



N° 3545

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 novembre 2020

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*visant à inscrire le caractère de « bien commun » de l'énergie et
l'organisation nationale de sa production,*

présentée par Mesdames et Messieurs

Sébastien JUMEL, Moetai BROTHERRSON, Alain BRUNEEL, Marie-George BUFFET, Marie-George BUFFET, André CHASSAIGNE, Pierre DHARRÉVILLE, Jean-Paul DUFRÈGNE, Manuëla KÉCLARD-MONDÉSIR, Jean-Paul LECOQ, Jean-Philippe NILOR, Stéphane PEU, Fabien ROUSSEL, Gabriel SERVILLE, Hubert WULFRANC,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

« *L'amour, c'est comme l'électricité. On allume le poêle sans penser au prix.* », Patrice Desbiens, *Les cascadeurs de l'amour*, 1987.

L'ampleur du changement climatique est encore difficile à mesurer. Les scénarios visant à limiter la hausse de la température de 2°C semble dès à présent dépassés et l'Humanité s'oriente vers un bouleversement climatique sans précédent. L'énergie, qui représente la plus importante source d'émission de CO₂ – 35 GtCO₂/an – est également l'objet de tension sur ses approvisionnements, ses ressources, sa maîtrise et aussi son utilisation. La raréfaction de certaines ressources fossiles, les questionnements liés à certains déchets de production de l'énergie nucléaire, ou encore la capacité à piloter le réseau en continu avec les énergies renouvelables, sont autant d'éléments qui posent la question de l'organisation sociale autour de l'énergie.

Avec la crise du coronavirus, des questions légitimes sur le mode de gestion et de partage des richesses collectives, les biens communs, sont apparues. Car au-delà de la question climatique, la question sociale se pose : on dénombre près de 5 millions de passoirs thermiques en France en 2020, et l'augmentation de la précarité, n'a pas cessé sa progression comme l'a constaté une nouvelle fois le médiateur de l'énergie, en révélant qu'en 2019 « *alors que la crise sanitaire n'avait pas encore frappé les ménages français, une hausse de 17 % des interventions pour impayés a été enregistrée* ». Face à ce constat, **prétendre lutter contre le désastre social et écologique sans organier stratégiquement notre production revient à faire de l'écologie un « gadget programmatique ».**

La France a conduit tout au long du XX^e siècle une politique ambitieuse de construction d'un secteur public de l'énergie, capable d'en assurer la production, la distribution et la fourniture en garantissant des tarifs règlementés. Conformément aux ambitions formulées par le Conseil national de la Résistance, ont été créées les industries électriques et gazières le 8 avril 1946, confirmé par la création le 22 Juin 1946 du statut des personnels de ces industries. Par cet acte, la Nation s'assignait un objectif de modernisation et de développement public de la production d'énergie en lien à une politique industrielle robuste et engagée.

Notre ambition s'inscrit dans cet héritage. Cette proposition souhaite démontrer que le service public a été et sera toujours plus efficace que le

marché pour organiser le développement de notre pays. Nous souhaitons également revenir sur les errements, les erreurs et les effets d'aubaine qu'ont constitué la libéralisation et la déréglementation du secteur de l'énergie. **Nous affirmons que l'énergie n'est pas soluble dans le marché et qu'elle doit, par sa gestion, et par les services qu'elle apporte, devenir un « bien commun » accessible à tous et toutes.** Face aux exigences de la transition énergétique et aux erreurs de la dérégulation opérée sur le marché de l'énergie, nous proposons de rendre à l'énergie son caractère de bien d'usage et non plus de marchandise. **Nous proposons de réorganiser complément les appareils productifs autour d'un service public unifié, qui puisse intégrer également un service public de la performance énergétique, afin de répondre aux besoins de la rénovation thermique notamment.**

1 – Un service public de l'énergie efficace

La France a fait la démonstration avec les outils EDF-GDF qu'elle était capable d'une grande adaptabilité en matière de stratégie énergétique. D'abord, en répondant au souci de l'indépendance qu'a concrétisé le développement du parc nucléaire porté durant les décennies 1960 - 1990, amenant la France à un haut niveau de souveraineté technologique. Puis, en investissant dans les énergies renouvelables, avec un plan hydroélectrique qui fait de cette source d'énergie la 3^e source d'énergie du pays, rapidement complétée par d'autres énergies renouvelables. Des mutations qui ont été rendues possible grâce à l'intelligence du service public et de ses investissements. La nécessité de vision et de projection à long terme sur des projets d'investissement adossés à des développements aussi lourds n'est pas compatible avec la rentabilité et le versement de dividende à court terme. Seul le service public peut porter de telles dimensions temporelles en termes de gestion de projet.

Ce caractère stratège des entreprises publiques de l'énergie fait de la France un modèle de gestion et de développement efficace. Le secteur demeure un gisement d'emploi et de recherche fondamentale, puisque selon le Commissariat Général au Développement Durable, l'énergie représente près de 2 % du Produit Intérieur Brut en 2018. La production énergétique française demeure encore aujourd'hui largement dominée par le secteur nucléaire, qui concourt à hauteur de plus de 65 % à la totalité de l'électricité produite en France. Le secteur est organisé autour d'un parc de 58 réacteurs actifs répartis sur 19 centrales dans le pays. Le secteur nucléaire représente 220 000 emplois directs et indirects pour un chiffre d'affaire de près de 46 milliards d'euros par an. En parallèle, la part des énergies renouvelables n'a cessé d'augmenter et favoriser l'émergence de nouvelles compétences et de nouvelles

technologies de production. La programmation pluriannuelle de l'énergie a en ce sens proposé une réduction de la consommation finale d'énergie de 14 % en 2028 par rapport à 2012. Elle a aussi fixé un objectif de production d'énergie renouvelable à hauteur de 40 % du mix énergétique en 2030. Sans rentrer sur le débat technique de la stratégie énergétique, seul un service public cohérent et organisé est en mesure de conduire cette exigence.

Toutefois l'appareil productif national a été très largement désorganisé. Plusieurs facteurs ont contribué à ces attaques : une frilosité politique quant au débat du mix énergétique, mais surtout une libéralisation de l'énergie, dont la conversion de « biens d'usage » en « marchandises » a profondément impacté notre modèle de service public. **Le règlement des questions de stratégie industrielle énergétique sur les marchés financiers a considérablement affaibli notre capacité commune à moderniser la production électrique et gazière.** Alors que l'émergence de tout progrès technique – comme c'est encore le cas pour le développement pour les énergies renouvelables – nécessite de sécuriser des investissements par la puissance publique, l'État a fait le choix du « tout marché » au détriment d'une énergie sociale.

II. – La déréglementation contre le progrès

Piloté par une feuille de route européenne, l'appareil productif français autour des deux entreprises publiques, EDF et GDF, a rapidement été démantelé dans les précédentes décennies, pour servir les nouveaux objectifs de libéralisation et de déréglementation des marchés.

Une série chronologique de quatre « paquets » législatifs européens ont été mis en place depuis 1996 pour achever le marché intérieur de l'énergie. Les premières directives adoptées entre 1996 et 1998 ⁽¹⁾ visaient à déterminer la part respective du marché électrique et gazier qui devait être ouvert à la concurrence dans le cadre d'un calendrier pluriannuel. L'enjeu était de commencer à sortir de la logique de service public et de monopole, pour créer artificiellement une concurrence libre et non faussée. Les objectifs de l'époque pointaient une ouverture partielle et encadrée à la concurrence (35 % en 2003 pour l'électricité, 33 % en 2008 pour le gaz). Cependant, comme le rappelait un rapport sénatorial sur la question en 2006 *« les seuils minimaux d'ouverture de la demande fixés par les directives de 1996 et 1998 ont été largement dépassés par la plupart des États membres. Dès 2000, le seuil d'ouverture moyen pour le marché européen de l'électricité était de l'ordre*

(1) Directive 96/92 CE et Directive 98/30/CE.

*de 66 %. Pour le gaz, il atteignait 79 %⁽²⁾ ». **La concurrence ouverte dans la production s'est appuyée ensuite sur une libéralisation à marche forcée du marché de l'énergie pour les consommateurs.***

La dérégulation s'est ainsi poursuivie à travers un règlement et deux directives établies en 2003 qui ont organisé la libéralisation de ces marchés pour les clients non résidentiels en 2004, et pour tous les clients en 2007. Les deux premiers « paquets » législatifs ont ainsi acté la liberté d'établissement pour les nouveaux entrants sur le marché de l'énergie, et la liberté du consommateur à choisir son entreprise de fourniture énergétique domestique. Aux côtés des contrats dits « réglementés » par les fournisseurs historiques sont venus s'ajouter les « offres de marchés », afin d'engager encore plus la libéralisation des prix à la consommation.

La transposition dans le droit national des dispositions européennes a été accompagnée par les lois de transformation des entreprises publiques en sociétés anonymes en 2004, avant que GDF ne soit privatisé dans une opération de fusion avec Suez en 2006. La période a également observé la montée en puissance des autorités administratives indépendantes, telles que la Commission de régulation de l'énergie créée en 2000, chargée d'organiser la libéralisation des marchés énergétiques et de coordonner la politique nationale. En effet, pour éviter de freiner la concurrence et l'intégration du marché intérieur, la Commission Européenne a encouragé à organiser la segmentation des activités du marché de l'énergie avec le troisième « paquet » législatif en 2009. Les producteurs historiques nationaux d'énergie, le plus souvent intégrés, regroupant la majorité des activités de la chaîne de la production et de la distribution d'énergie ont été invités à décomposer ces mêmes activités pour préparer la concurrence à chaque échelle. La production et la distribution ont été reconnues comme deux activités bien distinctes, de la même manière que la fourniture et le stockage. C'est en ce sens que sont apparues une multitude de filiales au sein des anciennes entreprises publiques, chargées de la gestion du réseau ou de la production. Des autorités de régulations à l'échelle européenne ont été créées pour s'assurer du bon respect des nouvelles règles de la concurrence.

Le droit européen s'est ensuite développé pour parachever l'intégration du marché intérieur de l'énergie avec la production d'un dernier « paquet » réglementaire sur l'énergie. Présenté en 2016, à la suite de l'Accord pour le climat de Paris, ce dernier tome législatif de la libéralisation a eu pour volonté de *« privilégier l'efficacité énergétique, parvenir au premier rang mondial*

(2) Rapport d'information n° 259 (2005-2006) de M. Aymeri de Montesquiou, fait au nom de la délégation pour l'Union européenne, déposé le 15 mars 2006.

dans le domaine des énergies renouvelables et adopter des mesures équitables pour le consommateur [et] consacre la position classique selon laquelle les imperfections encore existantes sur le marché de l'énergie sont dues uniquement à des entraves à la réalisation de la pleine concurrence ⁽³⁾ ». Bien que ses conséquences ne soient pas encore mesurables, ses dispositions réglementaires ont acté la montée en puissance des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétiques des bâtiments. Elles ont par ailleurs, décider de réévaluer en 2025 le principe des tarifs réglementés de l'énergie – déjà abandonné en France.

Parallèlement à l'extension du droit européen en matière de concurrence énergétique, le droit français s'est également développé au profit d'une plus grande libéralisation du secteur. Dépassant les objectifs initiaux posées par l'Union européenne, la France a adopté en 2010 la loi NOME portant sur une « nouvelle organisation des marchés de l'électricité ». Au cœur de cette loi, **la mise en place de l'accès régulé à l'énergie nucléaire historique** ⁽⁴⁾ (l'ARENH), a instauré l'obligation pour EDF de céder une partie de sa production à ses concurrents pour ne pas jouir d'une « *position dominante* » sur le marché. Ce dispositif permet aux fournisseurs alternatifs de s'approvisionner en électricité issue du nucléaire à un coût fixé à l'avance auprès d'EDF – et donc ne reflétant pas le coût complet d'un MWh d'électricité produit par EDF – afin d'abaisser leurs tarifs de distribution. Un arrêté ministériel pris en 2011 détermine la quantité d'énergie et le prix par unité auquel EDF doit vendre une partie de l'énergie nucléaire à ses concurrents dans ce cadre. De la sorte, EDF s'est vue contrainte de faire bénéficier à ses concurrents, sans qu'ils en supportent les coûts de structures, un prix « garantie » pour une quantité d'énergie donnée – prix qui n'a d'ailleurs pas fait l'objet d'une réévaluation depuis le 1^{er} janvier 2012.

Ce mécanisme absurde, permet donc à des concurrents de profiter d'une énergie produite à partir de l'appareil de production en commun, et d'un coût d'approvisionnement plafonné qui leur permet de se « couvrir » de la volatilité des prix sur le marché. L'augmentation du

(3) « *Le projet de quatrième paquet énergie de la commission européenne* » Revue de l'Énergie, N°634 / novembre- décembre 2016 - par Christine Le Bihan-Graf et Paul Courtade

(4) Glossaire de la Commission de Régulation de l'Énergie : AREHN « *Depuis le 1^{er} juillet 2011, et pour une durée de 15 ans, l'ARENH permet aux fournisseurs alternatifs d'accéder, à un prix régulé, à l'électricité produite par les centrales nucléaires historiques d'EDF en service à la date de promulgation de la loi NOME. Les volumes d'ARENH souscrits par les fournisseurs alternatifs ne peuvent excéder 100 TWh sur une année, soit environ 25 % de la production du parc nucléaire historique. Afin d'assurer une juste rémunération à EDF, le prix doit être représentatif des conditions économiques de production de l'électricité de ses centrales nucléaires historiques sur la durée du dispositif. Initialement fixé à 40 €/MWh au 1^{er} juillet 2011, en cohérence avec le tarif réglementé transitoire d'ajustement du marché (TaRTAM) en vigueur au 31 décembre 2010, ce prix s'élève depuis le 1^{er} janvier 2012 à 42 €/MWh* ».

plafond accordé dans ce cadre a d'ailleurs été largement dépassé pour faire profiter davantage aux nouveaux concurrents d'une énergie quasi-gratuite aux dépens des consommateurs français et au profit de la spéculation mondiale. C'est par exemple le fonctionnement de l'ARENH qui a conduit récemment à une situation invraisemblable, où EDF s'est vu assigné en justice pour ne pas avoir honoré ses obligations envers Total et Total Direct Énergie : les deux sociétés ont contraint EDF à lui rembourser la différence entre le prix du marché – inférieur pendant la crise du covid-19 – et celui fixé par l'ARENH.

La question de l'emploi et de la qualité de service.

La dérégulation du secteur de l'énergie a également de lourdes conséquences sur l'emploi et le niveau de service apporté par les nouvelles entreprises du secteur. L'industrie nucléaire notamment, a connu une transformation sans précédent de sa main d'œuvre : le recours massif à la sous-traitance a favorisé un phénomène de déqualification et de disparition des compétences techniques, tandis qu'EDF a privilégié un recentrage sur un niveau d'emploi de maîtrise et d'encadrement. La qualité de l'emploi dans les nouvelles entreprises issues de la déréglementation a en ce sens fortement diminué : de la sorte, « *la privatisation peut également être à l'origine de la création d'emplois au sein des nouveaux arrivés sur le marché, mais il s'agit souvent d'emplois dits « flexibles » et caractérisés par un recours accru au temps partiel, au travail intérimaire et aux emplois indépendants*⁽⁵⁾ » mesure l'étude de l'EPSU. Ce constat est renforcé par une étude de la commission européenne publiée en 2007 ⁽⁶⁾, qui analysait ainsi le bilan des premiers volets de la dérégulation européenne en matière d'emploi : le secteur – électricité et gaz à l'échelle européenne - avait semble-t-il perdu près de 250 000 emplois dans la décennie 1995 – 2005. Si toutes ces pertes n'étaient pas directement imputables à la libéralisation, la question du maintien des compétences et du savoir-faire se pose à l'aune de tels chiffres. La Commission Européenne appuyait cette crainte en précisant à cette époque que l'augmentation de la sous-traitance avait participé en grande partie à la réduction du niveau d'emploi dans cette phase.

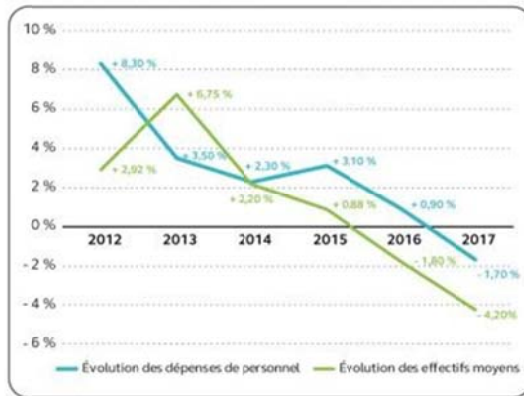
En France, la Cour des Comptes a ainsi démontré le caractère dégressif de la politique salariale chez EDF. La réduction du nombre des emplois au sein du groupe a largement contribué à « la perte de compétence » révélée par

(5) Vera Wegmann PSIRU, Université de Greenwich Juillet 2019 ? « Miser sur le secteur public pour un système énergétique décarboné, abordable et démocratique en Europe : L'échec de la libéralisation de l'énergie », EPSU.

(6) The impact of the opening of electricity and gas markets on employment in the EU-27, and of key EU directives in the field of energy Summary report C3126 / March 2007.

le rapport Folz à propos de l'échec de Flamanville. **Les phénomènes de « stop and go » de la politique salariale chez EDF ont traduit les errements stratégiques entre investissements et plan d'économies depuis plus d'une décennie.** L'arrêt de la construction de nouvelles centrales nucléaires a également participé à ce résultat. Les entreprises ont ainsi engagé une transformation du type d'emploi, auparavant des agents statutaires formés et recrutés sur concours, vers aujourd'hui une salarisation plus compétitive qui diminue fortement les compétences des agents.

Graphique n° 1 : évolution des dépenses de personnel et des effectifs moyens annuels (en %)



Source : Cour des comptes, d'après données EDF

Note : en 2013, le périmètre des effectifs a été élargi avec la prise en compte des apprentis. À périmètre inchangé, les effectifs de 2013 s'élevaient à 65 777 soit + 1474 par rapport à 2012 (+ 2,3 %).

La baisse des niveaux de qualification et d'emplois dans les nouvelles entreprises, la commercialisation progressive de l'activité des fournisseurs et producteurs historiques d'énergie en France, sont autant d'éléments qui ont conduit à une baisse de la qualité de service fournie. De nombreux exemples illustrent cette tendance : la fermeture des accueils des centre GDF en 2000, la fermeture de la totalité des 90 accueils physiques EDF entre 2016 et 2019, la délocalisation partielle des centres d'appel d'ENGIE au Portugal, au Maroc et à l'île Maurice et la délégation de 80 % de l'activité « relation client » à des sous-traitants, etc.

Ces méthodes de réduction des coûts du service se sont accompagnées de pratiques commerciales agressives, avec l'arrivée notamment au sein du groupe ENGIE de « dirigeants VRP ». Dans son rapport annuel en 2018, le médiateur national de l'énergie dénonçait une forte

augmentation des pratiques commerciales agressives et frauduleuses dans le démarchage auprès des clients. Il constatait en ce sens un nombre de litiges en forte augmentation, 17 000 en 2018. Ces dérives pouvant être imputées à l'ouverture à la concurrence, qui s'est accompagnée par un développement des mauvaises pratiques.

L'augmentation de la concurrence et la multiplication des offres n'ont pas été génératrices d'une amélioration de la qualité de service. Pour preuve : « en 2018, une trentaine de fournisseurs d'électricité et de gaz naturel ont été recensés sur le segment résidentiel » soulignait le Médiateur de l'Energie en 2019, alors que parallèlement le nombre d'incidents commerciaux ont augmenté : 61 % des Français déclaraient en 2019 avoir été sollicités par démarchage abusif d'après le baromètre de l'énergie, pour souscrire à une offre commerciale⁽⁷⁾. Un grand nombre de manœuvres ont été signalés, tels que la vente forcée, la publicité mensongère – notamment concernant les prix – et la multiplication des offres fantômes. Les entreprises ENGIE et ENI ont d'ailleurs été condamnées à ce titre.

III. – L'énergie, un bien commun insoluble dans le marché

Construire un service public de production

Face aux dérives de la dérégulation du secteur de l'énergie, il convient de s'interroger sur le modèle le plus adapté à construire. L'énergie ne se stock pas (encore), elle nécessite donc des infrastructures capables de répondre à chaque instant à tous les besoins. Sa nature de « *bien collectif* » - elle produit des externalités dont les coûts ne peuvent être assurés que par la puissance publique ; elle engendre des rendements d'échelle croissants – justifie donc que la production et la distribution soit unifiée. Le retour à un monopole public géré démocratiquement, fait aujourd'hui un plus grand consensus, et tend à invalider les théories favorables à la concurrence sur les marchés de l'énergie. D'autant plus que les faits rejoignent la « raison économique », qui observe deux processus : 1° la croissance de la concentration des acteurs sur ce marché ; et 2° l'augmentation des coûts d'entrée, infirmant pour les plus libéraux la possibilité d'avoir des monopoles contestables. **La libéralisation du marché de l'énergie Français n'est venue substituer à une rente encadrée de monopole, qu'une rente dérégulée d'oligopole.**

Pourtant, malgré ce constant objectif, la volonté « dérégulatrice » ne s'amenuise pas. **Le projet « Hercule » annoncé le 20 juin 2019, prépare la segmentation du groupe EDF en deux nouvelles structures.** Selon les

(7) Le médiateur national de l'énergie « Rapport d'activité » 2018.

informations liminaires, l'entreprise historique se diviserait d'une part au sein d'une entité « bleue » qui concentrerait la production nucléaire et thermique, détenue à 100 % par l'État. D'autre part, une entreprise « verte » réunirait les sociétés de réseaux Enedis, EDF Renouvelables, Dalkia, EDF en Outre-mer et en Corse, et différentes activités transversales dont la direction commerciale. Cette société « verte » pourrait voir son capital ouvert jusqu'à 35 %. Cette distinction concentrerait l'ensemble des investissements lourds d'infrastructures sur l'entreprise portée par l'État tandis que l'autre entité développerait l'ensemble des activités rentables et en croissance. **Le projet « Mimosa » annoncé le 30 juillet 2020, est venu entériner auparavant la volonté d'affaiblir l'énergie publique avec un plan d'économies chez EDF estimé de 2 à 3 milliards d'euros sur les deux prochaines années.**

L'avenir de la production énergétique Française, apparaît avec ce projet grandement affaibli. Une telle restructuration menace l'emploi, la recherche énergétique, et la capacité de notre pays à pérenniser un secteur d'avenir face au défi climatique. **Malgré l'augmentation de la fréquence des phénomènes de crises (économiques, sanitaires, climatiques), la loi du marché demeure la règle,** et ce même après la crise du coronavirus.

La dérégulation du marché de l'énergie a considérablement affaibli notre capacité souveraine à affronter les exigences de production dans l'avenir. La gestion commune et unique de l'énergie permettrait pourtant, de répondre plus efficacement aux besoins structurels de notre société. Le régime de propriété des réseaux de production et de distribution est un des éléments les plus fondamentaux, puisqu'il permet de garantir une cohérence technique des infrastructures et de leur amélioration. La volonté collective d'acheminer la production énergétique vers une « décarbonisation » massive ne peut s'effectuer sans un cadre organisé et souverain.

Des investissements publics pour une énergie d'avenir

Des années de privatisation et de dérégulation ont également conduit à la réduction drastique des investissements productifs et des investissements de recherche.

Comment affronter aujourd'hui la question des déchets de la filière nucléaire sans recherche fondamentale ? L'épisode désastreux de l'abandon du projet « Astrid » en 2019 - projet du CEA qui devait porter une recherche sur une nouvelle génération de réacteurs et de surgénérateurs capables de réutiliser les déchets du plutonium notamment – rappelle la responsabilité de l'État dans ce dossier. Ce dernier ayant abandonné le projet en privant la

dernière programmation pluriannuelle de l'énergie des moyens financiers nécessaires.

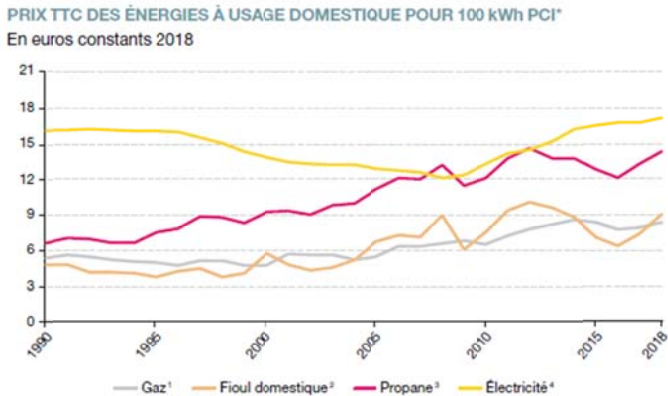
Face à la précarité énergétique qui frappe près de 12 millions de foyer en France, et les près de 5 millions de passoirs énergétique il apparaît nécessaire de se doter d'un outil pluriel, démocratique et efficace pour assurer une transition énergétique d'ambition. Comment porter cette ambition avec des acteurs atomisés soumis à une logique comptable ? Pour y répondre, il est nécessaire de construire un service public de l'efficacité et de la performance énergétique. Seuls 4 milliards d'euros sont actuellement mobilisés pour la rénovation thermique des bâtiments, alors qu'il en faudrait 11 milliards selon l'institut de l'économie pour le climat. Une situation d'autant plus insatisfaisante, que les acteurs privés multiplient les offres commerciales agressives, et que le « maquis » des subventions publiques est souvent complexe et illisible. Dans ce cadre, les entreprises nationales de l'énergie devraient gérer un service commun de performance énergétique maître d'œuvre sur ces domaines.

La question des énergies renouvelables n'est pas épargnée par le sujet. Si la filière a profité du mécanisme de contractualisation par l'État qui permettait de subventionner son développement, les moyens matériels manquent aujourd'hui pour atteindre une excellence en matière de recherche et d'infrastructures. C'est par exemple le cas pour la filière biogaz. Alors qu'elle pourrait représenter une piste d'avenir pour la filière gazière – notamment en recyclant les déchets agricoles, urbains par exemple, ou investissant sur la question de l'hydrogène – l'État a préféré déstructurer l'appareil productif au lieu de faire le choix de l'investissement.

Réformer la fiscalité pour un droit à l'énergie pour tous

La baisse de la qualité de service est aussi à appréhender dans la question du prix et du droit d'accès à l'énergie. Objectif affiché par la politique européenne et nationale depuis le milieu des 1990, la baisse du prix de l'énergie n'a pourtant pas été un succès franc et constant. Le prix de l'énergie domestique est globalement en hausse depuis le début des années 2010 – toutes sources d'énergies confondues. **Le prix de l'électricité a quant à lui augmenté de près de 40 % en dix ans. Cette tendance contraste avec la décennie précédente, et démontre le caractère relativement volatile des prix de l'énergie et ce pour deux raisons principales. D'une part, en abandonnant cette question au marché, la France s'est privée d'un instrument pour agir contre la précarité et le progrès social. D'autre**

part, la France a fait le choix d'une fiscalité non solidaire qui tend aujourd'hui à pénaliser les ménages les moins riches.



* PCI : pouvoir calorifique inférieur (voir définitions).

¹ Enquête transparence des prix du gaz et de l'électricité à partir de 2007, indice du prix à la consommation du gaz naturel de 1990 à 2006.

² Fioul domestique, pour une livraison de 2 000 à 5 000 litres.

³ Propane en citerne.

⁴ Enquête transparence des prix du gaz et de l'électricité à partir de 2007, indice du prix à la consommation de l'électricité de 1990 à 2006.

Champ : France métropolitaine.

Sources : SDES ; DGEC ; Insee

Si la construction des prix demeure complexe – le rapport de l'EPSU de 2019 met en lumière l'incapacité des études économiques à s'accorder sur un réel impact de la libéralisation sur la baisse des prix – nombreuses études démontrent la nécessité d'un secteur public pour réduire la facture énergétique finale : « la Commission européenne souligne elle-même qu'en 2014, les ménages aux revenus les plus faibles dans l'UE ont consacré près de 9 % de leurs dépenses totales à l'énergie, soit une hausse de 50 % par rapport à dix ans plus tôt ». L'Insee, note à ce titre en 2019 que « entre 2009 et 2016, les prix de l'électricité augmentent plus rapidement que l'inflation ⁽⁸⁾ ». En 2017, les ménages ont dépensé en moyenne 1 519 € en énergie pour leur logement, dont 895 € en électricité, 337 € en gaz naturel, 187 € en produits pétroliers, 57 € en chaleur distribuée par réseau et 43 € en bois. **Ces augmentations sont dues en partie à l'inflation des tarifs réglementés.**

La fiscalité tient aussi une part importante dans ce processus : **depuis 2011, la part des taxes dans la consommation énergétique domestique a**

(8) INSEE Première n°1746. Les dépenses des Français en électricité depuis 1960. 4 avril 2019.

quasiment doublé ⁽⁹⁾ La part de « couverture des coûts » de production reste relativement faible dans le coût final pour les ménages ; la fiscalité se surajoute au prix final plus qu'elle ne finance les investissements. La CSPE par exemple, représente depuis 2017 une charge financière pour les ménages qui ne sert plus la transition énergétique. **Cette taxation injuste est complétée par la TVA, à hauteur de 20 % sur la consommation d'énergie**, alors que l'on devrait la considérer comme un bien de première nécessité. Une baisse au taux de 5,5 % représenterait en moyenne un gain de pouvoir d'achat de 100 euros par an des ménages.

*

* *

Pour un service public solidaire et la reconnaissance de l'énergie comme bien commun

Alors que limiter nos émissions de gaz à effet de serre (GES), et plus largement notre empreinte environnementale apparaissent comme des nécessités, nous devons dès à présent reconstruire un service public efficace de l'énergie. Ce nouveau service public doit répondre à un besoin de pilotage national cohérent et aux enjeux d'une transition juste. Lui seul permettra de répondre aux objectifs que s'est fixée la France.

L'article 1 propose en ce sens, de revenir sur les errements des politiques de libéralisation des services et entreprises de l'énergie en France et en Europe. Il invite le Gouvernement à engager la réorganisation et la nationalisation de l'appareil productif, des grandes entreprises historiques aux nouveaux entrants, autour d'un grand service public unifié de l'énergie, qui intègre également un domaine autour de la « performance énergétique », pour lutter contre les passoirs thermiques en particulier.

Ce service public permettra également d'aménager notre production et notre distribution électrique avec les territoires. Il privilégiera un service national et refusera le développement de toute gestion territorialisée de l'énergie. Un grand plan d'organisation pourra être porté, pour contrer les disparités en matière de production d'énergie, et les logiques inégales aujourd'hui à l'œuvre dans l'implantation des énergies renouvelables.

Ce service public garantira enfin, le statut de « bien commun » de l'énergie, pendant d'un droit à l'énergie, considéré comme un droit

(9) « Les chiffres clefs de l'énergie », Edition 2019, Commissariat général au développement durable.

inaliénable, indispensable pour assurer à tous des conditions dignes d'existence.

L'article 2, revient sur la nécessité de donner à ce nouveau service public de l'énergie une dimension démocratique dans sa gestion et solidaire dans son accès. Il propose de réunir une grande conférence salariale commune de l'énergie, et d'inclure les collectivités locales pour définir les modalités d'orientation et de développement du secteur en France. Il propose enfin de donner un caractère solidaire à l'énergie en France, en consacrant un véritable droit d'accès, avec une baisse de coût direct pour les ménages en particulier.

PROPOSITION DE RÉOLUTION

Article 1^{er}

- ① L'Assemblée nationale,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 136 du Règlement de l'Assemblée nationale,
- ④ Vu les articles 1^{er} à 6 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution,
- ⑤ Considérant le caractère urgent d'organiser un nouveau plan stratégique de développement de notre secteur énergétique ;
- ⑥ Considérant les erreurs aux conséquences graves qu'impliquent la libéralisation du secteur de l'électricité et du gaz ;
- ⑦ Considérant le risque de précarité énergétique qui touche en France près de 12 millions de personnes ;
- ⑧ Invite le Gouvernement à inscrire le caractère commun de l'énergie et sa gestion publique dans la loi. Une politique industrielle cohérente et ambitieuse nécessite des investissements portés par la collectivité. La nécessité de reconstruire un outil productif commun est la seule réponse capable de « décarboner » l'économie nationale et d'assurer notre souveraineté énergétique ;
- ⑨ Invite le Gouvernement à produire un rapport sur l'évaluation de la privatisation des entreprises publiques, et sur les conséquences de la dérégulation du secteur de l'énergie depuis 1996. Ce rapport sera confié à un comité réunissant des organismes publics du secteur de l'énergie en France, les organisations syndicales représentatives du secteur, les collectivités locales et pourra associer le Conseil économique, social et environnemental ;
- ⑩ Invite le Gouvernement à mettre en place un plan stratégique de réorganisation et de nationalisation des entreprises EDF, ENGIE, leurs filiales, ainsi que tous les opérateurs producteurs ou distributeurs en France (CNR, charbonnage, stockage du gaz ; etc.) et la transformation de ces entreprises pour acquérir le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). La distribution de l'énergie devra faire appel à un réseau national qui encourage la péréquation entre les territoires ;

- ⑪ Invite le Gouvernement à préparer, au sein de ce nouvel EPIC, la création d'un grand service public de la performance énergétique, regroupant les acteurs publics existants, afin d'engager la rénovation thermique de l'ensemble du parc privé, social et des bâtiments publics, mais aussi capable de concentrer l'ensemble de la recherche fondamentale sur l'amélioration de l'efficacité énergétique ;
- ⑫ Invite le Gouvernement à proposer à l'échelle de l'Union européenne un nouveau cadre de production et de distribution énergétique qui puisse s'affranchir du cloisonnement. Ce cadre aurait pour socle une réunification des moyens logistiques de distribution, de production, de stockage, de recherche et de services, afin de sortir de la seule logique concurrentielle ;
- ⑬ Invite le Gouvernement à demander l'abandon immédiat de tous les projets de désintégration et avant tout économiques tant chez EDF (Mimosa et Hercule) que chez ENGIE, en sa qualité d'actionnaire majoritaire à EDF ou minoritaire chez ENGIE, afin de ne pas affaiblir davantage la capacité de transformation des entreprises de l'énergie.

Article 2

- ① L'Assemblée nationale,
- ② Se prononce en faveur de la mise en place d'une grande consultation des salariés de l'énergie sur leur travail et les modalités de gestion de l'outil productif français. Cette consultation ferait l'objet d'un rapport qui préfigure un statut public de l'énergie et de quelle manière pourrait s'organiser un nouvel outil de production national ;
- ③ Invite à organiser une refonte des modalités de gestion des entreprises publiques de l'énergie autour d'une démocratisation des processus de décisions, associant les salariés, les organisations syndicales représentatives, les collectivités locales, les élus et les citoyens ;
- ④ Invite à repenser le droit du travail des salariés de l'énergie. Les missions de service public définies doivent générer des garanties sociales de haut niveau pour tous les salariés qui contribuent à l'exercice des activités de service public, quelles que soient leurs entreprises d'appartenance. La mise en place d'un statut national des personnels de l'énergie serait une réponse adaptée et à la hauteur des enjeux en termes de garanties collectives ;
- ⑤ Invite le Gouvernement, après une grande consultation nationale avec les salariés, les organisations syndicales représentatives, à définir un plan

stratégique d'investissement dans la recherche et le développement des énergies. Ce plan devrait formuler des orientations et mesures pour soutenir la recherche fondamentale dans les énergies nucléaires et renouvelables, pour soutenir l'effort de modernisation des technologies de production et de distribution, afin de garantir la souveraineté nationale en la matière pour les prochaines décennies ;

- ⑥ Appelle à réfléchir à la mise en place de véritables conditions d'accès démocratiques à l'énergie et d'un véritable « droit à l'énergie », considérant l'énergie comme un bien de première nécessité et invite à l'abaissement du taux de TVA de l'énergie domestique à 5,5 %, aujourd'hui fixé à 20 % et la suppression de la CSPE. La question du prix de l'énergie pourrait également l'objet d'une grande consultation nationale avec les acteurs concernés, afin de rétablir une justice dans l'établissement des tarifs. Une réflexion pourra être portée sur l'opportunité de mettre en place une tranche d'impôt supplémentaire ou une contribution exceptionnelle sur les hauts revenus qui finance la transition énergétique. Elle considère enfin comme nécessaire la mise en place d'un droit ferme qui empêche la multiplication des coupures d'électricité des particuliers afin de lutter contre la précarité.

