

N° 930

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2003.

PROPOSITION DE LOI

*relative à la création du groupe **Energie de France.***

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRESENTEE

PAR M. FRANÇOIS-MICHEL GONNOT,

Député.

Energie et carburants.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La Nation a construit, depuis 1946, deux grands services publics, EDF et GDF. Grâce aux moyens qui ont été dégagés par la collectivité et grâce à la compétence et au dévouement des personnels, la France a, aujourd'hui, la chance d'avoir deux grandes entreprises publiques performantes qui assurent, sur l'ensemble du territoire, un service public de qualité et qui offrent une énergie compétitive.

Ces deux grandes entreprises sont organisées sous la forme, inchangée depuis 1946, de deux établissements publics à caractère industriel et commercial intégrés. Or, chacun en conviendra, le monde a bien changé depuis 1946.

Aujourd'hui, après plus d'un demi-siècle de fonctionnement, les secteurs électriques et gaziers français doivent faire l'objet d'une profonde mutation. Celle-ci s'impose, en premier lieu, pour des raisons juridiques. La législation européenne contraint, en effet, à séparer le gestionnaire du réseau transport, du producteur, et du réseau de commercialisation, et à poursuivre l'organisation de la concurrence dans ces secteurs. Mais la mutation de notre secteur électrique et gazier doit également s'inscrire dans un contexte économique évidemment profondément différent de celui de la Libération. Le marché énergétique est désormais caractérisé par une convergence entre l'électricité et le gaz (notamment sur le plan de la production) une intégration croissante des marchés européens, la limitation au strict minimum des activités en monopole, la séparation des activités de production, de transport et de distribution de gaz et d'électricité et la concentration des opérateurs. Il y a donc, par rapport à la période antérieure, un besoin accru de souplesse pour les opérateurs qui doivent s'adapter et nouer des partenariats nouveaux.

Cette réforme est donc inéluctable notamment car les directives européennes imposent l'indépendance des gestionnaires des réseaux de transport et de distribution. Il convient toutefois de rappeler clairement que le droit européen n'impose en aucune façon la forme juridique des opérateurs qui peuvent être des personnes publiques (établissements publics) ou privées (sociétés mixtes ou sociétés anonymes). Par ailleurs, il est possible de donner à ce (ou ces) sociétés gestionnaire(s) le périmètre désiré tant sur le plan géographique (national ou régional) que sur celui des compétences (gestionnaire unique ou non pour le transport et la distribution de gaz et et d'électricité). Le droit communautaire, aiguillon du changement, n'impose donc pas un modèle préconçu et laisse au législateur national toute sa responsabilité pour définir une réforme de grande ampleur.

Cette mutation doit, en effet, être perçue dans son exacte mesure. C'est, en effet, à une véritable refondation de ces secteurs qu'il convient de procéder. A l'image de ce qu'a réalisé le législateur de 1946, c'est dans leur totalité que doivent être repensés aujourd'hui les secteurs électriques et gaziers en conciliant plusieurs préoccupations.

I. – Les objectifs poursuivis

Il importe, tout d'abord, que cette réforme s'inscrive dans une politique énergétique volontariste, l'énergie n'est, en effet, pas un produit banal. Facteur majeur de la compétitivité de toute l'économie, la production d'énergie nécessite la mobilisation de capitaux considérables, et cependant les entreprises qui opèrent dans ce secteur peuvent se révéler très fragiles et disparaître aussi rapidement qu'elles sont apparues (il n'est qu'à se rappeler la faillite retentissante d'Enron). La production d'énergie doit aussi prendre en compte les préoccupations de protection de l'environnement. Enfin, rare, l'énergie fait l'objet d'une forte compétition, souvent cachée, mais bien réelle entre les Etats pour s'en approprier les ressources. Partout, quel que soit le système en vigueur et l'idéologie dominante, le rôle de l'Etat et du législateur est indispensable pour fixer les règles, garantir la sécurité d'approvisionnement, assurer les missions d'intérêt général, la protection de l'environnement et l'aménagement des territoires, défaillant, on le sait, sans un bon équilibre des ressources énergétiques.

La préservation d'une politique énergétique volontariste est donc indispensable. La future loi d'orientation sur l'énergie sera l'occasion d'en redéfinir les principes mais il importe que cet impératif soit pris en compte dans la réforme des secteurs électriques et gaziers, qui doit s'inscrire dans une véritable politique industrielle du secteur énergétique. Cela implique de préserver les acquis du système monopolistique précédent. Des exemples récents et spectaculaires (par exemple, la Californie) ont montré ce qu'une approche par trop idéologique ou expéditive pouvait avoir de dangereux. C'est pourquoi tout projet de réforme doit s'attacher à garantir la sécurité d'approvisionnement, la maîtrise des prix et le respect des missions de service public. L'électricité principalement, mais aussi le gaz, sont des produits indispensables dans notre vie de chaque jour et dans l'activité économique. Le marché, à lui seul, ne saurait répondre à ces exigences car l'électricité est un produit qui ne se stocke pas et la production d'électricité et de gaz nécessite des investissements longs et coûteux qui doivent être prévus très en amont.

En second lieu, cette réforme doit permettre aux opérateurs énergétiques et de service français de jouer le rôle dans la compétition européenne et mondiale que leur permettent leurs atouts, et notamment le savoir-faire de leurs agents. La France a la chance d'avoir des opérateurs de taille mondiale dans ces secteurs. Il importe de leur donner les moyens de leur développement, c'est-à-dire de leur permettre de nouer des partenariats capitalistiques et de trouver, sur le marché, les ressources nécessaires à leur développement. La réforme des secteurs électrique et gazier doit, en effet, s'inscrire dans la volonté de valoriser le patrimoine de la Nation. EDF et GDF sont la propriété collective des Français. Il est de la responsabilité des pouvoirs publics de faire évoluer un cadre juridique devenu obsolète de façon à offrir à nos opérateurs historiques les meilleures chances de s'adapter aux nouvelles règles de la concurrence et du marché unique.

Enfin, cette réforme doit naturellement prendre en compte les inquiétudes des agents d'EDF et de GDF. Ces inquiétudes sont naturelles compte tenu de l'ampleur de la réforme nécessaire dans un secteur qui connaît, en outre, depuis quelques années, un profond bouleversement après des années de stabilité. Pour autant, elles ne sont pas fondées car l'intention de la majorité n'est nullement de remettre en cause les spécificités de la situation des personnels des industries électriques et gazières. Celles-ci ne doivent pas être considérées comme une charge, ni comme un obstacle à la réforme mais comme un atout car elles constituent l'une des raisons majeures de l'adhésion profonde du personnel aux entreprises, illustrée par le dévouement dont il a su faire preuve, notamment après la tempête de 1999. Affaiblir cet attachement des agents à leur entreprise et aux valeurs du service public serait une grave erreur. Il faut donc assurer au personnel des industries électriques et gazières que cette réforme n'a pas pour objectif de lui faire perdre son statut, mais bien au contraire qu'elle est la condition de sa pérennisation et de la consolidation de certains engagements, notamment en ce qui concerne les retraites qui – en l'absence de réforme – poseraient de graves problèmes de financement.

II. – La solution proposée par la présente proposition de loi : la création du groupe « Energie de France »

C'est à ces préoccupations que la proposition de loi que nous vous présentons s'efforce de répondre. A cette fin, nous vous proposons de fusionner EDF et GDF pour créer le groupe « Energie de France », comprenant un établissement public de tête propriétaire de filiales dont le statut sera celui des sociétés. Cette organisation nous paraît présenter de multiples avantages.

Elle répond, en premier lieu, aux exigences communautaires en séparant les activités concurrentielles (production, approvisionnement, commercialisation de l'électricité et du gaz) de celles qui ne le sont pas (transport et distribution).

Elle prend acte, en second lieu, de la convergence entre le gaz et l'électricité. Celle-ci est un fait industriel incontestable qui repose sur deux éléments : le fait que les grands clients exigent désormais une offre multiénergies, d'une part, et le rôle appelé à être croissant du gaz dans la production d'électricité, d'autre part. Les grands acteurs du secteur de l'énergie sont d'ailleurs bien conscients de cette situation puisqu'on assiste, dans toute l'Europe, à des rapprochements entre électriciens et gaziers dont le plus spectaculaire est la fusion entre EON et Ruhrgas et le plus récent la tentative avortée de rapprochement entre Iberdola et NaturalGas.

Or, compte tenu de la situation financière profondément dégradée d'EDF, qui résulte d'erreurs de gestion, en particulier dans le développement international, la construction coûteuse d'une compétence gazière propre à notre électricien national comme l'acquisition d'un gazier européen étranger sont à exclure faute de ressources. Il serait, en outre, surprenant de privilégier un rapprochement avec un gazier étranger alors même qu'existe un partenaire national naturel, GDF, uni par de multiples liens, notamment l'emploi en commun de l'ensemble des personnels de la distribution, avec EDF.

La fusion d'EDF et GDF apparaît donc comme une évolution industrielle évidente, tant pour EDF, qui, ayant largement gaspillé ses marges de manœuvre financières, n'a pas d'autre alternative pour organiser son nécessaire développement dans le gaz, que pour GDF, entreprise appelée à perdre, en application des règles communautaires, le transport et la distribution et donc menacée à terme d'absorption par un autre opérateur. Sur le plan social, cette solution permet en outre de lever des obstacles aux réformes en épargnant aux personnels, qui doivent faire face à d'inéluctables changements profonds, le traumatisme supplémentaire de la séparation des deux entreprises et en dessinant ainsi un projet collectif mobilisateur au service duquel les personnels sauront mettre leur énergie comme ils l'ont fait par le passé.

Concernant la fusion, enfin, il convient de rappeler que si cette opération a été, à plusieurs reprises, déclarée péremptoirement impossible au regard du droit communautaire, sa faisabilité juridique a été récemment démontrée de manière claire par la Fondation Concorde. Il est, en revanche, certain qu'une discussion politique devra intervenir à ce sujet avec nos partenaires de l'Union européenne et la Commission mais qu'elle sera, sans doute, d'autant plus aisée que la présente proposition de loi inscrit cette fusion dans une réforme d'ensemble dont l'un des objets est justement la mise en conformité de notre secteur électrique et gazière avec les normes européennes.

En troisième lieu, cette réforme, par la fusion des établissements publics, permet de garantir la pérennité de l'unité du service public de la distribution. La distribution de l'électricité et celle du gaz sont, en effet, déjà regroupées, depuis 1946, à travers la direction commune à EDF et à GDF, la Direction EDF-GDF Services (DEGS). Cette entité commune, qui assure le service public local de l'électricité et du gaz et l'approvisionnement en énergie au client final, bien connue et appréciée des populations, permet d'importantes économies de moyens. Le personnel y est, en outre, très attaché. Il est donc proposé d'assurer sa pérennité.

Le dispositif proposé par la proposition de loi donne, en quatrième lieu, au groupe « Energie de France » les moyens de son développement pour deux raisons. La première est qu'il est proposé de confier la gestion des finances de l'ensemble du groupe, et notamment celle de sa dette, à la holding de tête qui est un établissement public. Par voie de conséquence, les créanciers du groupe continueront, de fait, à bénéficier de la garantie de l'Etat, ce qui permettra de maîtriser le coût de la dette. D'autre part, la structure proposée pour le groupe permettra la mise sur le marché d'une part minoritaire du capital de certaines de ses entités. Cela donnera accès à de nouvelles ressources qui sont nécessaires pour que le groupe puisse, d'une part, se développer et d'autre part, faire face à ses engagements, notamment en matière de retraites. En effet, compte tenu de la situation financière dégradée d'EDF, ces engagements ne pourraient être tenus sans faire appel au marché que par une recapitalisation par l'Etat que les contraintes sur les finances publiques conduisent à exclure.

Il convient, en outre, de rappeler que le statut de société des différentes filiales du groupe est la seule solution juridique simple pour garantir l'unité d'un groupe intégré de la production à la distribution. Le droit communautaire impose, en effet, la séparation juridique du transport et de distribution. Or, les établissements publics, qui n'ont pas de capital, ne peuvent, par définition, être la filiale d'un autre établissement public. Maintenir l'unité du groupe, ou, indépendamment même de la question de la fusion, de chacune des deux entreprises n'est donc possible qu'en transformant en sociétés les entités subordonnées.

Enfin, le dispositif proposé par la proposition de loi apporte une garantie importante au personnel en prévoyant, outre, naturellement le maintien du statut, que l'employeur de l'ensemble des agents des deux entreprises sera l'établissement public de tête du groupe qui les mettra à la disposition de ses filiales. Tous les agents conserveront donc un employeur public dont la pérennité est ainsi assurée.

Nous vous proposons ainsi de mettre en place une organisation ambitieuse, adaptée aux grands enjeux industriels de l'avenir, garante de la pérennité du service public et de la valorisation du patrimoine de la Nation, respectueuse des droits des personnels et conforme aux règles communautaires.

III. – L'articulation proposée pour le groupe « Energie de France »

La proposition de loi propose la création du groupe « Energie de France » qui comprendra les entités suivantes :

a) L'établissement public de tête (« Energie de France »)

Conservant le statut d'établissement public et regroupant l'ensemble des moyens des deux entreprises non transférées aux filiales, cette entreprise a vocation à :

- détenir au moins la majorité du capital de chacune des filiales,
- être l'employeur de l'ensemble des agents aujourd'hui employés par chacune des deux entreprises publiques,
- assurer le pilotage stratégique et opérationnel du groupe en coordonnant notamment les finances, la trésorerie et les ressources humaines et en mutualisant l'ensemble des moyens communs dans le respect des règles de la concurrence.

b) La filiale gestionnaire du réseau de distribution d'électricité et de gaz

Comme cela a été rappelé, les activités de distribution d'électricité et de gaz sont déjà regroupées depuis 1946 à travers la DEGS. Cette entité est préservée sous la forme d'une société. Lui seront également rattachés les moyens de recherche et de développement commercial de l'électricité et du gaz, de façon à lui permettre notamment d'assurer sa mission de maîtrise de la demande d'énergie.

c) La filiale gestionnaire du réseau de transport d'électricité et de gaz

Cette filiale aura la responsabilité de l'équilibre des systèmes électriques et gaziers en regroupant :

- le réseau public de transport d'électricité,
- le réseau de grand transport gaz,
- les interconnexions électriques et gazières avec l'étranger,
- les moyens de recherche et d'ingénierie correspondant à ces activités pour assurer le meilleur service technique (qui, on le sait, conditionne le respect du principe de mutabilité du service public),
- les autres moyens nécessaires à la sécurité des réseaux.

d) La filiale production-commercialisation d'électricité

Le regroupement de ces deux fonctions (production et commercialisation) est indispensable pour pérenniser les avantages du modèle intégré historique de l'électricité qui a permis l'optimisation et la planification des moyens de production au regard d'un portefeuille de clients, tout en minimisant les coûts de couverture. En effet, il est particulièrement important (et l'exemple d'Enron l'a montré) d'appuyer au sein d'une même entité les engagements commerciaux en aval sur des moyens de production importants.

Cette filiale regroupera donc les moyens de production, ainsi que les équipes commerciales (sans les interventions sur le réseau).

L'état de la concurrence sur un produit totalement indifférencié a pour conséquence la recherche maximale de gains de productivité dans la stratégie de cette filiale. Dans cet esprit, elle ne doit recevoir que les moyens strictement nécessaires à l'accomplissement de ses missions concurrentielles.

e) La filiale approvisionnement en gaz et commercialisation

Comme pour la filiale production-commercialisation d'électricité, le regroupement des deux fonctions de production (essentiellement sous la forme de l'approvisionnement) et de commercialisation permettra de minimiser les coûts de couverture puisque, ici aussi, les risques sont inverses.

Cette filiale regroupera la gestion des contrats d'approvisionnement de GDF, la gestion des terminaux méthaniers, la participation dans les sociétés gérant les gazoducs internationaux et tous les moyens concourant à la sécurité d'approvisionnement en gaz du pays et les moyens commerciaux en France et à l'étranger. Soumise à la pression concurrentielle, cette filiale ne se verra affecter que les moyens nécessaires pour défendre au mieux sa position concurrentielle acquise et suffisants pour développer de nouveaux marchés.

Comme on le voit, le découpage proposé est strict. Il répond aux obligations européennes et est adapté aux missions et aux besoins de chaque activité :

– les opérateurs de réseaux ont des missions homogènes qui évitent les contradictions ou les conflits d'intérêts. Ils doivent garantir l'égal accès à des infrastructures et à des ressources au meilleur niveau de performance technique et économique pour assurer la qualité et la sécurité des approvisionnements en électricité et en gaz ;

– les opérateurs en concurrence sont dotés des moyens nécessaires à leurs missions. Il leur appartient de se développer sur leur marché avec des moyens appropriés et calibrés ;

– la holding de tête assure le respect des objectifs, optimise l'emploi des ressources en respectant les particularités des activités en concurrence et des activités régulées et en veillant particulièrement à la gestion d'ensemble des ressources humaines et du statut des personnels.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

L'article 2 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz est ainsi rédigé :

« *Art. 2.* – Il est créé un établissement public national à caractère industriel et commercial dénommé “Energie de France” auquel sont transférés, sous réserve des dispositions des articles 3 à 5 *bis* de la présente loi, les biens, droits et obligations des établissements publics dénommés “Electricité de France” et “Gaz de France”. Ce transfert est exonéré de tous droits ou taxes.

« Energie de France détient au moins la majorité du capital des sociétés mentionnées aux articles 3 à 5 *bis* de la présente loi et exerce, en France et à l'étranger, toute activité dans les domaines de l'électricité et du gaz.

« Cet établissement public devient l'employeur des agents des établissements publics dénommés “Electricité de France” et “Gaz de France”. Il les met à la disposition de ses filiales mentionnées aux articles 3 à 5 *bis* de la présente loi. »

Article 2

L'article 3 de la loi du 8 avril 1946 précitée est ainsi rédigé :

« *Art. 3.* – Il est créé une société anonyme dénommée “Réseau de distribution d'énergie” régie, sauf disposition législative contraire, par les dispositions applicables aux sociétés commerciales. La majorité du capital de cette société est détenue par l'établissement public dénommé “Energie de France”.

« La société dénommée “Réseau de distribution d'énergie” se substitue, d'une part, à l'établissement public dénommé “Electricité de France en qualité de gestionnaire des réseaux publics de distribution d'électricité et, d'autre part, à l'établissement public dénommé “Gaz de France” en qualité de gestionnaire des réseaux publics de distribution de gaz naturel. Les réseaux publics de distribution d'électricité et de gaz gérés, à la date de publication de la loi n° du relative à la création du groupe Energie de France, par les distributeurs non nationalisés mentionnés à l'article 23 de la présente loi restent gérés par ceux-ci.

« Les biens, droits et obligations des établissements publics dénommés “Electricité de France” et “Gaz de France” liés à l'activité de distribution d'électricité ou de gaz naturel sont transférés à la société dénommée “Réseau de distribution d'énergie”. Ce transfert est exonéré de tous droits ou taxes. »

Article 3

L'article 4 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 précitée est ainsi rédigé :

« *Art. 4.* – Il est créé une société anonyme dénommée “Réseau de transport d'énergie” régie, sauf disposition législative contraire, par les dispositions applicables aux sociétés commerciales. La majorité du capital de cette société est détenue par l'établissement public dénommé “Energie de France”.

« La société dénommée “Réseau de transport d’énergie” est le gestionnaire du réseau public de transport d’électricité défini à l’article 12 de la loi n° 2000-108 et exploite des ouvrages de transport de gaz naturel et des installations de gaz naturel liquéfié.

« L’établissement public dénommé “Electricité de France” transfère à la société dénommée “Réseau de transport d’énergie le réseau public de transport d’électricité tel que défini à l’article 12 de la loi n° 2000-108, ainsi que les biens de toute nature tels qu’ils sont inscrits dans le compte séparé de l’activité de transport au 31 décembre de l’année précédant la publication de la loi n° du relative à la création du groupe Energie de France. Ce transfert est exonéré de tous droits ou taxes et emporte le transfert de tous les droits et obligations dont est titulaire Electricité de France ou conclus par celle-ci et liée à l’activité de gestionnaire du réseau de transport d’électricité.

« L’établissement public dénommé “Gaz de France transfère à la société anonyme dénommée “Réseau de transport d’énergie les ouvrages de transport de gaz naturel et les installations de gaz naturel liquéfié qu’il possède ainsi que les biens de toute nature tels qu’ils sont inscrits dans le compte séparé de l’activité de transport au 31 décembre de l’année précédant la publication de la loi n° du relative à la création du groupe Energie de France. Ce transfert est exonéré de tous droits ou taxes et emporte le transfert de tous les droits et obligations dont est titulaire Gaz France ou conclus par celle-ci et liée à l’activité de gaz naturel. »

Article 4

L’article 5 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 précitée est ainsi rédigé :

« *Art. 5.* – Il est créé une société anonyme dénommée “Electricité de France” régie, sauf disposition législative contraire, par les dispositions applicables aux sociétés commerciales. La majorité du capital de cette société est détenue par l’établissement public dénommé “Energie de France.

« Les biens, droits et obligations de l’établissement public dénommé “Electricité de France” directement liés à l’activité de production et de commercialisation d’électricité sont transférés à la société dénommée “Electricité de France”. Ce transfert est exonéré de tous droits ou taxes. »

Article 5

I. – L'article 5 *bis* de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 précitée devient l'article 5 *ter*.

II. – Il est inséré, après l’article 5 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 précitée, un article 5 *bis* ainsi rédigé :

« *Art. 5 bis.* – Il est créé une société anonyme dénommée “Gaz de France” régie, sauf disposition législative contraire, par les dispositions applicables aux sociétés commerciales. La majorité du capital de cette société est détenue par l’établissement public dénommé “Energie de France”.

« Les biens, droits et obligations de l’établissement public dénommé “Gaz de France” directement liés à l’activité de production et de commercialisation de gaz naturel sont transférés à la société dénommée “Gaz de France”. Ce transfert est exonéré de tous droits ou taxes. »

Article 6

Les pertes de recettes et charges éventuelles qui résulteraient pour l'État de l'application de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux tarifs visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

N° 930 – Proposition de loi : groupe Energie de France (M. François-Michel Gonnot)