

Propositions pour un service public de l'énergie

Il existe des alternatives face à l'échec des politiques de libéralisation du secteur de l'énergie. Ce changement de cap passe par des mesures conservatoires, à court terme, et par la mise en place d'un véritable service public de l'énergie se substituant à la logique du marché et de la concurrence imposée depuis plus de deux décennies.

Ces propositions sont également détaillées dans notre [rapport](#) (chapitre 7).

Table des matières

1. A titre conservatoire : modifier l'ARENH, le calcul du Tarif Réglementé de Vente et protéger les concessions hydroélectriques d'un risque de mise en concurrence	2
2. Pour l'avenir : un service 100 % public sous contrôle citoyen	2
1.1. Des investissements et une planification publics.....	3
1.2. Des organes de décision pluralistes et informés.....	3
1.3. Une politique publique élargie à toutes les énergies.....	3
1.4. Reprendre le contrôle des filières renouvelables	4
1.5. Un service public de la maîtrise de la consommation.....	4
1.6. Un tarif public social et écologique	4
1.7. Une présence à l'international basée sur la coopération et non l'expansionnisme économique.....	5
3. Ne pas mélanger les débats : public-privé, centralisé-décentralisé-nucléaire-tout renouvelable .	5

1. A titre conservatoire : modifier l'ARENH et le calcul du Tarif Réglementé de Vente, protéger les concessions hydroélectriques, stopper l'expansionnisme international

La situation actuelle n'est pas tenable : EDF ne peut continuer de vendre à perte 25 % de l'électricité nucléaire. À titre conservatoire, il serait possible de transformer le mécanisme de l'ARENH en un prix fixe de vente aux fournisseurs alternatifs, correspondant au coût complet estimé de la production nucléaire historique. Il s'agirait donc d'évaluer le vrai coût de production nucléaire des groupes existants (estimés en 2011 à 42 €/MWh) et de supprimer le caractère asymétrique de l'ARENH, c'est-à-dire la possibilité pour les fournisseurs de choisir entre ce prix et le prix de marché, lorsque celui-ci est inférieur.

Les difficultés financières d'EDF proviennent également d'investissements hasardeux à l'international, sans rapport avec les missions de service public du groupe, et qui ont conduit à de lourdes pertes (plusieurs dizaines de Mds €). Cet expansionnisme international doit cesser et les investissements doivent être réorienter vers le service public en France, ce qui n'interdit pas la coopération sur des bases solidaires.

Par ailleurs, les investissements sur le parc hydroélectrique ne peuvent être bloqués plus longtemps, par crainte d'une mise en concurrence des concessions. L'ensemble des concessions hydroélectriques d'EDF doit être placé dans une filiale d'EDF 100 % public afin de les soustraire à la concurrence.

Enfin, le mode de calcul actuel des tarifs réglementés de vente de l'électricité, sur le principe de la contestabilité décrit ci-dessus, doit être abrogé et remplacé par un calcul reflétant les coûts du système électrique. Parallèlement, les pratiques de démarchage des fournisseurs alternatifs doivent être strictement encadrées et lourdement pénalisées en cas de comportement frauduleux, par exemple par une interdiction d'exercer l'activité de fournisseur.

De telles mesures permettraient de prendre le temps de mener un véritable débat public, afin de remettre sur pied un service public de l'énergie à même de répondre aux objectifs de la transition écologique et sociale. Ce service public de l'énergie est essentiel pour les citoyens comme pour les entreprises, et joue un rôle stratégique pour la transition énergétique. Des propositions existent. Elles doivent pouvoir être confrontées, débattues, et donner lieu à une décision démocratique.

2. Pour l'avenir : un service 100 % public sous contrôle citoyen

Dans le cadre du débat que nous appelons de nos vœux, nous faisons les propositions suivantes.

Dans les prochaines décennies, nous devons nous passer du pétrole et du gaz qui représentent aujourd'hui les deux tiers des sources d'énergie en France (80 % à l'échelle mondiale), et réduire drastiquement notre consommation pour atteindre la neutralité carbone en 2050¹. Cette décarbonation passe par une part croissante de l'électricité dans le mix énergétique. Quels que soient les scénarios, avec ou sans nucléaire, dans les trente prochaines années, nous devons renouveler notre système énergétique : le parc de production d'électricité sera entièrement à reconstruire, le parc de production de biogaz doit être inventé, et les réseaux devront s'adapter à ces profondes évolutions.

¹ La Stratégie nationale bas carbone (SNBC) estime qu'il faudra diviser notre consommation énergétique par deux à cette échéance.

1.1. Des investissements et une planification publics

Les investissements nécessaires à une telle mutation seront massifs et largement supérieurs aux niveaux actuels². Seule la puissance publique est capable d'y faire face de manière efficace sur le long terme, sans faire exploser les coûts financiers par une rémunération excessive du capital, exigée par les apporteurs de capitaux privés.

Par ailleurs, ces investissements nécessitent une planification fine, par source d'énergie et par régions, que là encore, seule la puissance publique peut et doit assumer.

Ces investissements doivent intégrer le financement d'une recherche industrielle de qualité et indépendante, au service de l'intérêt général, capable de préparer l'avenir et de prévenir les risques, et en mesure d'explorer les champs d'études non rentables à court terme.

Enfin, comme démontré plus haut, les caractéristiques techniques de l'électricité ne laissent pas de place à la concurrence. C'est donc l'ensemble des moyens de production (à l'exception des installations individuelles) et du réseau qui doivent passer sous propriété et gestion publiques, aux échelles nationales ou locales.

1.2. Des organes de décision pluralistes et informés

Si le succès technico-économique du monopole public d'EDF-GDF a toujours été reconnu, on lui a reproché, non sans raison, un manque de transparence dans ses décisions et son fonctionnement.

Le service public de l'énergie à construire devra éviter cet écueil, par exemple en confiant les grandes orientations à une ou plusieurs entités dont les membres seront élus et/ou tirés au sort, de manière à assurer leur représentativité, avec des niveaux de centralisation dépendant du type de décision. Afin d'être en capacité de prendre ces décisions, ces entités devront pouvoir s'appuyer sur une concertation, des débats contradictoires, et des expertises diverses provenant en particulier des scientifiques et des organes de la société civile, notamment associatifs.

Par ailleurs, ces entités devront rendre des comptes, par exemple au moyen de contrats de service public permettant un suivi des objectifs. Une place devra également être laissée aux contre-pouvoirs tels que les syndicats, et au droit d'alerte des usagers et des salariés, afin de garantir la pluralité de l'information.

1.3. Une politique publique élargie à toutes les énergies

Atteindre la neutralité carbone en 2050 nécessite une planification incluant l'ensemble des sources d'énergie et utilisant leur complémentarité : fabrication d'hydrogène ou de gaz de synthèse à partir de l'électricité, réutilisation de ces gaz pour la production d'électricité, ressources à partager entre plusieurs filières énergétiques (ex : biomasse), transferts d'usage (par exemple du pétrole vers l'électricité, l'hydrogène ou la biomasse).

² De l'ordre de 50 Mds € par an en plus des 20 Mds € actuels, cf. Olivier Sidler, 24/02/2019, *Connaissance des Energies* : <https://www.connaissancedesenergies.org/tribune-actualite-energies/transition-energetique-quel-cout-et-quelles-mesures-prioritaires>

Les collectivités locales sont conscientes des enjeux de cette planification d'ensemble. Propriétaires des réseaux de distribution d'électricité, de gaz, des réseaux de chaleur, responsables du traitement des déchets (utilisables pour la production d'énergie) et de la politique d'isolation des bâtiments publics, elles peuvent faire jouer ces complémentarités. Il doit en être de même aux échelons plus larges.

C'est donc bien d'un véritable « service public des énergies » intégrant les différents maillons et échelles d'une chaîne complexe dont nous avons besoin pour mener à bien la transition énergétique.

1.4. Reprendre le contrôle des filières renouvelables

Un contrôle public des filières stratégiques, comme la construction de panneaux photovoltaïques ou de parcs éoliens, la production d'hydrogène ou le stockage, est indispensable. Aujourd'hui, ce contrôle a largement été abandonné et la France est dépendante des importations, principalement asiatiques, sur les filières renouvelables qui sont au cœur de la transition énergétique.

1.5. Un service public de la maîtrise de la consommation

La maîtrise de la consommation, pilier essentiel à l'atteinte de la neutralité carbone, a elle aussi été abandonnée au marché. Le résultat est très négatif, les objectifs sont loin d'être atteints notamment pour la rénovation énergétique des bâtiments, alors que ceux-ci sont responsables d'un quart des émissions de gaz à effet de serre : l'enjeu est donc majeur et les progrès doivent être rapides. L'état actuel de la filière est déplorable et explique les retards : absence de formation correcte, tissu industriel éclaté, métiers précaires, absence de labellisation sérieuse des artisans, complexité extrême des mécanismes d'aide financière, inefficacité des mécanismes de marché mis en place tels que les Certificats d'économie d'énergie (CEE), qui font l'objet de critiques y compris de la Commission de Régulation d'Énergie, etc.

Il semble donc essentiel de mettre en place un service public de la maîtrise de la consommation, capable d'investir sur le long terme (les investissements sont toujours rentables si les travaux sont de qualité), de former, de qualifier les entreprises, de suivre et réceptionner les travaux, etc. Mais également d'offrir des conseils gratuits aux usagers pour les aider à baisser leur consommation d'énergie, de mener des recherches sur l'efficacité et la sobriété, d'accompagner les industriels dans la transformation de leurs méthodes de production, etc.

1.6. Un tarif public social et écologique

Un bien de première nécessité comme l'électricité ne se prête pas aux règles du marché et de la négociation individuelle. Il faut au contraire revenir à une tarification publique, lisible et stable dans le temps, garantissant une égalité de traitement entre usagers, tout en s'assurant de couvrir les coûts de production. Par ailleurs, afin de rendre effectif le droit à l'énergie (en 2020, encore 14 % de la population a souffert du froid malgré un hiver doux), une réflexion sur la gratuité des usages de base devrait être menée, en parallèle à une planification efficace des travaux d'isolation. Inversement, la grille tarifaire pourrait pénaliser les surconsommations pour les particuliers comme pour les entreprises, et orienter la consommation vers des heures où la production disponible est plus abondante et moins polluante, en affinant les systèmes historiques d'heures pleines – heures creuses. La tarification doit redevenir un outil de politique énergétique au service d'objectifs sociaux et écologiques.

Par ailleurs, des services publics de proximité doivent être recréés pour informer, conseiller, accompagner les usagers, en particulier les plus fragiles.

1.7. Une présence à l'international basée sur la coopération et non l'expansionnisme économique

Un service public ne peut prendre part à la privatisation des systèmes électriques dans d'autres pays, aux dépens de leur population. L'expansionnisme international d'EDF, qui a accompagné l'ouverture des marchés en France, a souvent été présenté comme une chance pour EDF, en lui donnant accès à des « relais de croissance », et en lui permettant d'être un « champion européen, voire mondial ».

Mais quel est l'intérêt pour le citoyen de cette construction d'oligopoles, de cette course au gigantisme ? Le retour d'expérience montre que cette stratégie, très contestable sur le plan éthique, a également mis en danger le service public en France, exposant EDF à des risques financiers qui se sont souvent traduits par des lourdes pertes (Argentine, Brésil, Etats-Unis, etc.). C'est l'une des causes des plans d'austérité qui se sont succédé à EDF, dont les impacts sur les investissements ont été dénoncés, par exemple par la FNCCR³. Et c'est l'une des justifications de l'ouverture à la concurrence du secteur électrique français et du passage sous statut privé d'EDF, au nom de la réciprocité.

D'ailleurs, le droit définit un principe de spécialité pour les entreprises exerçant un monopole : elles doivent réaliser plus de 80 % de leur activité dans le domaine réglementé (ici, l'électricité, en France), pour ne pas utiliser leur situation monopolistique à des fins de concurrence faussée (principe d'interdiction des subventions croisées).

Une structure publique en monopole devra se consacrer à sa mission de service public, en France. Elle peut également aider d'autres pays à rendre effectif le droit à l'énergie et à effectuer une transition énergétique dont l'enjeu dépasse les frontières. Elle peut et doit nouer des partenariats scientifiques internationaux. Mais ces partenariats, et plus généralement les activités internationales, doivent être basés sur des principes de coopération scientifique, technique et humanitaire, et non sur un expansionnisme économique n'obéissant qu'à un objectif de profit.

3. Ne pas mélanger les débats : public-privé, centralisé-décentralisé-nucléaire-tout renouvelable

Pour que le débat sur l'avenir du secteur énergétique puisse se tenir dans de bonnes conditions, il convient de bien en poser les termes.

La question du nucléaire, et plus généralement du scénario énergétique que nous souhaitons voir se développer, doit être clairement distinguée du choix relatif à la gouvernance du secteur. Des scénarios « officiels » font l'objet d'une concertation et seront présentés à l'automne 2021 par RTE, étudiant différentes options dans le cadre des grands objectifs fixés par la Stratégie nationale bas carbone⁴ : recours ou non au nucléaire, choix d'énergies renouvelables plutôt décentralisées ou plutôt centralisées (notamment avec un recours important à l'éolien offshore), activation plus ou moins forte

³ La Fédération nationale des autorités concédantes et régies, qui regroupe les collectivités locales, a notamment dénoncé dans un livre blanc, en 2011, des sous-investissements sur les réseaux de distributions qui se sont traduits par une explosion des temps moyens de coupure par habitant, et qu'elle attribue en partie à la politique internationale d'EDF.

⁴ Feuille de route de la France pour atteindre la neutralité carbone en 2050

de la sobriété et de l'efficacité énergétique, de la flexibilité de la consommation, recours à l'hydrogène, etc. Les analyses présenteront les impacts techniques, économiques, écologiques et sociétaux de ces différents scénarios. L'ADEME⁵, agence gouvernementale pour la transition écologique étudie quant à elle, sous les mêmes angles, des variantes à la Stratégie nationale bas carbone dans des scénarios également prévus pour l'automne 2021 et également ouverts à la concertation. Parallèlement, d'autres structures, associatives, académiques, gouvernementales ou commerciales telles que Negawatt⁶, les chercheurs Behrang Shirizadeh et Philippe Quirion⁷, Engie, etc. présentent de leur côté des scénarios. Ils devront permettre de choisir, d'une manière que l'on espère démocratique, le mix énergétique futur.

Mais quel que soit le scénario choisi, avec ou sans nucléaire, les arguments développés plus haut sont les mêmes : un service public de l'énergie, fondé sur les acteurs publics nationaux et locaux, est la seule forme d'organisation à même de mettre en œuvre la politique énergétique de manière efficace, de planifier, d'investir massivement, comme cela a été le cas par le passé.

De la même façon, le choix d'un système plus ou moins centralisé doit être dissocié du débat sur une gouvernance publique ou privée. La question de la décentralisation du service public est légitime, et EDF s'est souvent vu reprocher une gouvernance trop centralisée. Mais cette question est complexe, car le système électrique est soumis à une double contrainte :

- **D'un côté, une demande de relocalisation pour rapprocher les citoyens des centres de décisions, faciliter leur implication** et pour prendre en compte les « externalités » de ces décisions (il est toujours plus facile de décider, de loin, d'implanter telle ou telle centrale, telle ou telle ligne, loin de chez soi ! *Not in my backyard*, NIMBY, chez nos voisins anglo-saxons...);
- **De l'autre, la nécessité de faire jouer la solidarité et le « foisonnement » entre régions, voire entre pays.** L'obligation de maintenir un équilibre à chaque instant entre production et consommation sur l'ensemble du réseau impose un pilotage global du système en temps réel, mais aussi un dimensionnement global des moyens de production permettant que cet équilibre soit garanti quelles que soient les circonstances (météo, pannes, etc.). De plus, si l'on ne veut pas multiplier les moyens de production ou de stockage, il est bien plus « économique », sur un plan financier comme écologique, de mutualiser certains moyens, notamment les moyens « de pointe » qui ne fonctionnent qu'en période de forte consommation. À titre illustratif, si on devait construire des moyens de production pour répondre à la pointe de consommation de chaque usager, individuellement, il faudrait quatre à sept fois plus de capacités de production qu'en mutualisant ces consommations (car les pointes ne sont pas toutes aux mêmes heures).

Il est également nécessaire de prendre en compte la dimension européenne, puisque les défis se posent aussi à cette échelle, tout en respectant les décisions de chaque pays en matière énergétique. La nécessaire prise en compte d'une coordination entre régions et pays permet également d'optimiser les ressources, alors qu'elles seront très sollicitées. Ainsi, seules certaines régions bénéficient de

⁵ Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. Voir «Trajectoires d'évolution du mix électrique 2020 – 2060 », étude 2018, <https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/evolution-mix-electrique-horizon-2020-2060-010655.pdf>

⁶ Negawatt, « Quelle place pour le nucléaire et les énergies renouvelables dans les trajectoires mondiales de neutralité carbone », septembre 2020, <https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/evolution-mix-electrique-horizon-2020-2060-010655.pdf>

⁷ Cired, « Low-carbon options for the French power sector: What role for renewables, nuclear energy and carbon capture and storage? », Behrang Shirizadeh et Philippe Quirion, Energy Economics, 2020.

barrages (en France, 95 % du productible se situe au Sud-Est d'une ligne Bordeaux/Strasbourg), très utiles à l'équilibre global du système électrique. Les ressources *offshore*, également très convoitées, doivent pouvoir être utilisées au mieux. Actuellement, cette interdépendance entre pays européens est gérée par le marché. Or, des systèmes nationaux publics coordonnés sont préférables, tant sur un plan économique que démocratique.

Des feuilles de route définissant des choix énergétiques ont été élaborées aux différents échelons territoriaux : européen (*Green Deal*), national (Stratégie nationale bas carbone pour l'horizon 2050, Programmation pluriannuelle de l'énergie pour la décennie à venir), régional (SRADDET et CRTE), intercommunal (PCAET).

Mais quelle que soit l'échelle de décision, il n'y a pas de place pour l'organisation d'un système électrique gouverné par la seule logique du marché et des intérêts privés.

Dans cette perspective, les confédérations syndicales représentatives dans le secteur de l'énergie ont demandé à Emmanuel Macron, dans un courrier du 7 janvier 2021, de renoncer à son projet Hercule : « *L'avenir des systèmes électriques, et donc d'EDF, c'est d'abord le retour à un système économique guidé par la gestion des biens communs. ... L'avenir d'EDF, c'est aussi d'investir massivement dans la prochaine décennie pour garantir la sécurité d'approvisionnement électrique du pays* ».