

N° 160

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 novembre 2020

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION,

*pour la constitution d'un véritable service public de l'énergie,*

PRÉSENTÉE

Par M. Fabien GAY, Mmes Marie-Noëlle LIENEMANN, Cathy APOURCEAU-POLY, Éliane ASSASSI, MM. Jérémie BACCHI, Éric BOCQUET, Mmes Céline BRULIN, Laurence COHEN, Cécile CUKIERMAN, Michelle GRÉAUME, MM. Gérard LAHELLEC, Pierre LAURENT, Pierre OUZOULIAS, Pascal SAVOLDELLI et Mme Marie-Claude VARAILLAS,

Sénatrices et Sénateurs



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, messieurs,

L'énergie est porteuse de multiples enjeux, tant elle se situe à la croisée des secteurs qui composent nos sociétés, notre vie publique et nos vies privées.

L'énergie est partout. Elle nous permet de nous chauffer, de nous nourrir, de partager du temps avec nos familles, elle permet l'accès à l'information, aux enfants de faire leurs devoirs, aux adultes de rechercher du travail, et pour certains, de sortir de la précarité. Elle fait partie des services essentiels de qualité auxquels tous les individus ont droit, ceci ayant été reconnu par les institutions européennes le 17 novembre 2017 dans le Socle européen des droits sociaux. Reconnaissance pourtant tardive au vu de l'œuvre de destruction de ce secteur intégré et public par la Commission européenne depuis la directive électricité de 1996.

Les problématiques de transition écologique et énergétique sont aujourd'hui largement débattues, mais leur mise en œuvre est à peine ébauchée. Pourtant, c'est en réalité une véritable révolution écologique qui est aujourd'hui nécessaire, tant au niveau climatique qu'au niveau de la préservation de la biodiversité, si nous voulons garantir une planète viable pour nous, pour nos enfants et les générations futures. Ce changement de paradigme dans nos modes de production et de consommation doit non seulement se mettre en œuvre sans plus attendre, mais surtout se décliner dans tous les secteurs en lien étroit avec une conception de service public au service de la Nation.

La vie sur notre planète ne dépend pas d'un seul secteur. La possibilité de la vie sur terre n'est pas isolée, conditionnée uniquement à la présence d'oxygène ou à la qualité de l'air. La possibilité de la vie sur terre repose sur l'interdépendance du climat, de la biodiversité, de l'état des sols, de l'état des océans, etc. Mais ce changement de paradigme doit être particulièrement prépondérant dans le secteur de l'énergie, dont l'impact sur notre environnement est massif. Il est également essentiel qu'il soit mis en œuvre dans un esprit d'égalité républicaine, pour toutes et tous.

Le secteur énergétique est éminemment stratégique, à la jonction des enjeux environnementaux, mais également des enjeux de société, d'égalité, de souveraineté nationale, de conception de la politique industrielle et d'autonomie énergétique de la France.

Le secteur de l'énergie présente, en somme, tous les attributs d'un service public national. Ce secteur doit donc pouvoir regagner ces attributs et retrouver sa place si essentielle au sein de la Nation française.

### **L'énergie, un bien commun de l'humanité**

Le Socle européen des droits sociaux de 2017, en comptant l'énergie comme un des services essentiels auxquels tous les citoyens européens ont droit, pose un premier jalon. Il met en exergue deux caractéristiques essentielles propres à l'énergie : l'énergie appartient à tous et, tous doivent y avoir accès ; cet accès à l'énergie implique un service aux usagers. Si l'on envisage l'énergie de cette façon, elle est donc un bien commun, et relève du service public.

Or, un bien commun ne peut en aucun cas être libéralisé, soumis au marché et à la concurrence. Le simple fait que l'énergie soit pensée comme un service public implique qu'elle soit sortie des logiques de concurrence et de marché : au service de la population et dans une logique de respect de l'environnement, elle ne peut en aucun cas se trouver soumise à la loi du profit avant tout. Ainsi, pour tendre à nos objectifs de transition écologique, mais également d'égalité républicaine et de solidarité, objectifs, donc, qui relèvent de l'intérêt général, l'impulsion, le contrôle et la coordination de la puissance publique sont incontournables.

Il est donc impératif que le secteur de l'énergie soit non seulement sorti du marché, mais encore qu'il se concentre en un monopole, sous la forme d'une entreprise véritablement publique et intégrée qui en détient la gestion.

Au cours des dernières décennies, c'est malheureusement tout l'inverse qui a été mis en œuvre, par le biais d'un véritable démantèlement du secteur et de l'entreprise intégrée EDF. Ce démantèlement, accompagné de la libéralisation du secteur énergétique, est une aberration totale qui entraîne des conséquences dramatiques : la hausse des tarifs pour les usagers, la détérioration des conditions de travail et la perte de statut pour les salariés, ainsi que la perte de savoir et de maîtrise industrielle. En revanche, les dividendes ont augmenté considérablement et augmentent encore. Ce processus s'est construit au détriment, aujourd'hui particulièrement évident, de la population.

Pourtant, il y a quelques années, le discours ambiant était bien différent, du Président de la République aux gouvernements successifs : « EDF-GDF ne sera pas privatisée, ni aujourd'hui, ni demain. » ; « Il n'y aura pas de privatisation d'EDF ni de GDF, et ce pour une raison simple : EDF et GDF ne sont pas des entreprises comme les autres ».

Que dire alors de l'évolution de Gaz de France, aujourd'hui Engie, qui a vu une nette accélération du désengagement de l'État ? Car non seulement Gaz de France s'est retrouvé privatisé et fusionné avec Suez, mais depuis le vote de la loi Pacte, l'État entend renoncer aux 24 % de capital d'Engie et à son droit de vote, conduisant ainsi l'entreprise vers une privatisation totale.

Ce mouvement de privatisation se met en œuvre malgré une hausse incessante du tarif du gaz depuis plus de dix ans, accompagnée d'une évolution des missions de service public de GDF. Celles-ci étaient assurées gratuitement, car intégrées dans les tarifs, autant chez EDF que chez Engie. Elles sont à présent payantes en tant que prestations définies; comme par exemple les changements de compteur ou encore des frais de mise en service. Et que dire des relèves dites « spéciales » qui seront facturées aux usagers refusant la pose du compteur communiquant Linky ou Gazpar. De plus, les temps d'intervention se sont allongés du fait notamment des suppressions d'effectifs ou encore des réformes successives sur l'organisation des centres de distribution et des accueils clientèles. Ces détériorations pour les usagers n'ont aucunement empêché le processus de privatisation de se dérouler, pas davantage que le fait que les infrastructures d'Engie soient considérées comme hautement stratégiques pour l'approvisionnement énergétique de la France, ni que cette entreprise soit un puissant levier pour la transition énergétique de notre pays.

Certes, les statuts juridiques de l'électricité et du gaz ne sont pas les mêmes en France, puisque seule l'électricité est considérée comme un bien de première nécessité. L'électricité est, il est vrai, absolument irremplaçable et indispensable aujourd'hui ; le gaz, quant à lui peut être remplacé par l'électricité pour se chauffer ou faire la cuisine. Mais malgré tout, le gaz est à la pointe pour permettre aux citoyens de manger, se chauffer et se laver. Engie concurrence donc EDF et conserve un caractère structurant dans le secteur de l'énergie en France.

Malgré les différences de caractéristiques et de nécessité entre l'électricité et le gaz, le gaz devrait être, lui aussi, considéré comme un bien de première nécessité pour les usagers, tout comme devrait d'ailleurs l'être l'eau. En effet, ce sont encore aujourd'hui les opérateurs historiques qui assurent ce que nous considérons comme le service public de l'énergie.

La démonstration est faite : c'est bien la recherche du profit qui prime sur l'intérêt des consommateurs.

### **En finir avec le démantèlement du service public de l'énergie**

En effet, un bilan des dernières décennies en matière d'organisation du marché de l'énergie français appelle au constat d'une gestion ayant contrevenu aux objectifs initiaux annoncés.

L'exemple est flagrant avec l'énergie nucléaire et le mécanisme de l'Accès régulé à l'énergie nucléaire historique (ARENH). En effet, la régulation économique de l'énergie nucléaire offre la démonstration d'une gestion inadaptée aux enjeux afférents à ce secteur. Ce constat est en premier lieu visible en matière de prix ; l'ouverture du marché à la concurrence, dont la promesse était de baisser les prix pour le consommateur, s'est en vérité traduite par la soumission des tarifs à une forte volatilité. En cause, l'impossibilité de réguler des prix sur le marché de gros de l'électricité, dont le seul arbitrage se fait au gré de l'offre et de la demande. Cet effet néfaste de la libéralisation du secteur a fait l'objet de tentatives de contentions par le législateur, forcé d'intervenir pour tenter de corriger ce qui, en vérité, n'était que l'effet direct d'un choix de modèle économique. À ces corrections, légères et peu capables de contrebalancer l'impact social majeur de l'ouverture à la concurrence, s'ajoutent les quelques sécurités sociales préservées, pourtant sujettes aux attaques régulières de la Commission européenne ; les contentieux relatifs aux tarifs réglementés de vente en sont l'illustration-même. Leur raison d'être, issue d'objectifs sociaux mais aussi contrepartie du choix du nucléaire, est à mettre en balance avec la qualification d'obstacles au marché qui leur a été apposée, d'autant plus que cette conception économique a continué de démontrer ses failles jusqu'à culminer avec la mise en place de l'ARENH. Ce dispositif est l'archétype-même d'une contradiction profonde entre objectifs revendiqués par les politiques de concurrence et résultats obtenus dans les faits.

Ouvrément décrit comme devant faciliter l'insertion de concurrents d'EDF sur le marché, celui-ci portait pour caractéristique la dangereuse absence de mesures contraignantes. La loi NOME indiquait que l'ARENH avait pour objectif d'assurer le financement du parc de production nucléaire tout « *en remédiant aux difficultés rencontrées par les fournisseurs alternatifs pour concurrencer efficacement EDF sur le marché aval de la fourniture d'électricité au détail* ». Cela devait permettre aux opérateurs alternatifs d'investir dans leurs propres moyens de production d'électricité de base. Et lorsque l'on examine le résultat, force est de constater que les

alternatifs ont pénétré le marché et pourtant, pas un seul d'entre eux n'a investi dans de nouveaux moyens de production en dix ans.

Le prix d'accès, 42€/MWh, bien inférieur à ce qu'aurait supposé la prise en compte des investissements initiaux de l'opérateur historique, et le caractère optionnel de l'ARENH, dépourvu d'engagement à long terme de la part des fournisseurs alternatifs, ont contribué à faire le nid d'un endettement de l'opérateur historique devenu financeur direct d'agents économiques du secteur privé, et ce, au détriment des contribuables dont la facture n'a eu de cesse d'augmenter. Alors que, au cours de la crise sanitaire, le prix a baissé, les alternatifs ont trouvé le moyen de quitter l'ARENH pour retourner se fournir sur le marché libre, alors plus avantageux. Ce système profite donc en réalité uniquement aux fournisseurs alternatifs, mais en aucun cas aux usagers.

À ce constat s'ajoute l'impact direct d'une perte de compétitivité du nucléaire issu des importantes subventions dont les énergies renouvelables ont fait l'objet. Absolument nécessaire, ce processus de financement d'énergies propres doit toutefois être pensé comme un projet de société global, dans lequel le volet de transition écologique est indissociable de la pertinence économique et de la solidarité sociale. Cet idéal appelle ainsi à refuser que se répètent les erreurs déjà observées dans l'historique d'ouverture à la concurrence du marché de l'énergie ; la puissance publique ne peut subventionner un secteur sans que des contreparties soient attendues, et les moyens de production générateurs de valeur ajoutée ne sauraient être offerts tandis que les activités déficitaires restent à la charge du contribuable.

Et ce démantèlement organisé se poursuit avec les projets Hercule et Mimosa, véritable désintégration de l'entreprise EDF.

Le projet Hercule prévoirait de scinder EDF en trois entités : EDF Bleu, détenu par l'État et comportant la production de nucléaire et la production thermique, EDF Azur comportant la production hydraulique, et une troisième entité, EDF Vert, qui serait cotée à 35% en bourse, et comporterait la commercialisation de gaz et d'électricité, les énergies renouvelables, la direction commerciale, Enedis, et les services. Or, en laissant au marché les ENR, dont la rentabilité semble garantie et dont les ressources sont consolidées par la stabilité procurée par de fortes subventions publiques, et à l'heure de la transition énergétique, EDF se verrait privé de ces ressources. Le nucléaire, au sein d'EDF Bleu, ne comporte pas de telles garanties de stabilité, ce qui rend les investissements plus difficiles ; à terme, des hausses de tarifs pour compenser ces pertes de ressources seraient donc à craindre. Tout laisse à penser que l'objectif de

cette scission est en réalité d'isoler le nucléaire à risque financier, rendant ainsi EDF Vert attractif sur les marchés ; de fait, EDF Bleu se verra sans aucun doute contraint d'absorber la dette de l'entreprise, aujourd'hui d'environ 37 milliards d'euros.

Et à présent, s'ajoute le projet Mimosa, plan d'économie d'envergure, dont l'objectif annoncé vise à compenser les pertes causées par la crise sanitaire, estimées entre deux et trois milliards d'euros. Ces économies prendraient la forme de gel des embauches et des investissements, des cessions d'actifs et des réductions budgétaires. Or, l'heure est à la transition écologique, et donc énergétique, qui nécessite des investissements et de la recherche. Ce projet risque également d'entraîner une dégradation des conditions de travail pour les employés d'EDF, au premier plan pendant la crise sanitaire pour continuer à alimenter en énergie la population.

### **Hausse des tarifs et hausse de la précarité**

Ces attaques en règle contre le service public de l'énergie conduisent donc à une hausse des tarifs pour les usagers, et notamment des tarifs réglementés dont les politiques libérales cherchent à orchestrer la fin. Or, la réglementation des tarifs de l'électricité et du gaz constitue un héritage historique de la loi de 1946 ayant institué un service public de l'énergie.

Cette tarification est identifiée par de nombreux usagers comme la marque de l'intervention publique dans un secteur hautement stratégique. Cette intervention trouve sa raison d'être dans la nécessité de préserver la compétitivité économique des entreprises, le pouvoir d'achat des ménages et la cohésion territoriale ; il s'agissait de garantir des prix raisonnables eu égard à la forte volatilité des prix du marché de gros et surtout, de garantir aux usagers un prix plus stable que les prix du marché.

D'ailleurs, le caractère vital et non substituable de cette énergie est inscrit dans le code de l'énergie : il s'agit du « droit de tous à l'électricité, produit de première nécessité », dont l'approvisionnement est garanti sur « l'ensemble du territoire national » et c'est en ce sens que sa tarification ne peut dépendre ni du marché, ni des objectifs de dividende des actionnaires.

Or la suppression des tarifs réglementés entrainera une augmentation de la volatilité des prix et aura des conséquences sur la péréquation tarifaire, l'égalité de traitement sur tout le territoire, qui sont la marque du service public.

De même, toutes les réflexions en cours sur une modification des principes de distribution qui tendraient vers la territorialisation ou

l'autoconsommation via des boucles autonomes remettraient également directement en cause à terme les principes de péréquation tarifaire et de justice sociale pour l'accès à l'énergie sur les différents territoires ; sans parler des choix en matière de politique industrielle et de stratégie d'implantation si des disparités aussi fortes s'affirment et que les territoires se retrouvent en concurrence sur le domaine de l'accès à l'énergie.

Cela au moment où la France traverse une crise sanitaire avec la pandémie de la Covid-19, crise qui est de fait devenue sociale et économique. Crise qui, de plus, s'accompagne d'une hausse inquiétante de la précarité. En termes énergétiques, avec l'explosion du télétravail et du chômage partiel, particulièrement au cours des périodes de confinement, la consommation et donc la facture augmentent considérablement pour les ménages, qui font souvent face à des baisses de revenus du fait du chômage partiel ou, par exemple, de l'impossibilité de trouver un travail dans un contexte extrêmement difficile.

Outre les particuliers, l'énergie alimente également les entreprises et l'industrie. Or, disposer d'une énergie peu carbonée et moins chère constitue un facteur de compétitivité important, en termes économiques mais également à l'heure du changement climatique.

### **Des garanties amoindries pour les salariés**

Évoquer l'énergie sans évoquer ceux qui la produisent, la transportent, la distribuent et la commercialisent, font le lien avec les usagers, serait lacunaire. Une entreprise, quelle qu'elle soit, ne peut fonctionner sans les employés qui la font vivre et qui, en l'occurrence, participent au déploiement de ce qui devrait être un véritable service public. Car les salariés souffrent eux aussi de ce démantèlement du secteur, subissant des pertes de garanties statutaires et réglementaires et, parfois, des pertes d'emploi.

Outre les salariés eux-mêmes, notre énergie et ses usagers pâtissent de cette dégradation car elle entraîne également une perte des savoir-faire conséquente, et notamment sur la filière nucléaire dans laquelle la maintenance est sous-traitée, entraînant également des questions stratégiques liées au démantèlement à venir des centrales.

Pour conclure, nous souhaitons qu'EDF redevienne ce qu'elle a été, ou plus exactement qu'EDF devienne ce qu'elle aurait dû être : une entreprise véritablement et totalement publique, monopolistique, qui traite correctement ses employés embauchés sous statut, un pôle véritablement au service de la population et non de la recherche de profits. Il en va de même pour la filière gaz, qui devrait elle aussi se trouver incluse dans ce pôle.

Car l'intérêt de tous doit primer sur la logique de marché qui ne peut s'exercer au détriment des citoyens. Pour remettre nos concitoyens au cœur de la question énergétique et leur en permettre l'accès, quelle que soit leur situation géographique ou financière, la puissance publique doit se ressaisir de ce secteur.

Cette proposition de résolution entend donc poser les jalons d'une réponse adaptée à cette visée d'intérêt général en proposant le rétablissement d'un véritable service public de l'énergie qui s'appuierait sur un secteur public de l'énergie, qui se déclinerait en deux entités sous forme d'Établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), l'un dédié à l'électricité, et l'autre au gaz.

Il s'agit donc d'un changement de paradigme complet en comparaison des logiques de libéralisation et de casse de l'entreprise intégrée EDF, tout comme de celles qu'a subies Engie.

## **Proposition de résolution pour la constitution d'un véritable service public de l'énergie**

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Vu la décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979 du Conseil constitutionnel relative à la loi modifiant les dispositions de la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail,
- ④ Vu la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789,
- ⑤ Vu le socle européen des droits sociaux approuvé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017,
- ⑥ Vu la programmation pluriannuelle de l'énergie 2019-2023,
- ⑦ Vu la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite loi Grenelle 2,
- ⑧ Proclame son attachement aux valeurs du service public que sont la continuité, l'adaptabilité et l'égalité de traitement ;
- ⑨ Affirme la nécessité du maintien d'un service public de l'énergie en soulignant le caractère impératif de préserver ce domaine des fluctuations marchandes ;
- ⑩ Rappelle le rôle fondamental de la dimension intégrée de l'entreprise EDF dans la solidarité des territoires, notamment du fait de sa capacité à assurer la péréquation tarifaire ;
- ⑪ Affirme le caractère stratégique de cette organisation en matière de développement économique durable, de politiques d'aménagement du territoire et de transition écologique ;
- ⑫ Souligne la garantie d'un accès raisonnable à l'énergie offerte par ce fonctionnement intégré, ainsi capable de répondre aux besoins des populations sur l'ensemble du territoire national ;
- ⑬ Rappelle la nécessité de mettre en œuvre la transition écologique et énergétique pour répondre aux urgences environnementales, dans une optique de solidarité et d'accès à tous à l'énergie ;

- ⑭ Déclare en conséquence impératif de constituer un véritable service public de l'énergie, sous l'égide de l'État car répondant à une visée fondamentale d'intérêt général, et regroupant deux EPIC Électricité et Gazier.