

# A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

1 7 <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

## Compte rendu

### Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition de Mme Inès MERCEREAU, présidente de la 2<sup>e</sup> chambre de la Cour des comptes, sur l'enquête demandée en application du 2<sup>o</sup> de l'article 58 de la LOLF, sur le modèle économique du groupe EDF.. 2
- Communication de M. Charles de COURSON, rapporteur général, sur les retraites des fonctionnaires ..... 19
- Examen, en application de l'article 146 alinéa 3 du Règlement de l'Assemblée nationale, du rapport d'information sur l'évaluation des exonérations de cotisations sociales spécifiques aux Outre-mer (M. Christian BAPTISTE, rapporteur spécial de la mission *Outre-mer*)..... 32
- Informations relatives à la commission ..... 42
- Présence en réunion ..... 43

Mercredi

24 septembre 2025

Séance de 9 heures

Compte rendu n° 145

**Présidence de**

**M. Éric Coquerel,  
*Président***



*La commission auditionne Mme Inès Mercereau, présidente de la 2<sup>e</sup> chambre de la Cour des comptes, sur l'enquête demandée en application du 2<sup>o</sup> de l'article 58 de la LOLF, sur le modèle économique du groupe EDF*

**M. le président Éric Coquerel.** Mes chers collègues, je suis heureux de retrouver tous ceux que je n'avais pas déjà vus la semaine dernière. J'observe que, si nous n'avons pas encore de gouvernement, la commission des finances, elle, travaille.

Le bureau de la commission, réuni mercredi 17 septembre, a arrêté cinq nouveaux sujets d'enquête à demander à la Cour des comptes en application du 2<sup>o</sup> de l'article 58 de la Lolf (loi organique relative aux lois de finances). Il s'agit de la gestion de la trésorerie de l'État et de son coût, du dispositif de responsabilité élargie des producteurs, des finances des départements, de l'encadrement des loyers et, enfin, des retraites des fonctionnaires.

Le bureau a en outre souhaité qu'une étude soit demandée au Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) afin d'étudier l'évolution depuis 2017 des montants réels d'impôt sur le revenu et des réductions et crédits d'impôts en fonction des différents niveaux de revenus.

Il n'y a pas d'opposition ? Ces différentes demandes seront donc officiellement transmises à la Cour et au CPO.

L'ordre du jour appelle l'audition de Mme Inès Mercereau, présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes, sur l'enquête relative au modèle économique du groupe EDF, demandée en application de l'article 58 de la Lolf.

Au préalable, je dois signaler qu'un regrettable incident s'est produit. Le projet de rapport, qui nous avait été transmis à titre confidentiel par la Cour lundi après-midi, a fait l'objet d'une diffusion dans la presse hier. Je rappelle à tous ceux qui l'avaient reçu que ce document a un caractère confidentiel jusqu'à sa présentation en commission. Il ne m'appartient pas de rechercher l'origine de cette fuite, mais il conviendrait d'en revenir à des pratiques plus respectueuses pour l'ensemble des membres de la commission qui doivent avoir la primeur de ces rapports

**Mme Inès Mercereau, présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes.** Avant d'exposer les principaux constats et recommandations du rapport que nous avons produit à votre demande sur le modèle économique du groupe EDF, je vais rapidement revenir sur le contexte et l'objet de notre enquête.

Ce rapport fait suite à de nombreux travaux de la Cour plus ou moins directement en lien avec l'analyse du modèle économique d'EDF, comme ceux portant sur l'Arenh (accès régulé à l'électricité nucléaire historique), en 2016, mais aussi sur la fiscalité de l'énergie, les compteurs Linky ou le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité. Cette diversité de sujets tient au fait qu'EDF évolue dans un univers qui est à la fois concurrentiel et régulé, assure des missions de service public et contribue fortement à la réalisation des objectifs des programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE).

Le calendrier de notre enquête fut somme toute assez classique. Après une phase d'échange avec votre commission qui a permis de délimiter le périmètre et les objectifs du contrôle s'est tenue la phase d'instruction, jusqu'en mai 2025. L'équipe chargée de la rédaction du rapport – que je remercie pour la qualité de son travail – a alors déposé un document provisoire sur la base duquel s'est ouverte une phase contradictoire, avec notamment la

direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), l'Agence des participations de l'État (APE) et le groupe EDF. Cette procédure a été à la fois écrite et orale, puisque nous avons auditionné le président-directeur général d'EDF, le commissaire aux participations de l'État et la directrice générale de l'énergie et du climat. Après un délibéré final et une présentation au comité du rapport public et des programmes, présidé par le premier président, nous avons établi le rapport définitif en juillet. Nous avons particulièrement veillé au respect du secret des affaires, qui couvre certains des documents et des informations auxquels le groupe EDF et l'APE nous ont permis d'accéder.

Le groupe EDF occupe une place centrale dans le paysage énergétique – sans équivalent ailleurs en Europe. Il a acquis une dimension assez singulière.

Les activités de production et de commercialisation effectuées en France constituent son premier secteur opérationnel en matière de chiffre d'affaires externe – c'est-à-dire en faisant abstraction des transactions à l'intérieur du groupe. Cela comprend les activités d'EDF SA, mais aussi d'autres entités chargées de la commercialisation auprès des entreprises ou des consommateurs.

Les activités régulées constituent le deuxième secteur par ordre d'importance. Elles regroupent les activités de distribution, essentiellement avec Enedis, mais aussi avec Électricité de Strasbourg ainsi qu'EDF Systèmes énergétiques insulaires (SEI).

Le pôle industrie et services comprend Framatome et Arabelle Solutions, dont seulement six mois d'activité sont retracés dans les comptes de 2024.

Des entités du groupe sont également présentes dans plusieurs États européens, dont EDF Energy, au Royaume-Uni, chargé notamment de la fameuse troisième paire de réacteurs de Hinkley Point C.

Deuxième élément de contexte : le groupe EDF exerce des missions de service public fixées par le code de l'énergie. La première est une mission de développement et d'exploitation des réseaux de distribution mais aussi de transport. EDF détient une participation dans le réseau de transport, mais elle n'est pas consolidée dans les comptes du groupe. Parmi les missions de service public figurent aussi le développement équilibré de l'approvisionnement en électricité dans les zones qui ne sont pas interconnectées – pour l'essentiel outre-mer – ainsi que la conclusion de contrats de soutien avec les producteurs d'électricité renouvelable. Enfin, le groupe doit assurer la fourniture de l'électricité aux fameux TRV, les tarifs réglementés de vente établis par la Commission de régulation de l'énergie. Ces missions de service public sont déterminantes pour l'activité du groupe en France, particulièrement sur le territoire métropolitain.

Le contrôle que vous nous avez confié intervient dans un contexte en pleine évolution, que l'on peut résumer à travers trois éléments saillants.

Le premier, c'est le discours de Belfort du président de la République, qui induit un accroissement important du programme d'investissement d'EDF – alors même que sa propre dette financière s'accroît –, la suppression de l'objectif de 50 % de nucléaire dans le mix énergétique, la prolongation du parc nucléaire existant, le lancement du programme de réacteur pressurisé européen EPR 2 et, enfin, le renforcement des réseaux.

Le deuxième élément est l'évolution de l'actionnariat d'EDF, avec l'acquisition de la totalité de son capital par l'État et l'entrée en vigueur de la loi visant à protéger le groupe d'un démembrement.

Enfin, le troisième est la réforme du marché européen de l'électricité, qui encourage notamment les contrats de long terme – ce qu'on appelle les PPA (*power purchase agreements*, contrats de vente directe d'électricité) et les contrats pour différence (CFD). Cela a conduit, à l'occasion de la loi de finances pour 2025, à remplacer l'Arenh, dont la fin était programmée, par un autre dispositif sur lequel je reviendrai.

J'en viens aux constats et aux recommandations de notre rapport, en commençant par un point sur la notion de modèle économique. Les documents de référence d'EDF font souvent état d'un « modèle d'affaires » accompagné d'une série de chiffres assez peu compréhensibles. Face à cela, nous nous sommes posés des questions simples. Le modèle économique, c'est la manière dont se forment le chiffre d'affaires, le résultat, la marge et les capacités de financement – notamment d'autofinancement –, de façon à assurer une rentabilité des capitaux investis et une génération de cash-flow suffisantes pour respecter une trajectoire financière soutenable. Le rapport fournit des éléments sur ces points.

Il s'articule autour de trois chapitres : la description des principales caractéristiques du modèle, l'examen de ses résultats sur une longue période, et l'analyse des enjeux actuels et de la capacité du groupe à financer son programme d'investissement.

Les caractéristiques globales du groupe EDF apparaissent à travers l'évolution de son Ebitda (bénéfice avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement) de 2012 à 2024. Cet indicateur correspond grosso modo à l'excédent brut d'exploitation, mais avec des différences liées au traitement des provisions. L'Ebitda du groupe EDF a connu un changement de dimension, puisqu'il a plus que doublé au cours de la période. Le marché français en représente les deux tiers, voire les trois quarts. Il en est sensiblement de même pour les immobilisations, même si j'appelle votre attention sur l'importance des investissements effectués au Royaume-Uni. Qui qu'il en soit, le cœur historique des activités françaises reste l'élément essentiel du groupe EDF.

Le deuxième constat est celui de la diversification, pas vraiment récente, apportée par les activités internationales et par le développement des énergies renouvelables.

Pour ce qui est des premières, EDF s'est implanté dans des pays européens qui ressemblent d'une certaine manière au modèle français, à commencer par le Royaume-Uni, la Belgique et l'Italie – à ceci près que cette dernière ne dispose pas d'installations nucléaires. Il s'agit d'un modèle intégré avec des évolutions de prix de marché assez comparables à celles constatées en France.

La production d'énergies renouvelables par EDF, elle, était très faible il y a encore une quinzaine d'années. Elle atteint désormais près de 15 gigawattheures (GWh) à l'échelle mondiale, et est surtout réalisée à l'étranger. Les marchés américains – pour l'essentiel celui des États-Unis – représentent 45 % des capacités de production d'énergie renouvelable du groupe. EDF n'occupe d'ailleurs qu'environ 10 % de ce marché en France. Le modèle d'affaires des énergies renouvelables est assez différent du modèle intégré, puisque les revenus sont issus très souvent de contrats de long terme ou de subventions publiques et, dans le cas d'EDF, de la cession de parts dans des projets – c'est-à-dire d'une activité de vente des actifs structurés que sont les parcs d'énergies renouvelables.

Le troisième constat est que la part occupée par le marché historique est beaucoup plus importante chez EDF que chez les autres énergéticiens européens. Il existe une autre différence avec ces derniers, qui façonne peut-être l'âme du groupe : c'est qu'il exploite des moyens de production qu'il a lui-même construits. Or le parc nucléaire comporte, en lui-même et en raison de l'ingénierie interne qu'il suppose, des risques spécifiques en matière de coûts et de délais.

Quels sont les résultats du modèle économique d'EDF ?

La courbe du résultat d'exploitation lissé sur longue période montre de manière frappante une baisse tendancielle et ancienne de la rentabilité des capitaux investis par le groupe. Le Roce (ratio de rentabilité économique) est passé de 10 % à 6 %. Autre élément frappant, en 2021 – donc avant l'annus horribilis de 2022 – le groupe EDF n'a pas créé de valeur, puisque sa rentabilité était inférieure au coût moyen pondéré du capital. Le redressement effectué ensuite – spectaculaire en 2023 – est essentiellement dû à un prix de l'électricité extrêmement élevé.

Deuxième résultat : en intégrant bien entendu le creux particulier lié à la fameuse année 2022, le groupe EDF a accumulé 48 milliards de cash-flow négatif sur la période 2012-2024. Dans le même temps, son endettement financier net a augmenté de 23 milliards. Cet endettement aurait pu être beaucoup plus élevé si l'entreprise n'avait pas exploité plusieurs moyens pour le limiter. EDF a d'abord eu recours à des programmes de cessions d'actifs, pour environ 15 milliards sur la période. Il a également procédé à des augmentations de capital, à hauteur de 9,7 milliards, et a émis des titres subordonnés à durée indéterminée pour un montant de 9 milliards. Enfin, il faut souligner que le groupe n'a pas payé ses dividendes en numéraire mais en actions. Cette faculté de payer en actions a une forte incidence sur le budget de l'État, puisque ce sont des recettes en moins.

Au bout du compte, même si la situation s'est améliorée en 2023 et 2024, l'endettement financier du groupe fait que sa notation n'est qu'à deux crans de la catégorie spéculative.

Il faut noter que les niveaux de rentabilité et de génération de cash-flow sont très hétérogènes selon les segments d'activité. C'est en France que le groupe a la rentabilité moyenne la plus élevée. Pourtant, la rentabilité des activités de production et de commercialisation y est en baisse, à cause de la diminution tendancielle des volumes – c'est normal pour un parc vieillissant, où les opérations de maintenance et de prolongation de la durée de vie des centrales imposent des arrêts plus fréquents et plus longs. Les activités régulées ont quant à elles une rentabilité stable et prévisible, car elle ne dépend pas des marchés de l'électricité.

La rentabilité des activités internationales, qui était faible, voire négative jusqu'en 2021, s'est quelque peu redressée récemment, avec leur montée en puissance.

Pour ce qui est des énergies renouvelables, la rentabilité est relativement modeste. Surtout, le taux de rentabilité des investissements effectifs du groupe dans ce secteur s'est révélé moindre que prévu. Le suivi des taux de rentabilité interne d'EDF Renouvelables apparaît en outre imparfait, comme l'entreprise en convient. Ce dernier point a donné lieu à une première recommandation de la Cour.

S'agissant de la génération de cash-flow maintenant, seules les activités régulées en France et EDF Trading ont réussi à dégager un cash-flow après investissement positif. C'est

normal pour EDF Trading, dont les investissements sont relativement limités – excepté quelques cathédrales informatiques.

Le cash-flow lié à l'exploitation du parc nucléaire a été presque intégralement consommé par les investissements dans l'EPR de Flamanville et les surcoûts de ce chantier.

Pour les activités au Royaume-Uni, en Italie et en Belgique, c'est notamment l'investissement dans le projet d'Hinkley Point C qui explique les cash-flows négatifs.

Enfin, une partie importante du cash-flow du groupe n'est pas attribuable aisément à tel ou tel secteur opérationnel. Il s'agit notamment des dividendes versés en numéraire et des frais financiers, puisque EDF centralise l'essentiel des opérations de financement de ses filiales.

Le troisième axe de nos travaux porte sur la trajectoire financière du groupe et sa capacité à financer un très lourd programme d'investissement. D'après le programme d'investissement arrêté en 2024, le montant total des investissements s'élèverait à 460 milliards d'euros sur la période 2025-2040, pour le périmètre du groupe consolidé – c'est-à-dire en dehors des investissements dans Réseau de transport d'électricité (RTE), qui atteignent 94 milliards.

Sur ces 460 milliards, 360 seront consacrés au parc de production et au réseau de distribution en France. Cela inclut les investissements nécessaires à la prolongation du parc nucléaire existant et à la construction de l'ensemble des quatorze réacteurs envisagés dans le programme du nouveau nucléaire français. Cela fait beaucoup d'argent.

Les investissements au Royaume-Uni, qui sont aujourd'hui importants, se stabiliseront à partir de 2031 avec l'entrée en service prévue de la paire de réacteurs flambant neufs d'Hinkley Point C.

La capacité du groupe EDF à financer son programme d'investissements dépendra de nombreux facteurs. Avec la fin de l'Arenh, ses bénéfices dépendront davantage des prix de marché. Notre simulation, certes un peu grossière, donne des ordres de grandeur : avec un prix de marché de 50 euros le mégawattheure, l'endettement financier net du groupe – dont le montant à la fin de 2024 était de 53 milliards – pourrait s'élever à 250 milliards en fin de période ; avec un prix de marché de 95 euros le mégawattheure, il ne serait que de 160 milliards.

Un autre aléa important est celui de la disponibilité du parc pendant la période. Il faudra que l'allongement prévu de sa durée de vie soit effectif et que le taux de charge des réacteurs existants soit suffisant, avant que les nouveaux réacteurs prennent le relais.

Un autre facteur important est la capacité du groupe à conclure des contrats d'allocation de production nucléaire avec ses clients, notamment les plus gros consommateurs, les fameux électro-intensifs.

Nos recommandations pour maintenir une structure financière soutenable sont assez simples. Il convient d'abord de bien répartir les risques ainsi que l'effort de financement entre le groupe, l'État et les clients d'EDF. Du côté de l'État, le prêt bonifié accordé à EDF dans le cadre du programme du nouveau nucléaire français est d'un intérêt certain, mais ne suffira pas, au vu de la situation d'endettement du groupe. En outre, la politique de dividendes de l'État n'a pas été clarifiée alors qu'elle a une très forte incidence sur la situation d'EDF et ses ratios financiers. Nous recommandons donc de la préciser, même si l'Agence des participations de l'État (APE) n'y est pas nécessairement favorable.

EDF, quant à lui, doit mener une revue stratégique des investissements nécessaires, de ses participations et de ses filiales. Dans le passé, des programmes de cession d'actifs ont déjà été menés. Quand un groupe a un programme d'investissements aussi important, il doit étudier les leviers disponibles pour contribuer au financement à partir de ses propres forces.

S'agissant des clients enfin, le principe qui prévaut en France est que les prix de l'énergie doivent couvrir les coûts complets de production. L'application de ce principe est simple dans le cadre actuel ; elle le sera moins avec la fin de l'Arenh, quand il faudra se référer aux prix sur les marchés de gros.

En tout cas, si les prix sont actuellement fixés à partir du coût du parc nucléaire existant, à l'avenir il faudra également financer le coût du nouveau nucléaire. Nous devons nous assurer que les modalités du CFD prévu ne conduisent pas à un surfinancement par les consommateurs.

**M. David Amiel, rapporteur.** Je vous remercie pour la qualité de ce rapport important. Il est rare que l'ensemble des paramètres de l'équation économique d'EDF soient rassemblés. Nous tendons souvent à ne les aborder qu'isolément, à travers la question du marché ou du financement du nouveau nucléaire par exemple.

Vous mettez en avant les atouts d'EDF, qui est un géant unique en Europe, mais aussi les défis majeurs auxquels le groupe est confronté face au mur d'investissements nécessaires pour assurer la deuxième grande électrification du pays, avec la construction du nouveau nucléaire, la poursuite du développement des énergies renouvelables et le renforcement des réseaux.

Vous chiffrez à 460 milliards environ les investissements nécessaires entre 2025 et 2040. Votre rapport montre que la suppression de l'Arenh – à laquelle beaucoup ici ont appelé, de manière transpartisane – donne des marges de manœuvre à EDF, mais que celles-ci sont insuffisantes pour permettre au groupe d'autofinancer ces investissements. Même après la prise en compte de la capacité d'endettement maximale d'EDF, qui ne peut pas atteindre le ciel, il reste à trouver entre 65 et 150 milliards d'euros.

Le cadre européen ne permet pas de faire peser ces investissements sur les factures des consommateurs autant que cela avait été le cas dans les années 1970 – notons qu'on fait souvent un mauvais procès à l'Europe en l'accusant d'accroître les factures des consommateurs, alors qu'en l'occurrence elle permet plutôt de les protéger.

Au sein d'EDF, quels leviers de réduction des coûts identifiez-vous : les coûts opérationnels, le taux d'indisponibilité du parc, la maîtrise des coûts de construction du nouveau nucléaire ? Le nouveau président-directeur général d'EDF, Bernard Fontana, a mis l'accent sur la maîtrise d'ouvrage du nucléaire, à raison. Avez-vous un ordre de grandeur des marges de manœuvre possibles dans ce domaine ?

Vous appelez à une revue des investissements stratégiques d'EDF, mais votre rapport montre que la chronique des investissements du groupe est très contrainte par les décisions passées et les politiques publiques. Sans vous prononcer sur les arbitrages entre les différents investissements, quelles sont selon vous les marges de manœuvre financières dans ce domaine ?

Vous appelez à une clarification de la politique de dividendes. En renonçant au versement de dividendes pour les quinze prochaines années, l'État permettrait au groupe de

dégager plusieurs dizaines de milliards d'euros de marge de manœuvre supplémentaires. Mais l'État doit réduire son déficit dans les prochaines années et sera toujours tenté de demander le versement ponctuel de dividendes – tout en promettant de ne plus le faire l'année suivante. Quel cadre de gouvernance vous paraîtrait adapté pour clarifier la politique de versement des dividendes, donner de la visibilité à EDF et éviter les à-coups ?

Par ailleurs, outre le prêt bonifié accordé il y a quelques mois, votre rapport évoque des soutiens supplémentaires de l'État à EDF. Quels leviers vous paraîtraient compatibles avec le droit de l'Union européenne ?

**Mme Inès Mercereau.** Toutes vos questions sont parfaitement légitimes. Elles montrent la difficulté de la tâche du PDG d'EDF et de son actionnaire. Il est impératif que le coût de l'industrialisation des réacteurs de type EPR 2 soit tenu, et il faudra prendre des mesures internes de suivi rapproché de l'ingénierie du nouveau nucléaire.

Par ailleurs, si la question du périmètre du groupe se pose, il ne m'appartient pas de traiter les différentes hypothèses en la matière. Il faudra prendre en compte les prix de marché, les conditions de concurrence et l'évolution du marché. *Never give what we can sell* – il ne faut jamais donner ce que l'on peut vendre, dit-on. Dans ce domaine, il faut faire très attention à retirer le meilleur des actifs et à éviter les conditions léonines. Quand tout le monde pense qu'un acteur est obligé de vendre, celui-ci risque fort de mal vendre.

Il y a mille et une façons de traiter la question du périmètre d'EDF. N'oublions pas en outre que les 460 milliards d'investissements évoqués ne devront pas être financés d'un coup, mais progressivement. Il nous reste un petit peu de temps.

Les dividendes sont l'un des leviers à la main de l'État. Les arbitrages en la matière lui appartiennent. Quand EDF était coté, la politique de distribution des dividendes, en cash et en titres, était annoncée au marché. Il est assez classique de fixer ainsi *a priori* une politique de distribution des dividendes – ce qui n'exclut pas des exceptions, dès lors que le groupe et l'actionnaire se mettent d'accord.

Enfin, je ne peux vous répondre tout de suite sur la gestion interne du groupe EDF, car c'est un sujet qui demande un examen approfondi. Nous avons plusieurs rapports en cours, concernant tant les ressources humaines que la maintenance, qui permettront peut-être de vous éclairer.

**M. le président Éric Coquerel.** Votre rapport pointe la gageure que rencontre EDF. Le groupe doit être non seulement soutenable financièrement, mais rentable, y compris vis-à-vis des actionnaires, dans un cadre capitalistique. Il doit en outre fournir ce bien commun qu'est l'électricité en préservant la compétitivité de l'économie française, en contenant les factures énergétiques et en garantissant l'accès de tous à l'électricité. Il doit enfin participer à la décarbonation, y compris en appliquant des décisions politiques telles que celle de 2022, quand le président de la République a décidé de relancer les EPR et de renoncer à une réduction de la part du nucléaire à 50 % du mix énergétique. Que l'on prône, comme moi, un monopole public de production d'électricité ou, à l'inverse, l'action des marchés ouverts à la concurrence, tout le monde constate la difficulté.

Si EDF n'avait pas été une entreprise d'État et n'avait pas bénéficié d'un monopole dans les années 1960, le parc nucléaire français n'aurait pas existé. Celui-ci a nécessité des

investissements d'un niveau bien plus élevé que leur rentabilité immédiate possible. C'est d'ailleurs l'un des problèmes des années à venir.

Première question : avec la fin de l'Arenh, des contractualisations de long terme devront être instaurées. Vous revenez sur les contradictions, apparues au grand jour à l'occasion des négociations de gré à gré avec les industriels, entre les objectifs de politique publique – compétitivité de l'industrie et bénéfice du mix énergétique français – et les exigences de rentabilité inhérentes à l'entreprise. Quels éléments ont été pris en compte par EDF, malgré les réticences initiales, pour adapter les prix des contrats et comment ont-ils été intégrés dans les perspectives de revenus futurs du groupe ?

Deuxième question : avec le mécanisme qui remplace l'Arenh, les prix payés par les consommateurs à compter de 2026 pourraient excéder les coûts complets de production du parc existant, contribuant ainsi au financement de la construction du parc futur. Or, une fois que ce parc sera en mesure de produire, le prix des contrats pour différence devra intégrer ses coûts complets de production. Dès lors, comment éviter que les consommateurs subissent une double charge tarifaire pour la production issue du parc nucléaire, dans les prix actuels et futurs ?

Dernière question : votre rapport évoque le blocage européen concernant le renouvellement des concessions hydroélectriques. La solution dessinée au début de l'été, à laquelle je m'oppose, entraînera la vente et la privatisation des barrages appartenant à l'État. Cela permettra-t-il de sécuriser les investissements nécessaires dans ce secteur stratégique ? Les options envisagées pour laisser à l'État une part de contrôle sont-elles réellement opérantes ? N'aurait-il pas été plus simple de faire passer les barrages en régie sous statut d'établissement public ?

**Mme Inès Mercereau.** Je commence par votre dernière question, sachant que le développement qui date de cet été ne figure pas dans notre rapport. Nous avons examiné l'enjeu des concessions hydrauliques en 2023 : notre message principal visait alors à inciter les pouvoirs publics à trouver le plus rapidement possible une solution pour sortir de l'incertitude sur le renouvellement des concessions, incertitude qui avait l'inconvénient de freiner les investissements nécessaires à leur modernisation et à l'accroissement des capacités de stockage d'électricité, les fameuses Step (stations de transfert d'énergie par pompage), qui sont essentielles.

L'accord que le gouvernement a trouvé à Bruxelles présente un grand avantage, qui est de sortir de cette incertitude. Il permettrait aussi de maintenir les barrages dans les mains des opérateurs historiques, ce qui est plutôt positif du point de vue des coûts d'exploitation ou encore du maintien de l'organisation de la chaîne de production. Et la solution retenue a pour dernier avantage de ne pas contrevenir au droit de la concurrence, la Commission européenne ayant exigé de mettre aux enchères un tiers de la production. Je ne sais pas comment la mise aux enchères se fera – j'imagine que c'est en cours de définition – mais cela me paraît un bon accord.

J'en viens à la question des contrats de long terme avec les industriels, qui a défrayé la chronique au printemps. Si je comprends bien, les derniers contrats d'allocation de production, qui comportent des avances en tête pour permettre de financer le programme, sont autour d'une dizaine. Le groupe EDF a également mis en place une série de contractualisations, sans qu'il s'agisse d'allocations de production nucléaire assorties de réserves, auprès d'un ensemble de professionnels et d'industriels qui ne sont pas nécessairement électro-intensifs. Ces contrats seraient d'une durée pas nécessairement longue mais suffisante pour sécuriser les

deux parties, en leur évitant de subir une volatilité qui ne serait pas compatible avec l'évolution des marchés de gros. Sur ces derniers, la fourchette va de 60 à 70 euros le mégawattheure : j'imagine qu'il est possible de trouver des zones de convergence entre les clients et EDF grâce à des concessions mutuelles, selon la durée des contrats, tout le monde étant soumis à la volatilité des prix. Je ne peux pas vous en dire davantage.

Enfin la question de la double charge tarifaire est abordée dans le rapport. La meilleure façon d'en tenir compte est de faire un minimum de simulations sur les caractéristiques du futur CFD, selon des hypothèses courant à partir de la mise en production des nouveaux réacteurs.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Merci, madame la présidente, ainsi qu'à vos collègues, pour ce travail qui avait été demandé à l'unanimité par le bureau de notre commission : nous nous inquiétons tous du fameux mur d'investissements d'EDF, ou plus exactement de son absence de financement.

Vous expliquez que le principe d'un prêt bonifié est acté mais que des interrogations demeurent sur le partage des risques et l'ajustement de la politique des dividendes. Sur ce dernier point, il n'y a pas eu de versement de dividendes pendant plusieurs années, sauf en 2025 où l'on a demandé 2 milliards à EDF alors qu'il n'a pas le premier sou pour financer ses investissements : ce n'est pas très cohérent. Par ailleurs, qui accordera un prêt bonifié ? Si c'est l'État et que le prêt est bonifié, il faudra un vote du Parlement. Pouvez-vous nous éclairer davantage sur ce sujet ?

Votre deuxième recommandation est de procéder à une revue stratégique des investissements, participations et filiales du groupe. Quels seraient le montant des cessions et les principes suivis ? EDF a déjà vendu 15 milliards d'euros d'actifs ces dernières années. De plus, vous l'avez souligné, les barrages hydrauliques ne sont pas la propriété d'EDF mais de l'État : ils font l'objet de concessions, au terme desquelles tout est rendu gratuitement. Il y a souvent une confusion sur ce point dans le débat public.

Vous recommandez également, s'agissant des consommateurs, de veiller aux conditions de répercussion sur les clients finals des coûts complets de production des parcs présent et futur à travers les prix payés pour l'électricité produite. En termes clairs, quel est l'ordre de grandeur des augmentations vraisemblables des prix, tant pour les consommateurs physiques que pour les entreprises ? Il est question d'augmentations tout à fait considérables, de 20 à 40 %. EDF demandait, à certains moments, 5 ou 6 % d'augmentation cumulée par an.

EDF a-t-il les moyens de fournir aux entreprises électro-intensives un prix de l'électricité compétitif par rapport à leurs concurrents étrangers ? La réindustrialisation dépendra partiellement de la réponse à cette question. Pour l'aluminium ou encore l'électrification d'une partie de la sidérurgie, sujet que nous avons examiné avec la commission des affaires économiques, c'est clairement une variable centrale. Les négociations avec Ascometal seraient quasiment bouclées – EDF nous l'a confirmé. Il paraît que c'est un secret d'État, mais on serait autour de 50 euros le mégawattheure. Pouvez-vous nous apporter des précisions sur ce point ?

Peut-on envisager d'augmenter les capitaux d'EDF, soit directement, au niveau de la maison mère – l'État, qui est l'unique actionnaire, peut rouvrir le capital du groupe, à hauteur de 10, de 20 ou de 30 %, tout en préservant son caractère public –, soit au niveau des filiales ? La filiale britannique, par exemple, qui est détenue à 100 % par EDF, a des besoins énormes en

capitaux. L'une des solutions ne serait-elle pas d'ouvrir le capital des filiales, qu'elles soient détenues à 100 % ou non ?

Enfin, la Cour des comptes a-t-elle pu examiner la question de la réduction des coûts d'exploitation et d'investissement ? Quelles seraient les pistes possibles en la matière ? Vous avez évoqué Hinkley Point, où je suis allé avec une collègue de la commission des affaires économiques. Le rapport indique que le coût du projet, initialement de 18 milliards de livres sterling pour deux réacteurs, serait aujourd'hui compris entre 31 et 34 milliards : pardon, mais c'est hors intérêts intercalaires. On va arriver en réalité à 40 milliards – 20 milliards pièce ! De même, le coût de l'EPR de Flamanville, qui devait être de 3,3 milliards d'euros, non actualisés, a finalement presque atteint 20 milliards. D'après vous, sur quelles variables peut-on agir pour réduire les coûts des énormes investissements à réaliser ?

**Mme Inès Mercereau.** Vous avez repris des questions déjà posées par le député Amiel. J'y ai insuffisamment répondu, je vous l'accorde, et je crains que mes explications ne vous satisfassent toujours pas.

En premier lieu, il ne m'appartient pas d'avoir une quelconque opinion au sujet de l'ouverture du capital de telle ou telle filiale d'EDF. C'est au groupe d'avoir une connaissance et une vision stratégique de ses actifs, en se posant plusieurs questions. D'abord, qu'est-ce que ces actifs apportent en matière d'innovation – doit-on les garder pour l'avenir ? Ensuite, quelles sont les synergies avec les autres activités du groupe ? Enfin, quels revenus et quelles capacités d'autofinancement ces actifs ont-ils ? Certaines filiales couvrent leurs investissements sans avoir besoin de faire appel à de l'endettement, alors que d'autres, compte tenu de l'ampleur des investissements à réaliser, ne peuvent que faire appel à la capacité du groupe à se financer sur le marché. Ce sont des critères relativement simples. Déterminer lesquels doivent être prépondérants fait partie du dialogue que l'actionnaire et le groupe doivent avoir de façon posée et équilibrée, et j'imagine que c'est ce qui se passe.

S'agissant de la capacité du groupe à dégager des marges de manœuvre en interne, par-delà l'évolution de son périmètre d'activité, je ne peux que répéter ce que j'ai déjà dit : plusieurs travaux sont en cours et j'espère qu'ils permettront de vous fournir des réponses. Par ailleurs, il faut être conscient qu'EDF est un groupe qui marche bien. Il ne faudrait pas en arriver à une politique qui déstabiliserait ou désorganiserait la production et conduirait les salariés à faire du mauvais travail alors qu'ils sont extrêmement motivés et performants, comme on le voit en cas de catastrophe naturelle, lorsqu'ils interviennent à tout moment et en toute circonstance.

**M. le président Éric Coquerel.** Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

**M. Jean-Philippe Tanguy (RN).** Merci pour cet excellent rapport, très fourni et très précis, qui me permet de rendre hommage aux serviteurs de l'État que vous êtes. En contrepoint du bilan consternant que vous exposez, cela fait chaud au cœur de voir qu'il y a aussi des serviteurs de l'État dans cette très belle entreprise qu'est EDF, où des salariés, à tous les niveaux, essaient de résister aux forces de l'argent, aux vampires, aux parasites qui ont affaibli le groupe et l'ont mis dans l'état qui est aujourd'hui le sien.

Vous essayez, difficilement car vous reconnaissez qu'il existe un problème de méthode, de caractériser ce qu'a coûté l'Arenh. Mais, outre son coût en matière de production électrique, l'Arenh a surtout eu pour conséquence une dérégulation et l'effondrement des parts

de marché d'EDF, qui a été organisé par une mafia dont les parrains se trouvent à la Commission européenne. Combien a coûté à EDF l'effondrement du marché français ?

Comme l'a souligné le président Coquerel, il y avait un monopole public et un service public, liés à un marché domestique particulièrement fort et protégé. On ne peut pas demander à une entreprise publique d'être affiliée à un marché domestique tout en ouvrant celui-ci à la concurrence, surtout au profit de gens qui n'ont toujours pas produit un seul électron, en tout cas pas à due proportion de ce qu'ils ont obtenu du pillage des biens publics.

Comment caractériser non pas seulement le coût de l'Arenh, mais aussi celui de la privatisation du secteur de l'électricité, qui a totalement échoué ? Pas une seule facture électrique n'a baissé en France, contrairement à ce qui avait été promis. Ce qu'on constate, c'est un coût faramineux pour les finances publiques et un pillage des biens publics, mais aucun des gains annoncés pour les consommateurs privés ni pour les entreprises.

Et on va recommencer avec les barrages ! Je pense que le petit arrangement autour des 30 % de production qui seront mis aux enchères va coûter 1 milliard d'euros. Avez-vous réussi à estimer combien cette soumission à Bruxelles va encore coûter aux Français ? Si les Allemands ne sont pas contents de ne pas avoir de barrages électriques, ils n'ont qu'à aller sniffer un gazoduc pour passer une meilleure journée !

Par ailleurs, vos estimations concernant l'Ebitda sont faites sur la base d'une production électrique d'au maximum 380 térawattheures. Le record de production électrique du parc nucléaire français est pourtant de 450 térawattheures. J'aimerais savoir pourquoi on ne fait pas des estimations fondées sur ce que le parc nucléaire français est capable de produire – et ce n'est pas 380 térawattheures comme le veut Mme Pannier-Runacher. La différence se monte à 8 milliards d'euros d'Ebitda par an, ce qui représenterait 240 milliards sur trente ans pour les Français si on n'écoutait pas ceux qui ont mis EDF dans son état actuel.

S'agissant de l'EPR 2, notamment au Royaume-Uni, d'honnêtes gens, des serviteurs de l'État, avaient prévenu EDF. J'aimerais savoir pourquoi, là encore, lorsque des gens au plus haut niveau du groupe préviennent l'État, les médias et le public, on les écarte au profit d'escrocs qui mettent EDF dans la situation financière qu'on connaît.

**Mme Inès Mercereau.** S'agissant de l'Arenh et plus généralement de l'organisation du marché européen de l'électricité, nous avons fait il y a quelques années une évaluation de politique publique qui portait sur l'organisation des marchés de l'électricité. Certaines choses fonctionnent, d'autres moins bien et nous avons formulé quelques recommandations. Je pense que nous y reviendrons prochainement car il est de tradition que la Cour fasse un suivi de ses recommandations.

Pourquoi avons-nous retenu tel niveau de production plutôt qu'un autre ? Pourquoi d'ailleurs ne pas prendre comme référence la production d'électricité de 2024, qui était encore plus élevée que le chiffre que vous évoquez ? Nous prenons les références qui existent, tout simplement, sans nous poser de questions. Vous avez raison de souligner, et nous l'avons également dit, qu'il faut tenir compte du facteur de charge, donc de la capacité de production du parc nucléaire. C'est une donnée tout à fait fondamentale qui peut avoir beaucoup d'incidences sur la trajectoire financière du groupe. Je m'en tiendrai là.

**M. Maxime Laisney (LFI-NFP).** Je ne partage pas tout à fait vos recommandations parce qu'elles s'inscrivent dans un cadre politique que je ne partage pas, mais je partage les interrogations sous-jacentes – j'en ajouterai même deux.

Je conteste, comme le président Coquerel, l'ouverture à la concurrence de la production et de la fourniture d'électricité et la fin du monopole d'EDF. Cela fait partie des difficultés du groupe et nous attendons avec impatience le rapport que vous ne manquerez pas de produire à ce sujet.

S'agissant du nouveau nucléaire et du programme Aval du futur, les sommes en jeu sont colossales : autour de 200 milliards d'euros d'investissements, selon vos chiffres, qui se traduiront aussi par 200 milliards de dette en 2040, sans compter les frais financiers et les dérapages, tout cela sans aucune contribution à la décarbonation de notre économie d'ici quinze ou vingt ans. Ne serait-il pas plus raisonnable de renoncer au programme du nouveau nucléaire pour investir dans ce qui marche tout de suite, la sobriété, l'efficacité, les renouvelables et la flexibilité ?

Pour ce qui est du dispositif post-Arenh et de la régulation du nucléaire existant, nous sommes dans un cadre qui n'est pas légitime. Bricolé par Bruno Le Maire, qui s'y est pris tout seul, puis imposé par voie de 49.3, il repose sur des hypothèses qui étaient celles de la fin 2023 mais ne correspondent plus à la réalité. Il n'y aura que des perdants : EDF, qui ne pourra pas investir, le consommateur, qui verra ses factures exploser, et le contribuable, qui viendra à la rescousse. Ne croyez-vous pas qu'il faudrait un projet de loi consacré à la régulation du nucléaire existant et du niveau des factures payées par l'ensemble des Français, quel que soit leur statut ?

**Mme Inès Mercereau.** Je n'ai qu'une observation à faire : il faut tenir compte du contexte. Il faut un environnement qui ne soit pas en permanence perturbé ou déstabilisé. Le groupe a de multiples qualités, il est reconnu aussi bien sur le plan international qu'en France et contribue pleinement au marché européen. Il convient, je suis désolée de le dire, de faire en sorte qu'il puisse continuer à être toujours plus performant, à répondre aux attentes des Français, particuliers ou entreprises, et à remplir ses missions de service public correctement.

**M. Philippe Brun (SOC).** Comment réduire l'endettement du groupe EDF alors qu'il a 460 milliards d'euros d'investissements à financer d'ici à 2040 et que les flux de trésorerie restent fragiles ?

Vous dites que le Roce, la rentabilité des capitaux employés, est en chute libre et que ce n'est pas uniquement en raison des investissements. Quelles sont les autres raisons : un problème de structure des coûts, de tarification ? Les tarifs ont été très élevés ces dernières années.

Dans quelle mesure la politique des dividendes de l'État pourrait-elle être ajustée pour soutenir la trajectoire financière d'EDF ?

EDF Renouvelables, qui ne réalise pourtant que 1,5 milliard d'euros de chiffre d'affaires, contre plus de 45 milliards pour les activités traditionnelles d'EDF en France, est une activité extrêmement consommatrice de cash – 30 milliards sur 2025-2040 –, qui mobilise des investissements importants et une part disproportionnée du capital disponible. Quel système mettre en place pour financer spécifiquement cette politique ? Faut-il développer un instrument d'épargne ou un instrument innovant de financement, qui ne soit pas de la dette ou des prêts

bonifiés, pour permettre le développement des énergies renouvelables à côté de celui de l'énergie nucléaire ?

S'agissant de la proposition d'accélération de la politique des cessions qui figure en filigrane dans votre rapport, je tiens à rappeler que le Parlement s'est prononcé très clairement contre le démembrement du groupe EDF, par la loi du 11 avril 2024, que vous avez d'ailleurs évoquée. Il serait inacceptable que l'État cède EDF Renouvelables ou ses activités rentables. Nous souhaitons que cette entreprise, qui a été nationalisée, soit un acteur complet de la transition énergétique. Nous ne saurions accepter qu'EDF soit réduit au nucléaire et aux réseaux.

**Mme Inès Mercereau.** S'agissant de la manière de couvrir le programme d'investissements, plusieurs possibilités existent, déjà employées comme nous l'avons vu dans le passé : les augmentations de capital, l'endettement, le mode de paiement des dividendes pour améliorer la structure financière du groupe. Il y a aussi, notamment pour les énergies renouvelables, des modes de financement reposant sur des tarifs d'achat et des subventions publiques. C'est un des sujets que nous regarderons plus en détail prochainement.

**M. Philippe Juvin (DR).** Merci pour la clarté très appréciable de votre exposé.

Alors que nous avons une belle entreprise – un fleuron industriel – et de l'électricité peu chère, le résultat d'exploitation a baissé de 40 % entre 2012 et 2021, la dette explose et nous ne sommes manifestement pas en état de financer le mur d'investissements qui se trouve devant nous. En vous lisant, on a mal à la tête : qu'ont-ils fait de notre électricité !

Seuls l'activité en France et EDF Trading ont dégagé un cash-flow positif. Faut-il donc continuer les investissements à l'étranger, ou, au moins, ouvrir les filiales étrangères à des capitaux privés ?

J'ai appris en vous lisant que 45 % des capacités du groupe en matière d'énergies renouvelables se trouvent sur le sol américain. On se demande franchement pourquoi on va faire du renouvelable là-bas. Faut-il comprendre que les Français, à travers leurs factures ou leurs impôts, financent du renouvelable aux États-Unis et au Canada ?

Pouvez-vous nous dire quelle est la rentabilité de la filière renouvelable ?

Je crains que vous n'ayez pas totalement répondu à notre collègue Jean-Philippe Tanguy, qui vous a demandé pourquoi l'Ebitda d'EDF n'était pas calculé en prenant pour référence un taux plein de production. Cela fait une différence sur le long terme en matière de recettes.

J'ai appris grâce à vous que le groupe payait ses dividendes non pas en cash mais en actions, ce qui revient d'une certaine manière à priver l'État de recettes. Ne croyez-vous pas que la société devrait éviter de verser des dividendes tant qu'elle n'a pas retrouvé une situation financière qui s'éloigne de la bérézina que vous êtes en train de décrire ?

**Mme Inès Mercereau.** En matière de capacité de production, nous nous référons aux chiffres présentés dans le dernier projet de PPE. Quoi que l'on en pense, ce sont les données que nous avons à notre disposition. Évidemment, le fait d'avoir une production plus importante améliore sensiblement la situation. Nous avons pris différentes hypothèses et, compte tenu de la difficulté de l'exercice, ce sont des ordres de grandeur que nous vous donnons.

Le développement d'EDF dans les énergies renouvelables n'a pas été financé par les seules factures des Français. Il l'a aussi été, entre autres, grâce aux apports de ses actionnaires, à ses efforts de productivité internes et ses résultats accumulés.

Les investissements étrangers sont anciens et se sont faits notamment dans des grands pays peu éloignés, ayant un modèle intégré et bien connu, ce qui donnait *a priori* à EDF la capacité de maîtriser leur développement. Ce que nous avons connu en France, nous l'avons malheureusement vécu aussi au Royaume-Uni – et cela ne peut être uniquement dû aux défauts de nos amis britanniques : la désorganisation de la chaîne de production et de l'ingénierie était très forte dans une filière qui n'avait pas investi et maintenu ses compétences pendant plusieurs années.

**Mme Christine Arrighi (EcoS).** Ce rapport est très précieux car il documente l'analyse que nous faisons depuis des années. Il est d'une telle richesse qu'il faudra un peu de temps pour en digérer toutes les informations, qui répondent à une partie des nombreuses questions que nous nous posons.

Je suis très surprise des interventions que nous venons d'entendre. Certains s'étonnent tout à coup d'une situation à laquelle ils ont contribué. Mais qui sont ces « ils » dont ils parlent, et qu'ils désignent comme les responsables de l'état d'EDF ? Ce sont des personnes qui se trouvent sur les bancs de l'Assemblée depuis huit ans, qui ont fragilisé le modèle économique et institutionnel d'EDF ainsi que notre rapport à la production d'énergie ! D'un certain point de vue, ces interventions sont presque plus intéressantes que le contenu du rapport...

J'aimerais avoir votre avis sur la gestion des données de maintenance des centrales nucléaires, confiée à Amazon. Vous êtes-vous intéressés à cet aspect du dossier, notamment sous l'angle d'une perte de souveraineté que certains vont peut-être découvrir ?

**Mme Inès Mercereau.** Non, madame la députée, nous n'avons pas regardé ce point-là dans le cadre de notre analyse financière globale du groupe.

**Mme Marina Ferrari (Dem).** Tout d'abord, je m'étonne des prises de parole assez acerbes de nos collègues. D'un côté comme de l'autre, on nous parle de bérézina, de responsabilités, alors que certains remettent en cause le nucléaire historique qui a pourtant fait ses preuves, me semble-t-il.

Ma première question porte sur le partage de risques. Vous recommandez de fixer les modalités de partage des risques entre l'État et EDF, avant la décision finale sur l'EPR 2. Pouvez-vous nous préciser les mécanismes que vous pourriez envisager – plafonds de surcoût, déclencheur, palier de prise en charge publique, modalités de refinancement ?

Ma deuxième question porte sur les hypothèses de marges d'erreur concernant les coûts de l'EPR 2 et les dépenses d'investissement (Capex) entre 2025 et 2040. Vos estimations de Capex pour six à quatorze EPR 2 couplés à un réseau comportant des énergies renouvelables sont très larges. Quelle probabilité attribuez-vous aux différents scénarios – haut, médian ou bas ?

Votre rapport souligne le poids du statut des industries électriques et gazières – provisions, coût du tarif agent, engagements concernant les retraites et autres passifs sociaux – et son impact durable sur les charges et le bilan d'EDF. Pouvez-vous quantifier plus

précisément ces charges et exposer les hypothèses retenues ? Comment ces charges affectent-elles la soutenabilité financière du groupe, selon plusieurs scénarios ?

**Mme Inès Mercereau.** Concernant votre dernière question, je ne peux pas vous citer les chiffres de mémoire mais vous les trouverez dans le rapport.

Le partage des risques entre l'État et le groupe fait actuellement l'objet de discussions tendant à fixer les grands principes en la matière. C'est un élément indispensable à l'examen des dispositions sur le nouveau nucléaire français, à propos desquelles l'État a soumis un dossier à Bruxelles. J'imagine que nous aurons donc prochainement ces informations de façon beaucoup plus formalisée et détaillée que je ne pourrais le faire.

Quant aux scénarios possibles, on peut en bâtir à l'infini, celui qui compte est celui qui est construit par le groupe et avalisé par l'État lors des discussions stratégiques. Laissons au nouveau PDG d'EDF un peu de temps pour faire cela.

**M. le président Éric Coquerel.** La réponse à la dernière question de Marina Ferrari se trouve dans le tableau n° 4 de la page 24 du rapport.

**M. Emmanuel Maurel (GDR).** Le premier mérite de ce rapport est de rappeler l'histoire d'EDF : un service public, intégré dans une entreprise aux structures simples et efficaces jusqu'à ce qu'il faut bien appeler la catastrophe de la mise en concurrence. Alors que tout le monde cherche des raisons à la situation actuelle, il faut rappeler qu'à partir des années 2000-2004, les directives énergie ont transformé radicalement EDF, avec la séparation des activités de production et de commercialisation ou l'obligation de vendre un tiers de la production électrique à prix cassé à des fournisseurs bidon. Quand on parle d'EDF, il faut commencer par dire cela.

Mon collègue Juvin, dont j'apprécie le travail, se demande ce qui s'est passé : cela justement, la mise en concurrence ! Non seulement les consommateurs ne s'y retrouvent pas, mais la pression concurrentielle conduit au recours à des sous-traitants de moins en moins bonne qualité – ce qui fait que dans de grosses opérations, y compris le carénage, on n'y arrive pas. Beaucoup de gens avaient prédit le fiasco dès le début mais le processus a continué, sans parler des opérations internationales hasardeuses.

Pour ma part, je pense que nous n'aurions jamais dû sortir du monopole public. Et vous verrez, chers collègues amoureux de la concurrence libre et non faussée, que la question va se reposer – comment EDF pourrait-il investir massivement tout en étant constamment harcelé par la Commission européenne et les autorités de la concurrence ? – et que ce sera le cas sous peu, à l'occasion des barrages électriques. Une fois encore, EDF aura l'obligation de vendre un tiers de la production à de soi-disant concurrents qui ne sont pas des producteurs : ça ne va pas aller.

Venons-en aux chiffres, qui donnent le vertige. Vous dites qu'il faut investir près de 30 milliards par an, alors qu'EDF fait en moyenne 15 à 20 milliards de bénéfices. Comment financer la différence ? Vos nombreuses hypothèses – avances remboursables, renoncement de l'État aux dividendes, recentrage sur l'activité nationale – sont-elles au choix ou cumulatives ?

En matière de tarification, un prix pivot de 70 euros du mégawattheure a été fixé en vertu d'un accord entre EDF et l'État. Tout en estimant que ce prix ne permettra pas de couvrir les charges d'investissements, vous dites qu'il ne sera pas remis en cause. Si l'on revenait sur

cet accord, quel serait le bon prix ? Quel devrait être le prix d'équilibre facturé pour les futurs réacteurs EPR 2 ?

**M. le président Éric Coquerel.** S'agissant des barrages hydrauliques, madame la présidente, il me semble que vous n'avez pas répondu à la question de M. Tanguy sur ce que coûtera la mise aux enchères de 30 % de la production d'énergie hydraulique.

**Mme Inès Mercereau.** Sur ce dernier point, monsieur le président, je ne peux pas vous fournir de réponse : cet élément n'est intervenu qu'après notre analyse.

Monsieur Maurel, je ne crois pas que nous ayons parlé d'un prix de 70 euros du mégawattheure, ni que nous ayons dit que le marché n'avait pas de vertu, y compris sur le bilan et les résultats d'EDF. Au contraire, quand les prix de marché sont élevés, les résultats d'EDF sont excellents. S'agissant des prix de vente, les modalités du mécanisme adopté ont commencé à se préciser dans les décrets parus en septembre 2025, avec des plafonds qui déterminent le versement nucléaire universel (VNU) qui permet de rétrocéder, au-delà d'un certain prix de marché, l'excès au consommateur par le biais de baisses sur sa facture.

**M. le président Éric Coquerel.** Nous en venons aux questions des autres députés.

**Mme Marie-Noëlle Battistel (SOC).** Dans le domaine de l'hydroélectricité, vous avez porté un regard plutôt positif sur l'accord trouvé pour sortir de deux précontentieux européens qui pèsent sur la France depuis une quinzaine d'années. Cet accord a été élaboré entre la Commission européenne, le gouvernement et les deux corapporteurs – M. Bolo et moi-même – d'une mission d'information sur le sujet. Les interventions précédentes montrent une méconnaissance de la proposition qui est faite. Notre collègue du Rassemblement national pourrait-il nous dire comment il en arrive à la conclusion que cela coûtera 1 milliard d'euros au consommateur français ? Ce n'est absolument pas le cas. Les enchères porteront sur des produits différents, dont certains ne pèseront absolument pas sur les consommateurs et les entreprises. Cela n'a rien à voir avec l'Arenh, prix fixé au départ, sans évolution et hors marché : les enchères, elles, prendront en compte le coût de production et les investissements.

Quelle est donc votre vision de cet accord ? Dans vos perspectives, avez-vous chiffré l'évolution des investissements dans l'hydroélectricité et les augmentations de puissance qui vont provenir notamment des nouvelles Step ?

**Mme Inès Mercereau.** Ainsi que je l'ai dit, nous n'avons pas fait d'estimation chiffrée. Quant à l'évaluation des investissements, elle date de 2024. Notre instruction ayant été terminée en mai 2025, nous n'avons pas pris en compte les conséquences de cet accord.

**M. le président Éric Coquerel.** Je me permets de rappeler que vous avez porté une appréciation positive sur le mécanisme. Si vous n'en avez pas chiffré les conséquences, il nous manque un élément pour juger.

**Mme Inès Mercereau.** Cette appréciation positive ne portait que sur le fait que nous sortions d'une situation d'incertitude qui n'avait que trop duré.

**M. Jean-Philippe Tanguy (RN).** Tout en étant un nucléocrate assumé, je constate que nous avons avec l'EPR et l'EPR 2 deux modèles économiques qui ne fonctionnent pas. Les coûts estimés n'ont aucun rapport avec les besoins de l'économie réelle, et nous sommes encore dans le brouillard le plus total pour ce qui concerne ceux de l'EPR 2. Comment a-t-on pu en arriver là, la Cour des comptes est-elle capable de le savoir ? La Corée du Sud ou la Chine

réussissent à produire du nouveau nucléaire à un prix compris entre 50 et 70 euros le mégawattheure, selon les cours du dollar. Que se passe-t-il chez EDF ?

**M. le président Éric Coquerel.** Cela me donne l'occasion de revenir sur la question des dividendes, à laquelle il ne me semble pas avoir entendu de réponse claire. Dans votre rapport, vous faites des préconisations, par exemple en matière d'énergies renouvelables. Recommandez-vous quelque chose dans cette matière, par exemple un gel des dividendes ?

**Mme Inès Mercereau.** Le groupe EDF souhaite clairement améliorer sa structure financière, ce qui me paraît normal. L'État l'y a aidé à plusieurs reprises par le passé, y compris du temps où l'entreprise était cotée. Cela étant, monsieur le président, vous connaissez la situation financière de l'État et la nécessité d'un redressement de nos comptes publics. Certains d'entre vous ont souligné que le versement d'un gros dividende n'est pas négligeable dans un tel contexte, comme cela s'est produit l'an dernier. L'État est assez grand pour prendre les décisions qui s'imposent pour concilier ces deux objectifs. Pour notre part, nous recommandons de clarifier la politique des dividendes pour connaître la contribution exacte de l'un et l'autre.

S'agissant du modèle des EPR 2, il n'est pas complètement stabilisé, c'est le moins qu'on puisse dire. J'imagine que tout le monde dans le groupe EDF est particulièrement attaché à faire de ce produit quelque chose de performant et d'industrialisable.

**M. le président Éric Coquerel.** Conformément au 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, il ne me reste plus qu'à demander à la commission si elle autorise la publication de ce rapport.

*La commission autorise la publication du rapport.*

*Puis la commission entend une communication de M. Charles de Courson, rapporteur général, relative à la recherche des causes des principaux surcoûts du régime de retraite des fonctionnaires de l'État par rapport aux salariés du régime général*

**M. le président Éric Coquerel.** M. le rapporteur général va nous présenter sa communication relative à la recherche des causes des principaux surcoûts du régime de retraite des fonctionnaires de l'État par rapport aux salariés du régime général, sujet sur lequel le Conseil d'analyse économique (CAE) a publié un document vendredi dernier.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Au cours des derniers mois, vous avez certainement tous entendu parler du « déficit caché » du régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'État. Derrière ce terme polémique, il est suggéré que le déficit du régime des retraites des fonctionnaires de l'État serait masqué par une contribution budgétaire massive. L'ancien premier ministre lui-même, dans son discours de politique générale de janvier dernier, invitait à faire la lumière sur les « 40 à 45 milliards d'euros » versés par l'État chaque année afin d'équilibrer le régime.

J'ai donc décidé de prendre ma lanterne et de me mettre en quête des causes des surcoûts du régime de retraite de la fonction publique d'État par rapport au régime général, dans le but d'apporter une contribution nouvelle au débat public et d'éclairer le législateur avec des données complémentaires. Je tiens à souligner la nécessité de faire preuve de modestie dans cette approche, au regard de l'extrême complexité du sujet. J'espère que ce travail, qui vient s'ajouter aux rapports très intéressants qui ont été publiés par divers organismes au cours des dernières semaines, suscitera d'autres analyses. Espérant que vous avez déjà lu mon projet de communication avec passion, je serai donc bref sur le cadre général du régime, afin de vous présenter plus en détail ma démarche et mes choix méthodologiques.

Les dépenses de pensions des fonctionnaires de l'État, retracées par le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, représentaient 63,7 milliards d'euros en 2024. Une fois les retenues pour pensions payées et les cotisations employeurs des fonctionnaires détachés versées, il restait 48,2 milliards d'euros à la charge de l'État pour que le régime soit à l'équilibre. Cette somme, en croissance de l'ordre de 1,8 milliard par an ces dernières années, est appelée contribution d'équilibre. Pour le calcul de cette contribution, l'État et les organismes employant des fonctionnaires civils et militaires de l'État cotisent à des taux très élevés – et croissants – par rapport aux employeurs privés : 78,28 % depuis 2025 pour les fonctionnaires civils, et même 126,07 % pour les fonctionnaires militaires, contre 16,58 %, en dessous du plafond annuel de la sécurité sociale, pour les employeurs privés. Ce déséquilibre du régime résulte en grande partie d'un rapport démographique très défavorable : le ratio entre cotisants et pensionnés de droit direct est de 0,96 dans le régime des fonctionnaires contre 1,6 dans le régime général, et il n'est pas justement traité par la compensation démographique inter-régimes de retraite.

Ce système nuit à la lisibilité des comptes. Il conduit à surévaluer le coût d'un fonctionnaire et donc le montant réel consacré à certaines politiques publiques, par exemple en matière de défense ou d'enseignement, ce qui biaise les comparaisons internationales. Selon mes calculs, l'effort affiché en faveur de la défense se situerait à 1,6 point au lieu de 1,8 point, l'écart étant encore plus important pour l'enseignement. L'IPP (Institut des politiques publiques) a d'ailleurs publié une étude intéressante montrant qu'une fois ces effets corrigés, nous consacrons un peu moins de notre PIB à l'enseignement primaire et secondaire que la moyenne des pays de l'Union européenne. À court terme, il me semblerait utile de détailler

dans le jaune *Pensions*, annexé au projet de loi de finances (PLF), la composition et l'évolution de cette contribution d'équilibre.

Ces éléments étant désormais assez bien connus du public, je m'attarderai plutôt sur la méthodologie que j'ai adoptée pour aboutir au tableau présenté en page 11 de la communication, qui vise à comparer les coûts du régime des fonctionnaires de l'État avec ceux qui résulteraient de l'application des règles du régime général. Ce tableau a été construit sur la base d'ordres de grandeur : il faut le considérer comme une proposition résultant d'hypothèses, car les données nécessaires n'étaient souvent pas disponibles.

Ma démarche part d'un constat. Le système de retraites français repose sur deux piliers complémentaires : une dimension contributive, qui fonde les droits à pension sur les cotisations versées, et une dimension non contributive ou de solidarité, qui permet l'attribution de droits additionnels indépendamment des cotisations acquittées. L'objet de ma communication n'est pas de porter une appréciation sur le caractère justifié ou non de certains des avantages des fonctionnaires de l'État : financer par l'impôt des dispositifs justifiés par des sujétions spécifiques ne pose aucune difficulté. Encore faut-il, toutefois, connaître leur coût réel, pour que le consentement de tous soit éclairé.

Mon objectif a donc été de déterminer les postes devant faire l'objet d'une subvention clairement identifiée, pour ensuite proposer un taux de cotisation employeur applicable sur le reste à financer.

Tout d'abord, j'ai décidé d'isoler le coût net des pensions des militaires, qui s'établit à 9 milliards d'euros. Au vu des sujétions exceptionnelles et tout à fait particulières – âge, durée de carrière – associées à une armée de métier, il ne semble pas pertinent de comparer les militaires aux salariés du privé.

Ensuite, j'ai voulu mettre en évidence le coût de la prise en charge des pensions des anciens fonctionnaires de La Poste et d'Orange – 7,3 milliards d'euros en 2023 –, qui pèse sur la démographie du régime. Sur ce point, nous payons lourdement les largesses du passé. Ce coût, qui a augmenté de près de 16 % entre 2020 et 2025, devrait se stabiliser au cours des prochaines années pour atteindre un pic de 7,9 milliards d'euros en 2030, avant de baisser lentement.

J'ai en outre identifié environ 5,5 milliards d'euros de surcoûts liés aux dispositifs de solidarité, en particulier aux règles relatives aux départs anticipés des agents des catégories dites actives et superactives ainsi qu'aux pensions de réversion. Certaines dépenses relevant d'une logique de solidarité sont, dans le régime général, prises en charge par la Cnaf (Caisse nationale des allocations familiales) – c'est le cas des majorations de pension pour enfants – ou par la Cnam (Caisse nationale de l'assurance maladie) – je songe aux pensions d'invalidité. Dans la fonction publique d'État, en revanche, elles sont financées directement par le CAS *Pensions*, sans compensation.

Au total, on relève 26,4 milliards d'euros de dépenses devant faire l'objet de subventions budgétaires claires, qui pourraient, pour plus de clarté, être rattachées aux missions budgétaires correspondantes. Les dépenses restant à la charge de l'employeur pour les fonctionnaires civils seraient alors d'environ 27,6 milliards d'euros, pour un taux de cotisation de 41,8 %, très loin des taux actuellement pratiqués. Si ce taux était abaissé au niveau de celui en vigueur dans le régime général, il serait alors nécessaire d'apporter une contribution d'équilibre de 15,4 milliards d'euros.

Enfin, pour améliorer le pilotage financier du régime et clarifier ses recettes et ses dépenses, notamment non contributives – soit environ 44 % des charges –, j'appelle à envisager la création d'une caisse de retraite autonome des fonctionnaires de l'État, proposition d'ailleurs déjà formulée par la Cour des comptes.

Cette communication ne prétend pas clore le débat, mais, au contraire l'ouvrir. Elle fait partiellement la lumière sur une question trop longtemps laissée dans l'ombre et qui, au vu des montants en jeu, mérite davantage de transparence. Je souhaite que le cadre d'analyse et les données qui y figurent alimentent un débat démocratique de qualité sur les choix budgétaires qui nous attendent dans les années à venir.

**M. le président Éric Coquerel.** Le régime des fonctionnaires de l'État est marqué par un important déséquilibre démographique – 0,96 cotisant pour un pensionné –, dû en partie aux politiques de l'État, notamment au non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Dès lors, toute tentative de comparaison avec le régime général, qui compte 1,6 cotisant pour un pensionné, n'atteint-elle pas rapidement ses limites ? De la même façon, préconiser l'application de taux de cotisations salariales et patronales identiques pour la fonction publique et pour les salariés a-t-il vraiment un sens, alors que l'assiette de ces cotisations est significativement différente ?

Vous soulignez que la convention comptable actuelle conduit à majorer les dépenses de personnel de l'État et à surestimer la dépense publique. Votre réflexion, qui me semble intéressante, rejoint celle exposée par le CAE dans une note parue vendredi dernier. En corrigeant le mode de calcul actuel, on ramènerait ainsi le ratio de dépenses publiques rapportées au PIB de 57 % à 56 % et on aboutirait à un niveau de dépenses consacrées à l'éducation inférieur à la moyenne de l'Union européenne. Vous indiquez que la direction du budget mène des travaux pour permettre « une meilleure lisibilité des recettes des programmes contribuant au CAS *Pensions* ». Au-delà, vous semblerait-il pertinent de réviser la convention comptable et d'inscrire ces crédits hors des missions budgétaires correspondant aux différentes politiques publiques ?

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Je fais effectivement cette préconisation dans ma communication. Je me suis efforcé, dans le tableau qui figure en page 11, de distinguer les différents surcoûts du régime des pensions civiles et militaires.

La première ligne concerne l'invalidité. Dès lors que le régime général ne prend pas en charge les pensions d'invalidité, qui sont financées par la branche maladie, et que les fonctionnaires cotisent à ladite branche, il n'est pas normal que la subvention de 1,7 milliard d'euros liée à l'invalidité ne soit pas compensée par la Cnam.

Viennent ensuite les militaires. Leurs pensions s'élèvent à un peu plus de 10 milliards d'euros, pour environ 1 milliard d'euros de cotisations, soit un différentiel d'environ 9 milliards d'euros, qui, dans un souci de clarté, devrait effectivement être imputé sur la mission *Défense*. Sur cette somme, les départs anticipés représentent à eux seuls 3,6 milliards d'euros. Or il est bien évident que l'armée ne saurait demander aux hommes du rang de travailler jusqu'à 62 ou 63 ans : les soldats signent des contrats courts et ont droit à une retraite proportionnelle au bout de dix-sept ans. Cette politique n'est d'ailleurs pas spécifique à la France : aucun État n'embauche un soldat à 18 ou 20 ans pour l'employer jusqu'à 62 ans, cela n'aurait aucun sens. C'est pourquoi je me suis efforcé d'isoler les militaires dans le calcul.

J'en viens à La Poste et à Orange. La très forte dégradation du rapport démographique du régime des pensions civiles et militaires est en partie liée à la fin des PTT, éclatés en deux sociétés. La plupart des personnels de l'époque ayant choisi de conserver leur statut de fonctionnaire de l'État, dès lors que ces corps sont mis en extinction, les recrutements sont interrompus et les cotisations fondent, à tel point que, lorsque l'on prend également en compte la situation d'Orange, le déficit par rapport aux pensions atteint 7,3 milliards d'euros. D'ici la fin de la décennie, nous atteindrons même un rapport d'un cotisant pour dix pensionnés. Si nous voulons comprendre pourquoi la situation est aussi dégradée, ces coûts devraient être imputés à la mission *Économie*. J'ajoute que le coût pour l'État continuera d'augmenter jusqu'en 2030 – il n'y aura alors quasiment plus aucun cotisant –, avant de baisser lentement.

En 2023, la contribution versée par La Poste et Orange s'est élevée à 500 millions d'euros, à mettre en relation avec les 7,3 milliards d'euros qui restent à la charge de l'État. Cela n'a d'ailleurs rien d'illogique. Ce qui est moins logique, en revanche, c'est que France Télécom et La Poste aient fait l'objet d'un traitement différent : alors que l'accord conclu avec La Poste applique à cette dernière un taux de cotisation appelé à décroître pour se rapprocher progressivement de celui du régime général, France Télécom a dû en plus verser une soulte. Pour l'État, cette recette n'enlève toutefois rien au fait qu'il est désormais tenu de payer la retraite de ces anciens fonctionnaires, ce qui a un impact non négligeable sur ses comptes – mais ce qui est fait est fait.

La ligne « compensation démographique » renvoie au fait que le régime des pensions civiles et militaires n'est pas compensé selon les mêmes règles que les autres, ce qui n'est pas normal. La subvention de 600 millions d'euros qui lui est versée pour compenser son déséquilibre démographique devrait être imputée sur les fonds de péréquation entre régimes de retraite.

Un autre surcoût trouve son origine dans les majorations pour enfants. Dans le régime des pensions civiles et militaires, la majoration est certes nulle pour les deux premiers enfants et de 10 % pour le troisième, comme dans le privé, mais elle augmente à raison de 5 points supplémentaires par enfant à partir du quatrième. Contrairement à tous les autres régimes, ces majorations ne sont en outre pas compensées par la branche famille, qui est pourtant la seule branche totalement unifiée de la protection sociale française. Le surcoût associé s'élève à 1,2 milliard d'euros – dont une fraction des 228 millions d'euros accordés aux parents de quatre enfants et plus –, qui devraient être imputés à la Cnaf.

J'ai aussi essayé de calculer le coût des départs anticipés, qui concernent essentiellement les fonctionnaires des catégories dites actives et superactives – comme les policiers, qui partent à la retraite à 52 ans. Je l'estime à 1,6 milliard d'euros, un montant concentré sur les missions *Sécurités* et, dans une moindre mesure, *Justice* – à travers les gardiens de prison. Je serais favorable à ce que les missions concernées se voient imputer ce surcoût, qui est spécifique à certaines catégories de personnel.

Les pensions de réversion sont quant à elles octroyées sans condition d'âge, alors qu'elles ne peuvent être perçues qu'à partir de 55 ans dans le régime général. J'estime le surcoût associé à 1,3 milliard d'euros.

De manière générale, je me suis ainsi efforcé d'indiquer à quelle mission budgétaire il conviendrait d'imputer chacun des surcoûts identifiés pour clarifier la situation.

Enfin, la question des taux de cotisation est effectivement très complexe. Dans le privé, on applique des taux, en intégrant la contribution au régime complémentaire, en-dessous d'un certain plafond ; dans le public, on se dispense de tout plafond, mais on exclut l'essentiel des primes de l'assiette. En comptabilisant les primes, qui représentent en moyenne 24 % du salaire brut dans la fonction publique – même si ce chiffre est très variable, puisqu'elles atteignent à peine 10 % dans l'éducation nationale alors qu'elles sont beaucoup plus élevées au ministère des finances –, j'aboutis à un taux de cotisation employeur de l'État qui devrait s'établir à 41,8 %.

**M. Matthias Renault (RN).** Quels seraient les leviers à notre disposition si nous voulions faire baisser les subventions d'équilibre ?

Comment l'équilibre – ou plutôt le déséquilibre – du régime des fonctionnaires de l'État est-il appelé à évoluer dans le temps ?

Je comprends bien que la création d'une caisse de retraite autonome permettrait une présentation comptable intéressante, mais que changerait-elle concrètement ?

Enfin, vous soulignez que La Poste ne verse plus de contribution au CAS *Pensions* depuis septembre 2024, ce qui paraît assez étonnant dès lors que certains de ses agents cotisent toujours. Pouvez-vous développer ce point ?

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** J'ai effectivement interrogé la direction du budget sur ce qui a motivé cette décision, qui semble avoir été prise par La Poste alors qu'elle devrait relever de l'État. J'attends toujours la réponse. Mon sentiment est que l'objectif était d'aider La Poste, qui demandait par ailleurs diverses compensations – par exemple au titre de la distribution de la presse – dans le cadre d'une discussion plus globale. Il convient tout de même de rappeler à La Poste que le système institué lui a été très favorable et lui a permis de réduire ses coûts, puisqu'il revient à faire comme si tous les fonctionnaires encore en activité étaient soumis au régime général.

Nous devons débattre entre nous des moyens de réduire les contributions d'équilibre. Si des économies doivent être faites, elles doivent l'être dans un souci d'égalité de traitement par rapport au régime général, qui concerne tout de même les deux tiers des Français. Faut-il, par exemple, maintenir les majorations croissantes à partir du quatrième enfant ? Le gouvernement avait accepté, lors du débat sur la réforme des retraites, de confier au COR la mission d'étudier la manière dont sont gérées les majorations pour enfants dans chacun des quarante-deux régimes de retraite – car il faut raisonner globalement, et non régime par régime. On me dit que le rapport est presque prêt. Dans un autre domaine, chaque réforme des retraites tendant à augmenter le nombre d'annuités nécessaires ou à rehausser l'âge légal de départ donne lieu à un débat sur les catégories actives et superactives. En général, on leur applique la même évolution qu'au reste de la population, ce qui signifie qu'on maintient le différentiel existant. Est-ce juste ? De la même façon, certains corps devraient-ils être mis en extinction ? Toutes ces questions méritent d'être posées. J'espère que mon travail permettra d'y réfléchir.

Quant à l'évolution de l'équilibre du régime dans le temps, les données disponibles montrent que la contribution d'équilibre versée par l'État augmente de 1,8 milliard d'euros par an, ce qui est évidemment une vraie question pour tout ministre du budget arrivant aux responsabilités.

Enfin, les fonctionnaires de l'État sont les seuls à ne pas dépendre d'une caisse autonome. C'est d'ailleurs pour cette raison que nous avons obtenu la constitution du CAS *Pensions* : auparavant, toutes les dépenses étaient noyées dans le budget de l'État, si bien qu'on n'y comprenait rien. Une caisse autonome, construite sur le modèle de la CNRACL (Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales) ou d'autres, aurait le mérite de permettre un dialogue avec les partenaires sociaux et de clarifier les choses. À titre d'exemple, quand je me suis étonné que le taux des retenues pour pensions des fonctionnaires soit inférieur de 0,2 point à celui du régime général, on m'a répondu que la convergence avait bien été votée mais qu'on avait oublié de s'aligner sur une augmentation décidée entre-temps par l'Agirc-Arrco. C'est un détail, puisque l'impact est de 150 millions d'euros à peine, mais cela dénote un manque de dialogue social.

**M. Jean-René Cazeneuve (EPR).** Ce travail vient alimenter une réflexion d'actualité très importante pour nos finances publiques. Je ne peux que souscrire à votre volonté d'améliorer la lisibilité sur le coût réel des retraites des fonctionnaires.

Vos conclusions confirment celles de plusieurs économistes, du Conseil d'analyse économique et des députés de notre groupe : l'État est contraint de surcotiser, ce qui signifie que le déficit réel de notre système de retraites n'est pas de l'ordre de 3 milliards d'euros comme on l'estime couramment mais de beaucoup plus, puisqu'il faut y ajouter un montant que vous estimez à 15 milliards d'euros. Certains économistes évaluent cette contribution d'équilibre à environ 40 milliards d'euros ; le Conseil d'analyse économique avance un montant de 29 milliards d'euros ; vous proposez, donc, 15 milliards d'euros – pour ma part, j'aurais tendance à privilégier les travaux du Conseil d'analyse économique. Dans le domaine de la défense, en particulier, vous soulignez à juste titre qu'il n'est pas question de dénier aux militaires le droit de partir tôt à la retraite. Simplement, il faut accepter l'idée qu'il en résulte une surcotisation de 9 milliards d'euros pour l'État, c'est-à-dire un déficit lié à la différence entre les cotisations standards et les pensions des militaires.

Merci pour ce travail, qui confirme l'existence d'un déficit beaucoup plus élevé qu'on ne le prétend parfois et la nécessité de trouver des recettes. Votre note ne présente pas de pistes en la matière, mais peut-être n'était-ce pas son objet. Nous avons hâte de travailler avec vous sur ce sujet.

**M. le président Éric Coquerel.** Une surcotisation n'est pas forcément un déficit.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Je ne dis pas autre chose que vous quant au montant de la subvention d'équilibre. Les pensions versées s'élèvent à 60,2 milliards d'euros, dont il faut soustraire les retenues pour pensions, soit 7,2 milliards d'euros en comptant celles des militaires, ainsi que les cotisations des employeurs de fonctionnaires civils et militaires autres que l'État, soit environ 8 milliards d'euros – cotisations qui rendent d'ailleurs les détachements de plus en plus difficiles. On obtient donc bien un déficit d'environ 45 milliards d'euros.

L'objectif de la communication était d'identifier les sources de ce déficit. J'ai eu énormément de mal à obtenir ces informations. La direction du budget elle-même n'a pas toujours été capable de répondre à mes questions : elle a dû conduire des travaux et certaines interrogations sont restées sans réponse, non par mauvaise volonté, mais parce que les informations n'étaient pas disponibles. Il y a donc un réel problème dans l'analyse de ces 45 milliards d'euros.

Mon autre objectif était d'exclure du montant de la contribution d'équilibre les éléments qui devraient être imputés sur les missions correspondantes. Au bout du compte, j'aboutis à un solde qui pourrait être financé par une cotisation de 41,8 %, contre 17 % à 18 % dans le privé. Ces calculs sont imparfaits, même si la plupart ont été réalisés avec l'aide de la direction du budget, mais ils donnent un bon ordre de grandeur des surcoûts du régime.

**M. Jérôme Legavre (LFI-NFP).** La constitution d'une caisse autonome est un vieux rêve partagé par tous les gouvernements qui souhaitent mettre fin au statut de fonctionnaire d'État. Le code des pensions civiles et militaires de retraite est inséparablement lié à ce statut : par définition, toutes les dépenses afférentes sont inscrites au grand livre de la dette publique.

Je ne suis pas surpris que le Rassemblement national semble l'ignorer – et cela répondrait de toute façon à ses aspirations –, mais, en créant une caisse autonome comme celle qui existe pour la fonction publique territoriale, on casserait la colonne vertébrale du statut de fonctionnaire d'État. C'est, j'y insiste, le vieux rêve de tous les gouvernements qui n'ont eu de cesse de s'attaquer à ce statut et à ses garanties et qui, fort heureusement, s'y sont pour l'instant cassé les dents.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Vous avez raison sur un point : les fonctionnaires sont soumis à un statut légal et réglementaire. C'est ce qui explique que la cotisation salariale s'appelle « retenue pour pensions » et que nous en fixons le taux : il s'agit en réalité d'un impôt. En la matière, je préconise d'ailleurs qu'on en revienne au moins à la convergence qui avait été décidée, même si une hausse de 0,2 point serait principalement symbolique.

Ceux qui s'opposent à la création d'une caisse autonome sont principalement des « idéologues » du statut légal et réglementaire – alors que ce statut n'empêche nullement l'existence d'une telle caisse –, qui ne veulent pas du dialogue social. Une caisse autonome permettrait d'ouvrir avec les fonctionnaires un débat sur les retraites qui, pour l'heure, n'existe pas. Personnellement, j'ai toujours été partisan du dialogue social et je pense qu'on gagnerait à le favoriser au sein d'une caisse autonome. D'autres sont contre, comme la direction du budget, qui s'y est toujours opposée. Elle a cédé en créant le CAS *Pensions* dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), ce qui permet d'ailleurs à certains de nier tout problème : puisque la loi organique dispose qu'un CAS est automatiquement équilibré, le régime des pensions civiles et militaires ne saurait être en déficit. Le fait que la contribution de l'État augmente chaque année de 1,8 milliard d'euros mériterait pourtant un débat.

Au fond, cette question oppose ceux qui refusent le dialogue avec les partenaires sociaux – donc avec les syndicats de fonctionnaires – et ceux qui l'appellent de leurs vœux.

**Mme Estelle Mercier (SOC).** Ce travail très utile décrit avec précision la dynamique des retraites de la fonction publique d'État. Il indique d'éventuels surcoûts qu'il nous faut comprendre et dont nous devons décider si nous les considérons comme des anomalies comptables, comme des choix républicains ou comme des spécificités plus générales du secteur public.

À propos des déséquilibres démographiques, vous mettez en évidence l'héritage de la privatisation de La Poste et d'Orange, pour 7,3 milliards en 2023, ainsi que l'augmentation de la part des contractuels dans la fonction publique qui cotisent à l'Ircantec, pour 0,6 milliard d'euros, et le non-remplacement des fonctionnaires, qui a déjà été évoqué.

Pour ce qui est des règles de liquidation et des dispositifs spécifiques, vous considérez comme surcoûts apparents les pensions d'invalidité, les bonifications et les majorations des carrières militaires. Cependant, comme le dit bien la communication, les pensions d'invalidité, par exemple, existent également dans le régime général, mais elles y sont imputées sur la branche maladie de la sécurité sociale, ce qui est une différence notable. Vous reconnaissez cependant qu'il s'agit d'une mauvaise imputation comptable et qu'il faudrait rattacher ces pensions aux missions budgétaires concernées. Cela pourrait certes être plus juste d'un point de vue technique, mais nous devrions rester très vigilants, car ces dépenses assez spécifiques pourraient faire l'objet de coupes claires, notamment dans un contexte de fortes contraintes budgétaires.

Au fond, cette communication révèle un problème qui est moins de surcoûts que de transparence et d'imputation. Cependant, elle ne répond pas vraiment aux problèmes soulevés. Déplacer une dépense d'une ligne budgétaire à une autre reste une convention comptable qui ne dit rien des choix politiques qui ont été faits – comme les privatisations de grandes entreprises publiques – ni des spécificités de l'action publique. La protection des sujétions exceptionnelles des militaires, par exemple, n'a pas d'équivalent dans le régime général et l'État a des missions spécifiques qui n'ont pas d'équivalent dans le privé. Ne faut-il pas clairement assumer ces dispositifs comme des choix politiques de solidarité nationale, des spécificités de l'action publique et régaliennne – l'existence d'une fonction publique d'État –, et ne pas les présenter en permanence comme un coût excessif ou un déficit ?

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** C'est tout l'objet de ma communication, qui ne se prononce pas sur le bien-fondé de ces dépenses. Face aux polémiques nourries par des gens qui trouvent qu'un montant de 45 milliards d'euros est abominable, je leur demande s'ils en ont cherché la cause. Pour ce qui concerne Orange et France Telecom, par exemple, ou pour les pensions des militaires, des choix ont été faits. Le passage de la part des contractuels de 15 % à 20 % en quinze ans a une incidence, car il crée un déséquilibre – que j'ai essayé de calculer –, mais c'est un choix. Dans cette communication, je ne porte aucun jugement : il ne s'agit que de contribuer au débat. Du reste, je me réjouis, chère collègue, de vos propos.

Un exemple : tout le monde bénéficie d'une majoration de 10 % au troisième enfant mais il s'y ajoute, pour les fonctionnaires, 5 % supplémentaires par enfant à partir du quatrième. À nous de discuter pour savoir si cette mesure est légitime ou non. J'aurais pu prendre d'autres exemples.

Pour ce qui est des pensions d'invalidité, il n'est pas normal qu'elles soient imputées au CAS *Pensions* alors qu'elles ne relèvent pas de la branche retraite, mais de la branche maladie. Il y a là un mélange, or mon travail se veut un plaidoyer pour une clarification. À nous, ensuite, de savoir si nous voulons faire des économies dans tel ou tel domaine.

Le débat est actuellement un peu biaisé : on nous dit qu'il n'y a pas de problème parce que, globalement, d'après une étude de la Drees (direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques), le régime des fonctionnaires est à peu près équivalent au régime général. Lisez bien cette étude du point de vue de la méthodologie : ses auteurs ont mis de côté, par exemple, les actifs et les superactifs ! Or, sans ces deux catégories, le régime des fonctionnaires est *grosso modo* plus avantageux pour les fonctionnaires modestes que le régime général, mais c'est l'inverse pour les cadres, et encore plus pour les cadres supérieurs. En effet, les primes des fonctionnaires ne sont, à l'exception de certaines d'entre elles, pas cotisables et n'entrent donc pas dans le calcul de la pension, à la différence du privé, où tout est cotisable.

C'est donc beaucoup plus compliqué et nous devrions, en évoquant ces questions, éviter les commentaires abrupts et regarder en détail d'où vient la situation actuelle, quelles en sont les causes et comment on peut la faire évoluer. Cela pourrait faire l'objet d'une autre étude.

**M. Jean-Didier Berger (DR).** Ce travail très intéressant offre une photographie complète qui montre que la question des retraites dépasse largement ce qu'on imagine quand on s'en tient aux seuls chiffres dont nous disposons. Au-delà de ce diagnostic, cependant, nous restons sur notre faim et avons très envie de passer au traitement pour voir ce que nous pouvons faire évoluer, en nous fondant peut-être sur une distinction entre ce qui est juste et légitime, qu'il faut assumer en le comptabilisant correctement, et des différences qui n'ont pas de raison d'être, qui ne sont ni justes ni utiles et auxquelles il faudra mettre un terme pour faire des économies – ce qui n'est pas un gros mot. On peut dire qu'il y a une différence entre surcotisation et déficit, comme le laissait entendre le président, mais c'est toujours un coût, et ce sont les Français qui le paient. On ne peut pas reprendre la formule d'un ancien président selon laquelle c'est gratuit car c'est l'État qui paye. Rien n'est jamais gratuit.

Je poserai trois questions. La première est de savoir s'il faut privilégier la convergence ou la divergence des caisses de retraite. Nous sommes dans un mouvement où nous nous efforçons de faire converger diverses choses. Si nous commençons à faire l'inverse pour les régimes publics, sommes-nous bien dans notre rôle ? La distinction entre l'Ircantec et la CNRACL, qui concernent parfois les mêmes employeurs, est tout à fait néfaste pour les collectivités. De fait, les comptes de l'Ircantec sont positifs tandis que ceux de la CNRACL sont dans le rouge, et je ne parle même pas des systèmes de compensation entre caisses, qui permettent que l'on puisse, un jour, se faire vider les caisses en cotisant et, le lendemain, lorsqu'on est dans le rouge, continuer à payer en augmentant les cotisations.

Deuxième question : l'inscription des retraites de nos militaires dans la mission *Défense*, que vous avez évoquée, a-t-elle cours dans d'autres pays européens ? Disposons-nous d'une étude comparative de cette façon de comptabiliser les choses pour bien les identifier ?

Enfin, quelles sont les questions que vous avez posées à l'administration et qui sont restées sans réponse ?

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Convergence ou divergence ? Quand on examine l'évolution des quarante-deux régimes de retraite français depuis trente ans, on constate que, peu à peu, la plupart des régimes spéciaux sont mis en extinction. Subsistent notamment ceux de la Comédie française, de l'Opéra et l'Enim (Établissement national des invalides de la marine), créé par Colbert en 1673, qui est le plus vieux régime de retraite français et qu'on conserve presque comme un monument historique, si j'ose dire. Depuis vingt à trente ans, ce mouvement a vu mettre successivement en extinction les régimes de la SNCF, puis d'EDF : les anciens en conservent le bénéfice et les nouveaux s'inscrivent au régime général – c'est la position que j'ai toujours défendue. Cependant, on n'a jamais réfléchi à une véritable convergence entre la CNRACL, qui concerne les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, et le régime des fonctionnaires d'État. Je rappelle à ce propos que 10 % de ces derniers exercent à l'extérieur de l'État et que leurs employeurs payent donc des cotisations astronomiques. Je ne pense pas qu'il soit légitime de demander à l'employeur d'un militaire détaché de payer 128 % de cotisation retraite : il vous répondra que c'est de la folie et qu'il ne le recrutera pas, parce que c'est beaucoup trop cher. De fait, la cotisation ne serait que de 17 % s'il relevait du régime général.

En clair, nous devons donc mener une réflexion sur les deux régimes publics que sont celui de la CNRACL et celui des fonctionnaires d'État. Faut-il les faire converger, et si oui à quel rythme ?

La question se pose d'autant plus que la part des contractuels augmente : ils représentent aujourd'hui 20 % des agents publics, pour 80 % de fonctionnaires, et ils relèvent du régime général, avec toutefois cette particularité qu'ils ne sont pas inscrits à l'Agirc-Arrco, puisqu'on leur a créé une caisse particulière, l'Ircantec. Là encore, ne faudrait-il pas une convergence de l'Ircantec vers le régime Agirc-Arrco ? Toutes ces questions vont bien au-delà de ma modeste contribution.

Pour ce qui est des comparaisons internationales, elles sont biaisées par notre montage pour les fonctionnaires d'État – ce n'est pas le cas des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers. Je citerai deux exemples. Le premier concerne les missions *Défense*, *Sécurité* et *Justice*. Pour la mission *Défense*, la différence est, après correction, une baisse de 0,3 point de PIB et, pour la mission *Éducation*, l'écart est de 0,4 point, ce qui place la France, avant correction, un peu au-dessus de la moyenne des pays de l'Union européenne, et, après correction, un peu au-dessous.

Si on exclut les pensions militaires, cinq pays seulement de l'Union européenne respectent le seuil de 2 % du PIB consacrés à la défense. De fait, il n'est pas vrai de dire que le taux de 1,8 % est très proche de 2 %, car on aura beau imputer en comptabilité ces 9 milliards d'euros de différentiel à la mission *Défense*, ce n'est pas avec les retraités militaires qu'on défend le pays. C'est une boutade, mais cela signifie qu'il ne faudrait compter que les actifs, sous peine de perturber les comparaisons internationales. Avec cet écart de 0,3 point, le pourcentage réel est de 1,5 %, et non pas de 1,8 %. Du point de vue des décisions publiques, nous nous sommes engagés à porter progressivement le taux à 2 % et, si on corrige de 0,3 point, il faudra encore deux ou trois ans d'efforts.

Quant aux questions dont nous attendons toujours la réponse, il s'agit par exemple de celle qui concerne La Poste – il n'est pas normal que nous ne sachions pas qui a pris la décision. Parfois, c'est parce que les services ne sont pas en mesure de calculer ce que nous leur demandons.

**M. le président Éric Coquerel.** Tout cela a aussi un lien avec des privatisations et des changements de statut des salariés de ces entreprises privatisées.

**M. Tristan Lahais (EcoS).** N'ayant reçu le projet de communication qu'hier, je n'ai pas pu en faire une lecture approfondie. Je salue néanmoins les intentions du rapporteur, en particulier celle d'objectiver la situation sans pour autant proposer de pistes politiques pour la résorption des déséquilibres mentionnés, mais simplement pour y voir plus clair dans un maquis préjudiciable notamment aux comparaisons internationales que vous voulez rendre possibles, afin de pouvoir jauger d'une manière stabilisée et opposable, pour les différentes politiques publiques, les efforts réalisés.

Pour ce qui est cependant de la volonté de créer une caisse autonome et un dialogue social pour la retraite des fonctionnaires, j'observe, sans entrer dans le débat théorique sur le statut, que ce déséquilibre est, de fait, la conséquence de l'extinction des métiers ou de choix politiques tels que la RGPP (révision générale des politiques publiques). Nous avons vu quel risque fait courir aux collectivités territoriales une caisse autonome qui leur fait supporter l'intégralité de la charge de l'augmentation du coût des pensions de leurs salariés. J'en veux

pour preuve les efforts demandés aux collectivités en 2025 et 2026, avec 3 milliards d'euros, et en 2027, avec 3 à 4 milliards d'euros supplémentaires, sans recettes supplémentaires de la part de l'État ni possibilité pour les collectivités de recourir au levier fiscal.

Je souscris donc à la photographie que vous présentez et à votre souhait de dialogue social, mais je m'interroge néanmoins quant au risque d'un glissement qui conduirait à dire que la retraite est un problème qui concerne les fonctionnaires et qu'ils doivent traiter eux-mêmes, alors qu'il s'agit aujourd'hui d'une contribution d'équilibre versée au titre de l'intérêt général.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, comme les fonctionnaires d'État, relèvent d'un statut légal et réglementaire, or les uns relèvent d'une caisse, et pas les autres. Je poserai donc différemment la question : pourquoi ne donne-t-on pas aux partenaires sociaux le pouvoir de décider ? Pourquoi est-ce toujours l'État qui décide ? Voilà vingt ans, nous nous sommes battus pour défendre le régime complémentaire alsacien-mosellan, en demandant son maintien. On nous répondait alors que la République allait s'effondrer mais, depuis, on n'entend plus parler de ce régime : ils gèrent leurs affaires.

Je suis pour la démocratie sociale, qui consisterait ici à permettre aux partenaires sociaux de gérer ces questions. Ce serait un progrès social que d'aller vers une caisse autonome, comme on l'a fait pour la CNRACL. Avant la création de celle-ci, en effet, le régime de pensions était payé par la collectivité, ce qui posait quelques problèmes. L'objection selon laquelle il s'agit d'un régime légal et réglementaire, qui exclurait l'existence d'une caisse autonome gérée par un conseil d'administration, se heurte à ce contre-exemple.

Dialoguer fait prendre conscience des problèmes et permet des arbitrages entre l'augmentation des cotisations et la baisse des prestations, comme le régime Agirc-Arrco a su le faire. Ce régime a été bien mieux géré par les partenaires sociaux que l'État n'a géré les régimes de base. Lorsqu'on dit que les partenaires sociaux sont incapables de se mettre d'accord, le contre-exemple est celui de l'Agirc-Arrco, qui a pris des mesures courageuses qu'aucun gouvernement n'aurait eu le courage de prendre. Cela lui vaut aujourd'hui un léger excédent – qu'on veut donc lui prélever.

**M. le président Éric Coquerel.** Vous ouvrez un autre débat. Le statut des fonctionnaires n'est pas celui des salariés, régi en théorie par le dialogue entre les partenaires sociaux, ne serait-ce que parce qu'il répond à une politique de l'État définie par celui-ci. Vous avez très bien mis en évidence, par exemple, le fait que c'est l'État qui décide du moment où un militaire part à la retraite, ce qui rend évidemment impossible tout équilibre de régime entre les cotisations et les retraites versées.

**Mme Marina Ferrari (Dem).** Monsieur le rapporteur général, merci pour ce plaidoyer pour une clarification, car on y voit un peu plus clair. Votre communication vient confirmer une analyse du haut-commissariat au plan lors de notre débat sur la réforme des retraites., qui faisait en effet apparaître un déficit du système de retraite de l'ordre de 45 à 50 milliards d'euros.

Le rendement d'un relèvement des cotisations à hauteur de celles acquittées dans le privé, que vous évoquez, serait assez faible, de l'ordre de 134 millions d'euros. Quel relèvement permettrait d'équilibrer le régime ?

Ma deuxième question porte sur l'assiette des prélèvements. Vous avez en effet rappelé que seules quelques primes peuvent y être prises en compte. Avez-vous estimé le rendement qui résulterait d'une intégration de toutes les primes dans cette assiette ? De même, puisqu'il existe également une possibilité de régime additionnel avec capitalisation auprès de la Rafp (retraite additionnelle de la fonction publique), un alignement des deux ne serait-il pas plus favorable pour l'équilibre du régime de retraite ?

Autre question : pour ce qui concerne Orange et La Poste, on voit bien qu'un problème se posera à terme car, même si la charge doit diminuer progressivement à partir de 2030, elle représente tout de même 7,3 milliards d'euros. Avez-vous des préconisations pour le dialogue que l'on peut avoir notamment avec La Poste pour tenter de rééquilibrer la situation ?

Enfin, pour ce qui concerne les pistes de convergence, je partage vos vues même si je considère que les catégories actifs et superactifs doivent être maintenues. Je ne suis, par exemple, pas favorable à l'idée d'isoler le régime des militaires, qui exercent des fonctions très particulières relevant de la politique de l'État. En revanche je m'interroge sur les différences en matière de majorations familiales.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Je commencerai par la fin : par rapport au régime général, la branche famille est la seule branche totalement unifiée. Un différentiel demeure toutefois en raison des prestations attribuées, dans la fonction publique, aux femmes et aux hommes ayant eu quatre enfants et plus, qui s'élèvent, selon mes calculs, à 228 millions d'euros.

Pour ce qui est de l'assiette, j'ai en effet réalisé tous les calculs que vous évoquez. Le taux de primes moyen sur la masse salariale des fonctionnaires de l'État est de 24 %, c'est-à-dire environ 15,8 milliards d'euros, ce qui génèrerait, en appliquant le taux de la retenue pour pension, une recette d'environ 1,8 milliard d'euros. Cette recette peut paraître satisfaisante à court terme, mais quinze ou vingt ans plus tard, lorsqu'il faudra payer des retraites calculées sur l'indice et les primes, le montant des pensions augmentera. Voilà la question.

Quant à la convergence des taux, elle a un caractère symbolique, car cela permet de dire aux fonctionnaires qu'ils cotisent autant que les salariés du privé, mais les prestations sont différentes. Si on veut aller au bout du raisonnement, il faut dire que le taux d'équilibre global des cotisations patronales et salariales est de 28 % dans le privé, et que si on voulait répartir à 60-40, comme dans le privé, un taux d'équilibre de 41 % + 11 %, soit 52 %, il faudrait porter le taux de cotisation des fonctionnaires de 11 % à 20 %. Il est donc très difficile de répondre à votre question avec des ordres de grandeur.

**M. Jean-Pierre Bataille (LIOT).** Deux des trois sujets sur lesquels je prévoyais de vous interroger ont déjà été largement débattus.

Sur la création d'une caisse autonome, je voulais vous demander si vous prévoyiez la création d'un fonds d'amorçage venant de l'État et une harmonisation future des taux.

Une autre question portait sur l'intégration des montants des pensions dans les crédits accordés aux missions. À la suite des observations de M. Lahais sur le coût du déficit de la CNRACL, j'étais tenté de proposer d'ajouter quelques milliards aux crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, pour aider les collectivités à financer les augmentations non compensées par l'État. Mais c'est un doux rêve.

Ma troisième question porte sur le statut des salariés d'Orange et de La Poste. Comment pouvez-vous prévoir que la compensation ne croîtra plus à partir de 2030, alors qu'*a priori* les salariés de La Poste, notamment, qui avaient le statut de fonctionnaires jusqu'en 2009, travailleront jusqu'en 2051 ? Il y aura donc encore des cotisants, mais aussi des pensionnés.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Pour ce qui concerne Orange, le phénomène est mécanique : le nombre de cotisants s'effondre, avec un cotisant pour dix pensionnés à la fin de la décennie, puis resteront seulement des pensionnés, qui avaient 40 ou 50 ans au moment du transfert et qui meurent à un rythme plus rapide qu'on ne croit, car ils avaient par définition, puisque cette opération remonte à quinze ou vingt ans, un âge moyen plus élevé que dans la fonction publique. Il y aura donc encore une légère augmentation, puis la baisse doit s'accélérer – mais, au début, elle est lente.

Pour ce qui est de la CNRACL, on peut toujours rêver, en effet, mais on n'est pas près de voir un amendement en ce sens – qui serait d'ailleurs déclaré irrecevable par M. le président de la commission des finances.

Quant au fonds d'amorçage, c'est un point qui est rarement évoqué. Alors que le CAS *Pensions* doit être à l'équilibre, il avait accumulé, voilà cinq ou six ans, près de 9 milliards d'euros d'excédent. Toutefois, cet excédent chute très rapidement et le solde sera négatif très prochainement. Il faudra donc verser une dotation pour maintenir un minimum d'équilibre en trésorerie du CAS *Pensions*. Cela se produira l'année prochaine ou, au plus tard, en 2027 : il faudra mettre 1 ou 2 milliards d'euros pour pouvoir payer à bonne date les pensions.

*Enfin la commission examine, en application de l'article 146 alinéa 3 du Règlement de l'Assemblée nationale, du rapport d'information sur l'évaluation des exonérations de cotisations sociales spécifiques aux Outre-mer (M. Christian Baptiste, rapporteur spécial de la mission Outre-mer)*

**M. Christian Baptiste, rapporteur spécial Outre-mer.** Face aux contraintes liées notamment à l'insularité et à l'éloignement de l'Hexagone, les entreprises de nos territoires dits d'outre-mer sont soutenues depuis trente ans par un régime spécifique d'exonération de charges dénommé LODEOM, en référence à la loi de 2009 pour le développement économique des outre-mer. Plus de 50 000 établissements, regroupant plus de 316 000 salariés et composés à 90 % de petites entreprises, bénéficient de ces exonérations.

Ayant compris que le gouvernement voulait bousculer les équilibres de la LODEOM, au vu des annonces faites lors des deux précédents projets de loi de finances et de la commande à l'Inspection générale des finances (IGF) et à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) des rapports publiés avant l'été, j'ai eu la volonté qu'une telle réforme se fasse publiquement et de manière transparente, en prenant en compte les retours directs du terrain.

C'est pourquoi j'ai souhaité me faire ma propre idée en contre-expertisant le rapport des inspections. Je me suis rendu successivement en Guadeloupe, à la Martinique, en Guyane et à La Réunion pour y rencontrer les différents acteurs concernés. Or, qu'il s'agisse des administrations, des élus, des représentants consulaires ou, surtout, des entreprises, tous sans exception s'opposent à une disparition du dispositif, qui serait vécue comme une catastrophe, particulièrement pour les petites entreprises.

En outre, les entreprises rencontrées m'ont rendu très sensible à un point : il est important que le dispositif s'applique tant aux bas salaires qu'à ceux des cadres. Ces derniers participent en effet à l'attractivité des territoires dits d'outre-mer pour les jeunes diplômés qui en sont originaires. Ma position sur ce sujet est simple : les outre-mer doivent sortir de l'économie de comptoir héritée du passé colonial et se développer, se moderniser en investissant notamment dans les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Mon opposition à une disparition du dispositif n'implique pas que je m'oppose à sa réforme. En effet, son manque de lisibilité et sa complexité sont avérés, tant du point de vue des entreprises que des administrations chargées du contrôle de son application. En outre, les systèmes d'information sont inadaptés. Enfin, le nombre d'erreurs relevées dans les déclarations faites par les entreprises s'agissant de leur éligibilité aux différents barèmes m'apparaît inacceptable, de même que le non-respect par 18,5 % d'entre elles de leur devoir légal d'être à jour de leurs obligations sociales ou d'avoir conclu un plan d'apurement pour pouvoir bénéficier de la LODEOM.

Indépendamment de la réforme, j'ai bien noté que mes contacts sur place estiment nécessaire de soutenir les petites entreprises confrontées aux délais de paiement des collectivités et centres hospitaliers, qui peuvent atteindre 210 jours dans certains territoires. En effet, la LODEOM permet aux petites entreprises de préserver une partie de leur trésorerie dans l'attente du règlement des sommes qui leur sont dues par le secteur public.

Dès lors, mes propositions sont les suivantes. Tout d'abord, face à la complexité des différents barèmes, il convient de créer un régime unifié pour les territoires dont le développement converge avec celui de l'Hexagone, c'est-à-dire les Antilles et La Réunion, et

d'adapter celui qui s'applique aux territoires que l'État doit accompagner davantage, à savoir la Guyane et Mayotte.

Ensuite, il est nécessaire d'améliorer les systèmes d'information pour limiter les erreurs et indus.

Par ailleurs, il est indispensable d'agir contre la fraude en favorisant les entreprises vertueuses par une augmentation et un renforcement des contrôles des caisses de sécurité sociale, source indirecte d'économies.

Dans le même sens, pour les 18,5 % d'entreprises qui bénéficient de la LODEOM alors qu'elles ne respectent pas leurs obligations sociales et n'ont pas conclu de plan d'apurement, il faut prévoir une application stricte de la loi avec des remboursements échelonnés sur trois à cinq ans, en s'inspirant des mesures appliquées dans le cadre d'un redressement judiciaire.

En outre, ces dispositifs doivent davantage soutenir l'emploi local et contribuer à l'attractivité des outre-mer pour les jeunes diplômés qui en sont originaires, par le maintien de l'éligibilité des salaires des cadres. Il faut ainsi préserver l'appui au secteur des nouvelles technologies grâce à un barème simplifié qui favorise les activités d'avenir et permettre aux économies ultramarines d'être autre chose que des économies de comptoir.

Enfin, il est indispensable d'agir sur les délais de paiement des centres hospitaliers relevant de l'État et d'accompagner les collectivités qui ont des difficultés à honorer leurs factures, en parallèle d'une réforme de la LODEOM, pour ne pas fragiliser davantage les petites entreprises.

J'ai appris cet été que le précédent gouvernement souhaitait raboter de 350 millions d'euros les dispositifs LODEOM, ce qui m'a paru inacceptable pour notre tissu économique et particulièrement catastrophique pour les petites entreprises. Le gouvernement faisait ainsi le choix simpliste du rabot plutôt que celui, courageux, de la réforme de dispositifs indispensables quoique mal appliqués. Le simple renforcement des contrôles et la fin des nombreuses erreurs et indus relevés devraient produire des économies de plusieurs centaines de millions d'euros. Afin de rendre ces dispositifs d'exonération plus efficaces et efficaces pour nos territoires, je vous propose d'approuver mon rapport et ses treize propositions.

J'espère que le futur gouvernement s'en inspirera lorsqu'il aura à prendre des décisions relatives au futur de la LODEOM, et au-delà, à celui de nos territoires.

**M. le président Éric Coquerel.** Votre rapport de qualité constitue un contrepoint très intéressant à celui qu'ont produit récemment les inspections.

Je partage évidemment votre analyse relative aux difficultés économiques des outre-mer. Les comparaisons avec la France hexagonale sont les bienvenues pour rappeler que les outre-mer sont maintenus dans un système de dépendance économique générateur de pauvreté et d'inégalités.

C'est sur la base de ce constat que vous vous prononcez en faveur du maintien du dispositif d'exonérations, tout en présentant ses limites : les exonérations ne peuvent absolument pas être considérées comme le seul outil permettant de répondre aux difficultés des outre-mer et à la crise de la vie chère. Je considère comme vous qu'il est nécessaire d'aider les entreprises de petite taille mais ces aides doivent être conditionnées à des critères économiques, sociaux et environnementaux, ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui.

Je note toutefois que les exonérations dans les outre-mer, quant à elles, sont conditionnées au paiement des cotisations sociales ou à l'inscription dans un plan d'apurement. Il me semblerait pertinent de prévoir des conditions similaires en France hexagonale.

J'ai été surpris de lire que 18,5 % des entreprises bénéficiaires de ces exonérations ultramarines ne respectent pas cette condition, ce qui crée une concurrence déloyale avec les entreprises qui respectent leurs obligations légales et sociales. D'où ma première question : quelles évolutions pourraient conduire ces entreprises à respecter leurs obligations ?

Le gouvernement envisage d'homogénéiser les dispositifs d'exonération des outre-mer en supprimant le régime de compétitivité renforcée en Guyane. Si ce régime est supprimé, les moyens qui lui sont consacrés, soit 50 millions d'euros, y seront-ils redéployés ? Dans le cas contraire, je crains que les conséquences de cette décision sur la vie des Guyanaises et des Guyanais soient désastreuses.

Enfin, vous vous montrez critique à l'égard de l'analyse par les inspections du rôle des exonérations dans l'accroissement des marges des entreprises. Vous considérez en effet que les travaux qu'elles ont menés n'ont pas été suffisamment approfondis à ce sujet. Selon vous – c'est ma troisième question –, quelles sont les difficultés structurelles auxquelles peuvent être liés ces taux de marge ?

**M. Christian Baptiste, rapporteur spécial.** Dans la mesure où 18,5 % des entreprises bénéficiaires ne paient pas leurs cotisations et n'ont pas conclu de plan d'apurement – un chiffre qui atteindrait 30 % s'il incluait les entreprises ayant une dette sociale, y compris celles déjà engagées dans un plan d'apurement –, il faut avant tout faire appliquer strictement la loi, donc entrer dans un système vertueux.

D'autre part, il convient d'accorder une pause à ces entreprises, qui pourrait durer six mois, afin d'examiner précisément leurs difficultés et de les faire bénéficier d'un plan d'apurement similaire à une liquidation judiciaire, comme je l'ai indiqué dans le rapport. Cette proposition a d'ailleurs été émise par un expert-comptable et juge consulaire. Après cette pause, il faudra donner à ces entreprises l'occasion de respecter ce plan d'apurement étalé sur trois à cinq ans, faute de quoi elles deviendront définitivement inéligibles au dispositif.

Il faut donc purement et simplement faire respecter la loi. On réalisera ainsi une économie de 280 millions d'euros : c'est ce que représente le manque à gagner lié au non-respect de leurs obligations par 18,5 % des entreprises.

J'en viens à la Guyane, un territoire particulier où l'économie informelle est importante. Dès lors, appliquer à la Guyane un système de droit commun pénaliserait ce territoire car cela reviendrait à retirer 50 millions d'euros d'exonérations. Je rappelle que presque toutes les quelque 5 000 entreprises guyanaises bénéficient de ces exonérations. De plus, le taux de pauvreté en Guyane s'élève à 53 % et son PIB par habitant représentait 56 % de celui de la France hexagonale hors Île-de-France en 2000 et 46 % en 2022. Ces chiffres prouvent que la Guyane constitue un cas à part, dont le régime ne saurait être aligné sur les autres dispositifs.

S'agissant enfin des marges, nous souhaitons un système vertueux. Si des entreprises ne respectent pas ce dispositif, il faut évidemment les pénaliser. Néanmoins, les inspections n'ont pas mené une étude approfondie secteur par secteur, pourtant nécessaire. Surtout, je suis très sensible à ce sujet dans un contexte marqué par la lutte contre la vie chère.

On pourrait croire que les marges réalisées résultent d'un effet d'aubaine. Au début de mon travail, je partageais cet *a priori*. Mais les chiffres sont là : comment parler d'une augmentation des marges alors que, selon le dernier rapport d'activité de l'IEDOM, l'Institut d'émission des départements d'outre-mer, le nombre des défaillances d'entreprise dans les DROM – départements et régions d'outre-mer – était en hausse de plus de 45 % en 2023 et de 14,3 % en 2024, pour environ 2 000 procédures ? Comment, si la LODEOM est si avantageuse, expliquer un tel nombre de défaillances et de fermetures d'entreprise ? Pour mener le débat sur la vie chère, il est important de disposer des véritables chiffres relatifs au partage de la valeur.

Je recommande donc qu'une étude plus approfondie livre enfin des éléments objectifs et transparents ayant trait aux marges.

**M. Charles de Courson, rapporteur général.** Avez-vous pu chiffrer le coût de vos propositions, notamment la création du régime unifié pour les Antilles et La Réunion et l'adaptation du régime applicable en Guyane et à Mayotte ?

Ensuite, vous soulignez l'insuffisance du contrôle de ces dispositifs. Avez-vous pu mesurer, grâce à des échantillonnages ou d'autres techniques, l'ampleur de la fraude, déterminer son ordre de grandeur ? Appelle-t-elle seulement un renforcement des moyens de contrôle ou bien également une modification de certains dispositifs afin de les rendre plus contrôlables ?

Enfin, les efforts visant à préserver les emplois outre-mer ne devraient-ils pas se recentrer sur certains secteurs ? Vous plaidez pour que l'on se concentre sur les emplois et salaires modestes mais ne faudrait-il pas le faire également sur les secteurs susceptibles d'améliorer la balance commerciale de ces territoires ?

**M. Christian Baptiste, rapporteur spécial.** Mes propositions n'induisent aucun coût supplémentaire pour les finances publiques. Au contraire, la seule application de la recommandation n° 8 – qui vise tout simplement à faire appliquer la loi en exigeant que les entreprises bénéficiaires d'exonérations soient à jour de leurs cotisations ou engagées dans un plan d'apurement – aboutirait à une économie de 280 millions d'euros et inciterait les entreprises à s'acquitter de leurs obligations sociales, dont l'absence de respect n'est pas sanctionnée à ce jour. C'est pour cette raison que je m'oppose résolument au projet de l'ancien gouvernement, qui souhaitait raboter les dispositifs de plus de 350 millions d'euros, sans chercher à réformer en profondeur.

S'agissant de la recommandation n° 12 visant à créer un régime unifié pour les territoires dont le développement économique converge avec celui de la France hexagonale, à savoir les Antilles et La Réunion, il s'agit tout d'abord d'intégrer au régime LODEOM les collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, où le rapport des inspections a relevé un taux d'anomalie de 18 %, soit 4,6 millions d'euros d'exonérations.

Le régime demandé pour la Guyane existe déjà et les inspections estiment son coût à 50 millions d'euros. Je demande non de l'augmenter mais de le maintenir, au regard des enjeux spécifiques de ce territoire, notamment de la lutte contre le secteur informel. Pour mémoire, le coût total des exonérations pour la Guyane est le plus faible parmi les DROM : 165 millions d'euros y ont été dépensés en 2023, soit quatre fois moins qu'à La Réunion, par exemple.

En somme, l'application de mes préconisations ne susciterait aucune dépense publique supplémentaire.

En ce qui concerne les fraudes, il y a des indus, pour un montant qui dépasse les 300 millions d'euros, mais aussi de nombreuses erreurs dues à la complexité du système. Il faut d'une part simplifier, d'autre part renforcer les contrôles en promouvant les entreprises vertueuses qui paient leurs cotisations sociales. Je ne cesserai jamais de le répéter.

La fraude est très aisée : ce sont les entreprises elles-mêmes qui déterminent le montant des exonérations auxquelles elles ont droit et moins de 1 % d'entre elles sont contrôlées chaque année. Mais de nombreuses erreurs aboutissent à des régularisations en faveur des entreprises. Selon les chiffres de l'URSSAF, entre 2019 et 2024, les régularisations ont fortement augmenté, de 5,9 millions d'euros en 2019 à 12,2 millions d'euros en 2024. Parmi celles-ci, la part des restitutions aux entreprises est très variable mais demeure élevée, variant entre 1,8 et 7,9 millions d'euros. Au cours des deux dernières années, les restitutions ont concerné des montants plus élevés que les redressements.

Je répète que 18,5 % des établissements bénéficiaires de la LODEOM en juin 2024, soit 9 200 entreprises, jouissent indûment du dispositif, puisqu'ils ne sont pas à jour de leurs cotisations sociales et ne sont pas engagés dans un plan d'apurement, ce qui représente un coût de 280 millions d'euros. Le respect de cette obligation légale n'est pas contrôlée par la sécurité sociale du fait de règles, adoptées par le gouvernement, qui rendent ce contrôle très difficile.

Nous recommandons donc de renforcer, simplifier, contrôler et appliquer purement et simplement la loi, après avoir exceptionnellement proposé des plans d'apurement sur trois à cinq ans à la suite desquels, si les entreprises concernées persistent à ne pas respecter leurs obligations sociales, elles seront privées du bénéfice de l'exonération.

Quant à la préservation des emplois, accorder la priorité à certains secteurs est selon moi très dangereux car cela implique de modifier le premier barème applicable aux entreprises de moins de onze salariés, qui représentent 90 % du tissu économique, tous secteurs confondus. Privilégier tel ou tel secteur au sein de ce barème provoquerait des licenciements dans des entreprises déjà fragiles.

En outre, le système actuel, en l'occurrence le deuxième barème, se concentre justement sur certains secteurs jugés prioritaires pour le développement ultramarin : environnement, industrie, agriculture, pêche, tourisme, nouvelles technologies de l'information et la communication, tandis que le troisième barème ne s'applique qu'aux activités innovantes.

L'un des scénarios des inspections propose l'inverse : l'extension de l'exonération à tous les secteurs d'activité dans un souci de simplicité. Le problème que pose cette extension tient à son financement. Ce scénario prévoit de limiter les exonérations aux seuls bas salaires. Or, comme je l'ai dit, afin de sortir de l'économie de comptoir, il faut que les cadres soient concernés, notamment pour encourager les jeunes formés en France hexagonale à revenir développer nos territoires autour des métiers d'avenir. Si cela ne tenait qu'à moi, je soutiendrais une extension du système actuel à tous les secteurs, à condition qu'il s'applique aux cadres. Par pragmatisme et au regard de l'état des finances publiques, je propose que le deuxième barème soit conservé tel quel.

**M. Matthias Renault (RN).** Vous avez raison de soulever ce sujet car il fait partie des projets qui traînent dans les cartons de Bercy et se promènent de gouvernement en gouvernement, de budget en budget, alors qu'il est de nature politique. On verra bien si ce projet est repris dans le projet de loi de finances pour 2026. Si tel était le cas, cela constituerait un

exemple d'alourdissement des prélèvements obligatoires, ce qui irait à l'encontre de la promesse faite par le nouveau Premier ministre de ne pas les augmenter.

Je me réjouis qu'un élu socialiste de terrain défende le principe des exonérations sociales, qui ne constituent pas forcément des cadeaux aux entreprises, contrairement au discours que tiennent certains dans des médias nationaux. Les fameux 200 milliards d'euros de prétendus cadeaux faits aux entreprises en France sont pour l'essentiel des exonérations de cotisations sociales, non des subventions, qui sont bien plus marginales et que l'on peut en effet remettre en cause.

Troisièmement, ce dispositif d'exonération est d'autant plus intéressant que le rapport de l'IGAS et de l'IGF montre à juste titre le poids du secteur public dans les outre-mer, dont il faut bien dire qu'il handicape leur développement économique.

Comme vous, je trouve qu'il n'y a pas beaucoup de développements consacrés au taux de marge que constate l'IGF, pour une raison technique assez simple établie par les travaux de la commission d'enquête sur le coût de la vie dans les outre-mer : il est difficile d'évaluer le taux de marge dans la mesure où les OPMR, les observatoires des prix, des marges et des revenus, sont peu fonctionnels.

Indépendamment de cet aspect technique, le taux de marge n'est pas un gros mot. Partagez-vous avec moi le constat que ce n'est pas le taux de marge qui pose problème mais le manque de concurrence entre entreprises ?

Ma deuxième question est un peu plus large : au-delà de votre rapport relatif au dispositif LODEOM, êtes-vous favorable au maintien de la défiscalisation applicable aux investissements productifs en outre-mer, qui est un dispositif tout aussi important ?

**M. Christian Baptiste, rapporteur spécial.** J'ai toujours parlé de vertu. Lorsque la concurrence est loyale, il n'y a aucun problème. Je pense qu'il se pose un problème de concurrence déloyale. Les entreprises qui ne paient pas leurs cotisations sociales et ne sont pas engagées dans un plan d'apurement font aux autres une concurrence déloyale. Notre système doit être vertueux, et la concurrence loyale et légale. La loi comporte en effet des dispositions contre la concurrence déloyale mais l'applique-t-on vraiment ?

On peut aussi établir un lien entre ce problème et le manque de paiement des donneurs d'ordre. Les délais de recouvrement des créances d'une entreprise auprès de collectivités publiques la confrontent forcément à des difficultés de trésorerie qui la rendent moins compétitive sur le marché, ce qui nuit à la concurrence.

Suis-je favorable aux investissements productifs dans les outre-mer ? Parfaitement. Je suis d'ailleurs en train d'expédier un courrier au Premier ministre et au ministre des outre-mer, ainsi qu'à Bercy, car de nombreux chefs d'entreprise m'ont alerté au sujet de cette difficulté. C'est pourquoi j'ai tenu à mener cette contre-expertise et à me rendre dans des entreprises sur place pour constater l'effet de ces dispositifs sur l'emploi, notamment celui des cadres, et la compétitivité.

Qu'il s'agisse du dispositif LODEOM ou de la défiscalisation en général, notre seul et unique objectif doit être celui-ci : la vertu.

**M. David Amiel (EPR).** Je vous remercie pour ce rapport très complet et précis sur un sujet que nous n'abordons pas assez souvent ici.

J'ai bien compris votre opposition à la proposition émise par les inspections de recentrer le dispositif sur les bas salaires. Jugez-vous tout de même souhaitable de revoir, dans un autre sens, le barème des allègements LODEOM ou considérez-vous au contraire qu'il ne faut pas y toucher du tout, à masse financière constante ?

Ma deuxième question a trait à la concurrence. On a en effet du mal à ne pas établir de lien entre l'importance des taux de marge et le problème de la vie chère en outre-mer. À la lumière de ce rapport et de votre expérience d'élus de terrain, identifiez-vous quelques domaines dans lesquels on pourrait renforcer la concurrence afin de faire baisser les taux de marge, donc de restituer du pouvoir d'achat aux habitants des outre-mer ?

**M. Christian Baptiste, rapporteur spécial.** S'agissant des taux de marge, je répète que le système doit être vertueux et que les anomalies, le cas échéant, doivent être clairement identifiées – de ce point de vue, l'étude des inspections est insuffisamment approfondie. Encore faut-il au préalable déterminer si ces taux permettent de favoriser l'emploi local, d'améliorer la compétitivité ou de lutter contre la vie chère.

Concernant le barème des allègements, je souhaite surtout éviter qu'on ouvre une trappe à bas salaires en excluant les salaires des cadres, comme le proposent les inspections. J'ai visité une holding réunissant trois entreprises numériques, dont chacune employait des jeunes Guadeloupéens titulaires d'un bac + 5, venus de l'Hexagone : c'est la LODEOM qui avait permis leur recrutement. Il faut favoriser l'emploi de ces jeunes qui ont fait des études, sont partis et reviennent pour contribuer au développement de leur territoire.

Le barème dit Innovation et croissance couvre les salaires jusqu'à 3,5 SMIC. Il me semble nécessaire de maintenir le dispositif, tout en le réformant. Sans doute faudrait-il davantage exonérer les cotisations sur les salaires les plus bas, au niveau du SMIC. Les représentants d'entreprises que j'ai rencontrés m'ont chargé de plaider, auprès de la commission et du gouvernement, en faveur d'une véritable concertation avec les acteurs de terrain.

**M. Jiovanny William (SOC).** Le dispositif LODEOM est attaqué depuis deux ans alors qu'il constitue un soutien essentiel pour les petites entreprises notamment, dans des territoires structurellement fragiles. Chaque année, il mobilise moins de 1 % des 211 milliards d'euros d'aides et subventions aux entreprises recensés par la commission d'enquête du Sénat. Plus de 50 000 entreprises regroupant plus de 316 000 salariés en bénéficient directement dans les territoires ultramarins. On ne peut pas mettre en place une politique de dépeuplement, laisser s'instaurer le règne de la vie chère, laisser empoisonner une population au chlordécone puis annoncer à cette même population : « Circulez, y'a rien à voir, on va passer un coup de rabot de plus de 300 millions d'euros. »

Nous ne sommes pas naïfs et voyons bien les failles du dispositif, auquel il manque des jalons. Avant toute réforme, il faut un diagnostic approfondi de son impact par secteur d'activité – rappelons que le rapport de l'IGAS et de l'IGF a été fait par territoire. Il convient ensuite de mesurer la réalité des marges grâce aux liasses sociales des entreprises, afin de distinguer celles qui font des bénéfices des autres. Il faut enfin quantifier les effets évités : les faillites, les liquidations, les pertes d'emploi voire les fermetures de filières entières qui auraient eu lieu en l'absence du dispositif.

En d'autres termes, il faut une véritable stratégie pour nos territoires. C'est la raison pour laquelle nous soutenons sans réserve le rapport de notre collègue, ainsi que ses préconisations.

**M. Christian Baptiste, rapporteur spécial.** La LODEOM n'est pas une faveur que nous accordons à nos entreprises. Le système, en effet, n'a jamais permis la mise en place de politiques de développement économique. Nous ne sommes pas passés brusquement d'une colonie à un département dans la nuit du 19 au 20 mars 1946 ! La loi de départementalisation vise l'égalité sociale mais ne prévoit rien en matière de développement économique – sachant que certaines mesures sociales, comme le SMIC, n'ont été mises en œuvre que très longtemps après.

Pire : on a même mis en place des systèmes visant à dévitaliser nos territoires voire à déporter, si je puis dire, nos compatriotes : comme il n'y avait pas d'emploi, on donnait des allers simples pour aller travailler dans l'Hexagone – souvenez-vous des enfants de la Creuse – , en promettant des formations. C'était le rôle du Bumidom, le Bureau pour le développement des migrations dans les départements d'outre-mer. Certes, il a cédé la place à LADOM, l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité, mais, à ce sujet, on attend toujours l'arrêté permettant l'application du décret signé récemment.

La LODEOM doit s'adosser à une démarche de développement économique. Rappelons que le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne reconnaît en son article 349 les contraintes pesant sur les régions ultrapériphériques (RUP) et prévoit, en compensation, des accompagnements.

**Mme Christine Arrighi (EcoS).** Je tiens tout d'abord à saluer la qualité de votre travail, qui permet d'élargir le champ par rapport aux propositions d'économies budgétaires de l'IGF et de l'IGAS. Notre groupe partage vos observations. Les exonérations issues de la loi pour l'ouverture et le développement économique des outre-mer sont un levier tenant compte des caractéristiques de nos territoires ultramarins : éloignement géographique, insularité et étroitesse des marchés. Toute réforme du dispositif doit être guidée par la recherche de la justice sociale, de l'équité territoriale et du développement durable – et non par une logique d'économies budgétaires de courte vue.

Nous nous opposons donc à la proposition de recentrage des exonérations sur les bas salaires. Céder à cette logique, c'est condamner durablement les outre-mer à une économie de comptoir, comme vous le dites vous-même. Si l'exonération des bas salaires participe de la volonté de maintenir l'emploi, il est tout aussi crucial de favoriser la montée en gamme des emplois locaux. La conciliation de ces deux objectifs passe par la réforme et la consolidation du barème Innovation et croissance, qui prévoit une exonération totale des cotisations patronales jusqu'à 1,7 SMIC. L'objectif est de s'assurer que nos jeunes diplômés ultramarins puissent revenir et œuvrer dans des secteurs d'avenir comme les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

La justice territoriale exige aussi une différenciation. Votre rapport démontre qu'un alignement dogmatique de la Guyane sur les autres départements et régions d'outre-mer serait inadapté compte tenu des spécificités de ce territoire : une démographie dynamique, un taux de pauvreté très élevé et une économie informelle importante. Nous soutenons évidemment le maintien de critères d'éligibilité plus étendus pour la Guyane.

Comment accepter, enfin, que 18,5 % des établissements bénéficiaires soient en situation d'irrégularité déclarative ? Au regard de la situation actuelle de nos territoires ultramarins, vos propositions trouveront, j'en suis certaine, un écho au sein de notre assemblée.

**M. Christian Baptiste, rapporteur spécial.** Ce qui est inacceptable, c'est que le gouvernement ait lui-même mis en place des règles inapplicables.

**M. Jean-Victor Castor (GDR).** Vous ne serez pas étonnés que je parle plus particulièrement de la Guyane.

La réalité, c'est que ce territoire n'est pas aménagé. Comme il n'y a pas de port en eau profonde, les coûts maritimes sont exorbitants – sans parler de l'oligopole détenu par la CMA-CGM notamment. Les routes sont dans un état désastreux et certaines communes ne sont même pas reliées au réseau routier. Le tissu économique est essentiellement composé de très petites entreprises, comptant deux ou trois employés au maximum. Il n'y a jamais eu de volonté de développer le territoire, au nom d'une doctrine appliquée par tous les gouvernements : la Guyane doit rester sous cloche.

Or la Guyane n'a pas toujours été dans cette situation. Au-delà de l'activité spatiale, elle a eu une industrie de la pêche, du bois et de l'or. Dans les échanges commerciaux, il y avait 90 % d'exportations et 10 % d'importations. Aujourd'hui, c'est l'inverse.

Parce que l'État s'est désengagé, les pouvoirs publics ont la responsabilité d'accompagner le monde économique, pas de le pénaliser. Je n'ai jamais été favorable aux dispositifs de défiscalisation en quarante ans de syndicalisme, mais j'estime qu'il faut tenir compte de la réalité économique. Il faut d'abord que l'État investisse lourdement, au travers de lois de programmation, pour rattraper le retard en matière d'aménagement. Il faut ensuite des institutions financières qui accompagnent : en Guyane, il est plus facile d'obtenir un prêt pour acheter un 4x4 à 70 000 euros que d'obtenir 20 000 euros pour créer une entreprise ! Toutes les conditions sont réunies pour qu'il n'y ait pas de développement économique, alors que notre territoire a des ressources gigantesques.

La Guyane risque de se dépeupler car la population va partir travailler au Suriname, au Guyana ou au Brésil. Certes, tout le monde n'est pas favorable à l'exploitation des énergies fossiles, mais il y a aussi l'or, dont le kilogramme s'échange aujourd'hui à 100 000 euros ! Depuis quarante ans, l'orpaillage prospère : 10 tonnes sont extraites de façon illégale chaque année – soit près de 1 milliard d'euros –, contre 1,7 tonne de façon légale. L'administration s'est évertuée à harceler les acteurs de l'activité aurifère, si bien qu'il n'en reste quasiment plus. De la même façon, il ne reste plus que 6 chalutiers sur les 200 qu'a comptés la Guyane du temps où elle était le troisième port de pêche français ! On a cassé l'industrie, alors qu'elle est le moteur de l'économie.

Je défends bien sûr l'ensemble des territoires dits d'outre-mer mais j'attire votre attention sur la singularité de la Guyane. Les efforts doivent être renforcés pour accompagner le monde économique.

**M. Christian Baptiste, rapporteur spécial.** Tout ceci est exact. J'ai visité en Guyane une entreprise innovante qui analyse les sols contaminés en vue de les revitaliser. Elle emploie des personnes bien formées et bénéficie, pour financer leurs salaires, d'exonérations allant jusqu'à 700 euros par mois au titre de la LODEOM. Au-delà des industries à remettre sur pied, il faut aussi favoriser l'implantation de nouvelles technologies en Guyane. Ce territoire a un potentiel immense.

**Mme Béatrice Bellay (SOC).** Pour les députés de gauche qui se sont exprimés comme pour le rapporteur spécial, membre du groupe Socialistes et apparentés, il n'est pas aisé de

défendre des mesures d'exonération au bénéfice des entreprises – d'autant plus que certaines dégagent des marges très importantes, contribuant très largement à la vie chère et aux difficultés de nos compatriotes.

Néanmoins, lorsqu'elle est dûment appliquée, la LODEOM constitue un filet de sécurité pour les entreprises, et c'est bien là le problème : depuis des décennies, nous peinons à obtenir de la part des gouvernements successifs la mise en place de dispositifs favorisant un développement économique endogène durable, respectant la parité hommes-femmes et générant de meilleurs salaires. Il paraît inconcevable que ce petit filet de sécurité puisse être retiré à un tissu économique constitué à 95 %, dans le cas de la Martinique, de très petites et de petites entreprises qui peinent déjà à survivre.

Le rapport de l'IGF et de l'IGAS vise à dessein à réaliser des économies et appelle les pays des océans, dits d'outre-mer, à y contribuer. Cependant, il ne tient pas compte des revenus sortants. Nos populations consomment près de 80 % de produits importés de l'Hexagone : il faudrait mesurer la croissance ainsi générée, les flux financiers et les bénéfices qu'en tire l'État au travers de la TVA, grâce à la hausse des prix. Le seul petit territoire de la Martinique a ainsi généré plus de 300 millions d'euros de TVA supplémentaires en trois ans. On veut faire croire aux pays des océans qu'ils devraient contribuer aux économies à due proportion, alors qu'ils ne perçoivent que 1 % des fameux 211 milliards d'euros d'aides aux entreprises dévoilés par le sénateur Fabien Gay.

Je participais avant-hier encore à l'Assemblée générale de l'association martiniquaise pour la promotion de l'industrie. Mon engagement, qui est aussi celui de mon groupe, est clair : il ne faut pas toucher aux exonérations dont bénéficie l'économie d'outre-mer. C'est une ligne rouge.

Le dispositif est néanmoins perfectible. Pour corriger ces défaillances et éviter les trappes à bas salaires, on pourrait conditionner les exonérations à l'évolution des salaires et, jusqu'à 2,4 fois le SMIC, à la mise en place de dispositifs favorisant le retour de nos jeunes diplômés. Nos petites industries ne peuvent en effet pas leur proposer les salaires que leur diplôme, leur formation et leur expérience leur permettent d'espérer en France hexagonale.

Vous préconisez, monsieur le rapporteur spécial, un renforcement des contrôles par la caisse générale de sécurité sociale – il ne faudrait pas en effet punir tout le monde pour les erreurs ou les mauvais agissements de certains. Croyez-vous qu'il soit également possible d'envisager un dialogue avec les futurs gouvernements au sujet de l'amélioration de la conditionnalité du dispositif, notamment en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ? Pourrait-on faire de la LODEOM un dispositif incitatif, source d'opportunités pour nos jeunes diplômés de demain ?

**M. Christian Baptiste, rapporteur spécial.** Nous ne souhaitons évidemment pas que nos territoires soient de simples villages de vacances, mais au contraire qu'ils puissent exprimer tout leur potentiel.

Plus qu'un dialogue, une négociation ou des deals, nous voulons un véritable travail de préparation du budget en amont, tenant compte de la réalité de nos territoires.

Au-delà des coupes budgétaires dont pâtit le logement social par exemple, n'oublions pas la nécessaire adaptation des logements au changement climatique et aux risques naturels, ni l'impératif de sobriété énergétique. Et n'oublions pas, non plus, qu'ils doivent être

environnés de services publics – car c’est la condition du bonheur des résidents, comme le dit l’UNESCO.

Le budget en faveur des outre-mer, ce n’est pas seulement la mission *Outre-mer* de 3,2 ou 3,6 milliards d’euros : ce sont 22 milliards d’euros sur l’ensemble des missions et des ministères. Nous voulons avoir une vision globale de ces dépenses. Il ne s’agit pas de négocier avec le seul ministère des outre-mer mais d’échanger avec l’ensemble des ministères, dans une approche systémique tenant compte de l’ensemble des problématiques.

Le rapport sur la LODEOM ne fait qu’ouvrir une porte : je me battraï contre le coup de rabot de 350 millions d’euros, qui serait une catastrophe, mais je souhaite aussi que le dispositif soit réformé et devienne plus vertueux, afin de favoriser le développement de nos territoires et d’asseoir leur responsabilité politique. Nous sommes dans des régions différentes – l’océan Indien, la Caraïbe – et devons pouvoir commercer avec les pays voisins, dans le respect des normes européennes bien sûr. Voilà le destin que nous voulons pour nos territoires.

**M. le président Éric Coquerel.** S’agissant de l’apparente contradiction entre la position habituelle de la gauche sur les exonérations et celle qu’elle a exprimée aujourd’hui, je rejoins mes collègues : l’outre-mer est dans une situation spécifique.

Néanmoins, il ne faudrait pas que le maintien du dispositif occulte une nouvelle baisse des crédits consacrés à l’outre-mer – qui aurait atteint 700 millions d’euros dans le budget de M. Bayrou. L’un ne peut pas remplacer l’autre, et des investissements massifs restent nécessaires.

*La commission autorise, en application de l’article 146, alinéa 3, du Règlement de l’Assemblée nationale, la publication du rapport d’information.*

\*

\* \*

#### **Informations relatives à la commission**

*La commission a décidé de demander à la Cour des comptes, en application du 2° de l’article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, la réalisation des enquêtes suivantes :*

- la gestion de la trésorerie de l’État et son coût ;
- le dispositif de responsabilité élargie des producteurs ;
- les finances des départements ;
- l’encadrement des loyers ;
- les retraites des fonctionnaires.

*La commission a également demandé au Conseil des prélèvements obligatoires, en application de l’article L. 411-3 du code des juridictions financières, une étude sur l’évaluation depuis 2017 des montants réels d’impôt sur le revenu et des réductions d’impôts et crédits d’impôts, en fonction des différents niveaux de revenus.*

Membres présents ou excusés  
**Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire**

**Réunion du mercredi 24 septembre 2025 à 9 heures**

*Présents.* - M. David Amiel, Mme Christine Arrighi, M. Christian Baptiste, M. Jean-Pierre Bataille, M. Laurent Baumel, M. Jean-Didier Berger, M. Philippe Brun, M. Michel Castellani, M. Jean-René Cazeneuve, M. Éric Coquerel, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Benjamin Dirx, Mme Mathilde Feld, Mme Marina Ferrari, Mme Perrine Goulet, M. Philippe Juvin, M. Tristan Lahais, M. Jérôme Legavre, Mme Claire Lejeune, M. Thierry Liger, M. Philippe Lottiaux, M. Emmanuel Mandon, Mme Claire Marais-Beuil, M. Denis Masségli, M. Jean-Paul Mattei, M. Emmanuel Maurel, Mme Estelle Mercier, M. Jacques Oberti, Mme Christine Pirès Beaune, M. Matthias Renault, M. Emeric Salmon, M. Charles Sitzenstuhl, M. Jean-Philippe Tanguy

*Excusés.* - M. Karim Ben Cheikh, M. Mickaël Bouloux, M. Damien Maudet, M. Nicolas Metzdorf, Mme Sophie Pantel, M. Nicolas Ray, Mme Sophie-Laurence Roy, Mme Eva Sas, M. Emmanuel Tjibaou, M. Gérauld Verny

*Assistaient également à la réunion.* - Mme Marie-Noëlle Battistel, Mme Béatrice Bellay, M. Elie Califer, M. Jean-Victor Castor, M. Pierre Cordier, M. Maxime Laisney, M. Giovanni William