



N° 1668

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 juin 2004.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE LOI (n° 1613) *relatif au service public de l'électricité et du gaz et aux
entreprises électriques et gazières,*

PAR M. BERNARD CARAYON,

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.– LE CONTEXTE DE LIBÉRALISATION DES MARCHES DE L'ELECTRICITE ET DU GAZ	7
A.– LE MARCHE DE L'ELECTRICITE	7
B.– LE MARCHE DU GAZ.....	9
II.– UN CHANGEMENT DE STATUT NECESSAIRE	11
A.– LA NECESSITE DE REpondre A DEUX IMPERATIFS	11
1.– Les enjeux économiques et financiers.....	11
2.– L'obligation juridique	15
B.– LA GARANTIE D'UNE PARTICIPATION MAJORITAIRE DE L'ETAT.....	16
III.– UNE REFORME INDISPENSABLE DU MODE FINANCEMENT DES RETRAITES	17
A.– UN REGIME DE RETRAITE DONT LE MODE DE FINANCEMENT RISQUE DE COMPROMETTRE LA COMPETITIVITE DES GROUPES ENERGETIQUES FRANÇAIS	17
1.– Un régime généreux	17
2.– Un mode de financement appelé à évoluer	19
B.– UNE REFORME AMBITIEUSE	21
1.– Un dispositif complexe	21
2.– La création d'une Contribution tarifaire au profit de la Caisse nationale des industries électriques et gazières.....	24
EXAMEN EN COMMISSION	31
AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION	43
ANNEXE : RELEVÉ DE CONCLUSIONS DES PARTENAIRES SOCIAUX DU 9 DECEMBRE 2002	45

INTRODUCTION

« Nous avons effectivement radicalement changé. Nous avons essayé de créer un véritable partenariat gouvernement-affaires afin de faire face aux opportunités internationales. Jusque-là, les États-Unis s'étaient empêtrés dans un interminable débat idéologique à propos du rôle du gouvernement vis-à-vis du secteur privé. ».

Cet appel au changement lancé par Ron Brown, Secrétaire du commerce de Bill Clinton, en 1995 ⁽¹⁾, doit désormais s'appliquer à la France. Il convient en effet, face aux nouveaux enjeux économiques, de dépasser les clivages traditionnels et d'instaurer un véritable partenariat entre le secteur public et le secteur privé.

Le présent projet de loi s'inscrit dans cette logique.

Il intervient dans un contexte d'ouverture progressive à la concurrence des marchés énergétiques initiée par les directives européennes de 1996 s'agissant de l'électricité et de 1998 concernant le gaz et alors que, à la suite du débat national sur la politique énergétique organisé en 2003, le Parlement examine le projet de loi d'orientation sur l'énergie, qui définit des choix stratégiques pour l'avenir de la France.

En tant que bien de première nécessité et ressource indispensable au développement de l'économie, l'énergie ne peut en effet être considérée comme un bien comme un autre. Le secteur de l'énergie constitue un marché stratégique où les critères de choix qui prévalent ne sont pas exclusivement ceux de l'économie libérale, mais également ceux liés à la puissance et à l'influence. La définition de la politique énergétique doit par conséquent demeurer du ressort de l'État, en collaboration étroite avec les entreprises concernées.

En outre, nos champions nationaux, Électricité de France et Gaz de France, doivent pouvoir disposer, dans un environnement compétitif accru, des moyens pour affronter à armes égales leurs concurrents.

Aussi, le présent projet a-t-il notamment pour objet de permettre à ces entreprises de se développer tout en garantissant le respect des missions et obligations de service public. Il prévoit en particulier le changement de statut d'EDF et de Gaz de France et préserve le statut des personnels des industries électriques et gazières, en particulier le régime de retraite, qui demeure un régime spécial, dont il assure la pérennité en modifiant son mode de financement.

S'en remettant pour l'examen approfondi de l'ensemble du projet de loi à votre commission des Affaires économiques, le présent avis se concentrera sur les articles rentrant dans le champ de compétence de votre commission des Finances, c'est-à-dire les articles 16 et 22.

(1) *Politique internationale*, n° 69.

I.- LE CONTEXTE DE LIBÉRALISATION DES MARCHES DE L'ELECTRICITE ET DU GAZ

Le présent projet de loi intervient dans un contexte d'ouverture progressive à la concurrence des marchés de l'électricité et du gaz. Ce processus, initié au niveau européen, est engagé depuis 1996 s'agissant de l'électricité et 1998 pour le gaz.

A.- LE MARCHE DE L'ELECTRICITE

L'ouverture du marché de l'électricité est conçue de manière différente selon qu'il s'agit des activités de production et d'importation de l'électricité ou de celles de transport et de distribution.

Dans le premier cas, la libéralisation de la production d'électricité implique l'entrée sur le marché de nouveaux producteurs d'électricité face à l'opérateur historique. Elle se traduit par l'abolition du monopole légal sur la production d'électricité, afin de permettre à des opérateurs de construire et gérer de nouvelles installations de production et concurrencer le producteur dominant.

En revanche, en ce qui concerne la libéralisation des activités de transport et de distribution d'électricité, l'introduction de la concurrence est plus difficile à mettre en œuvre en raison du caractère économiquement induplicable des réseaux électriques, c'est-à-dire, en d'autres termes, du caractère irréversible de monopole naturel de ces infrastructures. Compte tenu de l'impossibilité d'introduire la concurrence dans ces activités en permettant à tout concurrent de créer de nouveaux réseaux électriques parallèles, une approche spécifique des activités de transport et de distribution d'électricité a dû être développée. Celle-ci se traduit par la mise à disposition des réseaux électriques au profit des opérateurs par les gestionnaires ou propriétaires de ces réseaux et la garantie d'un droit d'accès aux réseaux.

La première directive européenne instituant l'ouverture du marché de l'électricité est la directive n° 96/92/CE du 19 décembre 1996.

Elle prévoit une ouverture progressive du marché en fonction d'un seuil de consommation par site de consommation. Le mode de détermination du degré d'ouverture du marché, assez complexe, a pour objet de déterminer un pourcentage d'ouverture européen en fonction de la consommation des clients consommant plus de 40 GWh de 1997 à 1999, puis de 20 GWh de 2000 à 2002 et enfin de 9 GWh de 2003 à 2005.

Cette première directive a été transposée en droit français par la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité. Celle-ci organise la libéralisation du secteur électrique sur le principe d'une coexistence entre des activités qui demeurent des

monopoles, comme le transport et la distribution d'électricité, et d'autres, ouvertes en partie à la concurrence, telles que la production, l'exportation et l'importation d'électricité. Elle prévoit ainsi :

- l'accès des tiers aux réseaux réglementés par la création d'une entité autonome au sein d'EDF, le réseau de transport de l'électricité, chargé de gérer les lignes à haute et très haute tension ;
- la séparation comptable des activités de production, de transport et de distribution et des autres activités ;
- un mécanisme de compensation des charges de service public de l'électricité ;
- un régime d'autorisations et d'appels d'offres pour la production ;
- la création d'une autorité de régulation indépendante, la Commission de régulation de l'électricité (CRE) ;
- la possibilité, pour les consommateurs « éligibles » de se procurer librement de l'électricité auprès du producteur de leur choix.

Le seuil d'éligibilité a été fixé dans un premier temps à 16 gigawattheures (GWh), ce qui a entraîné une ouverture du marché à hauteur de 28 % (1.600 sites concernés), puis abaissé à 7 GWh par le décret n° 2003-100 du 5 février 2003, ce qui a porté le taux d'ouverture à 33 % du marché (3.000 sites).

Aujourd'hui, près de 3.500 clients éligibles peuvent choisir librement leur fournisseur d'électricité. Ils représentent une consommation d'environ 145 TWh, soit 34,5 % de la consommation finale française. La fourniture des pertes du réseau de transport a également été progressivement ouverte à la concurrence, ce qui, avec la prise en compte de l'éligibilité des distributeurs non nationalisés, porte le degré d'ouverture du marché français à 37 %.

La loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie complète le dispositif prévu par la loi du 10 août 2000. Elle modifie en particulier le mécanisme de compensation des charges de service public en intégrant dans l'assiette de compensation les coûts supportés par les distributeurs d'électricité en raison de la mise en oeuvre des mécanismes d'aide à la fourniture d'électricité qu'elle prévoit, en simplifiant les mécanismes de recouvrement des charges et, enfin, en encadrant l'évolution du montant des charges.

La seconde directive n° 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité prévoit une ouverture à la concurrence du marché de l'électricité pour tous les clients non résidentiels à partir du 1^{er} juillet 2004 au plus tard et, pour tous les clients, à partir du 1^{er} juillet 2007. Ainsi, le nombre de clients éligibles va passer cette année de 3.000 à 3,5 millions (ce qui correspond à une ouverture du marché à hauteur de 70 %), puis à 30 millions le 1^{er} juillet 2007.

B.— LE MARCHÉ DU GAZ

La libéralisation du marché gazier européen a été initiée au niveau communautaire par l'adoption de la directive n° 98/30/CE du 22 juin 1998, qui prévoit une ouverture progressive du secteur, encadrée par les règles suivantes : création de mécanismes de régulation, choix entre accès régulé et négocié aux réseaux, séparation comptable des activités de transport, de distribution, de stockage et des activités non gazières.

La loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie a transposé cette directive en droit français. Cette loi marque pour le secteur gazier français une étape importante puisqu'elle fixe les nouvelles règles du jeu dans le contexte de la libéralisation progressive et maîtrisée du marché. Elle se fonde sur trois principes : la liberté d'accès au marché gazier français, une régulation efficace et un service public du gaz renforcé.

En ce qui concerne la liberté d'accès au marché gazier, la loi donne la possibilité de choisir librement son fournisseur de gaz naturel aux clients industriels dits « éligibles » qu'elle définit, c'est-à-dire aux clients dont la consommation excède pour un site donné un certain seuil fixé par décret. Il s'agit tout d'abord des sites d'entreprises qui consomment plus de 237 GWh/an, seuil abaissé le 10 août dernier à 83 GWh/an. Les autres clients éligibles sont les producteurs d'électricité, la majorité des 17 distributeurs non nationalisés, les 5 nouvelles entreprises de distribution agréées depuis 2001. Sont également concernées les distributions de Gaz de France pour leurs clients éligibles. Ainsi, aujourd'hui, environ 650 clients sont éligibles.

S'agissant de la régulation du secteur, la France est allée plus loin que ne l'imposait la directive de 1998. Elle a même anticipé les exigences de la directive de juin 2003 en se dotant d'une autorité de régulation du secteur gazier : la Commission de Régulation de l'Électricité rebaptisée par la loi du 3 janvier 2003 Commission de Régulation de l'Énergie (CRE). Cette autorité indépendante a ainsi vu ses missions élargies. Les compétences de la CRE en matière gazière sont largement calquées sur celles qu'elle détenait déjà en matière électrique. Celle-ci partage avec l'État des compétences en matière comptable et tarifaire et se voit chargée de régler tout litige relatif à l'accès aux réseaux gaziers.

Ainsi, la loi du 3 janvier 2003 confie à l'État la fixation des tarifs d'accès aux réseaux de transport et de distribution après proposition de la CRE, et celle des tarifs de vente de gaz aux clients non éligibles après un simple avis de la CRE. Toutefois, afin de garantir le maintien d'un réseau d'infrastructures de qualité, adapté à une demande de gaz en forte croissance, la loi prévoit la possibilité pour les opérateurs désireux de développer de nouvelles infrastructures de déroger aux tarifs de transport fixés par l'État pour l'accès à ces seules infrastructures.

La loi impose également aux opérateurs l'obligation de procéder à une séparation comptable des activités de transport, de distribution et de stockage afin de permettre à la CRE de vérifier l'absence de pratique anti-concurrentielle ou de subventions croisées entre les activités en monopole et celles ouvertes à la concurrence.

En ce qui concerne les obligations de service public, les dispositions de la loi du 3 janvier 2003 portent principalement sur quatre points : la garantie de sécurité d'approvisionnement, la continuité de fourniture, des différences de tarifs qui ne pourront désormais excéder les différences relatives aux coûts de raccordement des distributions au réseau de transport de gaz naturel et, enfin, la solidarité avec les plus démunis et la sécurité des personnes et des installations intérieures. La loi prévoit enfin des obligations générales en matière de protection de l'environnement, de sécurité des réseaux, de qualité et de sécurité des produits.

Le marché français du gaz est actuellement ouvert à hauteur de 28 %.

Une nouvelle directive sur le marché intérieur du gaz a été adoptée au printemps 2003. Il s'agit de la directive n° 2003/55/CE du 26 juin 2003 qui abroge la précédente directive. Elle doit être transposée au plus tard le 1^{er} juillet 2004. Ses dispositions essentielles concernent, d'une part, le calendrier d'ouverture du marché et, d'autre part, les mesures d'accompagnement, dites « qualitatives », de cette ouverture, destinées à garantir un exercice effectif de la concurrence pour tous les consommateurs.

La directive a fixé l'ouverture du marché du gaz aux consommateurs « autres que les ménages » au 1^{er} juillet 2004 et l'ouverture totale du marché pour l'ensemble des consommateurs au 1^{er} juillet 2007. La première phase d'ouverture, cette année, devrait représenter environ 65 % du marché du gaz, soit environ 500.000 clients. En 2007, ce sont près de 10 millions de sites qui devraient être éligibles.

Les mesures d'accompagnement concernent la protection des consommateurs, notamment des plus vulnérables ; la séparation juridique, et non plus seulement comptable, des activités de gestion de réseau au sein des entreprises intégrées ; la généralisation de conditions d'accès réglementées des tiers aux réseaux de gaz naturel (la directive actuelle prévoit la possibilité d'un accès négocié), y compris pour le transit de gaz ; l'instauration du principe d'un droit d'accès des tiers aux stockages de gaz naturel et la création d'une autorité de régulation. La première directive n'avait en effet pas imposé la mise en place d'un régulateur spécialisé.

La séparation juridique des activités de distribution, prévue pour le 1^{er} juillet 2007, n'est plus considérée comme une condition *sine qua non* de la réalisation d'un marché ouvert. Par ailleurs, le choix est laissé aux États membres d'instaurer un accès des tiers aux stockages négocié ou régulé.

II.– UN CHANGEMENT DE STATUT NECESSAIRE

Avec EDF et Gaz de France, l'État dispose de deux grandes entreprises de dimension mondiale, dont les principaux atouts - le savoir-faire technique et la qualité du personnel - sont reconnus et enviés. Tout en continuant bien évidemment à assurer ses missions de service public de manière équitable et solidaire sur l'ensemble du territoire national, EDF et Gaz de France doivent être dotées des mêmes armes que les entreprises européennes concurrentes, afin de tirer pleinement profit de l'ouverture des marchés énergétiques et accroître leur compétitivité industrielle.

Afin de permettre aux entreprises de nouer les alliances nécessaires et de développer leur stratégie, tout en assurant le respect des exigences du service public, la forme juridique d'EDF et de Gaz de France doit être modifiée, laissant la possibilité pour l'avenir d'une ouverture de leur capital. Le Gouvernement a donc chargé les présidents d'EDF et de Gaz de France de préparer des propositions, après une large consultation incluant les syndicats, les élus et les consommateurs.

Le changement de statut proposé par l'article 22 du présent projet s'inscrit dans cette perspective. Il est ainsi prévu qu'EDF et Gaz de France, qui sont actuellement des établissements publics à caractère industriel et commercial, deviennent des sociétés anonymes, dont le capital est majoritairement détenu par l'État.

A.– LA NECESSITE DE REPONDRE A DEUX IMPERATIFS

Le changement de statut d'EDF et de Gaz de France apparaît indispensable au développement stratégique et à la pérennité de ces entreprises. Il est en outre imposé par nos engagements communautaires.

1.– Les enjeux économiques et financiers

EDF et Gaz de France constituent deux entreprises leaders sur leurs marchés respectifs.

Ainsi, EDF, leader dans la production et la distribution d'électricité, gère une puissance installée de près de 122,6 GWe. Premier exportateur européen, le groupe fournit énergies et services à 41,6 millions de clients dans le monde, dont 35,6 millions en Europe. Comportant 167.309 salariés, EDF réalise un chiffre d'affaires de l'ordre de 45 milliards d'euros.

Gaz de France, leader dans le stockage et dans les services en Europe, est le 4^{ème} acheteur mondial, le premier importateur de gaz naturel liquéfié en Europe et l'opérateur du premier réseau de transport en Europe. Employant plus de 38.000 personnes, le groupe réalise un chiffre d'affaires d'environ 16,5 milliards d'euros.

Les positions dominantes d'EDF et de Gaz de France sur le marché intérieur risquent d'être remises en cause par l'ouverture, dans un premier temps, à partir du 1^{er} juillet prochain, des marchés de l'électricité et du gaz aux clients non-résidentiels, c'est-à-dire à ceux dont la consommation d'énergie est destinée à des usages autres que domestiques (collectivités locales et professionnels), puis, dans un second temps, par leur ouverture totale, prévue pour le 1^{er} juillet 2007.

Les premiers résultats du processus d'ouverture des marchés montrent que la disparition du monopole entraîne, en moyenne, dans les deux années suivantes, une perte d'environ 20 % de parts des marchés éligibles à la concurrence. Ainsi, la part de marché d'EDF s'agissant des clients éligibles est passée de 97,6 % en 2000 à 83,2 % en 2002. Les pertes seraient évaluées, pour Gaz de France, à 20 % à la fin de l'année 2002.

Le risque de perte de position dominante est d'autant plus grand que le marché est saturé. Ainsi, dans le cas de l'électricité, en raison de la décline croissante de l'intensité énergétique de la croissance, le taux annuel de progression de la consommation d'électricité en France ne devrait pas dépasser 1 % entre 1998 et 2010 et 0,1 à 1 % d'ici 2020, contre 8 % entre 1973 et 1998. EDF devra par conséquent partager un marché qui ne progresse pas.

Aussi, dans ce contexte d'ouverture à la concurrence des marchés énergétiques, où il apparaît plus que jamais nécessaire de donner à nos champions nationaux les moyens d'assurer leur développement à armes égales avec leurs concurrents et de devenir des acteurs mondiaux majeurs, le Premier ministre a annoncé, dans son discours de politique générale du 3 juillet 2002, une ouverture progressive du capital d'EDF et de Gaz de France. L'article 22 du présent projet s'inscrit dans cette perspective en organisant le changement de statut d'EDF et de Gaz de France.

Cette évolution importante dans la vie de ces entreprises est nécessaire pour leur permettre de faire face à plusieurs défis.

Le premier défi est d'ordre financier. En effet, le secteur de l'énergie présente la caractéristique d'être fortement capitalistique. En outre, la restructuration dont il fait l'objet au niveau européen depuis plusieurs années oblige les entreprises à disposer de moyens financiers importants pour pouvoir participer à l'émergence de véritables groupes énergétiques européens. Ainsi, Gaz de France a présenté un projet industriel et social, qui devrait mobiliser, en investissements et acquisitions, plus de 16 milliards d'euros dans les quatre prochaines années. Pour conserver une structure financière équilibrée et un endettement raisonnable, il lui est indispensable de pouvoir augmenter ses fonds propres. À cet égard, il convient de souligner que Gaz de France et EDF n'ont pas exactement les mêmes objectifs stratégiques, dans la mesure où EDF a déjà réalisé de nombreuses acquisitions à l'étranger et dispose d'une position forte, tandis que Gaz de France doit poursuivre son expansion.

Le développement nécessaire d'EDF et de Gaz de France suppose une augmentation de leurs fonds propres d'une ampleur telle que l'État ne peut leur apporter ⁽¹⁾. Ce facteur est aggravé dans le cas d'EDF par la forte dégradation de la structure bilantielle de l'entreprise liée aux opérations de diversification internationale.

L'appel aux marchés financiers devrait permettre de renforcer le bilan de ces entreprises engagées dans un mouvement de concentration au niveau européen et de disposer de moyens financiers nécessaires à leur développement et à la réalisation de leur projet industriel.

Par ailleurs, il convient de souligner que la détention à 100 % du capital d'EDF et de Gaz de France par l'État constitue un handicap pour leur développement européen, certains pays, comme l'Italie ou l'Espagne, adoptant des lois dont l'objet est d'entraver l'exercice des droits de votes de ces entreprises.

Enfin, des raisons d'ordre économique et stratégique justifient le changement de statut. En effet, l'abandon du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial permet de supprimer le principe de spécialité qui y est attaché.

Le principe de spécialité signifie que la personne morale, dont la création a été justifiée par la mission qui lui a été confiée, n'a pas de compétence générale au-delà de cette mission. Les établissements publics EDF et Gaz de France ne peuvent donc diversifier leurs activités. Pour déterminer la nature des activités confiées à l'établissement, il convient de se reporter à ses règles constitutives, telles qu'elles ont été définies, dans le cas présent, par la loi. Depuis la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, EDF et Gaz de France ont pour objet principal de produire, transporter, distribuer, importer et exporter, l'une, de l'électricité, l'autre, du gaz.

L'application de ce principe a toutefois fait l'objet d'un certain assouplissement au cours de ces dernières années.

Dans son avis du 7 juillet 1994 relatif à EDF et Gaz de France, le Conseil d'État a ainsi précisé que le principe de spécialité ne s'opposait pas à ce qu'un EPIC se livre à d'autres activités économiques à condition, d'une part, que ces activités annexes constituent « *techniquement et commercialement le complément normal de la mission principale* » de l'EPIC et, d'autre part, qu'elles soient à la fois « *d'intérêt général et directement utiles à l'établissement public* ».

(1) Une des conséquences du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial est l'absence de répartition du capital en actions. L'équivalent des fonds propres est représenté par une dotation en capital apportée par l'État.

En application de ces règles, le Conseil d'État a autorisé les deux EPIC à s'introduire sur le marché de l'ingénierie, du traitement des déchets et, s'agissant d'EDF, de l'éclairage public. Mais, il a exclu que ces établissements puissent exercer des activités dans le domaine des réseaux câblés, de la télésurveillance, ou encore de la collecte et de la mise en décharge des déchets.

Des tempéraments ont également été apportés par le législateur. Ainsi, la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité a ouvert à EDF la possibilité d'exercer des activités complémentaires nouvelles afin de la mettre en situation de concurrence équitable par rapport à ses concurrents. EDF peut ainsi proposer aux clients éligibles, par le biais de filiales ou de participations, une offre globale de prestations techniques ou commerciales accompagnant la fourniture d'électricité. En revanche, l'entreprise ne peut offrir aux clients non éligibles que des prestations de conseil pour promouvoir la demande en électricité.

Toutefois, les assouplissements apportés au principe de spécialité se heurtent nécessairement à des limites. Force est de constater que ce principe n'est plus adapté à l'évolution du contexte concurrentiel et aux exigences accrues des consommateurs, en particulier de la demande croissante d'offre intégrée.

M. François Ailleret, ancien président d'EDF International, avait ainsi indiqué, lors de son audition du 29 avril 2003 réalisée par la commission d'enquête parlementaire relative aux entreprises publiques et à l'État actionnaire, que, dans la perspective de l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité, « *il convenait de rechercher de nouveaux domaines de développement, [...] en essayant de trouver d'autres métiers en France, mais le principe de spécialité nous a quasiment bloqués* ». De même, M. François Roussely, président d'EDF, avait estimé, lors de son audition par la même commission, que les possibilités limitées de diversification sectorielle pouvaient nuire au bon développement de l'entreprise.

D'ailleurs, l'entrave à la diversification sectorielle que constitue le principe de spécialité a pu conduire, dans le cas d'EDF, à une stratégie de diversification géographique quelque peu hasardeuse.

Le développement de nos champions nationaux face à leurs concurrents européens se trouve donc freiné par le principe de spécialité. Il convient de les libérer de ce carcan, afin qu'ils puissent affronter à armes égales leurs concurrents. Le changement de statut s'inscrit dans cette perspective.

2.– L'obligation juridique

La transformation en société anonyme répond également à une obligation communautaire. En effet, la Commission européenne, dans sa décision rendue le 16 décembre 2003 à propos d'EDF, a estimé qu'il existait une garantie implicite de l'État, liée au statut d'EPIC, contraire à l'article 87⁽¹⁾ du Traité instituant les Communautés européennes. La Commission a indiqué qu'il convenait, par conséquent, de supprimer la garantie illimitée dont bénéficiait EDF et de soumettre cette dernière au droit commun des procédures collectives.

EDF et Gaz de France ont été créées par la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 relative à la nationalisation de l'électricité et du gaz sous la forme d'établissement public à caractère industriel et commercial. Or, les personnes morales de droit public, dont les EPIC, ne sont pas soumises au droit commun relatif au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises en difficultés. L'inapplicabilité des procédures d'insolvabilité et de faillite aux personnes morales de droit public découle en effet du principe général d'insaisissabilité des biens des personnes publiques reconnu par la jurisprudence française depuis la fin du XIX^{ème} siècle⁽²⁾.

La Commission considère que « *l'impossibilité pour EDF d'être soumise à une procédure de redressement ou de liquidation judiciaires, et, par conséquent, de faire faillite, équivaut à une garantie générale portant sur l'ensemble des engagements de l'entreprise* ».

Si, en raison de son statut, EDF ne peut faire faillite, ses engagements ne présentent aucun risque d'insolvabilité. Elle bénéficie dès lors d'un « rating » de très bon niveau et peut donc emprunter dans des conditions plus favorables sur les marchés financiers internationaux.

La Commission européenne en conclut que la garantie de l'État, couvrant toutes les activités d'EDF et illimitée dans le temps, est disproportionnée et crée une distorsion de concurrence contraire aux principes communautaires.

Il convient par conséquent de soumettre EDF, mais également Gaz de France, au droit commun des faillites, ce qui suppose leur changement de statut.

(1) *L'article 87 dispose que « sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».*

(2) *Tribunal des conflits, Association syndicale du canal de Gignac, 9 décembre 1899 ; Cour de cassation, civ. Ière, Bureau de recherches géologiques et minières « BRGM Société Lloyd Continental », 21 décembre 1987 ; Cour d'appel de Paris, Sté PDG et B., 15 février 1991.*

B.— LA GARANTIE D'UNE PARTICIPATION MAJORITAIRE DE L'ÉTAT

« *Pour conjurer la danger mortel de la torpeur qui paralyse, il faut organiser, de manière urgente, de nouvelles solidarités public-privé. Pour se prémunir, certes, mais aussi et surtout pour agir. Solidairement.* »⁽¹⁾. Cette idée de nouvelles solidarités entre le public et le privé doit désormais guider la réflexion stratégique dans le domaine économique. En effet, il s'agit de dépasser les méfiances réciproques dans un environnement concurrentiel de plus en plus exigeant.

Le présent projet de loi s'inscrit dans cette perspective.

Il est ainsi prévu qu'EDF et Gaz de France resteront majoritairement publiques puisque leur capital sera détenu à plus de 50 % par l'État. Compte tenu de l'importance de ces deux entreprises pour la mise en œuvre de la politique énergétique de la France, et en particulier de la composante nucléaire d'EDF, elles doivent en effet rester majoritairement détenues par l'État, qui doit continuer à contribuer à définir, en liaison avec celles-ci, leurs orientations stratégiques.

Le secteur de l'énergie n'est pas un domaine économique comme les autres. Il constitue un marché stratégique où les critères de choix qui prévalent ne sont pas exclusivement ceux de l'économie libérale mais également ceux liés à la puissance et à l'influence. La définition de la stratégie doit donc rester du ressort de l'État, parce qu'il est seul capable de faire la synthèse entre les différentes exigences, même si cette stratégie doit naturellement s'adosser aux expertises des entreprises concernées.

Toutefois l'ampleur des enjeux, en particulier ceux liés à la filière nucléaire civile et militaire développée depuis 1945, exige que les actionnaires privés de ces entreprises ne puissent disposer d'une minorité de blocage. Par conséquent, il serait souhaitable que l'État détienne plus des deux tiers du capital des deux groupes énergétiques. Le pourcentage de détention de l'État pourrait ainsi être porté à 70 %. Tel est l'objet d'un amendement adopté votre Commission.

Par ailleurs, il convient de souligner qu'EDF et Gaz de France demeureront soumises aux dispositions relatives aux entreprises publiques, en particulier à la loi du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du service public.

(1) *Arnaud Tessier, président de l'Association des anciens élèves de l'ENA, Jean-Luc Allavena, président de l'Association du groupe HEC et Pierre-Henri Gourgeon, président de l'Association des anciens élèves de l'École polytechnique, Les Échos, 18 et 19 avril 2003.*

III.- UNE REFORME INDISPENSABLE DU MODE FINANCEMENT DES RETRAITES

Le maintien du régime spécial de retraite des industries électriques et gazières, inscrit en tête de l'accord social signé en janvier 2003 par les entreprises et trois syndicats, suppose une réforme de son mode de financement.

A.- UN REGIME DE RETRAITE DONT LE MODE DE FINANCEMENT RISQUE DE COMPROMETTRE LA COMPETITIVITE DES GROUPES ENERGETIQUES FRANÇAIS

Le personnel de la branche professionnelle des industries électriques et gazières bénéficie d'un régime de retraite généreux, dont le système de financement n'est plus adapté à l'environnement économique et juridique actuel.

1.- Un régime généreux

Le régime de retraite du personnel des industries électriques et gazières (IEG) est un régime obligatoire et spécial au sens de l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale.

L'instauration d'un régime particulier, justifié par la spécificité des métiers et les contraintes de la profession, trouve son fondement dans la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, qui prévoit, dans son article 47 modifié, l'assujettissement obligatoire des personnels des IEG à un statut national unique fixé par décret. Le statut national du personnel des IEG, approuvé par le décret n° 46-1541 du 22 juin 1946, fixe les principales règles du régime spécial de retraite. Concernant tout d'abord le personnel d'EDF et de Gaz de France, il a été étendu aux entreprises de production, de transport et de distribution exclues de la vague de nationalisation, les distributeurs non nationalisés, par un décret du 4 janvier 1959, puis à la Caisse nationale de l'énergie en 1954 et, enfin, aux entreprises de production et de distribution d'électricité des départements d'outre-mer en 1975.

Ainsi, ce régime s'applique de manière obligatoire au personnel de toute entreprise, actuelle comme future, de production, de transport et de distribution d'électricité et de gaz naturel installée sur le territoire français. Il couvre aujourd'hui le secteur nationalisé (EDF et Gaz de France) et les distributeurs non nationalisés. Ces derniers, de l'ordre de 150, représentent 5 % du marché énergétique et sont constitués sous des formes juridiques très variées (régies municipales, régies syndicales, sociétés d'économie mixte, établissements publics, sociétés d'intérêt collectif agricole d'électricité – SICAE - et sociétés anonymes). Au total, le régime spécial de retraite des IEG concerne 150.000 salariés actifs et 140.000 inactifs, se répartissant entre 100.000 retraités de droits directs et 40.000 titulaires de droits dérivés (pensions de reversion et d'orphelin).

Le régime de retraite du personnel des industries électriques et gazières présente de fortes particularités à plusieurs titres.

Tout d'abord, il s'avère être généreux par rapport au régime général. En effet, les pensions représentent 75 % du dernier salaire hors prime pour 37,5 années de cotisations et l'âge de la retraite est fixé à 60 ans pour les agents en catégorie « sédentaire » et 55 ans pour ceux en catégorie « active », c'est-à-dire ceux réalisant des travaux pénibles. Des bonifications pour enfants sont attribuées aux mères de familles, celles ayant élevé au moins trois enfants peuvent partir en retraite sans condition d'âge. Une majoration de pension est également prévue pour les familles d'au moins trois enfants (10 % pour trois enfants plus 5 % par enfant supplémentaire). Du fait de l'existence d'un certain nombre de mécanismes de bonification, l'âge moyen de départ en retraite constaté est de 55,4 ans et près de 90 % des départs en retraite interviennent avant l'âge de 60 ans.

Le financement du régime des IEG est assuré par les cotisations des salariés et par une contribution d'équilibre des entreprises de la branche. La cotisation des salariés est fixée à 7,85 % du salaire hors primes. La contribution des entreprises a pour objet d'équilibrer chaque année les charges de retraite. En 2001, elle représentait, pour les seules charges de retraite (hors charges des compensations démographiques avec les autres régimes de retraite) 54 % des rémunérations principales hors primes. Ce taux est de l'ordre de 58 % si l'on inclut les charges de la compensation démographique généralisée et de la surcompensation entre les régimes spéciaux, pour lesquelles le régime spécial des IEG est contributeur à hauteur d'environ 170 millions d'euros par an. En 2002, le montant des cotisations salariales s'élevait à 330 millions d'euros et la contribution d'équilibre était de l'ordre de 2,4 milliards d'euros, la masse des retraites payables étant alors de 2,7 milliards d'euros.

Ce régime spécial présente la particularité d'être géré, pour l'ensemble des IEG, par « IEG Pensions », service commun à EDF et Gaz de France, qui liquide les retraites, reçoit les cotisations et verse les pensions. En application de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité transposant la directive européenne sur l'électricité et du décret n° 2002-1467 du 12 décembre 2002, il a été procédé à une clarification des règles comptables propres à la gestion actuelle du régime spécial de retraite des industries électriques et gazières, qui fait désormais l'objet d'une comptabilisation identifiée au sein de la comptabilité d'EDF.

Il résulte du dispositif actuel que les entreprises de la branche assurent de manière collective, chaque année, l'équilibre du financement du régime, sans que les charges futures ne soient véritablement prises en compte. Certes, EDF a versé, entre 1999 et 2003 un montant de 3,5 milliards d'euros à une structure externe d'assurance et Gaz de France a souscrit auprès de diverses compagnies d'assurance des contrats de couverture des retraites et des indemnités de fin de carrière dont la valeur s'élève à 1,68 milliard d'euros au 31 décembre 2003. Mais, aucune provision comptable à la mesure des enjeux n'a été passée.

À l'exception de dotations versées par EDF à une structure externe d'assurance pour un montant de 3,5 milliards d'euros entre 1999 et 2003, les engagements accumulés n'ont fait l'objet d'aucune provision comptable.

2.– Un mode de financement appelé à évoluer

Le régime de retraite des IEG doit évoluer pour répondre à des impératifs d'ordre économique, juridique et comptable.

Tout d'abord, le régime spécial de retraite doit faire face à une évolution démographique défavorable. Alors qu'en 1949 il y avait plus de 4 actifs pour un retraité, cette proportion est aujourd'hui de 1,6 et il est probable qu'il y aura dans quelques années plus de retraités que d'actifs. Selon les prévisions, ce rapport serait de 1,1 en 2010 et deviendrait inférieur à 1 en 2020.

Dans la mesure où la cotisation à la charge des salariés a peu évolué, la contribution d'équilibre apportée par les entreprises a fortement crû, passant d'un équivalent de 6 % de la masse salariale des actifs en 1946 à environ 60 % aujourd'hui. La charge des pensions devrait être égale pour les entreprises à celle des rémunérations principales à l'horizon de 2020, le nombre des retraités passant de 105.000 aujourd'hui à 131.000 à cette date. S'agissant plus particulièrement d'EDF, les études montrent que les charges de retraite pourraient atteindre 88 % de la masse salariale en 2020 et plus de 100 % en 2040. Une telle situation risquerait de compromettre l'existence même du groupe dès lors que ses principaux concurrents européens échapperaient aux contraintes du régime pour leurs activités en France.

Ensuite, le passage aux normes comptables internationales exige une évolution du système. Il résulte de l'article 4 du règlement (CE) n° 1606/2002 du Parlement européen et du Conseil du 19 juillet 2002 sur l'application des normes comptables internationales que les entreprises dont des titres, y compris des obligations, sont admis à la négociation sur un marché réglementé, devront présenter leurs comptes, à partir du 1^{er} janvier 2005, selon des normes comptables internationales. Cette échéance peut être reportée au janvier 2007 pour les entreprises dont seules des obligations sont négociées sur des marchés réglementés.

Les normes comptables correspondantes ont été adoptées par le règlement (CE) n° 1725/2003 de la Commission du 29 septembre 2003 portant adoption de certaines normes comptables internationales conformément au Règlement (CE) n° 1606/2002 du Parlement européen et du Conseil. L'une de ces normes, la norme IAS 19, prescrit la comptabilisation des avantages du personnel, ce qui suppose en particulier le provisionnement des engagements de retraite qui ne font pas l'objet d'une cotisation libératoire. Aussi, EDF et Gaz de France devront-elles provisionner dans leurs comptes l'intégralité de leurs engagements financiers relatif au régime de retraite des IEG.

Or, selon les informations fournies à votre Rapporteur, les engagements relatifs au régime de retraite de l'ensemble de la branche s'élèveraient à 76 milliards d'euros au 1^{er} janvier 2003. Les engagements de retraite d'EDF sont estimés à environ 60 milliards d'euros et ceux de Gaz de France à 12,5 milliards d'euros. Le provisionnement comptable de ces engagements auraient de lourdes conséquences sur la vie de ces entreprises, en particulier sur celle d'EDF, dont les engagements représentent plus du triple de ses fonds propres actuels (ces derniers sont passés de 14 milliards d'euros au 31 décembre 2002 à 19 milliards d'euros au 31 décembre 2003 à la suite de modifications comptables). Le provisionnement de ces engagements placerait en effet EDF dans une situation de fonds propres très négatifs qui l'empêcherait d'accéder dans des conditions normales aux marchés financiers et serait *in fine* incompatible avec l'exercice de son activité dans un environnement concurrentiel. La situation de Gaz de France serait moins critique dans la mesure où le montant de ses fonds propres s'élevait à 9,5 milliards d'euros au 31 décembre 2003.

Enfin, la réforme est rendue nécessaire par des contraintes d'ordre juridique. En effet, le dispositif actuel peut être jugé contraire aux principes du droit communautaire de la concurrence sur trois points.

Tout d'abord, la participation annuelle obligatoire à l'équilibre du régime peut constituer une barrière à l'entrée des marchés français de l'électricité et du gaz. En effet, selon les règles actuellement applicables à tout nouvel entrant, les entreprises ne versent pas une contribution libératoire, mais participent, chaque année, au paiement des retraites de l'ensemble de la branche en fonction de leur masse salariale afin d'assurer l'équilibre du dispositif. Or, ce niveau d'équilibre dépend de paramètres, comme la masse salariale de la branche et sa structure démographique, déterminés avant l'arrivée du nouvel entrant sur le marché et sans aucun lien avec ses propres engagements de retraite.

Ensuite, l'obligation faite prochainement à tout entrant de provisionner une partie des droits de retraite acquis par les salariés de toute la branche peut représenter une barrière à l'entrée. Le provisionnement des charges de retraite du passé imposé aux entreprises de la branche constitue une charge additionnelle par rapport à celles supportées par les entreprises soumises au droit commun de la sécurité sociale, qui financent les systèmes de retraite au moyen de contributions libératoires et ne doivent pas, par conséquent, provisionner ces engagements. Aussi, l'entrée sur un marché fortement capitalistique, avec des coûts fixes importants, représente un tel investissement que toute charge supplémentaire peut apparaître comme un obstacle majeur.

Enfin, l'assujettissement d'EDF et Gaz de France au droit commun des faillites, sans que soit menée parallèlement une réforme du système de retraite de la branche, ferait peser sur l'ensemble des entreprises du secteur, y compris les nouveaux entrants, l'obligation de reprendre les engagements de retraite des deux opérateurs historiques en cas de faillite. Le transfert d'un tel risque sur les entreprises du secteur constitue une entrave à l'entrée de concurrents sur le marché, contraire aux principes du droit communautaire.

B.— UNE REFORME AMBITIEUSE

La réforme proposée a pour objectif d'adapter le fonctionnement du régime d'assurance vieillesse aux nouveaux enjeux du secteur, tout en garantissant les droits des personnels et l'égalité de traitement de l'ensemble des acteurs des IEG.

1.— Un dispositif complexe

Le présent projet de loi a notamment pour objet de réformer le financement du régime de retraite des IEG. Le dispositif proposé, dont les principes ont été jugés conformes au droit communautaire de la concurrence et des aides d'État par la Commission européenne le 16 décembre 2003, s'inscrit dans le cadre défini par le relevé de conclusions signé le 9 décembre 2002 par les partenaires sociaux ⁽¹⁾ figurant en annexe au présent rapport.

Le régime spécial est maintenu pour tous les agents : le niveau des prestations et les spécificités du régime devraient être conservés. Une caisse autonome de sécurité sociale, la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG), est créée. L'ensemble des risques gérés actuellement par IEG Pensions lui sera transféré et elle recevra les financements nécessaires au service des prestations correspondantes à ses affiliés.

La réforme du mode financement du régime de retraite des IEG garantit une stricte neutralité économique, qu'il s'agisse du personnel des IEG, des salariés cotisant aux régimes de droit commun, des consommateurs ou des contribuables. Le dispositif retenu, qui opère une distinction entre droits de base et droits spécifiques, est le suivant.

S'agissant des droits de base, c'est-à-dire les droits équivalents à ceux normalement servis par les régimes de base et complémentaires de la sécurité sociale, qui représentent 40 milliards d'euros au 1^{er} janvier 2003, un adossement financier aux régimes de droit commun, c'est-à-dire le régime général de base de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAV) et les régimes de retraite complémentaire des fédérations d'institutions de retraite complémentaire (AGIRC-ARRCO), est prévu. La caisse de retraite des IEG devra donc conclure des accords financiers avec la CNAV et l'ACOSS (Agence centrale des organismes de sécurité sociale) ainsi qu'avec l'AGIRC et l'ARRCO, aux termes desquels ces organismes verseront à la caisse de retraite des prestations de droit commun contre le versement par la caisse de cotisations libératoires patronales et salariales de droit commun. Rappelons que ces cotisations s'élèvent à respectivement 20 % et 12 % du salaire brut.

(1) Les organisations patronales (Union française de l'électricité (UFE) et Union nationale des employeurs des industries gazières), la CFDT, la CFE-CGC et la CFTC sont signataires du relevé de conclusions. En revanche, 53 % des salariés ont rejeté le projet le 9 janvier 2003.

Ce dispositif offre une possibilité de diversification des sources de financement du régime par une large mutualisation sur le plan économique et financier conforme aux principes de la sécurité sociale. Par ailleurs, l'adossement aux régimes de droit commun devrait permettre, en remplaçant la responsabilité ultime du financement des entreprises par une cotisation libératoire, d'éviter de les provisionner.

Le transfert devant être neutre financièrement pour les régimes d'accueil, il sera vraisemblablement nécessaire de compenser cette nouvelle charge auprès des régimes de droit commun. Des négociations sont actuellement en cours pour déterminer le montant de ces « *contributions exceptionnelles et libératoires* », plus communément appelées « *soulttes* ». La méthode habituellement utilisée par les caisses de sécurité sociale consiste en une actualisation à 3 % de l'écart entre l'ensemble des droits passés à verser et le montant des droits de base permettant d'égaliser sur 25 ans le rapport de charge (prestations/cotisations) entre le régime d'accueil et le régime intégré. La soultte théorique ainsi calculée atteindrait un montant de l'ordre de 12 milliards d'euros pour l'ensemble du régime, dont 9,7 milliards d'euros à la charge d'EDF. Toutefois, les estimations sont très variables. Ainsi, l'UFE évoque un chiffre maximum de 16 milliards d'euros répartis à parité entre la CNAV d'une part et l'AGIRC et l'ARRCO d'autre part, tandis que la Commission européenne estime ce montant à 8 à 10 milliards d'euros, et que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie avance officiellement une fourchette de « *0 à 10 milliards d'euros* ».

Le montant de ces contributions exceptionnelles et le calendrier de leur versement seront déterminés par arrêté des ministres chargés du budget et de la sécurité sociale s'agissant de la CNAV, et par les conventions précédemment mentionnées pour l'AGIRC et l'ARRCO. Un décret précisera leur répartition entre entreprises d'une part et entre activités régulées (transport et distribution) et activités ouvertes à la concurrence d'autre part.

Les droits spécifiques au régime des IEG (36 milliards d'euros au 1^{er} janvier 2003), définis dans le projet de loi comme représentant le « *différentiel entre les droits du régime spécial et les droits « dits de base », c'est-à-dire ceux repris par les régimes de droit commun* » (article 15), seront financés, d'une part, par les entreprises et, d'autre part, par une taxe sur le transport et la distribution d'énergie qui pèsera nominalelement sur le consommateur mais dont l'effet devrait être neutralisé s'agissant des tarifs.

La charge des droits de retraite propres au régime des IEG sera répartie selon la date de leur apparition et la nature de l'activité des ayants-droits.

Les droits futurs, c'est-à-dire les engagements de retraite spécifiques contractés auprès des nouveaux embauchés, seront financés directement par les entreprises qui devront ainsi les provisionner intégralement dans leurs comptes au fur et à mesure de leur apparition.

Les droits passés, c'est-à-dire acquis à la date de la réforme, fixée au 31 décembre 2004, seront financés de deux manières :

– conformément au droit communautaire de la concurrence, les droits spécifiques acquis par les salariés affectés aux activités concurrentielles (soit environ 15 milliards d'euros) resteront à la charge des entreprises ;

– ceux liés aux activités non concurrentielles (55 % des effectifs, soit environ 21 milliards d'euros actualisés à verser) seront financés par une contribution tarifaire sur les prestations d'acheminement.

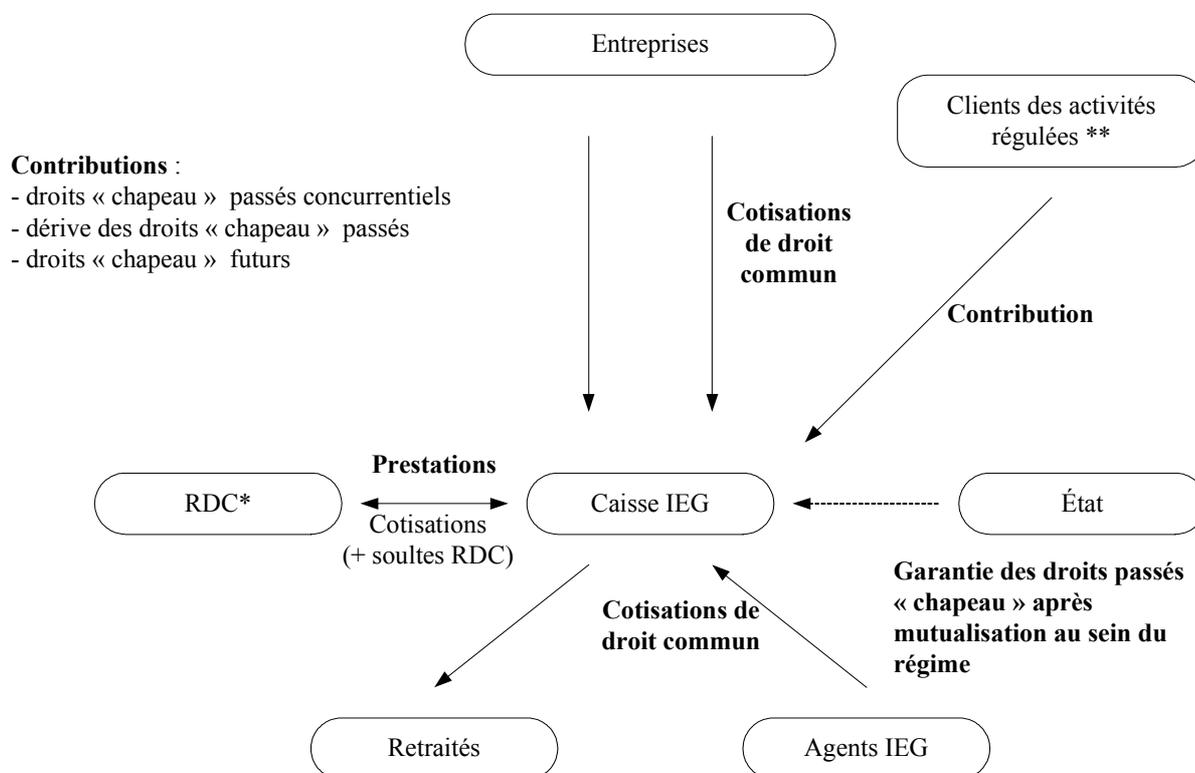
Ce dispositif, en maintenant la responsabilité financière des entreprises pour les droits futurs et les droits passés relevant des activités concurrentielles, permet de laisser à leur charge les dérives du régime qui seraient la conséquence de leurs choix et de leur gestion, en particulier de leur politique salariale. La réforme du régime de retraite ne décharge donc pas les entreprises de la branche du paiement de la totalité des droits spécifiques de retraite du passé, mais d'une partie seulement.

Ce point a constitué un élément de négociation décisif avec la Commission européenne. En effet, dans sa décision du 16 décembre 2003, cette dernière a validé l'ensemble du dispositif en précisant, d'une part, que l'adossement aux régimes de droit commun n'était pas contraire aux règles communautaires tant qu'il demeurait neutre financièrement pour les régimes d'accueil et pour l'État, et, d'autre part, que le non-paiement par les entreprises de la branche d'une partie des droits spécifiques du passé constituait une aide d'État compatible avec l'article 87 du Traité instituant les Communautés européennes, dans la mesure où elle était *« proportionnée à ce qui est strictement nécessaire, puisque les entreprises ne sont déchargées que du paiement des droits de retraite spécifiques de retraite du passé »*.

Par ailleurs, votre Rapporteur note que l'adossement au régime de droit commun et la création de la contribution tarifaire permettront d'éviter la constitution de provisions que ne pourraient supporter les entreprises concernées, compte tenu de la structure actuelle de leurs bilans. Le dispositif retenu a en effet pour conséquence de réduire les obligations de provisionnement liées aux charges de retraites de près des trois quarts.

Le graphique suivant présente une synthèse du dispositif mis en place.

SCHÉMA DES FLUX DE FINANCEMENT DE LA FUTURE CAISSE NATIONALE DES IEG



* Régimes de droit commun : CNAV et AGIRC-ARRCO

** Transport et distribution de gaz et d'électricité

Source : ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

Enfin, il convient de souligner que l'État garantira le versement des pensions correspondant à l'ensemble des droits spécifiques passés. Cette garantie de dernier ressort sera accordée à la Caisse nationale des industries gazières et électriques, et non aux entreprises. Elle ne pourra être mise en œuvre qu'après constat de la défaillance d'une entreprise et mise en jeu préalable d'un mécanisme de solidarité inter-entreprises soumis à un plafond. La garantie devra figurer dans le prochain projet de loi de finances, conformément aux dispositions de l'article 61 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui pose l'obligation d'intégrer, dans la deuxième partie de la loi de finances, l'autorisation de l'octroi des garanties de l'État, ainsi que la fixation de leur régime.

2.- La création d'une Contribution tarifaire au profit de la Caisse nationale des industries électriques et gazières

L'article 16 du présent projet de loi propose que le financement des droits spécifiques du régime acquis avant le 31 décembre 2004 et relatifs aux agents travaillant dans les activités non concurrentielles, c'est-à-dire le transport et la

distribution, soit assuré par une contribution tarifaire portant sur les prestations d'acheminement et affectée à la Caisse nationale des industries gazières et électriques. Si cette contribution tarifaire représente un enjeu financier non négligeable (de l'ordre de 450 millions d'euros de rendement annuel), la réforme proposée présente plusieurs avantages.

Tout d'abord, le dispositif permet aux entreprises du secteur, et en particulier à EDF et Gaz de France, de faire face à leurs nouvelles obligations comptables. En effet, comme on l'a vu précédemment, l'application, à compter du 1^{er} janvier 2005, de la norme comptable internationale IAS 19, qui prévoit le provisionnement intégral des engagements de retraite qui ne font pas l'objet d'une cotisation libératoire, conduirait à réduire dans des proportions considérables les fonds propres des groupes, ce qui nuirait fortement aux conditions de leur accès aux marchés financiers. L'instauration de la contribution tarifaire, conjuguée à l'adossement aux régimes de droit commun, permet de limiter les effets négatifs de l'entrée en vigueur des nouvelles normes comptables. Votre Rapporteur tient à souligner que, selon les informations recueillies auprès du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, la création de cette taxe n'entraînera en revanche aucun avantage en termes de compte de résultat.

Ensuite, la réforme proposée est neutre pour le consommateur, qui est le contributeur final. Il faut en effet rappeler que les tarifs d'électricité et de gaz facturés aux consommateurs comportent aujourd'hui une part destinée au financement des retraites des salariés des IEG, qui apparaît notamment dans la part fixe « *frais de gestion* » des tarifs d'utilisation des réseaux. Dans la mesure où, comme l'a précisé le ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie lors de son audition par la commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale le 2 juin 2004, les tarifs devraient être diminués à due concurrence du montant de la contribution, cette dernière devrait être totalement neutre pour le consommateur final d'électricité et de gaz.

Enfin, l'instauration de la contribution tarifaire ne devrait pas avoir d'incidence sur l'équilibre des finances publiques, puisqu'il est prévu que le produit de l'imposition sera affecté à la Caisse nationale des industries électriques et gazières créée par le présent projet.

Les modalités constitutives de la contribution tarifaire sont les suivantes.

La contribution tarifaire sur les prestations d'acheminement, imposition de toute nature, a pour objet de financer les droits spécifiques passés et d'éventuelles contributions exceptionnelles versées par la caisse aux régimes de droit commun lors de l'adossement, c'est-à-dire les soultes, pour ce qui concerne les activités de transport et de distribution.

Seules sont ici visées les activités de transport et de distribution¹, car elles demeurent régulées. Cette précision est importante puisqu'elle constitue une condition de l'acceptation par la Commission européenne du dispositif proposé. En effet, dans sa décision du 16 décembre 2003, la Commission a estimé que l'aide accordée par l'État était nécessaire et proportionnée, car « *seules les activités de transport et de distribution de l'électricité et du gaz, exercées traditionnellement en monopole, bénéficieront d'une aide, les autres aspects de la réforme ne comportant pas d'éléments d'aide d'État* ».

S'agissant des droits spécifiques passés, il est précisé que leur financement ne concernera pas une éventuelle dérive de leur montant après le 31 décembre 2004, qui pourrait résulter de changements dans la classification du personnel (qui pourraient avoir pour effet d'augmenter les pensions en raison du lien les unissant à la rémunération des actifs) ou dans la réglementation relative à l'assurance vieillesse du régime des IEG ou des régimes de droit commun. Les augmentations ainsi exclues constituent deux soldes indépendants. Il importe de noter que si une telle dérive est exclue du mécanisme de prise en charge par la contribution tarifaire, cela ne signifie nullement qu'elle sera impossible. En particulier, les présentes dispositions n'empêcheront pas une amélioration des droits du régime spécial par rapport à ceux du régime général. L'évolution des droits demeure possible : elle relève de la responsabilité des partenaires sociaux.

Les prestations d'acheminement sont définies, pour l'électricité, comme le transport et la distribution réalisée au profit d'un consommateur raccordé à un réseau public, et, pour le gaz naturel, comme le transport et la distribution réalisée au profit d'un consommateur raccordé à un réseau. Il est par ailleurs précisé que les prestations d'acheminement correspondant à des opérations de transit international ne sont pas concernées par la contribution.

Les redevables de la contribution tarifaire seront les fournisseurs d'énergie, qui prélèveront son montant sur les consommateurs finals. Une distinction est opérée entre les redevables en fonction des modalités d'accès aux

(1) Pour l'électricité, la distinction entre le transport et la distribution est précisée par le cahier des charges du réseau d'alimentation générale approuvé par le décret du 23 décembre 1994. Le critère retenu est celui de la tension des lignes électriques. Les lignes électriques de haute et très haute tension constituent le réseau de transport d'électricité, qui comprend également les postes de répartition et de transformation et les interconnexions transfrontalières, tandis que les lignes électriques de basse ou moyenne tension composent les réseaux de distribution. Le réseau de transport d'électricité a ainsi vocation à acheminer l'électricité d'une centrale électrique, productrice d'électricité, à une autre centrale ou à de gros consommateurs industriels d'électricité directement raccordés au réseau. Il assume également une fonction de répartition entre les divers niveaux de tensions sur le réseau électrique national et une fonction de transit d'électricité entre un point de jonction et un point de soutirage qui se trouvent en dehors des frontières nationales. Il revient aux réseaux de distribution d'électricité d'acheminer l'électricité aux consommateurs finaux ou domestiques.

Pour le gaz, la distinction entre les réseaux de transport et de distribution est fonction du niveau de pression des canalisations.

réseaux, qui résultent de la spécificité des marchés de l'électricité et du gaz. En effet, la mise en oeuvre des directives européennes a pour conséquence de distinguer, pour chaque énergie, trois cas de figure.

Le premier cas concerne les consommateurs qui, ayant fait jouer leur éligibilité, disposent d'un contrat spécifique pour l'accès au réseau, conclu avec le gestionnaire de réseau territorialement compétent, et d'un ou de plusieurs contrats de fourniture avec le ou les fournisseurs de leur choix. Le redevable est alors le gestionnaire du réseau, qui perçoit la contribution en sus du tarif d'utilisation du réseau.

Le deuxième cas de figure est celui des clients ayant fait jouer leur éligibilité mais ayant conclu un « *contrat intégré* », incluant l'acheminement et la fourniture d'énergie, avec un fournisseur. Dans ce cas, le fournisseur conclut avec le gestionnaire de réseau de distribution territorialement compétent un contrat d'accès au réseau pour le compte de son client. Le fournisseur est donc le redevable de la contribution. Il la perçoit en addition du prix de vente.

Le dernier cas de figure concerne les clients non éligibles et les clients éligibles qui n'ont pas exercé leur droit. Ils possèdent toujours un contrat à tarifs réglementés, portant à la fois sur l'acheminement et la fourniture. Le fournisseur, qui est le distributeur de la zone, perçoit alors la contribution en sus des tarifs de vente.

L'assiette de la contribution correspond à la part fixe des tarifs d'utilisation des réseaux d'électricité et de gaz, condition nécessaire à la conformité de la taxe aux règles du droit communautaire. En effet, la contribution est indépendante de l'énergie effectivement consommée : elle est payée par le consommateur final même en l'absence de toute consommation d'énergie. Le paiement de la contribution n'est donc pas lié au volume de consommation de l'électricité ou du gaz. Il en résulte que, selon la Commission européenne, le mécanisme de financement ne pèse pas sur les produits importés et que, par conséquent, il ne crée pas de barrière à l'entrée sur les marchés français de l'électricité et du gaz.

En conséquence, l'assiette est, pour l'électricité, la part fixe hors taxes du tarif d'utilisation des réseaux et, pour le gaz, énergie pour laquelle il n'existe pas de part fixe dans le tarif d'utilisation des réseaux, une reconstitution de ce qui correspond à celle-ci, soit la quote-part hors taxes du tarif d'utilisation des réseaux liée au soutirage et indépendante de la consommation effective.

Cette part ou quote-part est due directement par le client au gestionnaire du réseau quand un contrat d'accès aux réseaux les lie. Ce cas est donc relativement simple. En revanche, elle doit être identifiée dans un prix ou un tarif qui l'intègre dans les autres cas. Six assiettes différentes sont donc définies dans le présent projet.

Pour l'électricité, il s'agit de :

– la part fixe hors taxes du tarif d'utilisation des réseaux dans le cas des contrats séparés ;

– la part fixe hors taxes de ce qui, dans le prix de vente de l'électricité, correspond à l'utilisation des réseaux dans le cas des contrats intégrés ;

– la part fixe hors taxes de ce qui, dans le tarif de vente de l'électricité, correspond à l'utilisation des réseaux dans le cas des clients non éligibles ou n'ayant pas fait jouer leur éligibilité.

Pour le gaz naturel, il s'agit de :

– la quote-part hors taxes du tarif d'utilisation des réseaux liée au soutirage et indépendante de la consommation effective, lorsque le redevable est le gestionnaire du réseau ;

– la même quote-part de ce qui, dans le prix de vente du gaz, correspond à l'utilisation des réseaux dans le cas des contrats intégrés ;

– la même quote-part de ce qui, dans le tarif de vente du gaz, correspond à l'utilisation des réseaux dans le cas des clients non éligibles ou n'ayant pas fait jouer leur éligibilité.

Les conditions d'exigibilité de la contribution sont similaires à celles relatives à la TVA sur les prestations de services. Ainsi, la contribution est exigible lors de l'encaissement des acomptes ou du prix par le redevable.

Les modalités de fixation du taux de la contribution tarifaire offrent une souplesse nécessaire tout en assurant le respect des principes constitutionnels.

Ainsi, il est prévu que le taux de la contribution tarifaire sera fixé par les autorités compétentes de l'État, c'est-à-dire les ministres concernés, après avis de la Commission de régulation de l'énergie. Il sera déterminé en fonction des besoins prévisionnels établis par la Caisse nationale des industries électriques et gazières à l'horizon de cinq ans. En pratique, il y aura quatre taux portant, pour chaque énergie, d'une part sur le transport et, d'autre part, sur la distribution. Cette distinction permet d'éviter une distorsion dans la fixation des tarifs. Il s'agit ainsi de tenir compte du fait que les charges de main-d'œuvre sont beaucoup plus élevées dans les activités de distribution.

Le projet de loi prévoit que les taux seront fixés à l'intérieur de fourchettes. Pour l'électricité, le taux prévu par l'article 16 devrait être compris dans une fourchette allant de 1 % à 10 % s'agissant des consommateurs raccordés au réseau public de transport d'électricité, et dans une fourchette de 10 % à 20 % pour les consommateurs raccordés aux réseaux publics de distribution d'électricité. Quant au gaz, la fourchette est de 1 % à 10 %, que les consommateurs soient raccordés aux réseaux de transport ou de distribution de gaz naturel.

Le dispositif présenté permet une certaine flexibilité, qui est rendue nécessaire par le fait que, d'une part, l'assiette est susceptible d'évoluer et que, d'autre part, le montant et le rythme de versement des éventuelles soultes ne sont pas encore connus de manière précise. Il convient par conséquent de permettre un lissage au cours du temps des charges à financer. L'encadrement du taux proposé est suffisant dans la mesure où ce qui doit être financé, à savoir les droits spécifiques passés relatifs aux activités régulées, est défini de manière précise dans le projet de loi. Par ailleurs, votre Rapporteur tient à rappeler que le Conseil constitutionnel a indiqué, dans sa décision n° 2000-442 DC relative à la loi de finances pour 2001, que *« si l'article 34 de la Constitution réserve à la loi la fixation des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, il ne s'ensuit pas que le législateur doive fixer lui-même le taux de chaque impôt ; qu'il lui appartient seulement de déterminer les limites à l'intérieur desquelles le pouvoir réglementaire est habilité à arrêter le taux d'une imposition »*.

Il convient de souligner que, lors de son audition par votre commission des Affaires économiques le 2 juin dernier, le ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie a indiqué que *« la contribution tarifaire prévue par l'article 16 du projet de loi devrait s'élever à environ 5 % des tarifs »*.

Enfin, le présent projet de loi prévoit les modalités de recouvrement et de contrôle de la contribution tarifaire. Elles sont identiques à celles des cotisations du régime général de sécurité sociale. Seule la Caisse nationale des industries électriques et gazières a compétence en la matière. Elle doit tenir une comptabilité spécifique pour cette activité. Elle peut obtenir communication de certaines informations auprès de l'administration fiscale.

Les fournisseurs et gestionnaires non établis en France doivent désigner un représentant résidant en France, qui sera personnellement responsable des opérations déclaratives et du versement des sommes dues.

Votre Rapporteur insiste sur le fait qu'un tel mécanisme d'affectation d'une recette assise sur la part fixe des tarifs, abordant un régime de retraite n'est pas sans précédents : la Caisse de retraite des clercs et employés de notaires (CRPCEN) est financée par une cotisation de 4 % versée par les notaires et assise sur l'ensemble de leurs émoluments et honoraires (décret n° 91-613 du 28 juin 1991). Cette cotisation, qui est liée à la situation financière des employeurs, assure un quart des ressources du régime.

En outre, la Caisse nationale des barreaux français est, pour l'essentiel, financée par les cotisations des assurés et par des droits de plaidoirie, forfaitaires, versés par chaque avocat pour chaque plaidoirie. Ces droits financent le tiers du régime de base des avocats.

La construction juridique en cause n'est donc pas sans précédents.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de la séance du 9 juin 2004, votre commission des Finances a procédé à l'examen, pour avis, des articles 16 et 22 du projet de loi relatif au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières.

Un débat a suivi l'exposé de votre Rapporteur.

M. Augustin Bonrepaux a regretté que la présentation de votre Rapporteur laisse autant d'éléments dans l'ombre et comporte nombre d'ambiguïtés. Le rôle d'EDF dans le passé ne doit pas être oublié, notamment au regard de la capacité d'intervention de ses services, dans les meilleures conditions, pour assurer en toutes circonstances le service public. Aucune règle n'oblige aujourd'hui à privatiser EDF. S'agissant de l'évolution des tarifs, beaucoup d'industriels, à l'image de Jean-Louis Beffa, considèrent qu'il est plus opportun de s'expatrier, les perspectives d'augmentation du prix de l'électricité risquant d'avoir une incidence négative sur l'attractivité industrielle de notre pays. Il est paradoxal que la majorité actuelle s'emploie à porter atteinte à l'attractivité de la France.

Le Président Pierre Méhaignerie a jugé que cette présentation caricature le discours des industriels dans ce débat. Le service public de l'électricité doit faire face aujourd'hui à des coûts considérables, à commencer par celui du financement des retraites. C'est le contribuable qui paiera !

M. Augustin Bonrepaux a confirmé que l'analyse qu'il a décrite est bien celle d'industriels. Il faudra bien payer un jour les retraites des agents EDF. La question essentielle est la suivante : peut-on garantir que le prix de l'électricité n'augmentera pas ?

M. Charles de Courson a souligné que personne ne peut garantir cela.

M. Augustin Bonrepaux s'est étonné de ce que l'on ait refusé, hier, la création d'une mission d'information sur l'aménagement du territoire, alors que l'on cherche aujourd'hui à empêcher l'opposition de s'exprimer dans ce débat. De fortes interrogations se posent en matière de sécurité des installations électriques. Peut-on garantir le même système de péréquation si EDF est une entreprise privée ? Le risque est grand d'instaurer un prix de l'énergie à deux vitesses, entre les zones attractives et les zones plus délaissées de notre territoire. Il s'agit à l'évidence d'une grave rupture d'égalité. Enfin, quel sera le montant de la soulte versée par EDF ? On comprend aisément l'urgence qu'il y a pour la majorité à privatiser EDF dans le but d'équilibrer les comptes budgétaires du pays, tout en continuant de percevoir cette soulte, sans préjuger de ce que sera l'avenir : ce dispositif relève à coup sûr de la « cavalerie » et le groupe Socialiste s'opposera donc à ce projet de loi.

M. Henri Emmanuelli a indiqué qu'en dehors même de toute considération sur l'évolution du statut et des tarifs d'EDF, on donne le sentiment que les réformes sont construites de manière très complexe alors qu'il était possible de les faire très simplement. Quand et comment se feront les dotations de l'État vers le régime de retraite ? Il appartient au Rapporteur de fournir à la Commission une réponse très claire sur cette question. Les rentrées financières liées à la mise sur le marché sont immédiates, et les sorties sont échelonnées.

M. Alain Rodet a considéré qu'à une époque où il était si fréquent et si aisé de réviser notre Constitution, la garantie des 70 % du capital public d'EDF pourrait tout aussi bien être inscrite dans la Constitution. Ce ne serait pas plus absurde que certaines révisions constitutionnelles.

M. Marc Laffineur s'est étonné des critiques sur le devenir des missions de service public de l'électricité, alors qu'EDF reste à 70 % une entreprise étatique. Le risque ne serait d'ailleurs même pas certain s'il s'agissait d'une entreprise privée. Le projet de loi ne procède en aucune manière à la privatisation d'EDF. Les réformes proposées aujourd'hui résultent d'ailleurs d'une directive communautaire de 1999, acceptée par Mme Dominique Voynet. Il faut avoir le courage d'assumer les conséquences de ce que l'on a accepté par le passé ! La réforme va permettre à EDF de se diversifier, afin de rendre possible l'acquisition par l'entreprise de nouvelles parts de marché. Personne, quel que soit le statut de l'entreprise, n'est en mesure de dire quel sera le prix de l'électricité à l'avenir. L'une des vertus de la réforme proposée est qu'EDF pourra racheter des entreprises sans le faire en « cash » comme aujourd'hui.

Usant de la faculté que l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale confère aux députés d'assister aux réunions des commissions dont ils ne sont pas membres, M. François Brottes a rappelé que les règles communautaires n'imposaient pas le changement de statut d'EDF. Si des membres de la majorité considèrent aujourd'hui que le principe de spécialité empêche l'évolution de l'entreprise, il faut rappeler que la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité a fortement et opportunément assoupli les règles en ce qui concerne les clients éligibles. Quel sera le montant de la soulte ? Il est vraisemblable que cette soulte, qui devrait être payée en une seule fois, affectera les comptes de la Nation. La remarque de votre Rapporteur sur la diminution des tarifs dans la même proportion que les modifications introduites par le projet de loi est fautive. Les tarifs seront au mieux maintenus à leur niveau actuel. Quelle est la conséquence de l'adoption de l'article 22 du projet de loi pour le service public de l'électricité ?

Votre Rapporteur a indiqué qu'il n'avait pas dit que les tarifs baisseraient.

M. François Brottes a indiqué que les propos liminaires de votre Rapporteur étaient pourtant clairs, concluant à une baisse des tarifs.

M. Michel Bouvard a admis qu'il s'agissait d'un sujet emblématique, suscitant les passions. Pour autant, la réforme ne procède à aucune privatisation. Il faut rappeler que le gouvernement précédent a, quant à lui, cédé 40 % du capital des Autoroutes du Sud de la France. D'autre part, on soulignera également que l'ouverture du capital de la Compagnie Nationale du Rhône s'est faite dans les conditions les plus obscures, avec des amendements déposés en séance qui n'avaient pas été examinés par la Commission. Il convient donc aujourd'hui d'être prudent dans ses propos. Un éclaircissement est nécessaire quant à l'incidence du nouveau dispositif sur le coût du transport de l'énergie. Une modification plus ou moins importante des règles de péréquation n'irait pas sans poser de nombreux problèmes. Il faut garder à l'esprit les débats passés sur la taxation de l'énergie propre, qui a servi à financer les « 35 heures » ! Quel sera le montant de la soulte et comment ce montant pourra-t-il servir à régler le problème des retraites ? Il convient aujourd'hui de faire preuve de raison et de reconnaître que la question du statut de l'entreprise n'est pas le problème le plus essentiel. Les enjeux véritables résident dans l'ouverture du marché européen à la concurrence et dans la politique tarifaire pratiquée par nos voisins. Quant à la volonté de renouvellement du parc nucléaire français, elle mérite une prise de position claire, à l'image de celle adoptée par le groupe UMP, ce qui n'est manifestement pas le cas des autres groupes parlementaires.

M. Éric Besson a estimé illogique que l'opposition soit qualifiée de pragmatique si elle est d'accord avec la majorité et d'idéologique si elle lui est opposée. Il a rappelé que les politiques ne peuvent abandonner toute idéologie, dans la mesure où les valeurs qu'ils défendent sont, au moins en partie, liées aux dispositifs des textes. Le débat d'aujourd'hui est bien idéologique, car on constate qu'après une vague de libéralisme prônant la dérégulation et la libre concurrence dans le monde, s'opère un mouvement de marche arrière surtout lorsqu'il s'agit de biens essentiels fondamentaux dont l'électricité fait partie. Des économistes, même libéraux, s'interrogent sur le fait que le monopole public peut être plus performant pour la gestion d'un certain nombre de biens essentiels ; ce modèle est bien moins critiqué par nos partenaires étrangers aujourd'hui qu'il y a quinze ans. Nombre de ceux-ci considèrent également que la sécurité nucléaire est mieux assurée en France que dans leur propre pays. On peut citer en exemple la norme de durée de vie des centrales nucléaires qui est uniformément de 60 ans aux États-Unis, alors que la décision est prise au cas par cas en France. De même, il a été considéré que la France pouvait se doter de nouvelles centrales EPR pour en faire l'expérimentation et la démonstration, car nos normes de sécurité sont meilleures et permettront une exploitation sûre.

La clarté doit être faite sur des points fondamentaux du projet de loi. Pourquoi a-t-on écarté l'hypothèse de l'élargissement du principe de spécialité, sans même l'examiner ? Le droit communautaire n'impose aucune exigence quant au statut de l'entreprise exploitante. Le statut actuel pouvait donc être maintenu. Pourquoi n'avoir pas recherché d'autres solutions, considérant que la privatisation des services correspondants en Europe a conduit à une forte augmentation des prix

par les industriels, liée en partie, mais pas seulement, à l'insuffisance de la production électrique en Europe ? Le montant de la soulte doit être connu pour que le débat de la Commission des finances ne soit pas totalement faussé.

M. Jean-Louis Dumont a souligné que l'entreprise EDF faisait l'unanimité sur ses activités dans notre pays ; la loi de 1946 définissant son statut conférait en outre un rôle important aux collectivités locales. Il semble qu'un nouveau dogme se soit imposé aujourd'hui, selon lequel le seul statut possible est la société anonyme. Il existe pourtant la société d'économie mixte nationale, qui fait intervenir les collectivités, ou le nouveau statut de société coopérative européenne auquel on aurait pu recourir. Le principe de spécialité est inscrit dans le cadre du monopole conféré à l'entreprise, et non du statut de celle-ci. L'obligation d'achat est-elle encore d'actualité et le sera-t-elle plus tard, en fonction de l'actionnariat ?

Il semble que l'on veuille séparer complètement EDF et GDF, sauf pour quelques travaux communs dans le domaine du service aux particuliers ; cependant EDF a l'avantage du service universel que GDF ne partage pas. L'article 22, homogène dans son principe, couvrira-t-il deux évolutions différenciées ? Il a rappelé qu'il s'est personnellement battu, comme beaucoup de ses collègues de territoires ruraux, pour que le gaz desserve les villes moyennes. La réponse était alors idéologique et dogmatique. Le Président de GDF, qui a conservé son poste sous plusieurs gouvernements, a négocié le prélèvement avec l'État, égal à l'impôt sur les sociétés.

Avec ce projet de loi, on inscrit les deux entreprises dans une démarche de privatisation à plus ou moins long terme, alors que l'Europe n'a pas exigé la conversion vers un statut privé. La majorité actuelle a critiqué le Président d'EDF alors que son entreprise connaissait des difficultés dans sa diversification internationale. Il y a donc là des contradictions. La plupart des arguments de la majorité en faveur du projet ne sont pas pertinents ; le seul argument recevable est que l'environnement économique et financier pose des difficultés à EDF, mais il ne conduit pas à la privatisation. Il faudrait faire intervenir les salariés et les collectivités territoriales dans le statut d'EDF. Il est vrai que le nucléaire appartient à une entreprise privée en Belgique. Mais chacun reconnaît que la sécurité du nucléaire impose la responsabilité de l'État ; il est difficile de justifier que l'on abandonne cette responsabilité, alors que l'entreprise a fait la preuve de son efficacité avec un service universel sur le territoire et une péréquation des prix. Il faut maintenir enfin l'obligation d'achat.

M. Charles de Courson a déclaré que la position du groupe UDF s'inspirait de deux principes. En vertu du principe d'efficacité économique, le groupe soutient que le statut d'établissement public doit être abandonné, car sinon on demeure lié par le principe de spécialité. L'élargissement répété de ce principe ne suffit pas pour s'adapter à l'évolution de l'entreprise. Par ailleurs, nos partenaires communautaires exigent de nous le respect du principe de réciprocité entre les États membres de l'Union européenne. C'est pourquoi, soutenir qu'EDF pourrait demeurer un établissement public est à la fois vrai et faux. Il pourrait garder ce

statut, mais en abandonnant sa politique d'internationalisation et ses participations à l'étranger. Si EDF veut être présente à l'étranger, nos partenaires européens doivent également pouvoir prendre des participations en France. Enfin, la sûreté nucléaire n'est pas fonction du statut, car c'est l'État qui en fixe les règles.

Le second principe est celui de la justice sociale. Le surcoût du régime de protection sociale des salariés d'EDF-GDF est de presque 6 % du chiffre d'affaires par rapport au coût du régime des salariés du privé avec des couvertures complémentaires généreuses. Il y a lieu, en ce qui concerne le régime de retraite, de clarifier ce qui relève du régime général, de régimes complémentaires et du régime chapeau. Le régime de retraite d'EDF est le deuxième régime en France. Le taux de cotisation patronale de ce régime s'élève à environ 55 %. Les électriciens et gaziers ont quatre niveaux superposés de prestations sociales dans leur régime de protection maladie. Outre le régime général, ils bénéficient d'un régime de prestation complémentaire, unique en France, géré par les seuls représentants du personnel. Le troisième niveau comporte des prestations supplémentaires et le quatrième niveau, réservé à une partie des salariés, assure des prestations sur-complémentaires et il est alimenté par les caisses qui ont des excédents.

La position du Groupe UDF vise trois objectifs du point de vue de la justice sociale :

– il s'agit d'abord de la clarification du régime de protection sociale des salariés de ces entreprises. Le Gouvernement ne fait porter cette clarification que sur la seule branche vieillesse. Il sera donc proposé, par amendement, d'élargir cette clarification à la branche maladie ;

– il s'agit ensuite du respect des droits acquis pour les salariés actuels, mais les nouveaux entrants n'auront pas le même régime ;

– enfin, il convient de rétablir l'égalité entre les Français. Il est surprenant de voir l'opposition défendre un régime dont le surcoût est de 6 % et le taux de cotisation patronale à 90 %, soit plus du double du taux moyen, ce qui ne va pas dans le sens de la justice sociale. L'UDF a d'ailleurs été le seul groupe à souligner cette contradiction lors du débat sur les retraites.

Les régimes de retraite ont été réformés, et seuls quelques régimes spéciaux ne l'ont pas été : EDF, la SNCF, la Banque de France ou la Comédie française. Cependant, les représentants de la Nation ne peuvent défendre le maintien du *statu quo* qui aboutit à l'injustice et à l'inégalité sociale entre les citoyens. Le Groupe UDF déposera des amendements en faveur d'une évolution, inéluctable, et qui va dans le sens de la justice sociale.

M. Henri Emmanuelli a estimé que ces propos niaient l'existence de rapports de force et relevaient d'un discours de « préau d'école ».

Le Président Pierre Méhaignerie a indiqué que, pour lui, le problème n'est pas de savoir si une entreprise était publique ou privée, mais à quel coût un service est produit. Or, ce coût de production est souvent élevé lorsqu'il est le fait du service public. Le mouvement de privatisation touche tous les pays du monde, y compris le Brésil et la Chine, car il est incontestable que le secteur public produit un même service à des coûts plus élevés que le secteur privé. Les spécialistes estiment que les salaires du privé sont trop faibles en France : cette situation a sans doute un lien avec le coût trop élevé des services fournis par les entreprises publiques. Il faut avoir le courage de dire que les lourdeurs de gestion ont un coût pour les salariés du privé. C'est de la responsabilité du Parlement de ne pas démissionner devant de tels constats.

C'est essentiellement au nucléaire que la France doit le coût relativement bas de son électricité. Lorsque des catastrophes se produisent, les interventions d'urgence sont d'ores et déjà réalisées, à hauteur de 70 %, par des entreprises privées. Il convient de ne pas caricaturer ou idéaliser à outrance le service public.

Votre Rapporteur a indiqué qu'une partie des questions posées, notamment celles relatives à l'attractivité économique de la France, au coût de la consommation et aux conditions d'exécution des services publics, n'avait pas de lien avec les deux articles du projet de loi dont la Commission des finances s'est saisie pour avis. Sur les autres points, il a apporté les précisions suivantes :

– ce projet est effectivement le résultat d'une approche non idéologique : d'une part, il s'inscrit dans le cadre des directives européennes du 19 décembre 1996 et, d'autre part, il poursuit le dispositif adopté sous la précédente majorité dans la loi du 10 février 2000. La nécessité d'appliquer une directive est-elle idéologique ?

– quel que soit le statut d'EDF, l'État ne saurait s'affranchir de ses compétences en matière de sécurité nucléaire. L'évolution de son statut est le corollaire de l'internationalisation de ses activités, laquelle peut comporter des avatars regrettables mais constitue indéniablement un phénomène positif dans son principe ;

– le rattachement de l'électricité et du gaz à la notion de « biens essentiels », évoqué par M. Éric Besson, est justifié ; alors que sur les marchés classiques n'interviennent que les critères de prix et de qualité, la Commission européenne reconnaît l'existence de marchés stratégiques, qui répondent à des besoins spécifiques des consommateurs ou de l'État. L'électricité et le gaz relèvent de ce type de marchés ;

– l'évolution du régime de retraite d'EDF et de GDF est rendue indispensable par l'évolution démographique : alors que ces entreprises comptaient 4 actifs pour un retraité en 1946, il y en a seulement 1,6 aujourd'hui et ce ratio sera inférieur à 1 à partir de 2020. Parallèlement, la contribution d'équilibre à la charge des entreprises est passée de 6 % de la masse salariale en 1946 à 60 % aujourd'hui, et serait aussi élevée que l'ensemble des rémunérations dans 15 ans ;

– l’obligation communautaire de passage aux normes comptables internationales, parmi lesquelles la norme IAS 19, conduit à comptabiliser les avantages accordés aux personnels et à inscrire une provision correspondante. Le montant total des engagements de retraite de la branche est de 76 milliards d’euros au 1^{er} janvier 2003 ;

– la question de l’évaluation de la soulte est particulièrement délicate. Il ressort des méthodes de calcul habituellement appliquées que son montant serait de 12 milliards d’euros, pour l’ensemble de la branche, dont 9,7 milliards d’euros à la charge d’EDF. Le ministère des finances donne une fourchette allant de 0 à 10 milliards d’euros et la Commission européenne la chiffre entre 8 et 10 milliards d’euros. Tout comme le montant de la soulte, le rythme des versements demeure encore incertain. On ne peut donc faire une réponse précise immédiate à la question posée.

M. Henri Emmanuelli a vivement critiqué le fait que le gouvernement avait l’intention de comptabiliser la totalité de la soulte sur un seul exercice budgétaire alors que ces versements seraient échelonnés selon des modalités encore inconnues : le sentiment de « cavalerie » se confirme tout à fait.

Votre Rapporteur a estimé que la Commission des finances n’était pas le lieu dans lequel il convenait d’intenter des procès d’intention au gouvernement.

M. Augustin Bonrepaux a jugé que les questions du montant de la soulte et des conditions de son versement relevaient incontestablement de la compétence de la Commission des finances et que l’absence de réponse précise sur ces points privait le débat de toute pertinence.

La Commission a alors abordé les deux articles dont elle est saisie.

Article 16 : *Contribution tarifaire sur les prestations d’acheminement de l’électricité et du gaz*

La Commission des finances a examiné un amendement présenté par votre Rapporteur visant à remplacer le concept d’« acheminement », introduit par le projet de loi, par les notions de « transport » et de « distribution », juridiquement définies de manière précise et couramment utilisées. Après que M. Charles de Courson a fait observer que l’amendement supprimait aussi, en conséquence, la définition de la prestation d’acheminement, la Commission a *adopté* cet amendement.

Elle a ensuite *adopté* deux amendements de conséquence du même auteur.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson visant à retenir comme assiette de la contribution la quote-part de la facture relative à l’utilisation des réseaux. M. Charles de Courson s’est interrogé sur le système d’adossement prévu à l’article 17 du projet de loi qui constitue une totale innovation. Cet article donne en effet à la caisse la capacité juridique de conclure des conventions avec la CNAV et l’ACOSS, ainsi qu’avec l’AGIRC et l’ARRCO afin d’organiser l’adossement financier avec ces régimes. Il

n'est néanmoins envisagé nulle part que les conseils d'administration de ces organismes puissent refuser de signer ces conventions. En outre, la pratique consistant à affecter une imposition de toute nature, dont l'assiette repose sur les usagers, au financement d'une caisse de retraite d'un régime privé est totalement contestable.

Votre Rapporteur a demandé le rejet de cet amendement, car selon la décision de la Commission européenne en date du 16 décembre 2003, l'assiette doit être indépendante de la consommation d'électricité. L'amendement n'est donc pas euro-compatible. M. Charles de Courson a donc *retiré* son amendement.

M. Philippe Auberger a remarqué que lorsque les collectivités locales sont obligées d'augmenter leurs cotisations pour financer une hausse de la surcompensation prise en charge par la CNRACL, il s'agit bien d'un transfert d'impôt vers des régimes de retraite privés.

M. François Brottes a indiqué qu'un article du texte prévoyait une mutualisation des risques sociaux entre les différents opérateurs dans le cas où l'un d'entre eux viendrait à déposer le bilan. La contribution est donc là pour que les opérateurs, qui n'interviennent pas majoritairement dans le domaine de l'énergie participent au financement de cette caisse.

M. Charles de Courson s'est étonné de ce que la Commission des finances accepte de voter le principe d'un impôt nouveau dont il lui est refusé de fixer le taux, puisque celui-ci peut varier entre 1 et 10 %, ce qui revient à abandonner toute compétence au pouvoir réglementaire.

M. Augustin Bonrepaux s'est interrogé sur les conséquences de ce nouvel impôt, en particulier sur les tarifs appliqués aux entreprises et aux ménages. Il a demandé à votre Rapporteur si celui-ci pouvait garantir que le texte aboutisse à une stabilité des prix de l'énergie.

Votre Rapporteur a précisé qu'il n'appartenait pas au législateur de s'engager sur la fixation des prix de l'énergie. Par ailleurs, une décision du Conseil constitutionnel du 28 décembre 2000 a précisé qu'il ne résultait pas de l'article 34 de la Constitution que le législateur dût fixer le taux d'une imposition mais qu'il pouvait se contenter d'encadrer le pouvoir réglementaire en prévoyant une fourchette de taux.

La Commission a ensuite examiné un amendement de votre Rapporteur visant à indiquer de manière plus précise qu'il existe plusieurs taux de la contribution tarifaire et de déterminer les autorités compétentes en matière de fixation de ces taux. Cet amendement supprime également l'avis de la Commission de régulation de l'énergie.

M. Charles de Courson a souligné que la loi de financement de la sécurité sociale était le cadre idéal pour fixer ces taux et qu'il était inutile que le législateur délègue cette compétence au pouvoir réglementaire. Il s'est par ailleurs interrogé sur le montant attendu du produit de la contribution.

Votre Rapporteur a souligné la nature très particulière du secteur en question, ce qui explique le caractère quelque peu « baroque » du dispositif et a indiqué que le montant attendu du produit serait de l'ordre de 150 millions d'euros.

M. Charles de Courson a indiqué que l'amendement gagnerait à laisser à la loi le soin de fixer les taux annuels de la contribution tarifaire.

M. Louis Giscard d'Estaing a estimé qu'il s'agissait là d'un point fondamental quant au rôle du Parlement et qu'il serait utile que la Commission adopte l'amendement ainsi rectifié.

Après un accord de votre Rapporteur, la Commission des finances a *adopté* l'amendement ainsi rectifié.

M. Augustin Bonrepaux s'est à nouveau interrogé sur les conséquences tarifaires, pour le consommateur, de ce nouvel impôt. Il est phénoménal qu'aucune réponse ne soit apportée sur ce point. Où est la clarté du débat ?

M. Charles de Courson s'est interrogé sur l'articulation entre cet impôt et la TVA. En particulier sur sa compatibilité avec la directive européenne TVA et sur son inclusion dans l'assiette de la TVA.

Votre Rapporteur a affirmé que le dispositif n'avait en lui-même aucune incidence sur le prix de l'énergie. Ce sont deux problèmes distincts.

M. Jean-Jacques Descamps a estimé que la question de M. Augustin Bonrepaux n'avait pas de sens, sauf à s'interroger sur l'évolution des tarifs si le projet n'était pas adopté.

La Commission a *adopté* l'article 16, ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 16 : *Création d'une annexe au projet de loi de finances*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson prévoyant qu'un rapport est joint chaque année au projet de loi de finances sur le respect du principe de neutralité de la réforme du financement du régime spécial de retraites des personnels IEG au regard du consommateur et du contribuable. M. Charles de Courson a rappelé que l'exposé des motifs du projet de loi soulignait l'importance du respect de ce principe de neutralité de la réforme à l'égard du consommateur et du contribuable. Cette annexe « jaune » permettrait toute la transparence nécessaire.

Suivant l'avis favorable de votre Rapporteur, la Commission a *adopté* l'amendement de M. Charles de Courson.

Article 22 : *Changement de statut d'EDF et de GDF*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Éric Besson visant à supprimer cet article. M. Pascal Terrasse a regretté l'ouverture du capital d'EDF-GDF, qui représente en réalité une privatisation partielle. La réglementation européenne n'a jamais imposé de privatiser cette entreprise, comme en témoigne l'article 295 du Traité instituant la Communauté européenne, contrairement à ce que peuvent dire certains responsables politiques. Le gouvernement considère qu'une entreprise du secteur public ne peut pleinement intervenir dans un champ concurrentiel. Le groupe socialiste pense le contraire. L'augmentation actuelle du prix du pétrole est préoccupante et tous les indicateurs montrent que cette hausse va se poursuivre. Laisser au secteur privé la charge de la production énergétique et nucléaire est inquiétant pour l'indépendance énergétique de notre pays. De nombreux analystes de tous bords politiques, y compris gaullistes, s'inquiètent de cette évolution. Quel est l'objectif de cette privatisation partielle ? Va-t-elle servir à faire de nouveaux investissements ? Le gouvernement qui met en œuvre cette privatisation partielle sera responsable de la déconfiture à venir de l'entreprise.

M. Augustin Bonrepaux s'est étonné du manque total de précision du montant de la soulte évalué entre 7 et 10 milliards d'euros. Quel en est le montant précis ? Quelles seront les modalités de versement ? Quelle sera son utilisation ?

Votre Rapporteur a répondu qu'il existait actuellement trois évaluations différentes de la soulte : une faite par l'État, une faite par la Commission européenne et une faite EDF-GDF. L'exposé sommaire de l'amendement explique que la production, le transport et la distribution de l'électricité ne peuvent être livrés à des intérêts autres que l'intérêt général. Or, l'intérêt général n'est pas un monopole du service public. Dès le début du siècle, des partenaires privés ont été associés à la réalisation de l'intérêt général. Suivant l'avis défavorable de votre Rapporteur, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement de votre Rapporteur portant la part de détention de l'État dans le capital d'EDF-GDF de 50 à 70 %.

M. Charles de Courson a souhaité déposer un sous-amendement visant à maintenir le taux de 50 % pour GDF et à suivre la proposition de votre Rapporteur de faire passer ce taux à 70 % pour EDF. Ces deux entreprises ne sont pas dans la même situation. Ainsi, la fonction de production n'existe pratiquement pas pour GDF. Les engagements du Gouvernement prévoyant un taux maximum de 70 % ne concernent qu'EDF.

Votre Rapporteur a souligné qu'il est difficile de prévoir un traitement différencié pour les deux entreprises.

M. Charles de Courson a considéré que ce serait une erreur stratégique d'assimiler les deux entreprises. Elles n'ont pas les mêmes besoins en capitaux ni le même degré d'internationalisation.

M. Pascal Terrasse a rappelé que lier le sort des deux entreprises est une demande des salariés et des cadres. Le ministre examine actuellement la fusion des deux entreprises. Pourquoi pas ? Certains opérateurs européens sont compétents dans l'ensemble du secteur énergétique. Sommes-nous dans une logique de privatisation ou veut-on sauvegarder le secteur public ? Mais il n'y a aucun critère objectif pour justifier deux taux différents.

M. Daniel Garrigue a indiqué qu'il convenait de faire évoluer le statut des deux entreprises parallèlement tant que leur relation n'était pas fixée.

M. Augustin Bonrepaux a constaté que le projet de loi ne comportait aucune réforme visant à mettre en place une société unique. Le seul objectif de ce projet de loi est la privatisation.

Suivant l'avis défavorable de votre Rapporteur, la Commission a *rejeté* le sous-amendement de M. Charles de Courson et *adopté* l'amendement de votre Rapporteur, sans modification.

M. Marc Laffineur a présenté un amendement prévoyant qu'une partie des actions mises sur le marché est proposée de manière préférentielle aux salariés dans les conditions prévues par la loi n° 86-912 du 6 août 1986 et précisées par décret en Conseil d'État. Cet amendement a pour objectif de mieux intégrer les salariés à l'évolution du statut, en leur permettant de devenir actionnaires de leur entreprise. Le rappel de ce principe, conforme à la législation en vigueur, est tout à fait souhaitable. Suivant l'avis favorable de votre Rapporteur, la Commission a *adopté* l'amendement et a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 22 ainsi modifié.

M. Pascal Terrasse a souligné que le secteur énergétique serait désormais dérégulé et désorganisé. La péréquation tarifaire ne sera plus assurée à terme et ce projet de loi fait peser des menaces lourdes sur l'indépendance énergétique et donc sur la sûreté et la sécurité des citoyens. C'est pourquoi le groupe socialiste votera contre ce texte.

M. Charles de Courson a indiqué que le groupe UDF était favorable à la mise sur le marché d'une partie du capital d'EDF-GDF. En revanche, en ce qui concerne l'article 16 et la réforme du système de retraite des salariés de cette entreprise, le groupe souhaiterait que la réforme aille plus loin et prévoit l'extinction du régime à terme en alignant le régime des retraites des nouveaux salariés sur le régime général.

*

* *

Puis la Commission a émis un *avis favorable* à l'adoption des articles 16 et 22, ainsi modifiés et vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.

AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

Article 16

- **Amendement n° 77 présenté par M. Bernard Carayon, Rapporteur pour avis :**

I. Dans le premier alinéa du I de cet article, substituer aux mots : « d'acheminement » les mots : « de transport et de distribution ».

II. En conséquence, supprimer les trois derniers alinéas du I de cet article.

- **Amendement n° 78 présenté par M. Bernard Carayon, Rapporteur pour avis :**

I. Dans le premier alinéa du 1° du II de cet article, supprimer les mots : « l'acheminement de ».

II. En conséquence, à la fin du a) du 1° de cet article, supprimer les mots : « et auxquels ils facturent la prestation d'acheminement ».

- **Amendement n° 79 présenté par M. Bernard Carayon, Rapporteur pour avis :**

I. Dans le premier alinéa du 2° du II de cet article, substituer aux mots : « l'acheminement du » le mot : « le ».

II. En conséquence, à la fin du a) du 2° du II de cet article, supprimer les mots : « et auxquels ils facturent la prestation d'acheminement ».

- **Amendement n° 80 présenté par M. Bernard Carayon, Rapporteur pour avis et M. Charles de Courson :**

Rédiger ainsi le premier alinéa du V de cet article :

« Les taux de la contribution tarifaire sont fixés par la loi. Ils sont déterminés en fonction des besoins prévisionnels pour les cinq prochaines années de la Caisse nationale des industries électriques et gazières pour le financement des charges définies au I du présent article au titre des activités de transport et de distribution de l'électricité et du gaz naturel. Ils sont compris : ».

Article additionnel après l'article 16

- **Amendement n° 81 présenté par M. Bernard Carayon, Rapporteur pour avis et M. Charles de Courson :**

Après l'article 16, insérer l'article suivant :

« Est joint en annexe générale au projet de loi de finances de l'année un rapport sur le respect du principe de neutralité de la réforme du financement du régime spécial de retraite des personnels des industries électriques et gazières au regard du consommateur et du contribuable.

Ce rapport établit notamment le lien entre les évolutions des tarifs d'acheminement de l'électricité et du gaz naturel et la mise en place de la contribution tarifaire sur ces prestations d'acheminement d'électricité et de gaz naturel affectée à la Caisse nationale des industries électriques et gazières. »

Article 22

- **Amendement n° 82 présenté par M. Bernard Carayon, Rapporteur pour avis :**

Dans la première phrase de cet article, substituer au taux : « 50 % » le taux : « 70 % ».

- **Amendement n° 83 présenté par MM. Bernard Carayon, Rapporteur pour avis, Marc Laffineur et Michel Bouvard :**

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

« Une partie des actions mises sur le marché est proposée de manière préférentielle aux salariés et anciens salariés d'Électricité de France et de Gaz de France dans les conditions prévues par la loi n° 86-912 du 6 août 1986 et précisées par décret en Conseil d'État. »

ANNEXE :

**RELEVÉ DE CONCLUSIONS DES PARTENAIRES SOCIAUX
DU 9 DÉCEMBRE 2002**

N° 1668 – Avis de la commission des finances sur le projet de loi relatif au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, (M. Bernard Carayon, rapporteur)