

Sortir de la concurrence pour retrouver un service public de l'électricité

Une proposition juste, efficace, accessible et nécessaire

1 Un tarif réglementé pour tous

L'électricité est un bien essentiel pour les ménages comme pour les entreprises. Son prix doit être équitable pour tous et garantir l'accès à l'énergie.

Il doit être stable et prévisible, ne pas dépendre des fluctuations des prix de marché ni du résultat de négociations. C'est ce que réclament tous les consommateurs. Et c'est une nécessité pour investir dans la transition énergétique (pompes à chaleur dans les bâtiments, développement du véhicule électrique, électrification des procédés industriels, développement d'une filière hydrogène, etc.).

Seuls des tarifs réglementés de vente pour tous permettent d'atteindre ces objectifs et de protéger les usagers d'une part contre les démarchages et les pratiques commerciales agressives, trompeuses ou frauduleuses, d'autre part contre les fluctuations des prix des combustibles fossiles alors que les coûts de notre mix de production d'électricité n'en dépendent que de manière marginale.

Eux seuls permettent de garantir le financement des investissements dans les centrales de demain.

Cela signifie la disparition des fournisseurs alternatifs, qui ne font que réaliser des opérations d'achats-ventes de produits financiers sur le marché de l'électricité, en prenant une marge.

2 Une propriété publique des grands moyens de production

Seule une propriété publique permet de garantir la souveraineté sur des installations stratégiques et essentielles, ainsi qu'un niveau d'exigence très élevé en termes de sûreté.

De plus, une propriété publique fait chuter les coûts, donc les factures. En effet, près de la moitié des coûts de production sont constitués de coûts de financement (taux d'intérêt bancaire et rémunération des actionnaires). Or ces coûts dépendent du risque pris par l'investisseur ainsi que de ses exigences de rentabilité. Dans un système public, les risques financiers sont très faibles puisque les revenus sont garantis à très long terme par les tarifs réglementés et que le risque de défaut minimale. En revanche, dans un système concurrentiel privé, les investisseurs sont exposés à des risques multiples (prix de marché volatil, réglementation changeante, volume de production variable, etc.) qu'ils font payer cher, même quand l'Etat leur apporte des garanties. Ils dégagent ainsi des superprofits quand tout va bien et demandent à l'Etat d'intervenir quand les difficultés apparaissent. Ce sont des dizaines de milliards d'euros que la collectivité a perdus ainsi dernièrement, comme l'a documenté la Cour des comptes.

Le service public de l'électricité n'est pas un terrain de jeu pour les acteurs en quête de profit. Le système électrique est par nature collaboratif, la concurrence devant être limitée aux appels d'offre public pour la construction des centrales. Les usagers et les contribuables doivent payer le coût complet de production de l'électricité, pas plus, pas moins.

Enfin, une propriété publique des centrales de production améliorerait la coordination de l'exploitation des centrales françaises, tout en restant intégrée aux mécanismes d'optimisation européen, diminuant encore le coût de production.

3 Un exploitant public unique comme l'était EDF¹

L'exploitation des centrales doit être confiée à un opérateur public en lien étroit avec les opérateurs de réseau, RTE et Enedis, comme l'était EDF à l'époque de l'entreprise intégrée.

Cet exploitant serait responsable du fonctionnement des centrales, donc de leur maintenance et des programmes de production de chaque centrale, garantissant une efficacité bien plus grande qu'avec des acteurs multiples en concurrence. Le système électrique serait ainsi plus fiable et moins coûteux qu'actuellement.

Cet exploitant public resterait intégré au système électrique européen pour les échanges transfrontaliers : le « marché », si nos voisins décident pour leur part de maintenir un système en concurrence, ne serait donc utilisé que pour déterminer les prix et les volumes des imports-exports d'électricité, faute de meilleur accord avec nos voisins. Un exploitant public européen serait encore plus efficace ; cette solution d'exploitant public national intégré au système électrique européen permet d'être mise en place sans remettre en cause le fonctionnement global de ce système et les choix des autres pays. Contrairement aux mensonges qui ont circulé, notre proposition ne remet en cause ni le développement des interconnexions – qui sont bien antérieures au marché et se poursuivent avec la Grande-Bretagne qui l'a quitté – ni même l'organisation des échanges. Elle n'a donc aucun risque de remettre en cause notre sécurité d'approvisionnement en électricité. Au contraire, en simplifiant et en améliorant l'organisation, elle ne peut que la renforcer.

4 Exploitant public centralisé ne signifie pas production centralisée

Tout comme RTE, unique gestionnaire de réseau, coordonne des réseaux et des centrales sur tout le territoire, la mise en place d'un exploitant public centralisé est tout à fait compatible avec des productions décentralisées sur tout le territoire. Quel que soit le type de production et le niveau de décentralisation, leur coordination est essentielle pour garantir l'équilibre global entre production et consommation.

L'exploitant public n'aurait d'ailleurs aucun pouvoir sur le choix des nouvelles centrales ni sur leur construction. Cette fonction relève d'une planification qui doit être confiée à une agence publique dédiée et intégrer l'ensemble des énergies, en particulier le gaz naturel et ses substituts décarbonés. La construction des centrales peut être prise en charge par des entreprises publiques ou privées, mises en concurrence via des appels d'offre comme actuellement. Toute l'innovation attendue de la concurrence – quelle que soit sa réalité – est ainsi conservée.

Le choix d'un service public de l'électricité permet d'améliorer la coordination des centrales, d'exploiter de manière plus efficace le système électrique, de garantir l'équité de traitement entre les usagers en mutualisant les coûts et les risques, de garantir les investissements nécessaires à la transition énergétique. Mais il n'oriente en rien les choix énergétiques de la France

5 Renforcer la coordination européenne dans les investissements électriques

Organiser une coopération européenne pour le fonctionnement à court terme du parc ne suffit pas. La coordination avec nos voisins européens doit être fortement renforcée dans le cadre de la planification publique des investissements, en s'appuyant sur des analyses prospectives telles que celles de RTE pour

¹ A nommer par exemple EPDF pour Electricité Publique de France

la France². Il s'agit d'améliorer la mutualisation des moyens de production dits « de pointe » (ne fonctionnant qu'aux périodes de grande tension), des productions renouvelables, des moyens de stockage et de s'assurer des infrastructures nécessaires à l'équilibre du système électrique européen, en évitant les surcapacités.

Une telle planification supposerait des débats complexes, sans doute longs mais nécessaires, sur les prérogatives de chaque pays en matière énergétique et la conciliation entre objectifs de solidarité et principe de souveraineté. Ces débats apparaissent d'autant plus nécessaires que, quels que soient le modèle de développement et d'exploitation du parc électrique européen, les décisions de chaque pays entraîneront des conséquences sur tout le continent et même au-delà : émissions de gaz à effet de serre et plus généralement externalités environnementale, dépendances géopolitiques, fonctionnements des centrales européennes interdépendants via les réseaux interconnectés, etc.

6 L'exploitant public doit être dédié au service public de l'électricité en France

L'exploitant public du système électrique français, en tant que monopole, n'exerce pas d'activité dans le domaine concurrentiel : ni des activités de construction de centrales ou de services en France, ni des activités internationales à but lucratif comme le fait aujourd'hui EDF.

Ces activités seront donc isolées dans d'autres entreprises et, pour la partie internationale, profondément repensée. Il est en effet essentiel que la France ne participe pas à la privatisation du service public de l'électricité des autres pays, qu'elle ne détienne pas des moyens de production essentiels à la population dans ces pays. Refusant que ce service public soit un secteur lucratif en France, il serait naturellement incohérent que la France cherche à en profiter ailleurs. En revanche, la coopération scientifique, technique et humanitaire doit se renforcer pour accompagner les pays qui en ont besoin dans l'accès pour tous à une énergie abordable et décarbonée.

7 Un service public sous contrôle citoyen

Les principaux choix de politique énergétique relèvent de la phase de planification et de construction. Les orientations du pays en matière de consommation et de production énergétique (part relative du nucléaire, des renouvelables, etc.) doivent faire l'objet d'un débat public et d'une consultation citoyenne sur la base des scénarios énergétiques de long terme³, à l'échelle nationale et locale en fonction du type de décision⁴.

L'exploitant public, en charge d'exploiter le parc de production et non de le définir, sera soumis à un contrat de service public avec des objectifs clairs, débattus démocratiquement, par exemple en matière de tarification. Il aura une obligation de transparence et sera contrôlé par des instances indépendantes et démocratiques s'assurant du respect de ce contrat.

² Dans l'élaboration de ses scénarios *Futurs Énergétiques 2050*, RTE est obligé de modéliser l'ensemble du parc européen et donc de prendre des hypothèses : les décisions d'investissement de chaque pays dépendent en effet de la situation des autres pays interconnectés au réseau européen.

³ Comme ceux proposés par RTE, l'ADEME ou d'autres parties prenantes

⁴ Nationale – voire européenne - pour les choix globaux de poids relatifs des différentes filières de production et d'orientation des consommations ; locale pour le choix des moyens de production décentralisés, les choix d'implantation, d'accompagnement des populations à proximité et de prévention des nuisances.

8 Une proposition juste, efficace, accessible, nécessaire

Un marché de l'électricité ne peut être régulé de manière satisfaisante, notamment car :

- Des offres de marché proposées par des fournisseurs en concurrence sont - par principe - antinomiques avec une équité de traitement entre usagers et une stabilité des prix ;
- Le nombre très élevé d'intermédiaires – fournisseurs, traders, courtiers, agrégateurs, etc. – tout comme la complexité des transactions, rendent les contrôles systématiques impossibles (le nombre de litiges ne diminue pas). Cette complexité rend les consommateurs très vulnérables aux abus ;
- La détention des centrales par des investisseurs privés, même dotés des meilleures intentions, augmente énormément les coûts de financement ;
- Les prix de l'électricité ne peuvent pas correspondre aux coûts complets de production. En fonction des fluctuations des cours des marchés mondiaux des combustibles, ils sont : soit plus élevés que les coûts, comme on l'a constaté ces dernières années, et conduisent à des superprofits indus payés par la collectivité ; soit plus faibles que les coûts, comme c'était le cas les années précédentes, et posent dans ce cas un problème de rémunération des coûts fixes des centrales, de toute façon nécessaires pour la maintenance (dont on n'imagine pas qu'elle puisse être négligée, en particulier pour les installations nucléaires ou hydrauliques).

Les vingt années de retour d'expérience du marché européen de l'électricité ont conduit à des réformes multiples sans jamais résoudre les dysfonctionnements intrinsèques à la concurrence. Malgré les promesses, les prix payés par les consommateurs sont toujours déconnectés des coûts de production, ils continuent à être exposés à des démarchages trompeurs, contribuables et consommateurs continuent à financer les superprofits de quelques énergéticiens ou traders d'énergie, les très lourds investissements d'électrification des usages nécessaires à la transition énergétique restent entravés par l'absence de visibilité sur les prix de l'électricité.

La réforme européenne n'a pas résolu les problèmes et se limite essentiellement à promouvoir des contrats de long terme, qui existent déjà. Au contraire, les mécanismes prévus à partir de 2026 exposeront encore plus les consommateurs à la volatilité des prix du gaz : s'ils flambent à nouveau, une crise majeure se reproduira ; s'ils chutent à nouveau comme cela semble être le cas en ce moment, les coûts de maintien en état des installations ne sont pas couverts.

Notre proposition aurait évité la dernière crise, comme les précédentes, malgré la guerre en Ukraine et la défaillance du parc nucléaire en 2022 et protégerait durablement les usagers, les contribuables et les investisseurs. Elle n'impose pas de remise en cause de l'intégration du système électrique européen et n'exige qu'une dérogation des pays qui le souhaitent pour protéger un service public essentiel, dans l'intérêt des citoyens : cela est conforme aux principes européens et doit donc être juridiquement et politiquement accessible. Elle n'entraînera pas de dépenses publiques insoutenables pour reprendre le contrôle et la propriété publiques des grandes infrastructures, car EDF, 100% publique, en détient l'essentiel. L'enjeu majeur concerne les futurs investissements, qui seront moins coûteux pour la collectivité. A long terme, elle garantira des économies importantes pour les finances publiques, dégageant des moyens financiers pour la transition énergétique. Elle est réaliste, inattaquable d'un point de vue technico-économique – et d'ailleurs inattaquée. Elle part d'une démarche rationnelle et non dogmatique, prenant en considération les contraintes techniques et sociales de l'électricité.

Cette solution est simple, robuste, équitable et permet la mise en place d'un contrôle démocratique sur ce secteur essentiel. C'est la seule à pouvoir garantir des prix stables pour tous sans pour autant remettre en cause le fonctionnement du système électrique européen ni la construction européenne. Au contraire, elle permettra d'approfondir la coopération dans la planification des investissements.