

Document mis

en distribution

le 23 novembre 1999

N° 1939

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale

le 18 novembre 1999.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE ⁽¹⁾ CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE
SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI, *relatif à la*
modernisation et au développement du service public de
l'électricité,

PAR M. CHRISTIAN BATAILLE, Député.

PAR M. HENRI REVOL, Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. André Lajoinie, *député, président* ; Jean François-Poncet, *sénateur, vice-président* ; Christian Bataille, *député*, Henri Revol, *sénateur, rapporteurs*.

Membres titulaires : MM. Alain Cacheux, Pierre Ducout, Franck Borotra, Claude Birraux et Jacques Desallangre, *députés* ; MM. Philippe François, Gérard Cornu, Pierre Hérisson, Henri Weber et Pierre Lefebvre, *sénateurs*.

Membres suppléants : Mme Monique Denise, MM. Daniel Marcovitch, Yvon Montané, Robert Galley, Thierry Lazaro, Claude Gaillard et François Goulard, *députés* ; MM. Georges Berchet, Jean Besson, Dominique Braye, Jean Huchon, Gérard Larcher, Gérard Le Cam et Ladislas Poniatowski, *sénateurs*.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : **1253, 1371, 1383** et T.A.**253**.

1840

Sénat : **243, 502** (1998-1999) et T.A **2** (1999-2000).

Energie et carburants.

MESDAMES, MESSIEURS,

La commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la modernisation et au développement du service public de l'électricité s'est réunie à l'Assemblée nationale le jeudi 18 novembre 1999.

Elle a procédé à la désignation de son bureau qui a été ainsi constitué :

- M. André Lajoinie, député, président,
- M. Jean François-Poncet, sénateur, vice-président.

La commission a ensuite désigné :

- M. Christian Bataille, député,
- M. Henri Revol, sénateur

comme rapporteurs, respectivement pour l'Assemblée nationale et le Sénat.

M. André Lajoinie, président, a tout d'abord rappelé les dispositions de l'article 45 de la constitution et précisé qu'une commission mixte paritaire ne pouvait parvenir à un accord que lorsque les positions des deux assemblées étaient proches. Un accord partiel n'étant pas possible, un seul point de désaccord peut empêcher la commission mixte de parvenir à un compromis.

Il a donc estimé qu'il convenait d'éviter que la commission mixte aboutisse à un accord factice qui risquerait ensuite de ne pas être approuvé par chacune des deux assemblées.

M. Christian Bataille, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a indiqué que la commission mixte paritaire constituait une étape importante dans le processus de transposition en droit français de la directive européenne sur l'électricité adoptée fin 1996. Il a rappelé que le projet de loi transposant cette directive dans notre droit a été déposé il y a un an environ et a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, respectivement en février et en octobre derniers.

Ce calendrier n'a pas empêché le processus de libéralisation de se mettre en _uvre puisque près du quart du marché environ (correspondant aux clients consommant plus de 100 GWh par an) est d'ores et déjà soumis à la

concurrence. Par ailleurs, d'autres dispositions du projet de loi, comme celles portant sur la traduction pratique du droit à l'électricité pour tous, dépendent plus de la volonté d'EDF que de l'adoption du projet de loi.

La majorité de gauche de l'Assemblée nationale a adopté en début d'année un texte qui était le fruit d'un équilibre délicat. Cet équilibre vise à conjuguer le strict respect des dispositions contenues dans la directive européenne (en prévoyant en particulier un rythme d'ouverture du marché n'allant pas au-delà des exigences de Bruxelles) et les exigences liées à la préservation du service public. Or, certaines dispositions adoptées par le Sénat sont trop éloignées de la rédaction proposée par l'Assemblée nationale. Mises bout à bout, elles aboutissent à un texte différent dans sa nature et sa tonalité.

Le meilleur service qui puisse être rendu au secteur de l'électricité est de le doter d'une législation qui soit à la fois durable et acceptée.

Selon M. Christian Bataille, un texte de compromis ne peut satisfaire ces exigences. Sans remettre en question l'efficacité des commissions mixtes paritaires, il a jugé que seule une nouvelle lecture se rapprochant le plus possible du texte déjà adopté par l'Assemblée nationale, assemblée parlementaire représentative de l'équilibre des forces politiques du pays, peut garantir à la loi une réelle longévité. Il est clair que ce texte n'aura pas la durée de vie plus que cinquantenaire de la loi de 1946 mais on peut raisonnablement espérer légiférer sur ce point pour les dix ou quinze prochaines années, et ce d'autant plus que seule la version de l'Assemblée nationale garantit une acceptation de la loi « sur le terrain ».

Il a conclu en rendant hommage à l'important travail du Sénat qui, pour des raisons essentiellement politiques, a abouti à un résultat ne permettant pas, selon lui, d'entrevoir un accord en commission mixte paritaire. Il appartiendra en conséquence au débat en nouvelle lecture de conforter la cohérence de ce texte et de consolider ses bases politiques.

Après avoir relevé la franchise des propos du rapporteur pour l'Assemblée nationale, M. Jean François-Poncet, vice-président, a exprimé ses regrets, au nom de la majorité sénatoriale, devant la position adoptée par les députés. Il a souligné que le Sénat avait travaillé dans un esprit constructif, en vue d'un accord entre les deux assemblées et en étroite liaison avec le Gouvernement et l'opérateur national. Tout en se déclarant ouvert à la possibilité de modifier le texte du Sénat, il a pris acte des propos du rapporteur, qui ne faisaient, a-t-il estimé, que confirmer les annonces de la presse, laquelle semblait informée plus complètement et plus rapidement que les membres de la commission paritaire sur l'issue des travaux de cette dernière.

M. Jean François-Poncet, vice-président, a jugé que le retard dans l'adoption définitive de la loi qui résulterait d'un échec de la commission mixte paritaire aurait des conséquences très préjudiciables pour Electricité de France. Il a relevé que s'il s'éloignait par trop de la directive, le texte adopté par le Parlement

devrait, en outre, être inévitablement revu pour être mis en conformité avec celle-ci.

M. Henri Revol, rapporteur pour le Sénat, a fait valoir que la Haute Assemblée avait étudié avec pragmatisme le texte adopté par les députés en première lecture. Considérant que la loi de nationalisation de l'électricité de 1946 avait permis la constitution d'un opérateur national fort, il a indiqué que le Sénat avait souhaité préserver cet acquis et doter l'entreprise nationale d'atouts supplémentaires. Il a fait état des vives préoccupations émanant de l'industrie française, pour laquelle le coût de l'électricité est déterminant en termes de compétitivité - et donc d'emploi - face à la concurrence européenne et mondiale.

Le rapporteur pour le Sénat a également observé que si les sénateurs avaient présenté 440 amendements au projet de loi, dont 256 avaient été adoptés, le Gouvernement avait émis un avis favorable sur 178 des amendements déposés au Sénat, chiffre qui témoigne de la volonté de compromis de la Haute Assemblée. S'inscrivant en faux contre les propos du rapporteur de l'Assemblée nationale, il a tout d'abord considéré que la transposition de la directive devait s'effectuer au plus vite, la France étant le dernier Etat d'Europe à transposer ce texte, théoriquement applicable depuis le 19 février 1999. Il a ensuite rappelé que les sites consommant plus de 100 Gigawattheures par an étaient, d'ores et déjà, éligibles. Il a estimé que tout retard handicaperait la stratégie internationale d'Electricité de France, nombre d'Etats membres ayant fait part de leur intention de mettre en œuvre les mesures de rétorsion permises par la clause de réciprocité de la directive alors qu'EDF est engagé dans plusieurs négociations stratégiques sur leurs marchés.

M. Henri Revol, rapporteur pour le Sénat, a enfin exprimé sa grande déception face à l'attitude des députés, relevant que le Sénat s'était, quant à lui, gardé de tout « ultra libéralisme », souhaitant, dans l'intérêt national, procéder à une discussion ouverte avec l'Assemblée nationale, dans la perspective d'un accord. Il a observé qu'un rapprochement des positions des deux assemblées était possible, trois grands points de désaccord seulement subsistant, de l'aveu même du ministre. Sur chacun de ces points, le rapporteur du Sénat s'est déclaré ouvert à la discussion.

M. Claude Birraux a tout d'abord fait remarquer qu'il ne servait à rien de se lamenter sur le manque de considération dont souffrait le Parlement alors que les parlementaires eux-mêmes se référaient à la presse pour prendre connaissance des résultats d'une commission mixte paritaire à laquelle ils s'apprétaient à participer ; il a estimé que la faute n'était donc pas à rejeter sur la presse mais sur les parlementaires eux-mêmes.

Concernant l'urgence de l'adoption du texte soumis à la commission, il a noté que la France était le dernier pays européen à s'engager dans la transposition de la directive européenne et que la fin de la première lecture à l'Assemblée nationale avait coïncidé avec la date butoir fixée par la directive pour sa transposition. Il a déploré qu'une fois de plus, la France donne le mauvais

exemple au sein de l'Union européenne et s'est déclaré surpris de constater que selon M. Christian Bataille, il n'y avait pas urgence. Il a estimé qu'une telle appréciation aurait pour conséquence de mettre EDF en difficulté, alors que cette entreprise a réussi à devenir un acteur majeur, comme en témoigne sa récente prise de participation dans un producteur d'électricité allemand. Il a jugé que tout retard dans le processus législatif créerait un climat de suspicion dommageable à EDF.

Puis, M. Claude Birraux a estimé qu'il n'était pas correct de louer le travail fourni par le Sénat pour ensuite le rejeter en bloc. Il a souligné que les sénateurs avaient évité d'adopter une position très divergente de celle de l'Assemblée nationale, notamment en ne prévoyant pas une filialisation du gestionnaire du réseau de transport de l'électricité. Il a ensuite déploré qu'après la parodie de commission d'enquête sur Superphénix qui n'avait pas mesuré l'impact de l'arrêt de cette installation sur les entreprises françaises, on puisse constater de nouveau une volonté de rupture du consensus traditionnel portant sur notre politique énergétique et qui a garanti le succès des entreprises françaises dans ce domaine. Il s'est donc déclaré déçu et a estimé que cette attitude augurait mal des projets de lois qui devront prochainement intervenir dans les domaines du gaz et de la sûreté nucléaire. Il a enfin exprimé sa crainte que le Premier ministre ne sacrifie la politique énergétique française sur l'autel de ses ambitions présidentielles.

M. Franck Borotra a vivement regretté que la commission mixte paritaire, institution strictement parlementaire, soit réduite à entériner des arbitrages politiques décidés par le Premier ministre. L'affirmation selon laquelle l'Assemblée nationale est seule représentative des forces vives de la Nation n'est pas admissible. Ces deux éléments contribuent à un abaissement général du Parlement que tous ses membres déplorent.

L'urgence actuellement constatée est due aux retards du Gouvernement, qui a laissé passer l'échéance de la transposition ; les difficultés se trouvent aggravées par le durcissement du texte en première lecture devant l'Assemblée nationale. Aux améliorations proposées par les députés de l'opposition, un refus de discuter a été opposé. Les choix opérés par la majorité résultent d'un arbitrage politique répondant aux intérêts du parti communiste, composante minoritaire de la majorité plurielle, au détriment de ceux d'EDF et du secteur électrique dans son ensemble. Après le cadeau aux Verts qu'a constitué l'arrêt de Superphénix, il s'agit maintenant d'un cadeau fait aux communistes.

Le texte voté par l'Assemblée nationale était dès l'origine contesté, y compris par la Commission européenne, sur le problème des coûts échoués liés aux retraites ou au surgénérateur Superphenix.

L'échec de la commission mixte paritaire serait susceptible d'entraîner plusieurs conséquences graves. Au plan communautaire, le retard dans la transposition de la directive expose la France à un recours en manquement introduit par la Commission devant la Cour de justice des Communautés européennes et au

risque de voir notre pays condamné sur ce fondement.

Ce retard pénalise EDF, dans la mesure où il risque de freiner sa politique d'acquisitions à l'étranger et de nourrir les critiques de nos partenaires commerciaux sur la réalité de l'ouverture du marché français. Or, cette ouverture peut légitimement être attendue en application du principe de réciprocité ainsi que cela était d'ailleurs convenu entre la France et l'Allemagne. La presse s'est d'ailleurs fait l'écho de menaces de représailles sur le marché espagnol. En outre, l'autorité de régulation de l'électricité italienne a indiqué vouloir réduire le montant des importations d'électricité en provenance d'Etats ayant insuffisamment libéralisé leur marché. Ce retard risque enfin de poser un problème pour le calendrier de la transposition de la directive sur le gaz.

Globalement, les conséquences sur l'image de la France en Europe et sur EDF risquent d'être très dommageables.

Les débats au Sénat ont conduit à une réécriture plus conforme à l'esprit de la directive du texte rabougri, fermé, ratiociné et frileux voté par l'Assemblée nationale. La position tranchée du rapporteur apparaît donc inspirée par de strictes considérations politiciennes. La remise en cause des intérêts d'EDF et de ceux de la France qui en résulte, engagera la responsabilité du Gouvernement et de sa majorité.

M. André Lajoinie, président, a répondu qu'il était curieux de dénoncer le rôle de la presse pour, ensuite, mieux s'appuyer sur elle dans son argumentation. Il a souligné que les divergences existant entre les membres de la commission mixte paritaire étaient, avant tout, de nature politique. Les parlementaires sont des responsables politiques et le peuple ne pourrait adhérer à un Parlement qui ne serait pas politique.

En réponse, M. Franck Borotra a regretté que l'arbitrage sur ce texte ait été pris dans une enceinte autre que celle de la commission mixte paritaire. Il a reconnu l'attachement indéfectible depuis cinquante ans du parti communiste à la loi de 1946, texte qui, selon lui, a désormais sa place dans un musée d'archéologie. Il a en revanche dénoncé l'attitude d'un Gouvernement qui n'a pas recherché un consensus au sein du Parlement, mais a voulu satisfaire une seule des composantes de sa majorité « plurielle » alors qu'un consensus était possible. Ce choix politique ne peut que porter préjudice aux intérêts d'EDF.

M. Gérard Cornu a déclaré souscrire sans réserves aux propos tenus par M. Franck Borotra. Soulignant le caractère purement politique de la position des députés, il a mis en valeur le travail accompli par le Sénat. Il a estimé que le déroulement de la commission mixte paritaire représentait un « mauvais coup » pour les institutions de la République et pour le bicamérisme. Il a jugé que la modération caractérisant le texte du Sénat satisfaisait à la fois les usagers, les collectivités locales, Electricité de France et les entreprises concernées. Il a estimé qu'un compromis était nécessaire entre les deux assemblées, au nom de l'engagement européen de la France, l'intérêt de notre pays devant prévaloir sur le seul jeu des intérêts partisans. Regrettant que la majorité plurielle ait préféré

le seul jeu des intérêts partisans. Regrettant que la majorité plurielle ait préféré des considérations purement politiciennes à l'intérêt général, il a jugé que ce « cadeau de M. Jospin à M. Hue » se faisait au détriment d'EDF.

Relevant les propos du rapporteur de l'Assemblée nationale sur la soi-disant exclusivité de représentativité politique de cette assemblée, M. Gérard Larcher a rappelé que le Sénat n'était pas, lui non plus, coupé des « forces vives » et qu'il assure en outre, aux termes de la Constitution, la représentation des collectivités territoriales et des Français établis hors de France. Il a exhorté les députés membres de la commission mixte paritaire à un meilleur respect des dispositions constitutionnelles relatives aux deux chambres du Parlement.

Evoquant la commission mixte paritaire réunie en 1996 sur la loi de réglementation des télécommunications, dont il était le rapporteur pour le Sénat, M. Gérard Larcher a souligné que la représentation nationale avait su, à cette époque, trouver un équilibre politique plus large que celui de la seule majorité gouvernementale existant alors. Il a d'ailleurs relevé que le Gouvernement actuel n'avait pas remis en cause ces dispositions législatives, qui représentaient une étape majeure de la modernisation du service public des télécommunications. Revenant au projet de loi sur l'électricité, il a jugé que les membres de la commission mixte paritaire risquaient au contraire, en cas d'échec, de manquer une occasion historique de modernisation du service public de l'électricité, au nom d'une conception passéiste. Il a souhaité que les députés et sénateurs présents démentent le constat d'échec dressé prématurément par la presse et parviennent à une solution commune d'adaptation du service public de l'électricité.

M. Pierre Hérisson a salué « l'abnégation » du rapporteur de l'Assemblée nationale, ce dernier s'ingéniant subitement, malgré l'intention manifeste d'aboutir du Gouvernement, lors de la discussion au Sénat, à faire échouer un dialogue pourtant bien engagé. Estimant que les minorités commandaient trop souvent le choix des majorités plurielles, il a jugé que les députés mettaient le secrétaire d'Etat à l'industrie dans une position délicate pour la deuxième lecture à l'Assemblée. Reprenant le parallèle avec les télécommunications, il a rappelé que l'opposition virulente, à l'époque, de certaines centrales syndicales à l'ouverture à la concurrence - les mêmes arguments servant aujourd'hui à fustiger l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité - n'avaient pas empêché la libéralisation de profiter aux consommateurs, à l'opérateur, aux entreprises et à l'économie nationale. Il a souhaité que la commission mixte paritaire entame réellement l'examen du texte.

Après s'être réjoui des éloges faits par les parlementaires de l'opposition au secrétaire d'Etat à l'industrie, M. Alain Cacheux a observé que la libéralisation des marchés était loin d'avoir toujours bénéficié aux consommateurs sous forme d'une baisse des prix de l'électricité et d'un accroissement des services rendus.

Il a remercié M. Franck Borotra d'avoir souligné le caractère politique du texte voté par l'Assemblée nationale, qui atteste donc de son adéquation avec les options de la majorité

options de la majorité.

L'invocation de l'urgence pour accélérer la procédure, présentée par les parlementaires de l'opposition, vise en réalité, a-t-il estimé, à obtenir une modification de l'équilibre du texte. Il a toutefois noté que même si le texte adopté par le Sénat n'était pas aussi caricaturalement libéral qu'on aurait pu le craindre, il reflétait toutefois une sensibilité sensiblement différente de celle de l'Assemblée nationale, traduction d'un désaccord politique réel que la commission mixte paritaire ne peut selon lui que constater.

Il a enfin demandé à M. Franck Borotra pourquoi celui-ci avait négocié une directive dont il estimait aujourd'hui qu'on pourrait respecter la lettre tout en altérant son esprit.

En réponse, M. Franck Borotra a rappelé l'impasse dans laquelle se trouvaient les négociations européennes lorsqu'il les a reprises en 1995 : celles-ci, laissées pendantes en 1990, étaient totalement bloquées, la France se trouvant isolée sur ses positions. Cette situation avait contraint à une discussion pied-à-pied avec nos partenaires pour aboutir à un compromis. Or, le texte, tel que voté par l'Assemblée nationale en première lecture, a vidé de son sens ce compromis. Cette loi ne devrait donc pas être durable, ce qu'a d'ailleurs admis le secrétaire d'Etat à l'industrie.

M. Jacques Desallangre, reprenant les propos introductifs de M. André Lajoinie, président, a estimé que les positions des deux assemblées n'étaient pas suffisamment proches pour aboutir à un accord. Il a déclaré comprendre l'amertume du Sénat mais a noté que son texte était néanmoins profondément différent de celui de l'Assemblée nationale, notamment sur la définition du service public de l'électricité, sur la sécurité d'approvisionnement et sur les conditions de régulation du marché. Il a jugé qu'un compromis ne serait satisfaisant pour aucun des membres de la commission mixte paritaire et a souligné que l'absence d'un tel accord reflèterait l'opposition des choix politiques de chacune des deux assemblées.

M. Jean François-Poncet, vice-président, a considéré qu'il s'écoulerait sans doute peu de temps avant que ne soit avérée l'incompatibilité de certaines dispositions du texte adopté par les députés avec le droit communautaire. Relevant à son tour les propos - à son sens choquants - du rapporteur de l'Assemblée nationale sur le soi-disant monopole de représentativité de l'Assemblée nationale, il a cité les appels de la CFDT à une réussite de la commission mixte paritaire, cette organisation - tout comme le Sénat, qui n'est nullement coupé des « forces vives » - ne s'associant aucunement « à ceux qui, pour des raisons partisans, veulent mettre en échec la commission mixte paritaire », échec qui serait selon elle « le plus sûr moyen d'hypothéquer le service public et de ruiner les chances de développement d'EDF en Europe ».

S'associant aux propos du précédent orateur, M. Gérard Larcher a rappelé le rôle tenu par certaines organisations syndicales dans l'évolution du secteur des télécommunications.

M. Pierre Ducout a estimé que le texte voté par l'Assemblée nationale en première lecture établissait un équilibre garantissant l'avenir du service public et celui d'EDF et qu'il ne lui semblait pas envisageable de remettre en cause cet équilibre. Il a en particulier regretté que le Sénat se soit écarté de la position adoptée par l'Assemblée nationale, notamment en réduisant fortement le rôle et la responsabilité du ministre chargé de l'énergie, ce qui rompt avec plus de cinquante ans d'une pratique à l'efficacité prouvée.

M. André Lajoinie, président, a constaté l'échec de la commission mixte paritaire.

N°1939. - RAPPORT de M. Christian BATAILLE *au nom de la commission mixte paritaire* chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la modernisation et au développement du service public de l'électricité