lettre, la taxation se fait d'office. Les droits notifiés sont alors assortis d'une majoration de 40%.

Les collectivités chargées du contrôle doivent informer les autres collectivités intéressées, des contrôles effectués et des rectifications apportées afin qu'elles puissent procéder au recouvrement.

Le droit de reprise des collectivités s'exerce jusqu'au 31 décembre de la 3ème année qui suit celle au cours de laquelle la taxe est devenue exigible. Enfin, une personne ne peut pas être contrôlée deux fois sur les mêmes opérations.

⑨ Quid de la perception de la TLE lorsqu'il existe un syndicat intercommunal doté de la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité ?

L'article 12 ne modifie pas le dispositif actuel de perception de la taxe, en présence d'un syndicat intercommunal.

- Communes de moins de 2 000 habitants :

Lorsqu'il existe un syndicat intercommunal exerçant la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité ou que cette compétence est exercée par le département, la taxe communale est perçue par ce syndicat ou par le département, en lieu et place des communes dont la population est inférieure ou égale à 2 000 habitants ou dans lesquelles la taxe est déjà perçue par un syndicat au 1er janvier 2010.

Lorsqu'il n'existe pas de syndicat intercommunal, mais que la compétence « électricité » est exercée par **une communauté de commune ou d'agglomération, celles-ci peuvent percevoir la taxe en lieu et place des communes de moins de 2 000 habitants. Dans ce cas, la taxe est recouvrée sans frais par le fournisseur.**

- Communes de plus de 2000 habitants ?

Pour les autres communes, cette taxe peut être perçue par le syndicat ou le département en lieu et place de la commune **si elle est établie par délibérations concordantes du syndicat ou du département, s'il exerce cette compétence, et de la commune.**

Dans une telle configuration, rares sont les communes de plus de 2 000 habitants à transférer leur TLE au syndicat d'électricité. **Lorsque la taxe est perçue par le syndicat intercommunal ou par le département, il leur revient le pouvoir de fixer le tarif. Les limites prévues en 2011 pour les communes trouvent également à s'appliquer.**

L'article 12 maintient également la possibilité pour les syndicats intercommunaux situés dans les DOM TOM, de fixer le coefficient multiplicateur dans la limite de 12 (au lieu de 8), à condition qu'ils affectent la part de la taxe résultant de cette majoration, à des opérations de maîtrise de la demande d'énergie concernant les consommateurs domestiques. Enfin, comme prévu actuellement, **des fonds de concours peuvent être versés entre le syndicat d'électricité et les communes ou les EPCI membres**, afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement. Toutefois, un accord concordant exprimé à la majorité simple du comité syndical et des conseils municipaux ou organes délibérants de l'EPCI est nécessaire. Le montant du fonds de concours ne peut dépasser les $\frac{3}{4}$ du coût hors taxes de l'opération concernée. (Dispositions réintroduites par amendement de Charles de Courson en séance publique à l'Assemblée nationale).

⑩ Frais de recouvrement prélevés par les redevables

Les fournisseurs, redevables de la taxe prélèvent à leur profit, pour les frais de déclaration et de versement, 2% du montant de la taxe qu'ils versent aux collectivités bénéficiaires.

Actuellement, ces frais ne sont pas prélevés lorsque la taxe est perçue par une communauté de communes ou d'agglomération.

Les élus locaux, notamment via l'Association des maires de France, **contestent ce prélèvement pour frais de gestion**, lorsque la taxe est perçue par un syndicat intercommunal ou le département, en lieu et place des communes. En effet, **le regroupement intercommunal réduit et facilite considérablement les opérations de déclarations et de versement pour les fournisseurs. Ce prélèvement sur les recettes fiscales ne serait donc plus justifié.**

C'est la raison pour laquelle **les députés socialistes** ont déposé un amendement en séance publique tendant à supprimer ce prélèvement lorsque le syndicat ou le département **perçoivent la taxe en lieu et place de la moitié des communes situées sur le territoire départemental**. Cet amendement a été rejeté par la majorité et le gouvernement, **au motif que les 2% serviront à compenser les impayés que devront dorénavant assumer les fournisseurs !** Or, l'article 12 évoque simplement les frais de déclaration et de versement et ne semblent pas tenir compte des éventuels impayés ! De plus, le fait que les fournisseurs soient compensés des impayés qu'ils assument, ne constituerait-il pas un argument contraire à la directive européenne, puisque celle-ci prévoit explicitement qu'ils doivent en assumer la charge financière ?

Pour leur part, les fournisseurs réclament le maintien d'un tel prélèvement, non seulement pour compenser les impayés, mais également pour financer la transition de leurs outils, notamment informatiques, vers ce nouveau régime de taxation⁵.

La demande de suppression des élus locaux est d'autant plus légitime qu'il est prévu depuis **la loi du 7 décembre 2006** (article 33) relative au secteur de l'énergie, **la création sur tout le territoire national, d'une seule autorité concédante par département (ou supradépartemental), dans le but de consolider la coopération intercommunale en matière de distribution de l'énergie sur un territoire suffisamment vaste et pertinent**. Les communes disposaient d'un délai d'un an pour se regrouper volontairement (c'est-à-dire jusqu'à fin 2007), à l'issus duquel il revenait aux préfets d'engager une procédure de regroupement. Au regard de quelques exemples locaux et en l'absence de bilan de cette loi, il se trouve qu'une majorité des départements ne disposent pas encore d'une entité unique, preuve de l'inertie du gouvernement (alors que par ailleurs, il souhaite achever, quelques fois par la contrainte, la carte de l'intercommunalité).

Par conséquent, il serait utile d'évaluer le coût réel des opérations menées par les fournisseurs pour déclarer et verser la taxe, et effectuer un bilan de la loi de 2006, en matière de regroupement intercommunal.

B. Création d'une taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité perçue par l'Etat

Surprise de cette réforme, l'article 12 crée, à compter de 2011, au profit de l'Etat, une taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité. Elle s'applique sur l'électricité non taxée, dans le cadre des taxes communales et départementales, c'est-à-dire, l'électricité fournie ou consommée sous une puissance souscrite supérieure à 250 kilovoltampères. Ces gros consommateurs d'électricités ne sont pas actuellement taxés à la TLE.

Le fait générateur et les redevables sont identiques aux deux taxes locales. Il en est de même pour les catégories d'électricité non soumises à la taxe, exonérées ou bénéficiant d'une franchise.

Néanmoins une seule exception supplémentaire, prévue par la directive, demeure : les personnes grandes consommatrices d'énergie (les électro intensifs) soumises aux quotas d'émission de ces mêmes gaz à effet de serre pour les besoins de leurs installations, sont exonérées de cette taxe.

Sont considérées comme « grandes consommatrices en énergie » les entreprises :

- Dont les achats d'électricité de puissance souscrite supérieure à 250 kilovoltampères et de produits énergétiques soumise aux taxes intérieures de consommation **atteignent au moins 3% du chiffre d'affaires.**
- Pour lesquelles le montant total de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité, nouvellement créée, et des autres taxes intérieures de consommation **est au moins égal à 0,5% de leur valeur ajoutée.**

Le tarif de cette taxe est de 0,5 €/MWh (soit le minimum imposé par la directive communautaire pour les consommations non professionnelles).

Le produit globale de cette taxe est estimé à environ 75 M€.

Pourquoi ces entreprises ne sont-elles pas taxées au titre de la taxe communale ou départementale ?

Le gouvernement justifie l'imposition de ces entreprises au niveau national, **par le risque d'une trop grande mobilité de ces structures qui pourraient bénéficier d'effet d'aubaine en localisant leur activité dans des territoires non taxés ou à taux faible.**

Derrière ce premier argument, cette recette fiscale reste, bien entendu, la bienvenue pour les comptes de l'Etat.

Néanmoins, n'aurait-il pas été envisageable d'attribuer cette taxe soit aux communes, soit aux départements, en fixant un tarif fixe dans la loi ?

A noter : deux décrets d'applications sont prévus, l'un pour les deux taxes locales et l'autre pour la taxe intérieure.

¹ 54% des communes auraient institué la taxe à taux plein (8%), 20% avec un taux inférieur au plafond et 26% ne l'ont pas instauré. 95% des départements affichent un taux plein (4%). Chiffres, issus d'un échantillon, donnés lors de la table ronde de la commission des finances organisée le 6 avril 2010.

² 664 M€ par 6935 communes, 498 M€ par des départements, 235 M€ par 1165 Syndicats intercommunaux, 3 M€ par 22 communautés de communes ou d'agglomérations. Chiffres donnés lors de la table ronde de la commission des finances organisée le 6 avril 2010.

³ notamment le rapporteur général du budget au Sénat lors de la table ronde de la commission des finances du 6 avril 2010 et Xavier Pintat, sénateur, Président de la FNCCR, qui estimait, lors de cette même réunion, que le projet de loi de finances pour 2011 est un horizon raisonnable pour adopter la réformes des TLE car il convient de réaliser, au préalable, de nombreuses simulations afin de limiter les risques pour les différentes parties concernées ».

⁴ Lors de la table ronde de la commission des finances le 6 avril 2010, Marc Wolf, Sous-directeur à la Direction de la législation fiscale précisait que « les textes (avaient) atteint un haut niveau de maturité d'un point de vue technique » seuls des « arbitrages politiques lourds » restaient à réaliser.

⁵ Lors de la table ronde de la commission des finances, Jean-François Raux, conseiller stratégie et marché de l'Union française de l'électricité a estimé à environ « 6 mois le délai d'adaptation qui leur sera nécessaire si une taxe à un taux unique national était adopté, ce délai étant nécessairement plus long si un schéma de pluralité de taux devait s'imposer ».



Groupe Socialiste du Sénat

Le Bulletin du Groupe socialiste du Sénat
avec la participation des collaborateurs du groupe

Coordination : Nicolas BOUILLANT

AÏCHA KRAÏ

Secrétaire de rédaction - publication - réalisation et conception

Contact : 01 42 34 38 51 Fax : 01 42 34 24 26 - a.krai@senat.fr

Site du groupe socialiste : <http://www.senateurs-socialistes.fr/>

Reprographie : Sénat