

N° 617

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 juillet 2010

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant **nouvelle organisation du marché de l'électricité**,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général

(1) *Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufile, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.*

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2451, 2557, et T.A. 486

Sénat : 556 (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT PROPOS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LES CONTRADICTIONS FRANÇAISES FACE À L'OUVERTURE DU MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ	7
A. UN MODÈLE TRADITIONNEL	7
1. <i>La puissance d'EDF</i>	7
2. <i>Les tarifs réglementés</i>	7
B. ... BATTU EN BRÈCHE PAR L'ÉVOLUTION DU DROIT COMMUNAUTAIRE	8
1. <i>La directive de 1996, première étape de la libéralisation</i>	8
2. <i>La directive de 2003 et la généralisation de l'ouverture des marchés</i>	9
C. L'OUVERTURE IMPARFAITE DU MARCHÉ FRANÇAIS	9
1. <i>La (récente) compétitivité de l'électricité nucléaire</i>	9
2. <i>Des particuliers prudents et des industriels repentis</i>	11
D. LES CONTESTATIONS DE LA LÉGALITÉ DU SYSTÈME FRANÇAIS	11
1. <i>Les procédures engagées par la Commission européenne</i>	11
2. <i>Les considérants très clairs du Conseil constitutionnel</i>	12
II. LA NOUVELLE ORGANISATION DU MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI	12
A. RÉGULER L'ACCÈS À LA PRODUCTION NUCLÉAIRE DES FOURNISSEURS ACTIFS EN FRANCE	12
1. <i>Permettre à tous les fournisseurs d'accéder à une électricité peu chère pour concurrencer EDF</i>	12
a) <i>Le mécanisme général</i>	12
b) <i>Des volumes cédés en fonction de la part de marché de chaque fournisseur</i>	13
2. <i>Les modalités complexes de détermination du prix de l'électricité ainsi cédée par EDF</i>	14
a) <i>La prise de décision</i>	14
b) <i>Le mode de calcul</i>	15
3. <i>L'avenir des tarifs régulés</i>	15
a) <i>La fin programmée des tarifs « verts » et « jaunes »</i>	15
b) <i>Une nouvelle formule pour les tarifs réglementés</i>	16
B. LES CONDITIONS DU SUCCÈS	17
1. <i>Un mécanisme complexe, dont il faut souhaiter le succès</i>	17
2. <i>La conformité au droit communautaire</i>	17
3. <i>Quelle évolution pour le mécanisme Arenh ?</i>	18
4. <i>La question cruciale du prix de l'électricité cédée sous le régime de l'Arenh</i>	19
5. <i>La nécessité de disposer d'un arbitre incontestable</i>	20
III. LA RÉFORME DES TAXES LOCALES SUR L'ÉLECTRICITÉ	20

EXAMEN DES ARTICLES	23
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 8</i> Octroi de la personnalité morale et de l'autonomie financière à la Commission de régulation de l'énergie	23
• <i>ARTICLE 12</i> Réforme de la fiscalité de la consommation finale d'électricité	26
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 14</i> Maintien des entreprises du secteur des industries électriques et gazières dans le régime d'assurance-chômage des entreprises publiques	48
 TRAVAUX DE LA COMMISSION	 51
I. TABLE RONDE SUR LES TAXES LOCALES SUR L'ÉLECTRICITÉ (6 AVRIL 2010)	51
II. EXAMEN EN COMMISSION (6 JUILLET 2010)	60
 AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	 65

Mesdames, Messieurs,

Le droit communautaire, en particulier deux directives datant de 1996 et 2003¹, a imposé l'ouverture des marchés de l'électricité dans les Etats membres de l'Union européenne (UE).

Or, la France, depuis la Libération, avait bâti un modèle, d'ailleurs efficace, fondé sur le (quasi) monopole d'un établissement public, Electricité de France (EDF), et sur l'instauration de tarifs réglementés de vente aux consommateurs, variant en fonction de la puissance souscrite par ces utilisateurs finals.

Ayant ainsi, depuis des décennies, étroitement associé l'électricité à un service public assuré, *in fine*, par l'Etat, les Français ont accueilli avec circonspection la libéralisation du marché, ce dont témoigne, par exemple, la très forte part de marché qu'a conservée EDF, surtout auprès des particuliers. De plus, jusqu'à présent, la France a non seulement maintenu ses tarifs réglementés, très compétitifs par rapport à ceux observés sur le marché, mais aussi instauré, en décembre 2006, un « tarif réglementé transitoire d'ajustement au marché » (TaRTAM), supérieur de l'ordre de 20 % aux tarifs réglementés et accessible aux entreprises regrettant d'avoir opté pour le marché libre de l'électricité.

La Commission européenne a estimé qu'en agissant ainsi la France ne respecte pas les directives précitées et a engagé deux procédures susceptibles de remettre en cause l'existence même des tarifs réglementés.

Inspiré par les recommandations d'une commission *ad hoc* mise en place par le Gouvernement et présidée par M. Paul Champsaur, le présent

¹ Directive 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, et directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 96/92/CE. Depuis lors, les principes de ce dernier texte ont été intégrés dans une nouvelle 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.

projet de loi vise à sortir de ces contradictions. Il propose ainsi de maintenir les tarifs « bleus » accessibles notamment aux particuliers, mais de mettre fin, dans cinq ans, à l'existence des tarifs réglementés « verts » et « jaunes » destinés aux industriels consommateurs d'électricité. Il propose également de « forcer » l'ouverture du marché à la concurrence à « armes égales » entre opérateurs en imposant à EDF de céder une partie de sa production nucléaire historique aux autres fournisseurs actifs en France.

Votre commission des finances ne pouvait se désintéresser de ces dispositions majeures dont l'effet sur la compétitivité industrielle de la France ne fait aucun doute. Son analyse de la « nouvelle donne » du marché de l'électricité l'a conduite à proposer de renforcer l'indépendance de l'arbitre de ce marché, la Commission de régulation de l'énergie (CRE), dont nul ne doit douter de la neutralité ni de la rigueur technique.

Toutefois, la saisine pour avis de votre commission a encore davantage été motivée par l'inclusion dans ce texte, par l'Assemblée nationale, d'une réforme fiscale d'importance pour les collectivités territoriales : la mise en compatibilité avec une autre directive¹ des taxes locales sur l'électricité. Votre commission a souhaité, en particulier, indexer ces taxes, dont l'assiette n'aura, à l'avenir, plus de composante « prix », sur l'inflation et limiter le prélèvement opéré par les redevables au titre de leurs frais de déclaration et de versement.

Enfin, votre commission des finances a souhaité mettre en lumière la problématique de l'avenir du régime d'assurance-chômage spécifique des entreprises relevant du secteur des industries électriques et gazières (IEG). En effet, la récente dénonciation par l'UNEDIC d'une convention la liant à ces entreprises risque de se révéler problématique pour leur personnel.

¹ Directive 2003/96/CE du Conseil, du 27 octobre 2003, restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LES CONTRADICTIONS FRANÇAISES FACE À L'OUVERTURE DU MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ

A. UN MODÈLE TRADITIONNEL ...

1. La puissance d'EDF

Issu du programme du Conseil national de la Résistance, créé par la loi du 8 avril 1946 de nationalisation de l'électricité et du gaz, l'établissement public Electricité de France (EDF), devenu société anonyme depuis 2004 et coté en bourse depuis 2005, symbolise la politique nationale en matière d'électricité depuis plus de six décennies.

Le présent rapport n'ayant pas une vocation historique, il convient simplement de rappeler que la loi du 8 avril 1946 précitée instituait au bénéfice d'EDF :

- d'une part, **un quasi-monopole de concession sur le transport et la distribution d'électricité**, l'article 23 de la loi énumérant toutefois des exceptions afin de permettre aux entreprises locales existantes (sociétés d'économie mixte, régies et sociétés d'intérêt collectif agricole d'électricité) de continuer leurs activités ;

- d'autre part, **un quasi-monopole de production pour les installations d'une puissance supérieure à 8 mégavoltampères (MVA)**, avec cependant, là encore, quelques exceptions en faveur, notamment, de la SNCF et des Charbonnages de France.

C'est bien entendu cette organisation qui a permis le lancement de **grands projets nationaux** en matière d'électricité, en particulier de denses réseaux électriques et d'un **parc de production nucléaire particulièrement étendu** (58 réacteurs sont actuellement en service) et destiné, à l'origine, à renforcer « l'indépendance énergétique » de la France.

2. Les tarifs réglementés

Le « service public » de l'électricité assuré par EDF s'étendait sur **l'ensemble de la chaîne de valeur** puisque, partant de la production et s'étendant au transport et à la distribution, il allait jusqu'à la fourniture d'électricité aux consommateurs finals, particuliers comme professionnels et industriels.

La vente d'électricité s'effectuait (et s'effectue toujours, dans une certaine mesure, *cf. infra*) à des tarifs réglementés, fixés par arrêté ministériel, en fonction de la puissance souscrite par le consommateur final :

- les **tarifs « bleus »**, correspondant à une utilisation domestique (puissance de 3 à 36 kVA) ;

- les **tarifs « jaunes »**, correspondant à une livraison en basse tension (puissance de 36 à 250 kVA) ;

- les **tarifs « verts »**, correspondant à une livraison en haute tension, pour les sites industriels les plus consommateurs d'électricité (puissance supérieure à 250 kVA).

Ce système global et cohérent, qui a largement démontré son efficacité depuis la Libération, a fortement ancré dans l'esprit des Français le principe selon lequel l'électricité n'est pas un bien comme les autres et relève, dans son ensemble, d'un service public.

Or, c'est sur ce modèle, et donc sur la nature profonde de ce qu'est vraiment le service public de l'électricité, que l'évolution du droit communautaire a conduit le législateur à s'interroger depuis une quinzaine d'années.

B. ... BATTU EN BRÈCHE PAR L'ÉVOLUTION DU DROIT COMMUNAUTAIRE

1. La directive de 1996, première étape de la libéralisation

La négociation des directives relatives à la libéralisation du marché de l'électricité a débuté en 1987, avec la constitution du marché unique européen. Elle s'est poursuivie en 1989 par l'examen des mesures propres à assurer l'accès des tiers au réseau. L'ensemble a abouti à la rédaction de la directive 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité. Ce texte a organisé une première ouverture, graduelle, du marché de l'électricité : 27 % du marché devait ainsi être ouvert en février 1997, puis 30 % en février 2000 et 35 % en février 2003.

Il a été transposé en France par la loi n° 2000-108 du 10 février 2000, relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. Ainsi, concrètement :

- en février 1999, la directive s'est appliquée directement pour rendre éligibles à la concurrence les sites consommant plus de 100 GWh/an ;

- le décret n° 2000-456 du **29 mai 2000** a fixé le seuil d'éligibilité à 16 GWh/an. Ainsi, quelque **1 400 sites représentant environ 30 % de la consommation nationale d'électricité sont devenus éligibles** ;

- le décret n° 2003-100 du 5 février 2003 a abaissé le seuil d'éligibilité à 7 GWh/an. La libéralisation concernait alors près de 3 000 sites représentant environ 37 % du marché.

En termes d'organisation, la loi n° 2000-108 a créé **un régulateur sectoriel spécifique**, la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

2. La directive de 2003 et la généralisation de l'ouverture des marchés

La directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 96/92/CE a généralisé la concurrence dans le secteur de l'électricité. Il convient de rappeler que les grands principes de cette directive avaient été validés par les chefs d'Etats et de gouvernements européens lors du sommet de Barcelone, les 15 et 16 mars 2002, auquel ont participé, pour la France, Jacques Chirac, alors Président de la République et Lionel Jospin, alors Premier ministre.

La France l'a transposée au travers de deux lois : la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, puis la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie.

En termes d'ouverture des marchés, **toute les consommations non résidentielles** (soit 70 % de la consommation, répartie sur quelque 2,3 millions de sites) sont devenues éligibles le 1^{er} juillet **2004**, **tous les clients basculant dans le champ concurrentiel le 1^{er} juillet 2007**.

En termes d'organisation, ces textes ont **transformé EDF et Gaz de France en sociétés anonymes**, permis l'ouverture de leur capital¹ et **filialisé les entreprises de gestion des réseaux**.

Cette organisation fait apparaître une nouvelle logique sous-jacente : les réseaux, monopoles de fait, constituent le cœur du service public de l'électricité (et du gaz), la production et la fourniture d'électricité étant, en quelque sorte, désormais considérées comme des activités « ordinaires », relevant en tout cas du champ normal de la concurrence.

C. L'OUVERTURE IMPARFAITE DU MARCHÉ FRANÇAIS

1. La (récente) compétitivité de l'électricité nucléaire

Les mécanismes des tarifs réglementés et des prix de marchés correspondent à des logiques très différentes.

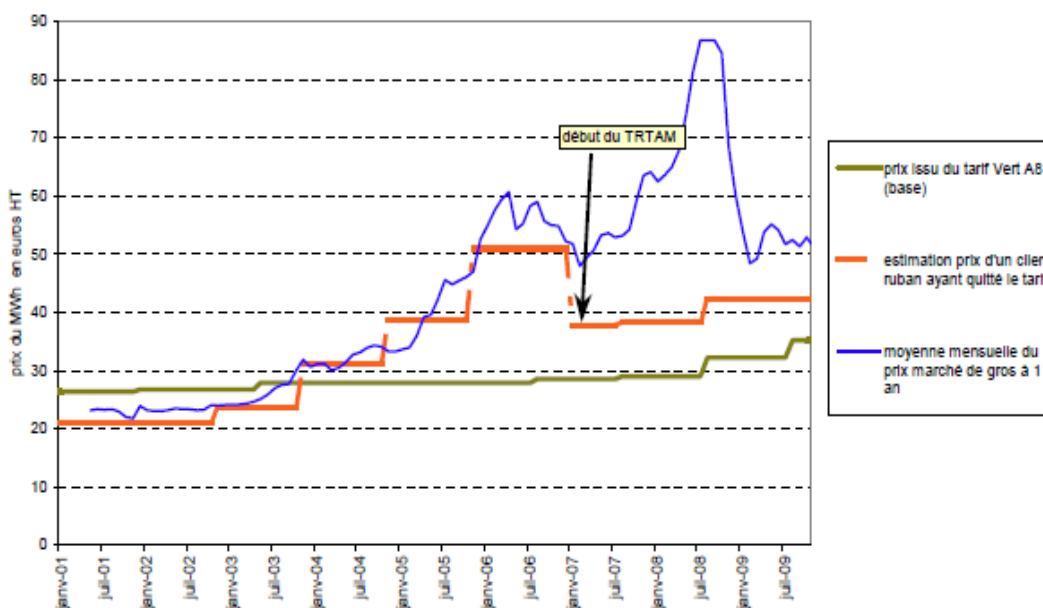
¹ Selon les dispositions des deux lois, l'Etat doit détenir au moins 70 % du capital d'EDF et un tiers du capital de Gaz de France.

D'un côté, les **tarifs réglementés** doivent être « *définis en fonction de catégories fondées sur les caractéristiques intrinsèques des fournitures, en fonction des coûts liés à ces fournitures* » (article 4 de la loi n° 2000-108 précitée).

De l'autre, les **prix de marché** de l'électricité reposent sur des **déterminants sans lien direct avec les coûts de production du parc de référence**, comme les prix des pays voisins et les coûts marginaux de production de la dernière centrale appelée pour assurer l'équilibre général. Ils sont donc, par nature, très **volatils et dépendants du prix des combustibles** et/ou des quotas d'émissions de CO₂.

Or, comme le montre le graphique ci-après, si, au début de la libéralisation, les prix « libres » étaient inférieurs aux tarifs réglementés, en raison des cours alors très bas des produits pétroliers, la situation a radicalement changé depuis lors. **Depuis 2004, les tarifs réglementés, peu dépendants des cours du pétrole du fait de la prédominance des moyens de production nucléaires, apparaissent plus compétitifs que les prix du marché.**

Evolution comparée des prix de fourniture et marché de gros, hors transport, en euros courants



Source : ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer

2. Des particuliers prudents et des industriels repentis

Cette évolution couplée, au moins dans le cas des particuliers, à une certaine permanence de la conception de la fourniture d'électricité comme service public, explique la **faible ouverture du marché électrique**, trois ans après la généralisation de la concurrence.

Ainsi, selon la CRE, au 31 mars 2010, **94 % des sites toutes catégories confondues soit 83 % de la consommation, sont aux tarifs réglementés.**

En outre, l'écart croissant entre les prix de marché et les tarifs régulés a conduit le législateur, soucieux de ne pas handicaper la compétitivité industrielle de la France, à **créer le « tarif réglementé transitoire d'ajustement au marché » (TaRTAM)**, dans le cadre de la loi du 7 décembre 2006 précitée. Ce tarif, applicable aux industriels ayant exercé leur éligibilité, leur assure **un différentiel « raisonnable »** avec leurs concurrents qui n'ont pas opté pour ce système¹.

La situation de fond n'ayant pas été réglée depuis lors, le TaRTAM, illustration des déséquilibres du marché, s'il a été initialement créé pour deux ans, a été prolongé à plusieurs reprises et doit désormais expirer le 31 décembre 2010.

D. LES CONTESTATIONS DE LA LÉGALITÉ DU SYSTÈME FRANÇAIS

1. Les procédures engagées par la Commission européenne

La Commission européenne conteste la compatibilité du fonctionnement actuel du marché français de l'électricité avec le droit communautaire. Elle a ainsi engagé deux procédures d'infraction contre la France :

- l'une pour **défaut de transposition** de la directive 2003/54/CE précitée et **visant l'ensemble des tarifs réglementés**. Un avis motivé a été émis à l'encontre de la France dès le 15 décembre 2006 ;

- l'autre au titre de **l'aide d'Etat** que constitueraient les **tarifs réglementés « verts » et « jaunes » ainsi que le TaRTAM**. Une enquête approfondie a été ouverte, le 13 juin 2007, à ce sujet.

Ces procédures sont actuellement en suspens dans l'attente de l'entrée en vigueur du présent projet de loi.

Il est nécessaire de souligner l'ampleur des **risques encourus** par la France. D'une part, une **amende** substantielle pourrait lui être infligée et,

¹ Aux termes de l'article 15 de cette loi, le TaRTAM ne peut être supérieur de plus de 25 % au tarif réglementé de vente hors taxes applicable à un site de consommation présentant les mêmes caractéristiques.

d'autre part, la Commission européenne pourrait **exiger le remboursement des aides qu'elle estimerait illégalement perçues par les entreprises consommatrices d'électricité.**

2. Les considérants très clairs du Conseil constitutionnel

Dans sa décision n° 2006-543 DC du 30 novembre 2006 sur la loi relative au secteur de l'énergie précitée, le Conseil constitutionnel a considéré que le maintien sans limite de temps des tarifs réglementés impose « *aux opérateurs historiques du secteur de l'énergie, et à eux seuls, des obligations tarifaires permanentes, générales et étrangères à la poursuite d'objectifs de service public* » et, par là-même, méconnaît « *manifestement l'objectif d'ouverture des marchés concurrentiels de l'électricité et du gaz naturel fixé par les directives [2003/54/CE et 2003/55/CE]* ».

Cette analyse, qui rejoint celle de la Commission européenne, impose de trouver enfin une solution pérenne, à la fois conforme au droit communautaire et de nature à préserver l'avantage que les consommateurs installés sur le sol national tirent aujourd'hui de l'investissement (et du risque) nucléaire consentis par la France.

Telle est la mission que le Gouvernement a confiée, à l'automne 2008, à une commission *ad hoc* présidée par Paul Champsaur, ancien président de l'ARCEP, et qui comptait en son sein nos collègues députés François Brottes et Jean-Claude Lenoir ainsi que nos collègues Jean-Marc Pastor et Ladislav Poniatowski, ce dernier étant rapporteur du présent projet de loi. La commission a remis ses conclusions le 23 avril 2009, et c'est sur cette base qu'a été conçu le présent texte.

II. LA NOUVELLE ORGANISATION DU MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI

A. RÉGULER L'ACCÈS À LA PRODUCTION NUCLÉAIRE DES FOURNISSEURS ACTIFS EN FRANCE

1. Permettre à tous les fournisseurs d'accéder à une électricité peu chère pour concurrencer EDF

a) Le mécanisme général

L'article 1^{er} du présent projet de loi, clé de voute du nouveau système, propose de **mettre en place à titre transitoire un accès régulé et limité à l'électricité nucléaire historique (Arenh)**, produite par les centrales nucléaires d'EDF, afin « *d'assurer 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 français* ».

Le volume global maximal d'électricité pouvant être ainsi cédé est déterminé par arrêté des ministres chargés de l'économie et de l'énergie, après avis de la CRE, en fonction notamment du développement de la concurrence sur les marchés de la production d'électricité et de la fourniture de celle-ci à des consommateurs finals. Il est précisé que **le volume global maximal, qui demeure strictement proportionné aux objectifs poursuivis, ne peut excéder 100 térawattheures (TWh) par an**. Ceci représente environ le quart de l'électricité nucléaire qu'EDF produit en France.

Par ce mécanisme, le Gouvernement envisage donc de développer la concurrence non en augmentant les prix de l'électricité vendue aux consommateurs, mais en permettant aux concurrents d'EDF de disposer d'une électricité nucléaire compétitive pour servir leurs propres clients.

Accès régulé à la base ou accès régulé à l'électricité nucléaire historique ?

Le mécanisme proposé invite à s'interroger sur l'électricité qui doit être incluse dans la cession forcée aux opérateurs alternatifs. En particulier, **faut-il se limiter à l'électricité nucléaire ou bien ajouter également l'électricité hydraulique « au fil de l'eau » ?**

L'Assemblée nationale a tranché cette question en rebaptisant l'accès régulé à la base en Arenh afin de bien signifier que seule la composante nucléaire devrait être partagée.

Votre rapporteur pour avis souscrit à cette analyse, essentiellement pour deux raisons :

- d'une part, il existe une **réelle difficulté technique** à estimer la production « au fil de l'eau », par nature instable et dépendante du débit des cours d'eau au long desquels sont installées les turbines des producteurs ;

- d'autre part et surtout puisque, alors que l'objet du présent projet de loi est d'instaurer, de manière quelque peu forcée, la concurrence dans le secteur de l'électricité, **cette concurrence existe déjà pour ce qui concerne la concession des barrages**. En effet, tous les producteurs qui le souhaitent pourront poser leur candidature lorsque les actuelles concessions arriveront à leur terme, à partir des années 2020.

Dès lors, il n'y aurait pas de véritable logique à traiter cette électricité de la même façon que la production nucléaire « historique » d'EDF.

b) Des volumes cédés en fonction de la part de marché de chaque fournisseur

Le volume d'électricité « Arenh » cédé à chaque fournisseur doit être fixé par la CRE.

Il est **calculé en fonction** :

- des caractéristiques et des prévisions d'évolution de la consommation finale effective des consommateurs finals que fournit et prévoit de fournir le fournisseur qui en fait la demande sur le territoire métropolitain

continental, c'est-à-dire en fonction des **prévisions de marché des fournisseurs** ;

- et de ce que représente la part de la production des centrales nucléaires « historiques » d'EDF dans la consommation des consommateurs finals.

Si la somme des droits des fournisseurs excède le plafond de l'Arenh (de 100 TWh par an au maximum), il reviendra à la CRE de répartir le volume disponible entre les fournisseurs en fonction de leurs prévisions de marché, *« de manière à assurer un développement équilibré de la concurrence sur l'ensemble des segments de marché de détail »*.

Ce système, qui octroie un avantage objectif à des fournisseurs en fonction de leurs prévisions, est **complété par un correctif** destiné à **éviter les abus** et qui assure, en outre, le **bénéfice du mécanisme aux consommateurs situés sur le territoire français**. En effet, précise le texte, **si les droits alloués à un fournisseur en début de période s'avèrent supérieurs aux droits correspondant à la consommation constatée** des clients finals sur le territoire métropolitain continental, la CRE devra notifier audit fournisseur ainsi qu'à EDF le **complément de prix** à acquitter par le premier **au titre des volumes excédentaires**. Le projet de loi précise que le complément, qui tient compte du coût de financement lié au caractère différé de son règlement, **est au moins égal à la partie positive de l'écart moyen entre les prix observés sur les marchés et le prix de l'Arenh**. Il prend également en compte l'ampleur de l'écart entre la prévision et la réalisation du fournisseur.

2. Les modalités complexes de détermination du prix de l'électricité ainsi cédée par EDF

Par ailleurs, l'article 1^{er} du projet de loi fixe les principes devant conduire à la détermination du prix de l'électricité cédée par EDF dans le cadre de l'Arenh.

Deux procédures de décision et deux méthodes de calcul y figurent.

a) La prise de décision

En régime de croisière, le prix de l'électricité « Arenh » est arrêté par les ministres chargés de l'énergie et de l'économie, sur proposition de la CRE. Mais le texte précise que *« la décision est réputée acquise en l'absence d'opposition de l'un des ministres dans un délai de trois mois suivant la réception de la proposition de la commission »*.

En pratique, c'est donc la proposition du régulateur qui, sauf exception que l'on peut imaginer rare et dûment argumentée par le Gouvernement, qui vaudra « décision » en matière de fixation du prix de l'électricité nucléaire historique cédée par EDF à ses concurrents.

Cependant, à titre transitoire, **pendant une durée de trois ans** à compter de la promulgation du présent projet de loi, **ce prix sera arrêté par les ministres chargés de l'énergie et de l'économie après avis motivé de la CRE**. La décision sera donc explicitement prise par l'autorité politique, même s'il est indiqué que « *toute décision des ministres passant outre l'avis motivé de la Commission de régulation de l'énergie est [elle-même] motivée* ».

b) Le mode de calcul

Le présent projet de loi pose les principes directeurs de fixation du prix de l'électricité « Arenh ». Afin d'assurer « *une juste rémunération à EDF* », **ce prix devra être représentatif des conditions économiques de production d'électricité par les centrales nucléaires entrant dans le champ du dispositif**. Il est précisé que ce prix tient compte :

- d'une rémunération des capitaux prenant en compte la nature de l'activité ;
- des coûts d'exploitation ;
- des coûts des investissements de maintenance ou nécessaires à l'extension de la durée de l'autorisation d'exploitation (prolongation de la durée de vie des centrales) ;
- des coûts prévisionnels liés aux charges pesant à long terme sur les exploitants d'installations nucléaires de base.

Cette définition entre donc en résonance avec celle des tarifs réglementés, qui doivent, eux aussi, refléter le coût de l'électricité produite et acheminée au consommateur en fonction de la composition du parc.

Toutefois, là aussi, une phase préalable est prévue. Ainsi, aux termes du présent projet de loi, le prix est « **initialement fixé en cohérence avec le [TaRTAM]** » en vigueur à la date de publication du décret d'application de l'article 1^{er} du projet de loi ou en vigueur le 31 décembre 2010 dans le cas où la publication de ce décret interviendrait après cette date.

Cette définition, assortie d'aucune mention de durée, semble donc ponctuelle, valable uniquement pour la toute première fixation du prix de l'électricité « Arenh ».

3. L'avenir des tarifs régulés

a) La fin programmée des tarifs « verts » et « jaunes »

Aux termes du III de l'article 5 du présent projet de loi, les consommateurs finals domestiques et non domestiques pour leurs sites souscrivant une puissance supérieure à 36 kVA (**tarifs « verts » et « jaunes »**) **bénéficient des tarifs réglementés de vente de l'électricité jusqu'au 31 décembre 2015**.

A contrario, à compter du 1^{er} janvier 2016, ces tarifs s'éteindront, en pratique, pour ces clients.

A l'inverse, le même texte pérennise les tarifs « bleus », bénéficiant, en particulier, aux consommateurs domestiques. De même, « du fait du mécanisme de péréquation par la contribution au service public de l'électricité », pour reprendre les termes de l'exposé des motifs, **tous les sites de consommation des zones non interconnectées au réseau métropolitain continental pourront continuer à bénéficier des tarifs réglementés de vente.**

b) Une nouvelle formule pour les tarifs réglementés

Bien que devant couvrir l'ensemble des coûts de production et d'acheminement de l'électricité au consommateur selon les dispositions de la loi n° 2000-108 précitée, les tarifs réglementés sont aujourd'hui intégrés et ne font pas apparaître clairement les différentes tranches qui les composent sur la facture d'électricité.

L'article 4 propose une **définition de ces tarifs bien plus précise et conforme à la nouvelle organisation du marché de l'électricité** qui doit résulter du présent projet de loi. Progressivement, et jusqu'au 31 décembre 2015 « au plus tard », les tarifs doivent ainsi devenir la somme :

- du prix de l'électricité « Arenh » ;
- du coût de complément de fourniture d'électricité ;
- du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) ;
- des coûts de commercialisation et d'une « rémunération normale »,

Sur un tel fondement, **tous les fournisseurs alternatifs auront la possibilité effective de concurrencer les tarifs réglementés proposés par EDF d'ici cinq ans.**

En outre, alors qu'actuellement les tarifs réglementés de vente sont fixés par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et de l'énergie, après avis de la CRE, et qu'ils font l'objet d'un examen annuel, le texte prévoit que **ces tarifs seront fixés sur proposition du régulateur, sauf opposition du ministre dans un délai de trois mois.**

Toutefois, de la même façon que pour l'Arenh, une **période transitoire de cinq ans** (et non de trois ans) à compter de la publication de la loi est prévue, durant laquelle, comme aujourd'hui, **les ministres chargés de l'énergie et de l'économie fixeront conjointement les tarifs réglementés de vente, après avis de la CRE.**

B. LES CONDITIONS DU SUCCÈS

1. Un mécanisme complexe, dont il faut souhaiter le succès

Tout d'abord, votre rapporteur pour avis ne peut que constater **l'ardente nécessité pour la France de faire évoluer l'organisation de son marché de l'électricité** au vu des risques énormes encourus en cas de condamnation par la Cour de justice des communautés européennes (CJCE). Comme indiqué précédemment, non seulement une lourde amende pourrait sanctionner le manquement à la transposition de la directive 2003/54/CE précitée, mais les entreprises bénéficiaires de tarifs qui seraient considérés comme constitutifs d'une aide d'Etat pourraient avoir à rembourser ladite aide, ce qui pourrait mettre en péril d'importants sites industriels.

A partir de ce constat, votre rapporteur pour avis observe que le présent projet de loi propose de mettre en place un mécanisme de cession forcée d'environ un quart de la production « nucléaire historique » d'EDF aux fournisseurs alternatifs. Ce dispositif revient donc à **troquer l'actuelle régulation du marché « en aval », par les tarifs réglementés de vente aux consommateurs finals, contre une régulation « en amont »**. Il s'agit probablement de l'organisation la plus régulée possible dont on puisse raisonnablement espérer la conformité au droit communautaire (*cf. infra*).

Pour complexe qu'il soit, ce mécanisme visant à augmenter artificiellement la part de marché des concurrents d'EDF est **nettement préférable**, aux yeux de votre rapporteur pour avis, **à toute solution qui aurait conduit à une augmentation mécanique des prix de vente** aux clients finals, qui aurait pénalisé à la fois le pouvoir d'achat de nos concitoyens et la compétitivité industrielle de la France.

Votre rapporteur pour avis souhaite donc sans ambiguïté le succès de cette nouvelle organisation du marché de l'électricité. Cependant, ce succès dépendra de plusieurs conditions.

2. La conformité au droit communautaire

Le premier facteur de succès, déterminant, est la conformité du dispositif proposé au droit communautaire. Dans le cas contraire, évidemment, il ne servirait à rien et l'ouvrage devrait, très vite, être remis sur le métier.

Or, **la Commission européenne a paru avaliser les principes du présent projet de loi**. Ainsi, dans un échange de lettres avec le Premier ministre en date du 15 septembre 2009, les commissaires européens chargés de la concurrence, alors Neelie Kroes, et de l'énergie, alors Andris Piebalgs, ont ainsi écrit qu'ils souscrivent à l'objectif de « *développement de la concurrence sur le marché de détail de l'électricité au bénéfice des consommateurs* » poursuivi par le Gouvernement au travers de ce texte et que « **les principes**

généraux de l'accès régulé à la base [devenu l'Arenh] (...) [leur] apparaissent conformes au droit communautaire ».

Si les commissaires se sont montrés prudents quant au texte final qui sera adopté et aux décrets d'application, il s'agit là néanmoins d'un signe encourageant, notamment au regard de l'extinction des procédures précitées engagées contre la France.

Toutefois, il convient de remarquer d'une part, que cet échange de lettres n'engage pas l'ensemble des autorités communautaires, en particulier la CJCE, et, d'autre part, que le commissaire chargé du marché intérieur n'a pas signé ce document.

Or, certains pourraient douter de la conformité de la « clause de destination implicite », c'est-à-dire du système de complément de prix à acquitter par les acteurs alternatifs à EDF au titre de leurs volumes excédentaires, à l'article 35 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne¹. Selon certaines analyses, le complément de prix pourrait constituer un obstacle à la libre exportation du « bien » électricité.

Votre rapporteur pour avis considère, pour sa part, que **ce système, nécessaire pour éviter les abus, est proportionné à l'objectif poursuivi, c'est-à-dire l'ouverture à la concurrence du marché français**. En effet, une exportation massive de l'électricité cédée dans le cadre de l'Arenh, outre qu'elle pénaliserait les consommateurs français, risquerait d'aboutir à ce qu'EDF conserve ses parts de marché actuelles, ce qui ne pourrait satisfaire personne. De plus, le complément de prix n'empêche en rien l'exportation de l'électricité issue de l'Arenh à un prix reflétant les conditions des marchés européens.

3. Quelle évolution pour le mécanisme Arenh ?

Si le mécanisme initial de l'Arenh est correctement décrit par le présent projet de loi, des ambiguïtés subsistent quant à son évolution, non seulement après 2025 mais même d'ici là.

En particulier, la question de la quantité d'électricité cédée dans le cadre de l'Arenh apparaît d'une grande importance.

Le présent texte indique une quantité « maximale » de 100 TWh/an qui devrait, sans aucun doute, être la référence initiale étant donné que, dans leur lettre du 15 septembre 2009, les deux commissaires européens évoquent *« un plafond d'au moins 100 TWh pour satisfaire la demande des fournisseurs »*.

¹ « Les restrictions quantitatives à l'exportation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les Etats membres ».

Toute évolution devra donc faire l'objet de discussions approfondies avec la Commission européenne afin de ne pas courir le risque de susciter de nouvelles procédures.

Pour autant, il devrait être clair, y compris aux yeux de Bruxelles, que **l'objectif de long terme de la nouvelle organisation du marché de l'électricité devrait être l'émergence d'une concurrence réelle à EDF**, fondée sur la maîtrise d'outils de production compétitifs, et non la perpétuation d'une concurrence largement artificielle et « sous perfusion » de l'opérateur historique. De plus, comme l'avait relevé la mission commune d'information du Sénat sur la sécurité d'approvisionnement électrique de la France et les moyens de la préserver¹, **l'investissement productif est l'une des principaux facteurs de la sécurité d'approvisionnement de la France à moyen et à long terme.**

Dans une telle perspective, et comme l'a souligné l'Autorité de la concurrence dans son avis sur le présent projet de loi, il conviendrait de **réduire progressivement le volume d'électricité cédée par EDF à ses concurrents afin de les inciter à investir** pour maintenir et renforcer leur part de marché.

Dans un premier temps, de tels investissements pourraient prendre la forme de prises de participations de fournisseurs alternatifs dans certaines centrales nucléaires qui pourraient rester détenues en majorité par EDF.

4. La question cruciale du prix de l'électricité cédée sous le régime de l'Arenh

Comme cela a été souligné précédemment, le prix de l'électricité « Arenh » déterminera non seulement les prix de fourniture électrique des industriels, mais aussi, d'ici cinq ans, celui des tarifs régulés qui subsisteront.

Dès lors, deux questions se posent.

Dans un premier temps, il s'agit **d'explicitier la notion**, nouvelle en matière juridique, **de « cohérence avec le TaRTAM » du prix initial**. Selon votre rapporteur pour avis, cela doit signifier qu'il s'agit, au départ, de **fixer un prix de l'Arenh tel qu'un client au TaRTAM puisse se voir proposer une offre de marché d'un niveau de prix identique**. A cette fin, sans s'engager dans des calculs complexes dans le cadre du présent rapport, il conviendra de prendre en compte la part moyenne que représentera l'électricité « Arenh » pour les fournisseurs alternatifs, le coût d'acquisition du reste de l'électricité au prix du marché de gros² et les coûts commerciaux, en les assortissant d'une marge raisonnable, c'est-à-dire relativement réduite.

¹ Rapport d'information Sénat n° 357 (2006-2007) de Michel Billout, Marcel Deneux et Jean-Marc Pastor, sous la présidence de Bruno Sido.

² Ces marchés étant volatils, il conviendra de prendre en compte une moyenne, par exemple celle du trimestre précédant la publication de l'arrêté ministériel.

Dans un second temps, **les coûts engagés par EDF devront bien être pris en compte de manière adéquate ainsi que les investissements nécessaires pour l'avenir**. En effet, puisque le mécanisme de l'Arenh ne poussera pas, en soi, les autres opérateurs à investir dans la production¹, il ne faut pas que l'opérateur historique soit « désincité » à le faire. Par ailleurs, s'agissant de l'élément important que constitue la rémunération des capitaux engagés par EDF, c'est-à-dire la valeur actuelle du parc nucléaire, votre rapporteur pour avis considère que celle-ci devrait intégrer les coût de construction du parc, majoré des montants d'intérêts intercalaires, ainsi que la prise en compte des investissements d'allongement de la durée d'exploitation des centrales après 2025. Sur l'amortissement, une solution raisonnable devrait émerger, qui donnerait une valeur non nulle à un parc déjà amorti d'un point de vue comptable mais toujours opérationnel, sans lui octroyer, pour autant, la valeur d'un parc neuf.

5. La nécessité de disposer d'un arbitre incontestable

Au vu des intérêts financiers considérables qui seront en jeu lors de chaque prise de décision, notamment tarifaire, votre rapporteur pour avis considère enfin que **la dernière clé du succès de la réforme réside dans l'indépendance de l'arbitre, à savoir le régulateur, la CRE**.

Le présent rapport a souligné l'importance des responsabilités qui incomberont à cette autorité administrative indépendante.

Or, dans ce dossier, la position de l'Etat, quelle que soit la qualité des ministres en charge, pourra soulever des soupçons, du fait de la « double casquette » qu'il porte : celle de responsable de la compétitivité du site France et celle d'actionnaire majoritaire d'EDF (et d'actionnaire significatif de GDF-Suez).

C'est pourquoi votre rapporteur pour avis propose de renforcer la position du régulateur, en lui octroyant la personnalité morale ainsi que l'autonomie financière (voir ci-après l'examen des articles).

III. LA RÉFORME DES TAXES LOCALES SUR L'ÉLECTRICITÉ

Enfin, le présent projet de loi propose une **réforme des taxes locales sur l'électricité afin de les rendre conformes à une autre directive**, la directive 2003/96/CE du Conseil, du 27 octobre 2003, restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

Cette réforme consiste principalement à :

¹ *Cependant, aux termes de l'article 2 du présent projet de loi, chaque fournisseur d'électricité devra contribuer à la sécurité d'approvisionnement, en fonction des caractéristiques de consommation de ses clients, en puissance et en énergie, sur le territoire métropolitain continental.*

- **transformer ces taxes en accises**, en modifiant leur assiette ;
- **rendre obligatoire une taxation de toutes les consommations**, sauf exceptions dûment énumérées et dans le respect de la directive précitée ;
- **créer une nouvelle taxe, au bénéfice de l'Etat**, à laquelle seraient soumises les consommations des sites dont la puissance souscrite excède 250 kVA, qui échappaient jusqu'alors aux taxes locales sur l'électricité.

L'analyse de ce dispositif, motif principal de la saisine pour avis de votre commission des finances sur ce projet de loi au vu des conséquences financières qu'il comporte, notamment pour les communes et les départements, est détaillée dans le cadre du commentaire de l'article 12 du présent texte (voir ci-après).

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 8

Octroi de la personnalité morale et de l'autonomie financière à la Commission de régulation de l'énergie

Commentaire : le présent article additionnel propose d'octroyer la personnalité morale et l'autonomie financière à la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

I. L'IMPORTANCE CRUCIALE DU RÉGULATEUR DANS LE CADRE DE LA NOME

Comme votre rapporteur pour avis l'a souligné dans l'exposé général du présent rapport, **le régulateur aura un rôle encore plus déterminant** qu'aujourd'hui dans le cadre de la nouvelle organisation du marché de l'électricité.

Ainsi, après une période de transition, il lui reviendra **d'émettre des propositions qui auront vocation à devenir des décisions**¹ pour fixer :

- d'une part, le prix de l'électricité cédée par EDF à ses concurrents dans le cadre de l'Arenh ;

- d'autre part, le montant des tarifs réglementés de vente (en particulier, à compter de 2016, celui des tarifs « bleus » dont les consommateurs domestiques pourront encore bénéficier).

C'est également au régulateur qu'il reviendra de déterminer la part de l'électricité « Arenh » qui reviendra à chaque fournisseur.

Il s'agit donc **d'enjeux industriels et économiques considérables, qui nécessitent que chaque acteur ait confiance dans l'arbitre.**

Or, dans ce cas précis, l'Etat ne suscite pas spontanément une telle confiance, au vu de l'ambiguïté de sa position, à la fois responsable ultime de l'intérêt des consommateurs, mais aussi premier actionnaire de l'opérateur historique (ainsi que de son principal concurrent actuel).

¹ Sauf en cas d'opposition formelle, dans les trois mois, du ministre chargé de l'économie ou du ministre chargé de l'énergie.

En outre, au vu de la grande sensibilité communautaire de l'ensemble du dossier du marché de l'électricité, il pourrait être précieux de disposer d'un arbitre fort et réellement indépendant de l'Etat, garant de la rigueur technique des décisions prises.

C'est pourquoi votre rapporteur pour avis estime nécessaire de renforcer concrètement la position et l'indépendance de la CRE dans le cadre du présent projet de loi.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. L'OCTROI DE LA PERSONNALITÉ MORALE À LA CRE

A cette fin, le présent article additionnel propose, en premier lieu, d'apporter une modification à l'article 28 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 précitée afin **d'octroyer la personnalité morale à la CRE.**

Un tel octroi permettrait de couper le lien organique entre l'Etat et le régulateur. Il s'inscrit également dans le droit fil du **droit communautaire**, en particulier de l'article 35 de la directive 2009/72/CE et de l'article 39 de la directive 2009/73/CE (« troisième paquet énergie ») aux termes desquels l'autorité de régulation doit être « *juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante de toute autre entité publique ou privée* ».

Il apporterait, en outre, une véritable autonomie au régulateur français, notamment pour ester en justice.

B. L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DU RÉGULATEUR

Le présent article propose également de **doter la CRE de ressources propres**, ce mode de financement devant remplacer l'octroi annuel de crédits budgétaires au sein de la mission « Economie » (de l'ordre de 20 millions d'euros).

En pratique, il est proposé d'insérer un article 1609 *quatertricies* au sein du code général des impôts, aux termes duquel, à compter du 1^{er} janvier 2011, **les gestionnaires de réseaux de transport et de distribution d'électricité et de gaz naturel**, à l'exception des distributeurs non nationalisés¹, **seraient assujettis à une contribution acquittée chaque année au profit de la CRE.** En effet, le régulateur joue un rôle de « prestataire de service » pour ces opérateurs, qui se trouvent en situation de monopole de fait.

¹ Ces distributeurs sont visés à l'article 23 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz.

L'assiette de la contribution serait constituée par le **chiffre d'affaires comptable lié à l'accès des tiers aux réseaux de transport et de distribution de gaz et d'électricité** de l'année civile précédente.

Le **taux** de la contribution serait fixé par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'énergie et de l'économie, pris après l'avis du collège de la CRE. Il devrait être **compris dans une fourchette allant de 0,11 % à 0,14 %**, ce qui permettrait au régulateur de retrouver des financements correspondant à ses actuels crédits budgétaires.

La contribution serait déclarée par les redevables sur une déclaration dont le modèle serait fixé par l'administration. Elle serait déposée dans les délais prévus en matière de taxe sur le chiffre d'affaires. Elle serait liquidée annuellement par les redevables, en accompagnement du dépôt de la déclaration relative au dernier mois de l'année civile. Ce paiement annuel, qui correspond à la réalité de la gestion du régulateur, nécessiterait d'inscrire, une dernière fois, en 2011, des crédits budgétaires pour financer la CRE au sein du projet de loi de finances.

La contribution serait contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que les taxes sur le chiffre d'affaires. Les réclamations seraient présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à ces mêmes taxes.

*

* *

La commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire n'ayant pas intégré cette proposition dans le texte issu de ses travaux, celle-ci sera présentée au Sénat, sous forme d'amendement au présent projet de loi lors de son examen en séance publique.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

ARTICLE 12

Réforme de la fiscalité de la consommation finale d'électricité

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Charles de Courson, a pour objet de mettre la fiscalité de la consommation finale d'électricité en conformité avec le droit communautaire. A cette fin, il vise à modifier le régime des taxes communales et départementales sur l'électricité et à créer, pour les plus gros consommateurs, jusqu'alors exonérés de telles taxes, une taxe sur la consommation finale d'électricité dont le produit serait perçu par l'Etat.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA TAXE COMMUNALE ET LA TAXE DÉPARTEMENTALE SUR L'ÉLECTRICITÉ

La taxe communale et la taxe départementale sur l'électricité viennent de loin, puisqu'elles ont été instaurées par la loi du 13 août 1926 dite Niveaux autorisant les communes et les départements à établir des taxes.

Elles sont régies par deux sections¹ du code général des collectivités territoriales (CGCT). En outre, l'article L. 5212-24 du même code traite la question de la perception de ces taxes par les syndicats intercommunaux exerçant la compétence d'autorités organisatrices de la distribution publique de l'électricité (ou par le département s'il exerce cette compétence).

1. Des taxes facultatives

Aux termes des articles L. 2333-2 et L. 3333-2 du CGCT, **les communes et les départements peuvent, par délibération du conseil municipal ou du conseil général, établir une taxe sur les fournitures d'électricité sous faible ou moyenne puissance.**

L'établissement de ces taxes est donc une faculté des collectivités territoriales. De fait, si tous les départements ont effectivement créé une telle taxe, « seuls » 6 935 communes, 22 communautés de communes ou d'agglomération et 1 165 syndicats intercommunaux en ont fait de même.

¹ Respectivement la section 2 du chapitre III du titre III du livre III de la deuxième partie (articles L. 2333-2 à L. 2333-5) et la section 2 du chapitre III du titre III du livre III de la troisième partie (articles L. 3333-2 et L. 3333-3) de ce code.

2. Des taxes assises sur une fraction du montant des factures acquittées par les consommateurs

L'article L. 2333-3 du même code définit l'assiette de ces taxes.

Il précise que **la taxe est due par les consommateurs finaux pour les quantités d'électricité livrées sur le territoire de la commune, à l'exception de celles qui concernent l'éclairage de la voirie nationale, départementale, intercommunale et communale et de ses dépendances.**

Pour les redevables, l'assiette est constituée :

- **de 80 % du montant total hors taxes des factures acquittées par le consommateur final**, qu'elles portent sur la fourniture, l'acheminement ou sur ces deux prestations, lorsque l'électricité est livrée sous une puissance souscrite inférieure ou égale à 36 kVA ;

- **de 30 % de ce montant lorsque l'électricité est livrée sous une puissance souscrite supérieure à 36 kVA et inférieure ou égale à 250 kVA.**

Il est donc à noter que **les industriels** qui consomment le plus d'électricité, **dont la puissance souscrite excède 250 kVA, ne sont pas redevables de ces taxes.**

L'article L. 2333-3 précité précise également que la puissance souscrite prise en compte est celle qui figure :

- dans le contrat de fourniture d'un consommateur bénéficiant des tarifs réglementés de vente d'électricité ;

- ou dans le contrat d'accès au réseau d'un consommateur qui a conclu un contrat d'achat d'électricité avec un producteur ou un fournisseur de son choix installé sur le territoire d'un Etat membre de la Communauté européenne ou, dans le cadre de l'exécution d'accords internationaux, sur le territoire d'un autre Etat ;

- ou dans le contrat conclu par le fournisseur, pour le compte d'un consommateur, en application de l'article 23 de la loi relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité (n° 2000-108 du 10 février 2000).

Enfin, lorsque l'électricité est livrée sur plusieurs points de livraison situés sur plusieurs communes et fait l'objet d'une facturation globale par un fournisseur, la facture est répartie, pour le calcul de la taxe, au *prorata* de la consommation de chaque point de livraison.

3. Des taux plafonnés... avec des exceptions

Selon les dispositions de l'article L. 2333-4 du CGCT, **le taux de la taxe communale ne peut dépasser 8 %. Celui de la taxe départementale ne peut excéder 4 %** (article L. 3333-2 du CGCT).

Si ce dernier principe n'admet pas d'exception, le deuxième alinéa de l'article L. 2333-4 précité permet à certaines communes de déroger au plafond de 8 %.

Ainsi, **les communes qui bénéficiaient à la date de promulgation** de la loi de finances rectificative pour 1984 (n° 84-1209 du 29 décembre 1984) de la possibilité de dépasser le taux de 8 % **ont conservé cette possibilité si elles peuvent justifier de charges d'électrification non couvertes par ce taux.**

En outre, les communes qui, avant le 30 décembre 1984, bénéficiaient de la possibilité de dépasser le taux de 8 % peuvent majorer ce taux pour **obtenir des ressources équivalentes à celles que leur procuraient, avant le 27 décembre 1969, la taxe sur l'électricité et les surtaxes ou majorations de tarifs.**

Le Gouvernement n'a pas été en mesure de transmettre à votre rapporteur pour avis la liste des communes et des groupements de communes pratiquant actuellement un taux majoré, non plus que la liste de ces taux. Il n'a donc pas été possible de mesurer précisément l'impact de la réforme proposée pour ces collectivités.

4. Les modalités de recouvrement

a) Les principes du recouvrement

Les modalités de recouvrement des taxes sont également définies par l'article L. 2333-4 du CGCT, auquel renvoie, pour les départements, l'article L. 3333-2 du même code.

Selon ces dispositions, **la taxe est recouvrée par le gestionnaire du réseau de distribution pour les factures d'acheminement d'électricité acquittées par un consommateur final et par le fournisseur pour les factures portant sur la seule fourniture d'électricité ou portant à la fois sur l'acheminement et la fourniture d'électricité.** Il est précisé que le fournisseur d'électricité non établi en France redevable de la taxe est tenu de faire accréditer auprès du ministre chargé des collectivités territoriales un représentant établi en France, qui se porte garant du paiement de la taxe en cas de défaillance du redevable.

D'autre part, les gestionnaires de réseaux de distribution et les fournisseurs tiennent à disposition des agents habilités à cet effet par le

maire (ou le président du conseil général) tous les documents nécessaires au contrôle de la liquidation et du recouvrement de la taxe, sans que puisse leur être opposés le secret professionnel ou les dispositions de l'article 20 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 précitée¹.

b) Les sanctions

L'article L. 2333-4 du CGCT dispose enfin que le défaut, l'insuffisance ou le retard dans le reversement de la taxe effectivement perçue donne lieu au versement, par le gestionnaire de réseau ou par le fournisseur, d'un intérêt de retard au taux légal, indépendamment de toute sanction.

En outre, en cas de non-facturation de la taxe ou d'entrave à l'exercice du contrôle par les agents des collectivités territoriales susmentionnées, le montant de la taxe due est reconstitué d'office par la commune et majoré d'une pénalité égale à 80 % de ce montant.

5. L'éventuelle perception de la taxe communale par un syndicat intercommunal de distribution d'électricité

L'article L. 5212-24 du CGCT définit les conditions dans lesquelles un syndicat intercommunal exerçant la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité (ou un département exerçant cette compétence) peut percevoir la taxe communale sur l'électricité.

Deux régimes sont à distinguer :

- **un régime « rural »**, concernant les **communes dont la population est inférieure ou égale à 2 000 habitants** ou dans lesquelles la taxe était perçue par le syndicat au 1^{er} janvier 2003. **La taxe communale peut alors être établie par délibération du syndicat** (ou, le cas échéant, du département) **et perçue par lui en lieu et place** des communes ;

- **un régime « urbain »**, pour les autres communes. La 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) **et de la commune**.

L'ensemble des règles encadrant la taxe communale s'applique alors à la taxe perçue par le syndicat ou le département. Cependant, lorsqu'il est situé hors du territoire métropolitain, le syndicat ou le département peut fixer sa taxe à un taux supérieur à 8 % (dans la limite de 12 %) sous réserve qu'il

¹ Aux termes de cet article, « chaque gestionnaire de réseau public de distribution préserve la confidentialité des informations d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique dont la communication serait de nature à porter atteinte aux règles de concurrence libre et loyale et de non-discrimination imposées par la loi ».

affecte le supplément correspondant de produit à des opérations de maîtrise de la demande d'énergie concernant les consommateurs domestiques.

Il est à noter que le syndicat ou le département peut reverser à une commune une fraction de la taxe perçue sur le territoire de celle-ci.

D'autre part, **lorsque le taux de la taxe est uniforme sur le territoire du syndicat ou du département, le gestionnaire du réseau de distribution ou le fournisseur la recouvrent sans frais¹.**

Collectivités bénéficiaires des taxes locales sur l'électricité

Bénéficiaires	Nombre	Montant collecté en 2008 (en millions d'euros)
Communes	6 935	664
Communautés de communes ou d'agglomérations	22	3
Syndicats intercommunaux	1 165	235
Départements	100	498

Source : DGFIP

B. UN DROIT COMMUNAUTAIRE QUI IMPOSE UNE ADAPTATION DE CE CADRE

Ce cadre bien établi a été remis en cause par la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

En effet, ce texte fixe des niveaux *minima* de taxation pour la plupart des produits énergétiques, y compris l'électricité, le gaz naturel et le charbon au niveau communautaire afin d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur et la réalisation des objectifs des autres politiques communautaires, dont la protection de l'environnement. Certaines de ces dispositions vont à l'encontre du régime actuel des taxes locales sur l'électricité.

¹ Alors que, selon les disposition de l'article R. 2333-8 du CGCT, « à défaut de convention entre la commune et le gestionnaire de réseau de distribution ou le fournisseur, le délai de reversement est de deux mois suivant les perceptions réalisées au cours de chaque trimestre civil et **le taux du prélèvement pour frais de perception au profit du gestionnaire de réseau de distribution ou du fournisseur est égal à 2 % du produit de la taxe reversée.** »

1. L'obligation de taxer toutes les consommations finales d'électricité (ou presque)

a) Le principe

Tout d'abord, la directive **impose que les consommations d'électricité soient taxées à hauteur d'au moins :**

- **0,5 euro / MWh** pour les consommations **professionnelles** ;
- **1 euro / MWh** pour les consommations **non professionnelles**.

Sur cette base, à condition qu'ils respectent les minima de taxation ci-dessus et soient conformes au droit communautaire, des taux de taxation différenciés peuvent être appliqués sous contrôle fiscal par les Etats membres :

- lorsque les taux différenciés sont directement liés à la qualité du produit ;
- lorsque les taux différenciés dépendent des niveaux quantitatifs de consommation de l'électricité et des produits énergétiques pour le chauffage ;
- pour les transports publics locaux de passagers (y compris les taxis), la collecte des déchets, les forces armées et l'administration publique, les personnes handicapées, les ambulances ;
- et entre la consommation professionnelle et non professionnelle.

b) Les exceptions

La directive énumère par ailleurs les exceptions à la règle qu'elle définit.

En premier lieu, le 4 de son article 2 dispose que la directive ne s'applique pas :

- à l'électricité utilisée principalement pour la **réduction chimique** et l'**électrolyse** ainsi que dans les **procédés métallurgiques** ;
- à l'électricité, lorsqu'elle intervient pour **plus de 50 % dans le coût d'un produit** ;
- aux **procédés minéralogiques**.

De plus, aux termes du 3 de l'article 21, la **consommation de produits énergétiques dans l'enceinte d'un établissement produisant des produits énergétiques n'est pas considérée comme un fait générateur de la taxe si la consommation consiste en produits énergétiques produits dans l'enceinte de l'établissement**. Les Etats membres peuvent également considérer la consommation d'électricité et d'autres produits énergétiques qui ne sont pas produits dans l'enceinte d'un tel établissement et la consommation de produits énergétiques et d'électricité dans l'enceinte d'un établissement

produisant des combustibles destinés à être utilisés pour la production d'électricité comme n'étant pas un fait générateur.

Enfin, selon l'article 15 de la directive, les Etats membres **peuvent exonérer l'électricité** :

- d'origine solaire, éolienne, houlomotrice, marémotrice ou géothermique ;
- d'origine hydraulique produite dans des installations hydroélectriques ;
- produite à partir de la biomasse ou de produits issus de la biomasse ;
- produite à partir de méthane dégagé par des mines de charbon abandonnées ;
- produite au moyen de piles à combustible ;
- utilisée pour la production combinée de chaleur et d'énergie ;
- issue de la production combinée de chaleur et d'énergie, « à condition que les générateurs combinés soient respectueux de l'environnement ».
- utilisée pour le transport de personnes et de marchandises par train, métro, tramway et trolleybus;
- produite à bord des bateaux;
- consommée par les ménages et/ou par les organisations reconnues comme caritatives.

2. Un retard de transposition qui a entraîné une procédure contre la France

Le cadre défini par la directive 2003/96/CE précitée change donc la logique des taxes locales sur l'électricité, en particulier sur deux points.

D'une part, **ce sont les consommations d'électricité qui doivent servir d'assiette** et non un montant de facture incluant d'autres prestations.

D'autre part, **la législation doit assurer que des minima de taxation sont bien respectés**. Or, comme évoqué précédemment, le droit français actuel permet une exonération totale de certaines consommations si ni la commune ni le département n'instaurait de taxe. En outre, les principaux consommateurs, dont la puissance souscrite excède 250 kVA, ne sont actuellement pas soumis à ces taxes.

Ces dispositions devaient entrer à vigueur à compter du 1^{er} janvier 2004.

Cependant, la France a obtenu un délai pour adapter ses règles. Ainsi, aux termes du deuxième alinéa du 10 de l'article 18 de la directive, la

République française peut appliquer **une période transitoire allant jusqu'au 1^{er} janvier 2009** pour adapter son système actuel de taxation de l'électricité. Jusqu'à cette date, la moyenne du niveau global de la taxation locale actuelle de l'électricité est prise en compte pour évaluer le respect des taux *minima* fixés dans la présente directive.

Mais, la concertation avec les professionnels et les représentants des collectivités territoriales ayant débuté tardivement, la France n'a pas respecté ce délai dérogatoire. Cet état de fait a conduit la Commission européenne à adresser à notre pays un **avis motivé, le 18 mars 2010**, l'invitant à se conformer à la directive dans un **les deux mois**.

Cette étape franchie, **le risque de sanction pécuniaire pour défaut de transposition est réel**, ce qui rend urgent de réformer les taxes locales sur l'électricité.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue Charles de Courson, propose de procéder à l'adaptation des taxes locales sur l'électricité au cadre défini par la directive 2003/96/CE précitée.

A cette fin, il tend à :

- modifier complètement la rédaction de la section 2 du chapitre III du titre III du livre III de la deuxième partie (pour la taxe communale) et la section 2 du chapitre III du titre III du livre III de la troisième partie (pour les départements) du CGCT ;

- remplacer l'article L. 5212-24 du même code par trois articles dans le but d'adapter le droit applicable aux syndicats intercommunaux ;

- insérer un article 226 *quinquies* C au sein du code des douanes portant création d'une taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité, s'appliquant aux consommations des clients dont la puissance souscrite dépasse 250 kVA ;

- procéder aux coordinations nécessaires.

A. LA TRANSFORMATION DES ACTUELLES TAXES LOCALES SUR L'ÉLECTRICITÉ EN ACCISES RESPECTANT LES MINIMA COMMUNAUTAIRES

Dans leur nouvelle rédaction, les articles L. 2333-2 et L. 3333-2 du CGCT instituent respectivement :

- une **taxe communale sur la consommation finale d'électricité** au profit des communes ou, selon le cas, au profit des établissements publics de coopération intercommunale ou des départements qui leur sont substitués au

titre de leur compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité ;

- et une **taxe départementale sur la consommation finale d'électricité** au profit des départements.

Ces nouvelles dénominations s'inscrivent bien dans la logique de la directive à transposer par la France.

1. Le fait générateur et l'assiette des taxes

a) Le fait générateur et les redevables

Selon la nouvelle rédaction de l'article L. 3333-2 du CGCT proposée par le **II** du présent article¹, **le fait générateur de la taxe intervient lors de la livraison de l'électricité par un fournisseur à chaque point de livraison, situé en France, d'un utilisateur final.**

La taxe est normalement **exigible au moment de la livraison.**

Toutefois, il est précisé que lorsque la livraison donne lieu à des décomptes ou à des encaissements successifs et que le redevable a exercé l'option prévue au second alinéa du *a* du 2 de l'article 269 du code général des impôts², l'exigibilité intervient au moment du débit. **L'exigibilité intervient en tout état de cause dès la perception d'acomptes financiers** lorsqu'il en est demandé avant l'intervention du fait générateur.

Enfin, pour les personnes qui, dans le cadre de leur activité économique, produisent de l'électricité et l'utilisent pour les besoins de cette activité, le fait générateur et l'exigibilité de la taxe interviennent lors de la consommation de l'électricité.

Conformément à la nouvelle logique de taxation obligatoire des consommations, le texte proposé pour le **III** de l'article L. 3333-2 du CGCT tend à ce que les **redevables de ces taxes** soient :

- les **fournisseurs d'électricité**, définis comme les personnes qui produisent ou achètent de l'électricité en vue de la revendre à un consommateur final. Pour ces redevables, il est précisé que le montant de la taxe qu'ils doivent au titre de leurs livraisons apparaît distinctement, en addition au prix de vente de l'électricité, sur les factures qu'ils émettent ou qui sont émises pour leur compte. In fine, sauf impayés, les taxes seront donc acquittées, en pratique, par les clients finaux. Mais, **en cas d'impayé, les fournisseurs devront supporter eux-mêmes cette charge ;**

¹ Auquel renvoie, s'agissant des communes, la nouvelle version de l'article L. 2333-3 du même code.

² Selon ces dispositions, relatives à la TVA, pour les livraisons d'électricité, de gaz, de chaleur, de froid ou de biens similaires donnant lieu à des décomptes ou à des encaissements successifs, l'exigibilité peut, sur option du redevable, intervenir au moment du débit.

- les personnes qui, dans le cadre de leur activité économique, produisent de l'électricité et l'utilisent pour les besoins de cette activité.

b) Les cas dans lesquels les taxes ne sont pas dues

Le texte proposé par le **II** du présent article pour les IV à VI de l'article L. 2333-2 du CGCT **reprend la plupart (mais pas l'intégralité) des non assujettissements et exonérations de taxe sur l'électricité énumérés par la directive 2003/96/CE** précitée.

Ainsi, **l'électricité ne serait pas soumise aux nouvelles taxes** dans les cas suivants, qui correspondent aux **usages dits « hors champ » par la directive** :

- lorsqu'elle est principalement utilisée dans des procédés métallurgiques, de réduction chimique ou d'électrolyse. Afin de correspondre parfaitement à la norme communautaire, il est précisé que le bénéfice de cette mesure ne s'applique pas aux quantités d'électricité utilisées pour des besoins autres que ceux de ces procédés ;

- lorsque sa valeur représente plus de la moitié du coût d'un produit ;

- lorsqu'elle est utilisée dans des procédés de fabrication de produits minéraux non métalliques ;

- et lorsqu'elle est consommée dans l'enceinte des établissements de production de produits énergétiques, pour les besoins de la production des produits énergétiques eux-mêmes ou pour ceux de la production de tout ou partie de l'énergie nécessaire à leur fabrication.

De même, l'électricité serait **exonérée** de ces taxes lorsqu'elle est :

- utilisée pour la **production de l'électricité** et pour le maintien de la capacité de production de l'électricité ;

- utilisée pour le **transport de personnes et de marchandises** par train, métro, tramway et trolleybus ;

- **produite à bord des bateaux** ;

- et **produite par des petits producteurs d'électricité qui la consomment pour les besoins de leur activité**. Le texte proposé précise qu'il s'agit des « *personnes qui exploitent des installations de production d'électricité dont la production annuelle n'excède pas 240 millions de kilowattheures par site de production* ».

Enfin, les achats d'électricité effectués par les gestionnaires de réseaux publics de transport et de distribution d'électricité pour les besoins de la **compensation des pertes inhérentes aux opérations de transport et de distribution de l'électricité** seraient **admis en franchise de ces taxes**.

Le texte proposé pour le VII de l'article L. 3333-2 du CGCT définit les conditions dans lesquelles les bénéficiaires justifient de leur qualité auprès de l'administration.

c) L'assiette des taxes

Aux termes de la nouvelle rédaction proposée pour l'article L. 3333-3 du CGCT, la taxe départementale sur la consommation finale d'électricité et, de là, la taxe communale sont **assises sur la quantité d'électricité fournie ou consommée**, exprimée en mégawattheures ou fraction de mégawattheure.

2. La liberté de taux des collectivités territoriales dans le respect des minima communautaires

a) Les tarifs des taxes

Les 1 et 2 du texte proposé pour l'article L. 3333-3 du CGCT définissent les barèmes des nouvelles taxes.

Pour les **consommations non professionnelles** ainsi que les **consommations professionnelles** dont la **puissance souscrite** du point de livraison est **inférieure ou égale à 36 kVA**, le tarif de la taxe s'élèverait à **0,75 euro / MWh**.

Lorsque la puissance souscrite est **supérieure à 36 kVA et inférieure ou égale à 250 kVA**, le tarif des **consommations professionnelles** s'établirait à **0,25 euro / MWh**.

Au-delà de 250 kVA, les consommations resteraient exonérées de ces taxes, mais relèveraient de la nouvelle taxe intérieure sur les consommations finales d'électricité que le présent article propose d'instaurer (voir *infra*).

b) Les coefficients multiplicateurs

Pour déterminer le montant des taxes, les autorités délibérantes des collectivités concernées ont la faculté de **multiplier les tarifs évoqués précédemment par un coefficient unique** :

- compris **entre 0 et 8 pour la taxe communale** ;
- et compris **entre 2 et 4 pour la taxe départementale**.

Il est à noter que, par rapport au projet de réforme soumis à la concertation des partenaires, qui avait été transmis à votre rapporteur pour avis et dont les plafonds étaient censés transposer les actuels plafonds « de droit commun » des taxes locales sur l'électricité, le nouveau barème procède à une augmentation. A coefficients multiplicateurs maximaux inchangés, le tarif est ainsi passé :

- de 0,70 à 0,75 euro / MWh pour les consommations non professionnelles ainsi que les consommations professionnelles dont la puissance souscrite du point de livraison est inférieure ou égale à 36 kVA ;

- de 0,20 à 0,25 euro / MWh pour les consommations professionnelles lorsque la puissance souscrite est supérieure à 36 kVA et inférieure ou égale à 250 kVA.

c) Les modalités transitoires pour 2011

Le texte proposé prévoit que les autorités délibérantes des collectivités concernées doivent adopter leur décision relative à la fixation du coefficient multiplicateur applicable sur leur territoire avant le 1^{er} octobre afin qu'elle puisse entrer en vigueur l'année suivante.

Or, il est probable que la promulgation du présent projet de loi interviendra trop tard pour que les collectivités puissent fixer leur coefficient pour l'année 2011.

C'est pourquoi le présent article propose une solution transitoire pour cette seule année. Le coefficient multiplicateur serait, **sous réserve du respect des limites qui y sont fixées, égal à la multiplication par 100 du taux en valeur décimale appliqué au 31 décembre 2010 en vigueur dans les collectivités.**

Ainsi, une commune n'ayant pas instauré la taxe aurait un coefficient de 0, cependant qu'un département qui, par hypothèse, n'aurait pas instauré de taxe¹ serait basculé au coefficient plancher de 2.

De l'autre côté du spectre, une commune bénéficiant de la taxe au taux maximal actuel de 8 % serait basculée au coefficient plafond de 8, de même qu'une commune qui dépasserait ce taux plafond du fait des dispositifs dérogatoires actuellement en vigueur (*cf. supra*).

3. La possibilité de perception de la taxe par les syndicats intercommunaux

Le présent article propose d'adapter aux nouvelles normes la rédaction de l'article L. 5212-24 du CGCT.

Il s'agirait de **reconduire**, en apportant des précisions rédactionnelles, la **dualité de régime** existant actuellement entre :

- les **communes dont la population** recensée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) au 1^{er} janvier de l'année **est inférieure ou égale à 2 000 habitants** pour lesquelles, lorsqu'il existe un syndicat intercommunal exerçant la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité (ou si cette compétence est exercée par le département), **la taxe communale est perçue par le syndicat** (ou par le département) **en leur lieu et place**. Il en irait de même pour les communes dans lesquelles la taxe est perçue par le syndicat au 31 décembre 2010 ;

- **les autres communes**, pour lesquelles cette taxe peut être perçue par le syndicat ou le département en lieu et place de la commune s'il en est décidé ainsi par **délibérations concordantes du syndicat** (ou du département) **et de la commune**.

¹ En pratique, cette situation n'existe pas.

Comme actuellement, le syndicat intercommunal ou le département peut reverser à une commune une fraction de la taxe perçue sur le territoire de celle-ci.

L'ensemble des règles encadrant les délibérations du conseil municipal s'appliquent à l'organe délibérant du syndicat intercommunal (ou au conseil général) ainsi que les mesures transitoires pour 2011.

Les mesures dérogatoires applicables outre-mer seraient également reconduites. Ainsi, lorsqu'il est situé hors du territoire métropolitain, le syndicat intercommunal peut fixer le **coefficient multiplicateur dans la limite de 12**, sous réserve qu'il affecte la part de la taxe résultant de l'application d'un coefficient multiplicateur excédant 8 à des opérations de maîtrise de la demande d'énergie concernant les consommateurs domestiques.

Enfin, les règles actuelles figurant au sein de l'article L. 5212-24 du CGCT relatives au fonds de concours seraient maintenues. Ainsi, afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours pourraient être versés entre le syndicat d'électricité et les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du comité syndical et des conseils municipaux ou des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale concernés. Le montant total de ces fonds de concours ne pourrait excéder les trois quarts du coût hors taxes de l'opération concernée.

4. Le renforcement des moyens de communication et de contrôle des collectivités territoriales

Le présent article propose également de **renforcer, à l'occasion de la réforme, les pouvoirs de contrôle dont disposent les collectivités** pour le recouvrement des taxes sur l'électricité qui leur reviennent.

Ces dispositions sont définies, pour les départements, au sein du texte proposé pour les nouveaux articles L. 3333-3-1, L. 3333-3-2 et L. 3333-3-3 du CGCT auxquels renvoient, pour les communes, la nouvelle rédaction de l'article L. 2333-5 du même code et, pour les syndicats, les nouveaux articles L. 5212-24-1 et L. 5212-24-2 de ce code.

a) La déclaration des redevables

Le présent article propose que les redevables de la taxe établissent une déclaration au titre de chaque trimestre civil, conforme à un modèle déterminé par l'administration. Toutefois, les petits producteurs d'électricité qui la consomment pour les besoins de leur activité seraient dispensés de cette obligation.

La déclaration devrait être adressée dans un délai de deux mois suivant le trimestre concerné et être accompagnée du paiement de la taxe.

b) Le pouvoir de contrôle

Aux termes du I du texte proposé par le présent article pour l'article L. 3333-3-2 du CGCT, des agents habilités par le président du conseil général (ou, le cas échéant, le maire ou le président du syndicat) contrôlent la déclaration trimestrielle susmentionnée.

Ces agents pourraient demander aux redevables tous les renseignements ou justificatifs relatifs aux éléments de la déclaration ou de l'attestation adressée aux fournisseurs. En outre, ils pourraient examiner sur place les documents utiles. Toutefois, préalablement, un avis de vérification doit avoir été adressé au redevable afin qu'il puisse se faire assister d'un conseil.

Il est à noter qu'au titre de la période concernée, **le contrôle porte à la fois sur la taxe départementale sur la consommation finale d'électricité ainsi que sur la taxe communale.** Ainsi, les petites communes non adhérentes d'un syndicat et souvent dépourvues de personnel susceptibles d'effectuer des contrôles pourraient s'appuyer sur les contrôles effectués par le département.

Les **agents habilités**, qui seraient soumis à l'obligation de secret professionnel telle que définie aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal, seraient **autorisés à se faire communiquer par les gestionnaires de réseaux, les informations relatives aux fournisseurs** qui effectuent des livraisons d'électricité dans le périmètre du département.

c) Les sanctions

Le dernier alinéa du I et le II de l'article L. 3333-3-2 du CGCT dans la rédaction que propose le présent article prévoient des sanctions propres à assurer l'effectivité du droit de contrôle des collectivités.

S'agissant des gestionnaires de réseaux, le refus de communiquer les informations relatives aux fournisseurs sous un délai de trente jours ou la communication d'informations incomplètes ou inexactes constitueraient une entrave à l'exercice du droit de communication entraînant l'application d'une amende de 3 000 euros par commune concernée.

S'agissant des redevables, trois types de sanctions sont prévus :

- en cas de constat, par les agents de la collectivité, **d'une insuffisance, d'une inexactitude, d'une omission ou d'une dissimulation des éléments servant de base au calcul de la taxe**, les rectifications correspondantes leur sont notifiées. Les redevables disposeraient d'un délai de trente jours, à compter de la date de réception de la notification, pour présenter leurs observations. Dans le cas où le redevable ferait part de ses observations,

une réponse motivée lui serait adressée. Les droits notifiés seraient assortis d'une **majoration de 10 %** ;

- **si le redevable n'adressait pas la déclaration trimestrielle**, une lettre de mise en demeure avec accusé de réception lui serait adressée par le président du conseil général (ou le maire, ou le président du syndicat). A défaut de régularisation dans un délai de trente jours à compter de la date de réception de cette mise en demeure, il serait procédé à la taxation d'office. A cette fin, la base d'imposition serait fixée sur la base des livraisons d'un fournisseur ou d'un producteur comparable. Les droits notifiés sont assortis d'une **majoration de 40 %** ;

- en cas **d'entrave à l'exercice du contrôle par les agents habilités**, une lettre de mise en demeure avec accusé de réception serait adressée aux redevables par le président du conseil général (ou le maire, ou le président du syndicat). Si dans un délai de trente jours à compter de la date de réception de cette mise en demeure, les entraves au contrôle perduraient, il serait procédé à une taxation d'office, assortie d'une **majoration de 40 %**.

Dans tous les cas, les montants de la taxe et, le cas échéant, des majorations notifiés aux redevables seraient exigibles dans un délai de trente jours.

En outre, **le président du conseil général informerait les collectivités territoriales auxquelles est affectée la taxe communale, des contrôles effectués, des rectifications du montant de la taxe ou de la taxation d'office opérées**. Sur la base des informations transmises, les maires et les présidents de groupements de communes concernés pourraient procéder au recouvrement de ladite taxe. Ces dispositions permettraient, là aussi, d'assurer l'effectivité du contrôle, y compris dans les petites communes.

En revanche, les contrôles ne pourraient se cumuler. En effet, une personne qui aurait fait l'objet d'une vérification de la taxe départementale et qui aurait acquitté la taxe due ne pourrait, pour les mêmes opérations, faire l'objet d'une nouvelle vérification de la part d'agents communaux.

d) Le droit de reprise des collectivités

Aux termes du nouvel article L. 2333-3-3 du CGCT, le droit de reprise des collectivités territoriales bénéficiaires de la taxe s'exercerait jusqu'au **31 décembre de la troisième année qui suit celle au cours de laquelle la taxe est devenue exigible**.

5. La rémunération des redevables

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

Si, comme indiqué précédemment, ce taux s'appliquent déjà aux communes et aux départements, il ne s'applique pas, en revanche, selon la rédaction actuelle de l'article L. 5212-24 du CGCT, aux **syndicats sur le territoire desquels le taux de la taxe est uniforme**. Le gestionnaire du réseau de distribution ou le fournisseur doivent alors la recouvrer sans frais. Il s'agirait donc, en l'état, d'une **charge nouvelle pour ces groupements**.

B. LA CRÉATION D'UNE TAXE SUR LA CONSOMMATION FINALE D'ÉLECTRICITÉ

Le X du présent article propose d'insérer, dans le code des douanes, un nouvel article 266 *quinquies* C **instituant, au profit de l'Etat, une taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité**, fournie ou consommée sous une puissance souscrite supérieure à 250 kilovoltampères.

Il s'agit donc d'assujettir à une taxation conforme aux principes de la directive 2003/96/CE précitée les consommations d'électricité ne relevant pas des actuelles taxes locales sur l'électricité.

Le fait générateur, l'exigibilité, les redevables, les non soumissions et les exonérations de cette nouvelle taxe seraient **les mêmes que pour les taxes communales et départementales précitées**.

Toutefois, seraient également exonérées de la taxe intérieure l'électricité d'une puissance souscrite supérieure à 250 kVA et **utilisée par des personnes grandes consommatrices d'énergie** soumises au système communautaire d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (SCEQE) **pour les besoins des sites relevant de ce système**. Ces entreprises seraient celles :

- **dont les achats d'électricité** de puissance souscrite supérieure à 250 kVA **et de produits énergétiques** soumis aux taxes intérieures de consommation visées aux articles 265, 266 *quinquies* et 266 *quinquies* B du code des douanes **atteignent au moins 3 % du chiffre d'affaires** ;

- ou pour lesquelles le **montant total de la taxe applicable à l'électricité** de puissance souscrite supérieure à 250 kVA et des taxes intérieures de consommation visées au précédent alinéa **est au moins égal à 0,5 % de la valeur ajoutée**.

Ces critères, qui n'ont évidemment pas lieu d'être pour les taxes locales précitées, **respectent les conditions** définies au 2 de l'article 17 de la **directive** 2003/96/CE, dont les dispositions permettent aux Etats membres d'« *appliquer un niveau de taxation allant jusqu'à zéro aux produits énergétiques et à l'électricité [...] lorsqu'ils sont utilisés par des entreprises grandes consommatrices d'énergie* ».

L'assiette de la taxe est constituée de la **quantité d'électricité d'une puissance souscrite supérieure à 250 kVA fournie ou consommée**, exprimée en mégawattheures ou fraction de mégawattheure.

Le tarif de la taxe est fixé à **0,50 euro / MWh**, soit le minimum communautaire, les consommateurs les plus importants étant, généralement, les plus soumis à la concurrence internationale.

Cette taxe devrait être acquittée auprès de l'administration des douanes. Les redevables doivent faire parvenir une déclaration trimestrielle, accompagnée du règlement de la taxe, à cette administration, au plus tard le 20 du mois suivant le trimestre concerné, la forme de la déclaration et les modalités déclaratives devant être définies par arrêté du ministre chargé du budget.

Selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, le **produit attendu de la nouvelle taxe s'élève à 75 millions d'euros en faveur du budget de l'Etat.**

C. AUTRES DISPOSITIONS ET COORDINATION

Le **V** du présent article tend à modifier l'article 76 de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique (n° 2005-781 du 13 juillet 2005) de façon à **adapter la taxe sur l'électricité mahoraise**. Ainsi, la collectivité départementale de Mayotte pourrait instituer, à son profit, à compter du 1^{er} janvier 2011, une taxe locale sur l'électricité dont l'assiette reprendrait la définition de l'article L. 3333-3 du CGCT précitée et dont les modalités de recouvrement reprendraient celles définies à l'article L. 3333-3-1 du même code. Le tarif ne pourrait dépasser :

- 8,40 euros / MWh pour les consommations autres que professionnelles ;

- 8,40 € / MWh lorsque la puissance souscrite est inférieure ou égale à 36 kVA et 2,40 euros / MWh lorsque la puissance souscrite est supérieure à 36 kVA et inférieure ou égale à 250 kVA, pour les consommations professionnelles.

Les **IV** et **VI** tendent à apporter des précisions rédactionnelles aux articles L. 5214-23 et L. 5216-8 du CGCT ainsi qu'à l'article 1609 *nonies* D du code général des impôts, traitant des ressources des communautés de communes et des communautés d'agglomération.

Les **VII** et **IX** visent à exonérer de taxe intérieure sur les produits pétroliers ainsi que de taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel, par parallélisme des formes avec les dispositions des taxes sur la consommation d'électricité définies au présent article, les produits et le gaz naturel utilisés pour leurs besoins par les petits producteurs d'électricité¹.

Le **VIII** propose d'apporter une précision rédactionnelle à l'article 265 C du code des douanes.

¹ Au sens du 4° du V de l'article L. 3333-2 du CGCT tel que modifié par le présent article (cf. supra).

Le **XI** propose une coordination rédactionnelle à l'article 267 du code des douanes.

Le **XII** tend à renvoyer à un décret la détermination des modalités d'application de l'assiette des taxes communale et départementale sur la consommation finale d'électricité lorsque les livraisons d'électricité donnent lieu, de la part des fournisseurs, à des décomptes ou encaissements successifs, ou à la perception d'acomptes financiers.

Il reviendrait à ce même décret de déterminer aussi la liste des procédés métallurgiques, d'électrolyse, de réduction chimique et de fabrication de produits minéraux non métalliques non soumis à ces taxes, la nature des sites ou installations directement utilisés pour les besoins des activités de transport mentionnées exonérés de ces taxes. Il définirait également la liste des documents ou éléments que les redevables et les gestionnaires de réseaux doivent tenir à disposition ou communiquer aux agents habilités par les collectivités.

Enfin, aux termes du **XIII** du présent article, ses I à XI **entreront en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2011**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. SUR LES MODALITÉS D'INSERTION DANS LE PRÉSENT PROJET DE LOI

En premier lieu, **votre rapporteur pour avis ne peut que regretter l'insertion d'un vaste dispositif fiscal en dehors d'un projet de loi de finances**, qui contrevient aux engagements forts que vient de prendre le Premier ministre en ce sens. A cet égard, l'urgence, évidente, de transposer la directive 2003/96/CE précitée, ne résulte que du retard pris par l'Etat pour engager la concertation sur ce sujet avec les différentes parties prenantes, alors même que notre pays avait bénéficié d'un « délai de grâce » de cinq ans pour conformer ses taxes locales sur l'électricité au droit communautaire.

B. UNE NÉCESSITÉ INCONTESTABLE AU VU DU DROIT COMMUNAUTAIRE

Pour autant, votre rapporteur pour avis ne peut **que constater la nécessité et l'urgence de la réforme proposée** par le présent article. Votre commission des finances a, au demeurant, consacré une table ronde sur ce sujet le 6 avril 2010¹ qui a permis à chacune des parties prenantes d'exprimer son point de vue.

Comme cela a été indiqué précédemment, la Commission européenne a notifié un avis motivé à la France pour défaut de transposition, sur ce point,

¹ Voir le compte-rendu annexé au présent rapport.

de la directive 2003/96/CE précitée, le 18 mars 2010. Cet avis enjoignait notre pays de se conformer au droit communautaire dans un délai de deux mois.

Les délais de procédure raccourcis depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne rendaient probable la condamnation de la France à une amende avant l'examen du projet de loi de finances pour 2011.

De fait, la Commission européenne a suspendu sa procédure dès l'insertion du présent article dans le projet de loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité.

C. LA PRÉSERVATION DE L'AUTONOMIE FISCALE ET DES INTÉRÊTS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Sur le fond de la réforme proposée, le dispositif de modularité des taux des taxes communale et départementale sur la consommation finale d'électricité mérite d'être salué. Ce système permet de **préserver la liberté fiscale des collectivités tout en respectant les *minima* communautaires**.

En effet, le plancher de taxe départementale assure un *minimum* de taxation de 0,5 euro / MWh pour les usages professionnels et de 1,5 euro / MWh pour les utilisations non professionnelles de l'électricité, les *minima* visés par la directive étant respectivement de 0,5 euro / MWh et de 1 euro / MWh pour ces différents usages.

Votre rapporteur pour avis ne peut que se féliciter de ce choix, qui correspond, en outre, au **meilleur moyen de préserver les ressources de chaque collectivité prise individuellement**¹, quelle que soit sa situation présente à l'égard de sa taxe. Et, encore une fois, il ne s'oppose pas au droit communautaire, qui n'interdit pas les modulations à la hausse des taxes dès lors que les *minima* sont bien respectés.

Il s'agit là d'un véritable progrès, de grande conséquence, par rapport aux projets de réforme présentés à votre rapporteur pour avis en 2008 et en 2009, qui imposaient un taux unique sur l'ensemble du pays, censé rendre « en moyenne » aux collectivités le produit qu'elles collectaient dans le système précédent.

¹ A la probable exception de certaines collectivités bénéficiant actuellement de taux au-delà du plafond de droit commun.

Soumission de l'éclairage public aux nouvelles accises et finances communales

La directive 2003/96/CE ne mentionne pas **l'éclairage public** parmi les usages de l'électricité pouvant être exonérés de taxation, alors que, selon les termes du premier alinéa de l'actuel article L. 2333-3 du CGCT, les taxes locales sont dues « *pour les quantités d'électricité livrées sur le territoire de la commune [ou du département], à l'exception de celles qui concernent l'éclairage de la voirie nationale, départementale, intercommunale et communale et de ses dépendances* ». Ces consommations devront donc **intégrer l'assiette des nouvelles taxes** sur la consommation finale d'électricité **dès l'entrée en vigueur de la présente réforme**.

Ce changement de régime risque de se traduire par des transferts entre collectivités. En particulier, **les communes**, qui assurent de loin la plus grande part de cet éclairage (y compris sur les routes départementales ou nationales qui traversent leur territoire) **devront acquitter la taxe départementale**.

Si ces dispositions sont inévitables du fait du droit communautaire, **il importe que toutes les communes puissent retrouver leur produit fiscal précédant la réforme, en tenant compte de cette taxe qu'elles auront elles-mêmes à acquitter en faveur du département**.

Les simulations portées à la connaissance de votre rapporteur pour avis tendent à montrer que tel sera le cas. Cependant, il sera très attentif à ce que ces prévisions se traduisent réellement dans les faits et, dans le cas contraire, veillera à ce que les corrections adéquates de barème soient apportées dans le cadre d'une prochaine loi de finances.

D. LES AMÉLIORATIONS À APPORTER AU DISPOSITIF

Si l'équilibre général du dispositif proposé doit donc être préservé, plusieurs améliorations méritent de le compléter.

1. L'indexation du tarif des taxes communale et départementale

Tout d'abord, il convient **d'indexer sur l'inflation le tarif de la taxe communale et de la taxe départementale** sur la consommation finale d'électricité.

En effet, si le passé tend à montrer un certain dynamisme de la consommation d'électricité en France¹, il n'est pas certain que cette tendance se poursuive dans les années à venir. A cet égard, **les ambitieux objectifs d'économie d'énergie de la Nation risquent, à terme, de rogner l'assiette des deux taxes, et donc les ressources des collectivités**.

¹ Selon les éléments transmis à votre rapporteur pour avis par la direction générale de l'énergie et du climat, sur ces vingt dernières années, la consommation d'électricité a augmenté, en moyenne, de 0,5 % par an pour les clients dont la puissance souscrite est supérieure à 250 kVA (hors du champ des taxes locales) et de 3 % par an pour les clients dont la puissance souscrite est inférieure ou égale à ce seuil.

D'autre part et surtout, **le fait de retirer de l'assiette des taxes la composante « prix de l'électricité »**, même si elle est nécessaire pour transposer la directive précitée, **lui ôte un élément qui sera très probablement appelé à augmenter de manière significative à moyen et à long terme**, du fait des lourds investissements qui devront être effectués sur le territoire français, notamment pour renforcer les capacités de production d'électricité.

De ce point de vue, l'indexation du tarif sur l'inflation à compter de 2012 apparaît comme **une compensation raisonnable du manque à gagner** résultant, pour les collectivités, de la transformation des taxes locales en accises.

2. Le maintien du recouvrement sans frais pour les syndicats à taux unique de taxe communale et la diminution du taux du prélèvement

Ensuite, votre rapporteur pour avis souhaite le **maintien** de la disposition de l'actuel article L. 5212-24 du CGCT aux termes de laquelle **lorsque le taux de la taxe est uniforme** sur le territoire du syndicat ou du département, **le gestionnaire du réseau de distribution ou le fournisseur la recouvrent sans frais.**

Il n'apparaît pas logique de les soumettre au prélèvement, comme pour les communes (et les départements) percevant leur propre taxe, au vu des **simplicités de gestion** que le taux unique engendre pour les fournisseurs d'électricité et les autres redevables de ces taxes.

Du fait du maintien de la faculté de moduler les taux dans le futur système, cet « avantage comparatif » des syndicats à taux unique est appelé à perdurer. C'est pourquoi il convient de respecter l'équilibre actuel, qui se fonde sur le recouvrement sans frais des taxes perçues par ces groupements.

En outre, votre rapporteur pour avis n'a pas pu obtenir du Gouvernement des chiffres permettant de justifier le taux élevé (2 %) de ce prélèvement pour frais de déclaration et de versement qui amputerait les ressources des communes et des départements. Il estime donc nécessaire de déposer **un amendement réduisant ce taux à 1,5 %, ce qui permettra d'engager un débat sur les frais réellement supportés par les redevables.**

3. La nécessité de préciser la notion de puissance souscrite

Enfin, il serait utile de **préciser la notion de puissance souscrite** par les consommateurs, sur laquelle se fonde le barème de la taxe communale et de la taxe départementale sur la consommation finale d'électricité. Toute ambiguïté de ce point de vue pourrait conduire à des difficultés, voire à des abus, certains contrats comportant, par exemple, la mention de plusieurs puissances.

Une telle définition figure d'ailleurs dans l'actuel article L. 2333-3 du CGCT. Si le caractère législatif d'une disposition de ce type est douteux, il convient, *a minima*, de **prévoir que le décret mentionné au XII du présent article apporte cette précision.**

*

* *

La commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a intégré dans le texte issu de ses travaux l'amendement relatif à la précision de la puissance souscrite ainsi que la disposition maintenant le versement sans frais de la taxe communale aux syndicats ayant un taux uniforme sur l'ensemble de leur territoire.

En conséquence, seuls l'amendement relatif à l'indexation du tarif de la taxe et la partie d'amendement abaissant, à 1,5 %, le prélèvement que les redevables opèrent pour frais de déclaration et de versement seront présentés au Sénat lors de l'examen du présent projet de loi en séance publique.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 14

Maintien des entreprises du secteur des industries électriques et gazières dans le régime d'assurance-chômage des entreprises publiques

Commentaire : le présent article additionnel propose de pérenniser l'actuel régime d'assurance-chômage applicable aux entreprises du secteur des industries électriques et gazières (IEG), pour leurs employés relevant du statut national des IEG. Ce régime les assimile, de ce point de vue, à des entreprises publiques, quelle que soit la composition de leur actionnariat.

I. LA FIN ANNONCÉE DU RÉGIME ACTUEL D'ASSURANCE-CHÔMAGE DES ENTREPRISES ÉLECTRIQUES ET GAZIÈRES

En 1968, EDF et Gaz de France, alors établissements publics, ont passé une convention de gestion avec l'UNEDIC (dite C 52), selon laquelle le service des allocations de chômage des personnels privés d'emploi par ces établissements serait assuré par les ASSEDIC, les deux entreprises ayant à rembourser, le cas échéant, les allocations ainsi payées à leurs agents, majorées des frais de gestion. Il s'agit donc **d'un régime spécifique « d'auto-assurance chômage »**¹.

Afin de permettre une harmonisation, pour l'ensemble des entreprises dont le personnel bénéficie du statut national du personnel des industries électriques et gazières (IEG), des conditions d'application du régime d'assurance-chômage, les signataires ont accepté que la convention soit étendue à celles des entreprises du secteur non nationalisées qui en formuleraient la demande, ce qu'a traduit une circulaire du ministère de l'industrie en date du 7 mai 1969.

Ce régime « d'auto-assurance chômage » est donc devenu la règle dans le secteur des IEG, dont les personnels bénéficient d'une forte protection de leurs emplois. Il permet aux employeurs de payer des charges très réduites et aux salariés sous statut de n'acquitter que la contribution de 1 % au Fonds de solidarité, tout comme les fonctionnaires.

Or, malgré les engagements pris par l'Etat lors de l'examen de la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie, qui a notamment permis la privatisation de Gaz de France (devenu, depuis, Gaz de France-Suez), **Pôle emploi a, dans une instruction² en date du 2 novembre 2009, dénoncé, à effet du 1^{er} septembre 2010, l'application de la convention de gestion C 52 pour**

¹ Ce régime est désormais codifié à l'article L. 5424-2 du code du travail.

² Instruction PE n° 2009-287.

Gaz de France-Suez, du fait de la détention désormais majoritairement non publique de son capital. Cette dénonciation vaut aussi pour l'ensemble des autres entreprises du secteur des IEG non détenues par l'Etat, notamment les distributeurs non nationalisés et les SICAE.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur pour avis n'est pas favorable à la dénonciation de la convention C 52 par Pôle emploi et souhaite, au contraire, le maintien du régime dont bénéficient actuellement les entreprises du secteur des IEG.

D'une part, **l'Etat a pris des engagements à l'égard de l'entreprise Gaz de France et de ses salariés**, il y a quatre ans. Il ne serait donc pas correct de « changer la donne » une fois concrétisé le rapprochement de ce groupe avec Suez.

D'autre part, depuis l'instruction du 7 mai 1969 précitée, **la détention d'une entreprise par l'Etat n'était pas, dans le secteur particulier des IEG, un critère d'application de la convention C 52**. Il paraît étrange que la privatisation de Gaz de France – Suez (dont l'Etat doit cependant détenir, selon la loi, plus du tiers du capital) remette en cause l'ensemble d'un dispositif qui fonctionne à la satisfaction de tous depuis plus de trente ans.

C'est pourquoi votre commission des finances propose :

- de viser, au sein de l'article L. 5424-1 du code du travail, qui énumère les salariés pouvant bénéficier du régime d'auto-assurance chômage, les salariés des entreprises de la branche professionnelle des IEG soumis au statut national du personnel des IEG ;

- de viser ces employeurs au sein de l'article L. 5424-2 du même code énumérant les employeurs pouvant conclure des conventions d'auto-assurance chômage avec Pôle emploi.

*

* *

La commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire n'ayant pas intégré cette proposition dans le texte issu de ses travaux, celle-ci sera présentée au Sénat, sous forme d'amendement au présent projet de loi lors de son examen en séance publique.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. TABLE RONDE SUR LES TAXES LOCALES SUR L'ÉLECTRICITÉ (6 AVRIL 2010)

Réunie le mardi 6 avril 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a organisé une table ronde sur les taxes locales sur l'électricité, à laquelle ont participé **MM. Bernard Clouet, maire de Pont-Château, membre de la commission des ressources financières de l'Association des maires de France (AMF), Gérard Lefranc, vice-président de la Fédération nationale des sociétés d'intérêt collectif agricole d'électricité (FNSICAE), Xavier Pintat, sénateur, président de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), Jean-François Raux, conseiller stratégie et marché de l'Union française de l'électricité (UFE) et Marc Wolf, sous-directeur à la direction de la législation fiscale (DLF).**

M. Jean Arthuis, président, a tout d'abord rappelé que la directive 2003/96/CE du Conseil, du 27 octobre 2003, restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, dite « directive énergie », impose une adaptation des taxes locales françaises sur l'électricité. A cet égard, la Commission européenne a émis, le 18 mars 2010, l'avis motivé selon lequel la France a manqué aux obligations qui lui incombent en la matière, lui demandant de s'y conformer dans un délai de deux mois.

Il a donc estimé nécessaire de faire le point sur ce sujet d'importance à l'occasion de cette table ronde et a invité le rapporteur général à introduire les débats en en précisant les enjeux.

Procédant à l'aide d'une vidéo projection, **M. Philippe Marini, rapporteur général,** a rappelé que le produit actuel des taxes locales sur l'électricité est de l'ordre de 1 400 millions d'euros. Ces taxes sont perçues à hauteur de 664 millions d'euros par 6 935 communes, de 498 millions d'euros par les départements, de 235 millions d'euros par 1 165 syndicats intercommunaux et de 3 millions d'euros par 22 communautés de communes ou d'agglomérations. S'agissant des redevables, les taxes sont acquittées à hauteur de 1 050 millions d'euros par les ménages et de 350 millions d'euros par les entreprises.

Il a déclaré que, aux termes des dispositions figurant au sein du code général des collectivités territoriales, les communes et les départements ont la faculté d'instaurer une telle taxe sur leur territoire et de la percevoir. De plus, les syndicats intercommunaux exerçant la compétence d'autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité (ou les départements s'ils exercent cette responsabilité) peuvent établir la taxe communale et la percevoir eux-mêmes en lieu et place des communes dont la population est

inférieure ou égale à 2 000 habitants ou dans lesquelles ils percevaient cette taxe avant le 1^{er} janvier 2003. 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, le cas échéant, du département exerçant cette compétence) et de la commune.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a ensuite indiqué que l'assiette des taxes est constituée de 80 % du montant de la facture d'électricité pour les consommateurs dont l'installation a une puissance inférieure à 36 kilo-Volt-Ampères (kVA) et de 30 % de ce montant pour les autres consommateurs. Les taux sont fixés librement par les collectivités bénéficiaires, dans la limite d'un plafond de 8 % pour les communes et de 4 % pour les départements. Cependant, le taux de la taxe communale peut être majoré par les communes, comme Paris, qui bénéficiaient de cette possibilité au 29 décembre 1984, à condition qu'elles puissent justifier de charges d'électrification non couvertes par le plafond de 8 %.

Puis **M. Philippe Marini, rapporteur général**, s'appuyant sur une étude menée par plusieurs entreprises locales de distribution d'électricité, a mis en lumière la diversité des situations des différentes collectivités, en particulier des communes, au regard de ces taxes. Ainsi, sur l'échantillon de l'étude, 54 % des communes ont institué la taxe au taux plein de 8 %, 20 % l'ont fait en fixant un taux inférieur au plafond et 26 % ne l'ont pas instaurée. La situation des départements apparaît plus homogène, 95 % d'entre eux appliquant la taxe au taux de 4 %.

Il a ensuite expliqué que la directive énergie a pour objet d'instaurer une taxation minimale au niveau communautaire pour la plupart des produits énergétiques, y compris l'électricité, le gaz naturel et le charbon. Pour l'électricité, les minima s'élèvent à 1 euro par MWh pour les usages non professionnels et à 0,5 euro par MWh pour les usages professionnels. Hormis certaines exceptions expressément visées dans la directive, toutes les consommations d'électricité doivent subir ces taxations minimales.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a constaté que les principes de la directive viennent donc heurter les actuelles taxes locales sur l'électricité sur plusieurs plans. D'une part, l'assiette de la taxe doit être la quantité d'électricité consommée et non plus son prix. D'autre part, il ne devrait donc plus être possible aux communes et aux départements de ne pas instaurer ces taxes sur leur territoire. En revanche, il subsiste une ambiguïté concernant la faculté des collectivités de moduler le taux tout en respectant les minima communautaires. Les contacts pris avec les services de la Commission européenne ne sont pas encourageants, même si des précédents, comme la modulation régionale de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), montrent que l'obtention d'une dérogation est possible.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a conclu que la transposition de la directive énergie nécessite une adaptation des taxes locales sur l'électricité. Il apparaît donc utile de faire le point sur le sujet avec

l'ensemble des parties prenantes à l'occasion de cette table ronde afin d'évoquer notamment les principes directeurs qui devraient guider la réforme, son calendrier, et la question de la liberté fiscale des collectivités territoriales. A cet égard, il a suggéré d'adopter un texte dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, ajoutant qu'il lui paraît indispensable de garantir le maintien de son produit actuel à chaque bénéficiaire de la taxe, par exemple en prévoyant un système de compensation, et de mettre en place un régime transitoire pour les nouveaux assujettis, qui pourraient rejoindre le taux « normal » en cinq ans.

A l'issue de cette présentation, **M. Jean Arthuis, président**, a invité les intervenants à indiquer ce que devraient être, à leurs yeux, les principes directeurs de la réforme des taxes locales sur l'électricité.

M. Bernard Clouet, maire de Pont-Château, membre de la commission des ressources financières de l'Association des maires de France (AMF), a observé, en premier lieu, que les autorités organisatrices de distribution d'électricité (AOD) ne perçoivent qu'une fraction des taxes et qu'il y a, de ce point de vue, une grande différence entre les communes rurales, dans lesquelles le produit de la taxe alimente principalement les AOD, et les communes urbaines, dans lesquelles environ 80 % de ce produit sont versés à leur budget général. De telles différences existent également au niveau des départements. Ces taxes ne financent donc pas seulement les réseaux électriques.

Si la réforme n'est pas l'occasion d'une « remise à plat » de ce système et vise à maintenir en l'état les recettes de chaque collectivité, il a émis le souhait que soit effectuée une simulation large concernant, d'une part, les collectivités bénéficiaires et, d'autre part, les clients qui doivent acquitter les taxes. De même, il convient de tenir compte de la charge nouvelle que constitue, pour les communes, l'assujettissement de l'éclairage public aux taxes locales sur l'électricité, qui devrait entraîner pour partie un transfert financier des communes vers les départements. Dès lors, il serait normal que cette fraction de la taxe finance les AOD.

Puis **M. Bernard Clouet** a relevé que l'assujettissement de nouveaux consommateurs d'électricité, tels que certains industriels pour des usages non exonérés par la directive énergie, devrait permettre de compenser, dans un premier temps, la décorrélation des taxes du prix de l'électricité. Toutefois, deux questions importantes restent en suspens : les modalités de révision des tarifs des taxes et les conséquences financières de la réforme pour les communes qui bénéficiaient jusqu'à présent d'une dérogation leur permettant de fixer un taux supérieur à 8 %. Sur ce dernier point, un système de compensation provisoire entre ces communes et celles qui n'avaient pas instauré de taxe communale sur l'électricité pourrait être envisagé.

En réponse à une interrogation de **M. Jean Arthuis, président**, **M. Bernard Clouet** a déclaré que l'AMF a été informée du dispositif envisagé

sans toutefois l'avoir expertisé en profondeur, une majorité d'élus ayant manifesté leur attachement à l'équilibre actuel.

M. Xavier Pintat, sénateur, président de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), après avoir souscrit aux observations formulées par MM. Philippe Marini, rapporteur général, et Bernard Clouet, a estimé que le projet de loi de finances pour 2011 est un horizon raisonnable pour adopter la réforme des taxes locales sur l'électricité car il convient de réaliser, au préalable, de nombreuses simulations afin de « limiter les risques » pour les différentes parties concernées.

D'autre part, il a souligné que le passage d'une base d'imposition exprimée en montant du chiffre d'affaires à une assiette relative aux quantités d'électricité consommées pose la question de l'indexation des taxes. A cet égard, le dispositif mis en place pour la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) est un exemple qui mériterait d'être transposé.

Puis **M. Xavier Pintat** a rappelé l'importance des besoins financiers des réseaux électriques, notant que, de ce point de vue, la collecte de la taxe communale par les AOD est vertueuse. Ce produit constitue une source de financement indispensable, en particulier en zone rurale, qui doit être confortée.

Il a ensuite insisté sur l'importance de la mission de contrôle du recouvrement de la taxe qui incombe aux collectivités bénéficiaires, plaidant pour une mutualisation accrue des moyens dévolus à cette mission, par exemple au niveau départemental, ce qui serait un gage d'économie de gestion et d'efficacité.

Enfin, **M. Xavier Pintat** a souhaité que la transposition de la directive énergie soit l'occasion d'améliorer le fonctionnement du dispositif actuel sur trois points :

- en prévoyant que les agents chargés du contrôle du recouvrement des taxes puissent se faire communiquer l'ensemble des pièces nécessaires ;
- en renforçant le lien entre les compétences des AOD et la perception des taxes ;
- en encourageant la perception de la taxe à la « maille la plus large possible », par exemple au niveau du département ou des « intercommunalités importantes », ce qui pourrait justifier la disparition des frais de perception.

En réponse à **M. Jean Arthuis, président**, **M. Xavier Pintat** a souhaité que, à montant constant, les effets redistributifs entre les collectivités qui ne perçoivent pas de taxe à ce jour et les autres soient minimisés.

MM. Jean Arthuis, président, et **Philippe Marini, rapporteur général**, ont fait valoir que, dans le régime actuel, les taxes non perçues directement par les AOD ne sont pas affectées à un usage particulier.

M. François Fortassin a observé que les élus désirent que leurs concitoyens payent un prix raisonnable pour leur électricité tout en ayant

conscience des besoins de financement des réseaux électriques. Il a jugé nécessaire de rétablir une certaine équité dans le système, notant que les collectivités ne percevant pas de taxe bénéficient du même service que les autres.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a constaté que la nécessité de transposer la directive énergie devrait permettre aux communes concernées de justifier l'instauration de la taxe auprès de leurs administrés.

M. Jean-François Raux, conseiller stratégie et marché de l'Union française de l'électricité (UFE), a plaidé pour que les gestionnaires de réseaux de transport ou de distribution d'électricité n'aient pas à acquitter la taxe à raison de leur consommation au titre des « pertes en ligne ».

De plus, il a mis en exergue l'importance de la transformation des systèmes d'information des opérateurs que nécessite, notamment, la transformation des taxes locales sur l'électricité. Ainsi, il a estimé à six mois le délai d'adaptation qui leur sera nécessaire si une taxe à taux unique national était adoptée, ce délai étant nécessairement plus long si un schéma de pluralité de taux devait s'imposer.

M. Gérard Lefranc, vice-président de la Fédération nationale des sociétés d'intérêt collectif agricole d'électricité (FNSICAE), a indiqué avoir effectué une simulation des effets de la mise en œuvre de la directive européenne sur son portefeuille de 60 000 clients. Il en ressort que certaines collectivités devraient voir le produit de leur taxe augmenter de 8 %, alors que des communes rurales n'ayant pas de consommateur industriel sur leur territoire pourraient perdre jusqu'à 10 % de leur produit.

S'agissant de la mise en œuvre, il a relevé que le mécanisme projeté paraît plus simple que le dispositif actuel puisqu'il s'apparente à la contribution au service public de l'électricité (CSPE). Toutefois, l'exonération de certains usages de l'électricité constitue une possible source de complexité et il conviendra de garantir la plus grande simplicité des dispositions législatives et réglementaires en la matière.

En outre, **M. Gérard Lefranc** a fait valoir que la transition sera difficile à mettre en œuvre, notamment parce que les opérateurs deviendront redevables de la taxe en lieu et place des consommateurs. Par exemple, la gestion des factures rectificatives pourrait être délicate.

D'autre part, il a jugé nécessaire de préciser les règles fiscales applicables à certains clients pouvant poser des problèmes particuliers. Il a notamment cité les collectivités et les services communaux et intercommunaux, les annexes au logement, les petits producteurs d'électricité photovoltaïque et les clients sans compteur. Des précisions devront également être apportées quant au régime des clients bénéficiant du tarif de première nécessité (TPN) et sur le traitement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

M. Gérard Lefranc a ensuite rejoint M. Jean-François Raux sur la nécessité d'exonérer la consommation des gestionnaires de réseaux au titre de

leurs pertes d'électricité en ligne, celles-ci ne pouvant être assimilées à de la consommation finale.

Enfin, il a indiqué que les opérateurs sont, jusqu'à présent, collecteurs des taxes et sont rétribués à ce titre, à hauteur de 2 % du montant collecté. A l'avenir, en tant que redevables, ils devront supporter les impayés et adapter leurs systèmes d'information, ce qui justifierait le maintien d'une rémunération modique.

M. Jean Arthuis, président, a considéré que la taxe doit être à la charge du fournisseur d'électricité, qui en répercuterait ensuite le coût auprès du consommateur.

M. Marc Wolf, sous-directeur à la direction de la législation fiscale, a souligné que, depuis plusieurs années déjà, le Gouvernement travaille sur la transposition de la directive énergie, qui s'applique théoriquement depuis le 1^{er} janvier 2004, mais pour laquelle la France a bénéficié d'un « délai de grâce » jusqu'au 1^{er} janvier 2009. Citant le roman « Le Guépard » de Giuseppe Tomasi di Lampedusa, il a jugé possible que « tout change pour que rien ne change ». La taxation actuelle étant définie par le code général des collectivités territoriales, la direction générale des collectivités locales sera davantage impliquée que la direction de la législation fiscale dans la réforme. Le passage d'une taxation assise sur le montant des factures acquittées par le consommateur final à une taxation quantitative devrait permettre de réduire l'imposition de certains contribuables. Il nécessitera en outre d'importantes modifications des systèmes de traitement de données. La nouvelle taxe respectera davantage les droits des contribuables que l'ancienne. Le principal enjeu est non technique, mais politique : la question posée est de savoir si les collectivités auront une faculté de modulation du tarif de la taxe. Par ailleurs, il faut prendre en compte le fait que, en l'absence d'indexation, l'évolution spontanée du produit d'une taxe assise sur les quantités serait nécessairement moins dynamique que dans le cas d'une taxe assise sur le montant des factures acquittées.

M. Jean Arthuis, président, s'est demandé si les fournisseurs connaissent les quantités d'électricité fournies aux différents clients.

M. Marc Wolf a indiqué que tel est bien le cas.

M. Jean-François Raux a déclaré que les fournisseurs veulent faire apparaître sur la facture le montant de la nouvelle taxation.

M. Gérard Lefranc a indiqué que, le fait générateur étant la relève du compteur, il est souvent nécessaire de recourir à une facturation par acomptes, ce qui pourrait rendre difficile l'inscription sur la facture des montants effectivement dus.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a demandé si les distributeurs craignent de faire une avance de trésorerie.

M. Marc Wolf a souligné qu'il existera un décalage entre le fait générateur des taxes et leur exigibilité, comme cela existe pour d'autres impôts.

M. Jean Arthuis, président, a observé que le produit des futures taxes devrait être supérieur à celui des taxes actuelles, qui ne sont pas perçues par l'ensemble des collectivités. Par ailleurs, le futur tarif devrait être uniforme sur l'ensemble du territoire national, ce qui conduit à s'interroger sur l'impact de la réforme sur la liberté fiscale des collectivités territoriales.

M. Bernard Clouet a souligné que l'équilibre entre petits consommateurs et gros consommateurs d'électricité devra être préservé dans le futur système, ce qui n'était pas le cas dans la première version du projet de réforme, au détriment des petits consommateurs.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité savoir s'il est prévu que la modulation des tarifs en fonction de l'heure de consommation disparaisse.

M. Jean-François Raux a précisé que la réforme ne concernera pas les tarifs de l'électricité.

M. Philippe Marini, rapporteur général, s'est demandé si la nouvelle taxation reposera davantage que l'ancienne sur les entreprises.

M. Marc Wolf a indiqué que tel sera bien le cas. En effet, les consommateurs dont la puissance de l'installation dépasse 250 kVA seront désormais taxés, ce qui représente une augmentation de l'ordre de 150 millions d'euros, sur un produit total d'environ 1,5 milliard d'euros. En outre, le passage d'une taxation assise sur le montant des factures acquittées par le consommateur final à une taxation quantitative suscitera un transfert en faveur des contribuables dont l'abonnement représente une part importante des factures, comme dans le cas des résidences secondaires. Les simulations réalisées à ce sujet évaluent cependant ces transferts à 1 % ou 1,5 % du produit total des taxes, ce qui est négligeable.

Revenant sur la question de la liberté fiscale des collectivités territoriales, **M. Bernard Clouet** a souligné qu'il s'agit essentiellement d'un sujet communal. En effet, dès lors que 95 % des départements ont instauré la taxe au taux maximal de 4 %, leur possibilité d'accroître ce taux est théorique.

MM. Jean Arthuis, président, et **Philippe Marini, rapporteur général**, ont alors fait valoir que la liberté fiscale pourrait conduire certains départements à réduire leur taux d'imposition.

M. Michel Sergent, après avoir rappelé les grands équilibres du régime actuel, a souhaité que la réforme n'introduise pas de nouveaux déséquilibres. Ainsi, il a rejoint la position de M. Xavier Pintat relative à l'affectation au financement des réseaux électriques de la fraction de taxe que les départements percevront des communes au titre de leur éclairage public.

M. Jean Arthuis, président, a souligné l'importance des charges auxquelles font face les départements.

M. Michel Sergent s'est interrogé sur la rémunération des gestionnaires de réseau, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, jugeant celle-ci excessive.

Il s'est également demandé si la révision annoncée de la directive énergie ne risque pas d'entraîner une nouvelle modification législative à brève échéance.

M. Marc Wolf a indiqué que la taxation locale de l'électricité n'est pas concernée par ce projet de texte.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur l'impact de la nouvelle taxation sur l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

M. Marc Wolf a indiqué que si la quasi-totalité des départements pratiquent déjà le taux d'imposition maximal de 4 %, de nombreuses communes sont en deçà du taux maximal de 8 %, de sorte que l'intérêt d'un tarif unique ne paraît pas évident dans leur cas.

M. Jean Arthuis, président, s'est demandé s'il serait possible de prévoir que les collectivités territoriales puissent moduler leur taux à l'intérieur d'une certaine fourchette.

M. Marc Wolf a estimé que tel est probablement le cas, citant en exemple le dispositif instauré par l'article 94 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, qui permet aux régions de majorer le tarif de TIPP pour financer une infrastructure de transport durable, ferroviaire ou fluvial.

M. Philippe Marini, rapporteur général, s'est interrogé sur l'intérêt d'entreprendre des négociations complexes avec l'Union européenne, pour obtenir la faculté de moduler une taxe d'un montant aussi faible.

M. Marc Wolf a précisé que si l'unanimité du Conseil européen est requise pour permettre une modulation à la baisse, comme cela a été le cas pour le dispositif de la « première tranche » de TIPP, cette contrainte n'existe pas lorsqu'il s'agit de moduler une taxe à la hausse, ce qui est bien le mécanisme proposé par l'article 94 précité. Il n'est donc pas établi qu'une négociation communautaire soit nécessaire.

M. Edmond Hervé a envisagé que le Conseil constitutionnel puisse décider que l'autonomie financière implique l'autonomie fiscale.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur le calendrier de la réforme.

M. Marc Wolf a indiqué que, si les textes ont atteint un « haut niveau de maturité » d'un point de vue technique, des « arbitrages politiques lourds » restent à réaliser. Les entreprises concernées anticipant l'entrée en vigueur prochaine du dispositif, il ne paraît pas nécessaire de prévoir une période de transition de six mois.

MM. Jean Arthuis, président, et Philippe Marini, rapporteur général, ont demandé la transmission à la commission de la dernière version du texte en cours d'élaboration par l'administration.

M. Jean-François Raux a insisté, une nouvelle fois, sur le coût élevé de la mise en place du nouveau dispositif pour les opérateurs, **M. Gérard Lefranc** jugeant urgent de fixer le niveau des tarifs des nouvelles taxes.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur les différentes options en matière de perception.

M. Marc Wolf a considéré que celles-ci sont limitées, dans la mesure où il semble établi que les fournisseurs prélèveront une quotité sur leur prix de vente. Les vraies options concernent la modulation, voire d'éventuelles exonérations.

M. Jean-François Raux a estimé qu'une période de transition de quelques mois, voire davantage en cas de forte modulation du tarif, serait nécessaire à une refacturation transparente au client final. En réponse à une question de **M. Jean Arthuis, président,** il a indiqué que, si la plupart des consommations sont relevées en continu, celles des clients industriels le sont chaque mois, de sorte qu'une entrée en vigueur de la réforme le premier jour d'un mois serait optimale pour les fournisseurs.

M. Michel Sergent a jugé nécessaire d'accélérer la mise en place de compteurs dits « intelligents ».

M. Jean-François Raux a souligné que, si ces compteurs permettent une facturation beaucoup plus fine, ils doivent être accompagnés d'un système d'information performant.

M. François Fortassin a estimé que, lorsque la taxe communale est perçue par le département en lieu et place des communes dont la population est inférieure ou égale à 2 000 habitants, celui-ci ne redistribue pas toujours les montants concernés, voire ne les consacre pas à des travaux d'électrification.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a considéré qu'il ne faut pas modifier les règles du jeu à cet égard, afin de ne pas amener les consommateurs urbains à subventionner les consommateurs ruraux.

Il a déclaré que, si la commission ne disposait pas rapidement de la dernière version du texte du Gouvernement, elle travaillerait à partir de son propre texte, comme elle l'a fait lors de la réforme récente de la taxation locale de la publicité. La réforme doit impérativement être insérée dans la loi de finances pour 2011 ou la dernière loi de finances rectificative pour 2010.

M. Jean Arthuis, président, a conclu la table ronde en se félicitant de l'éclairage que les échanges ont apporté aux commissaires.

II. EXAMEN EN COMMISSION (6 JUILLET 2010)

Réunie le mardi 6 juillet 2010, sous la présidence de M. Yann Gaillard, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Philippe Marini, rapporteur pour avis, sur le projet de loi de loi n° 556 (2009-2010), adopté par l'Assemblée nationale, portant nouvelle organisation du marché de l'électricité.

EXAMEN DU RAPPORT POUR AVIS

M. Philippe Marini, rapporteur pour avis. – Je simplifierai mon exposé. Nous nous sommes saisis pour avis de l'article 12 du projet de loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, qui réforme la taxe locale d'électricité, un sujet sur lequel nous avons tenu une table-ronde il y a quelques semaines. Les tarifs réglementés, bleus, jaunes et verts, que nous connaissons tous, se heurtent en effet aux directives européennes 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003. Nous avons mis en place un dispositif temporaire pour certaines catégories d'entreprises, le « tarif de retour » ou tarif réglementé transitoire d'ajustement au marché (TaRTAM), mais cette digue assez faible ne tient plus et deux procédures ont été engagées contre la France, l'une portant sur l'aide d'Etat que constitueraient les tarifs réglementés accordés aux industriels qui en bénéficient, et l'autre sur le défaut de transposition de la directive. Selon la Commission de régulation de l'énergie (CRE), au 31 mars dernier, les marchés réglementés représentaient encore 94 % des sites et 83 % de la consommation.

Le Gouvernement a recherché un nouveau compromis en chargeant une commission, présidée par M. Paul Champsaur, de trouver une solution. Il en est résulté ce projet de loi qui substitue, sauf pour les petits consommateurs, à une régulation en aval une régulation en amont. Electricité de France (EDF) aura l'obligation de céder aux autres fournisseurs jusqu'à 100 TWh de la production d'électricité nucléaire historique. Cet accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh) s'établira à un prix fixé au départ « en cohérence » avec le TaRTAM, puis évoluera en fonction de paramètres économiques.

Il est difficile d'être plus clair car il s'agit d'un compromis avec le droit européen : le TaRTAM était une ambiguïté ; nous passons à une autre solution ambiguë avec ce texte dont l'équilibre et la validité reposent sur un échange de lettres entre le Premier ministre et les deux commissaires européens compétents, qui, malgré cet « imprimatur » timide, ne s'engagent pas pour la Cour de justice des communautés européennes.

Cette loi sera difficile à appliquer, d'où l'importance du régulateur, qui donne son avis notamment avant chaque arrêté de détermination du prix de

l'électricité cédée selon le mécanisme de l'Arenh. Entre EDF, GdF-Suez, groupe désormais privé, et les nouveaux entrants, la matière est très conflictuelle, et c'est une raison de plus pour conforter le statut du régulateur – c'est même la condition du succès. Le prix doit être incontestable. Nous proposons donc de donner la personnalité morale à la CRE et de lui assurer une ressource, sur le modèle de l'Autorité des marchés financiers. Sa crédibilité dépendra en effet de son indépendance.

Introduit par amendement à l'Assemblée nationale, l'article 12 me paraît dans l'ensemble satisfaisant. Il respecte l'obligation de transposition de la directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003 qui impose une taxation minimale assise sur les quantités et non sur les prix. La taxe ne peut être optionnelle, ce qui n'est pas compatible avec le régime actuel des taxes locales (TLE). La Commission vient de signifier à la France un avis motivé, le 18 mars 2010. La réforme transforme donc les TLE en accises dont les tarifs sont à définir suivant des coefficients multiplicateurs au niveau des départements, des communes et des syndicats intercommunaux : l'autonomie fiscale des collectivités locales est ainsi respectée. Une taxe intérieure sur les consommations finales d'électricité vient en complément des taxes locales afin de taxer les consommations des clients dont la puissance souscrite dépasse 250 kVA ; cette taxe d'Etat rapporterait 75 millions l'an.

La réforme est neutre pour les collectivités bénéficiaires des TLE, qui garderont la maîtrise de la recette et un pouvoir de modulation. Au total, le texte est plus satisfaisant que la première réforme que nous avons refusée en loi de finances rectificative, à la fin de 2008.

M. Yann Gaillard, président. – Serons-nous suivis par la commission de l'économie ?

M. Philippe Marini, rapporteur pour avis. – Cela devrait être en partie le cas pour la réforme des TLE. Je n'en suis pas certain pour la personnalité morale de la CRE.

M. Philippe Dallier. – Quand on taxait à la facture, il était facile de localiser la recette. Qu'en sera-t-il quand on taxera la fourniture ?

M. Philippe Marini, rapporteur pour avis. – C'est notamment pour cette raison qu'il y a un dispositif de contrôle renforcé.

M. Philippe Dallier. – Cela dépend-il de la consommation sur le territoire ?

M. Philippe Marini, rapporteur pour avis. – On pourra localiser les consommations sur lesquelles les taxes sont assises. Les accises ne peuvent porter que sur les consommations. Le Gouvernement avait d'abord proposé un dispositif forfaitaire qui aurait fait beaucoup de perdants. Si l'on applique les coefficients maximums, il ne devrait pas y avoir de perte de recettes.

M. Philippe Dallier. – Y a-t-il eu des simulations ?

M. Philippe Marini, rapporteur pour avis. – Cela peut être une incitation supplémentaire à développer le chauffage électrique : les communes les plus équipées percevront plus de TLE...

M. Philippe Dallier. – Je ne serai rassuré qu'après avoir vérifié le rendement.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article additionnel après l'article 8

M. Philippe Marini, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 1 est un amendement de principe sur le statut de la CRE qui se verrait reconnaître la personnalité morale et l'autonomie financière. Je ne suis pas certain que la commission de l'économie y soit favorable.

L'amendement n° 1 est adopté.

Article 12

M. Philippe Marini, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 2 réduit les frais que prélèveront les redevables, de 2 % à 1,5 % du montant versé. En outre, si la taxe est uniforme sur le territoire d'un syndicat intercommunal, il n'y a pas lieu que le redevable prélève des frais.

L'amendement n° 2 est adopté.

M. Philippe Marini, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 3 indexe le tarif de la taxe communale et départementale sur l'inflation.

M. Philippe Dallier. – Si l'on s'en tient à la seule assiette « quantité » d'électricité consommée, la recette a effectivement vocation à diminuer...

M. Philippe Marini, rapporteur pour avis. – Ce n'est pas sûr. Par exemple, si vous créez un nouveau quartier, elle augmentera.

L'amendement n° 3 est adopté.

M. Philippe Marini, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 4 prévoit que le décret d'application de l'article 12 précise la notion de puissance souscrite.

L'amendement n° 4 est adopté.

Article additionnel après l'article 14

M. Philippe Marini, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 5 traite d'une question dont j'ai été saisi : GdF-Suez n'ayant pas un capital majoritairement public, l'Unedic a résilié la convention existante, qui l'assimile à une entreprise publique et lui permet donc de bénéficier d'un régime particulier « d'auto-assurance-chômage ». Cela pose un problème pour les salariés ; d'où cette proposition de maintien du régime actuel.

L'amendement n° 5 est adopté.

La commission des finances a émis un avis favorable au projet de loi ainsi modifié et donné mandat au rapporteur pour avis de défendre en séance publique, le cas échéant en les adaptant, les amendements et parties d'amendements de la commission qui ne seraient pas intégrés dans le texte issu des travaux de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Amendement n° 1

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 8

Après l'article 8, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - Au premier alinéa du I de l'article 28 de la même loi, après les mots : « Commission de régulation de l'énergie » sont insérés les mots : « , autorité publique indépendante dotée de la personnalité morale, ».

II. - Les quatrième et cinquième alinéas de l'article 30 de la même loi sont ainsi rédigés :

« La Commission de régulation de l'énergie dispose de l'autonomie financière. Son budget est arrêté par son président, sur proposition du directeur général. Les dispositions de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées ne lui sont pas applicables. Le président de la commission est ordonnateur des recettes et des dépenses. La commission est soumise au contrôle de la Cour des comptes.

« Elle perçoit directement sur son budget la contribution prévue à la section XI du chapitre I *bis* du titre III de la deuxième partie du livre premier du code général des impôts, ainsi que, le cas échéant, des rémunérations pour services rendus. »

III. - Le chapitre I *bis* du titre III de la deuxième partie du livre premier du code général des impôts est complété par une section XI ainsi rédigée :

« SECTION XI

« Contribution perçue au profit de la Commission de régulation de l'énergie

« *Art. 1609* quatertricies.- A compter du 1^{er} janvier 2011, les gestionnaires de réseaux de transport et de distribution d'électricité et de gaz naturel, à l'exception des distributeurs non nationalisés visés à l'article 23 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, sont assujettis à une contribution acquittée chaque année au profit de la Commission de régulation de l'énergie.

« L'assiette de cette contribution est constituée par le chiffre d'affaires comptable lié à l'accès des tiers aux réseaux de transport et de distribution de gaz et d'électricité de l'année civile précédente.

« Le taux de la contribution, fixé par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'énergie et de l'économie après avis du collège de la Commission de régulation de l'énergie, est compris entre 0,11 % et 0,14 %.

« La contribution est déclarée par les redevables sur une déclaration dont le modèle est fixé par l'administration. Elle est déposée dans les délais fixés en matière de taxe sur le chiffre d'affaires. Elle est liquidée annuellement par les redevables, en accompagnement du dépôt de la déclaration relative au dernier mois de l'année civile.

« Elle est contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que les taxes sur le chiffre d'affaires. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à ces mêmes taxes. »

OBJET

Cet amendement propose d'octroyer la personnalité morale et l'autonomie financière à la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

Ces mesures visent à **renforcer l'indépendance de la CRE** alors que son rôle, notamment pour la fixation du prix de l'électricité cédée dans le cadre de l'ARENH, rend une telle indépendance plus que jamais nécessaire.

Elles s'inscrivent également dans le droit fil du **droit communautaire**, en particulier de l'article 35 de la directive 2009/72/CE et de l'article 39 de la directive 2009/73/CE aux termes desquels l'autorité de régulation doit être « juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante de toute autre entité publique ou privée » et « bénéficie[r] de crédits budgétaires annuels séparés et d'une autonomie dans l'exécution du budget alloué, et dispose[r] de ressources humaines et financières suffisantes pour s'acquitter de ses obligations ».

L'actuel financement budgétaire de ce régulateur serait remplacé par une contribution assise sur le chiffre d'affaires des gestionnaires de réseaux de transport et de distribution d'électricité et de gaz naturel, à l'exception des distributeurs non nationalisés. La CRE sert en effet de « prestataire de service » à ces

sociétés, qui se trouvent par ailleurs en situation de monopole de fait. Le taux de la contribution, serait fixé par arrêté, dans une fourchette de 0,11 % à 0,14 %.

Cette mesure **réduirait les crédits budgétaires d'environ 20 millions d'euros par an.**

Amendement n° 2

ARTICLE 12

I.- Alinéas 14 et 57

Remplacer le taux :

2 %

par le taux :

1,5 %

II.- Après l'alinéa 81¹

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque le taux de la taxe est uniforme sur le territoire du syndicat ou du département, le redevable la verse sans frais de déclaration et de versement.

OBJET

Cet amendement propose :

- d'une part, de **diminuer de 2 % à 1,5 % le taux du prélèvement** effectué par les redevables de la taxe à leur profit sur les taxes communale et départementale sur la consommation finale d'électricité ;

- d'autre part, comme actuellement, que **lorsque le taux de la taxe est uniforme sur le territoire d'un syndicat** exerçant la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique

¹ Cette seconde partie de l'amendement n° 2 est satisfaite par le texte adopté par la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et n'a donc pas été déposée au service de la séance.

d'électricité (ou du département exerçant cette responsabilité), **le redevable l'acquitte sans frais de déclaration ou de versement.**

Il s'agit d'une mesure logique, l'unicité de taux assurant une **simplicité de gestion** aux fournisseurs d'électricité, qui ne sera en aucune façon remise en cause par la réforme.

Amendement n° 3

ARTICLE 12

I.- Après l'alinéa 47

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« A compter de 2012, ce tarif est indexé, chaque année, sur la prévision de l'indice des prix à la consommation hors tabac retenue dans le projet de loi de finances de l'année.

II.- Alinéa 49

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

A compter de 2012, ce tarif est indexé, chaque année, sur la prévision de l'indice des prix à la consommation hors tabac retenue dans le projet de loi de finances de l'année.

OBJET

Cet amendement propose **d'indexer sur l'inflation le tarif** de la taxe communale et de la taxe départementale sur la consommation finale d'électricité.

En effet, même si la réforme est conçue de sorte que la très grande majorité des collectivités retrouvent, en 2011, le produit que les actuelles taxes locales sur l'électricité leur rapporteront en 2010, **la transformation de ces taxes en accises fait perdre aux collectivités la « composante prix » de leur assiette.**

Or, les forts besoins d'investissements du parc français de production d'électricité rendent très probable un réel dynamisme du prix de l'électricité à moyen et à long terme.

Une indexation sur l'inflation du tarif des nouvelles taxes apparaît donc comme une compensation *a minima* du manque à gagner que subiront les collectivités du fait de la réforme.

Amendement n° 4¹

ARTICLE 12

Alinéa 141

Après les mots :

Un décret détermine

insérer les mots :

la notion de puissance utilisée pour déterminer le tarif de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité, de la taxe départementale sur la consommation finale d'électricité et de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité ainsi que

OBJET

Cet amendement propose que le décret d'application de cet article précise la notion de puissance souscrite, dont dépend la définition des tarifs des taxes sur la consommation finale d'électricité.

Amendement n° 5

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 14

Après l'article 14, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I.- L'article L. 5424-1 du code du travail est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« 6° Les salariés des entreprises de la branche professionnelle des industries électriques et gazières soumis au statut national du personnel des industries électriques et gazières. »

II.- Au quatrième alinéa (2°) de l'article L. 5424-2 du même code, les mots : « et 4° » sont remplacés par les mots : « , 4° et 6° ».

¹ Cet amendement a été inséré dans le texte adopté par la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et n'a donc pas été déposé au service de la séance.

III.- La perte de recette résultant pour les organismes de sécurité sociale des I et II ci-dessus est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

OBJET

Cet amendement a pour objet de **permettre aux entreprises du secteur des industries électriques et gazières (IEG) d'opter**, de manière irrévocable, **pour le régime spécifique d'assurance-chômage** applicable notamment aux entreprises détenues majoritairement par l'Etat, pour leurs salariés relevant du statut des IEG.

Ce régime permet aux employeurs d'être leur propre assureur en matière d'assurance chômage et, s'ils le souhaitent, de conclure avec l'UNEDIC une convention pour la gestion des prestations. Ainsi, selon une convention conclue en 1968 entre l'UNEDIC d'une part, et EDF et Gaz de France d'autre part, ces entreprises payent à l'UNEDIC des montants forfaitaires pour l'indemnisation de leurs anciens salariés inscrits à l'assurance-chômage. De plus, les salariés de ces entreprises cotisent au Fonds de solidarité, au travers de la contribution exceptionnelle de solidarité, au taux de 1 %.

Depuis 1969, le régime est ouvert à l'ensemble des entreprises de la branche, pour leur personnel sous statut IEG, que ces entreprises soient publiques ou non.

Or, par une instruction du 2 novembre 2009, **l'UNEDIC, constatant que le capital de GDF Suez n'était plus à majorité publique, a « remis en cause » la convention de 1968**, à compter du 1^{er} septembre 2010.

Le présent amendement vise, au contraire, à **maintenir le régime actuel pour les employeurs de la branche qui le souhaitent**, ce que justifie **la très grande stabilité de l'emploi pour l'ensemble des salariés relevant du statut des IEG**, que leur société soit à capitaux publics ou privés.