LA DÉRÉGULATION DU MARCHÉ EUROPÉEN DE L'ÉLECTRICITE

Bilan et perspectives

MICHEL VAKALOULIS

Université Paris VIII/CRESPPA - CNRS

FO-CADRES

Octobre 2022

Publication FO-CADRES réalisée dans le cadre d'une convention entre l'IRES et la Confédération FO

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS**.....3**

Chapitre I. Dans les coulisses de la dérégulation**.....5**

1. L'électricité, une marchandise sui generis
2. La libéralisation, un principe sanctuarisé
3. Une dépossession consentie
4. La Commission européenne en première ligne

Chapitre II. La concurrence entre promesses et désillusions**.....20**

1. Le service public à la française
2. A l'épreuve du marché
3. Sur les rails néo-libéraux
4. Un New deal énergétique ?
5. La loi NOME, une usine à gaz kafkaïenne

Chapitre III. Le système électrique en mouvement**.....49**

1. Production et consommation d'électricité
1. Mix énergétique en France et en Allemagne
2. Péril en la demeure
3. Gérer la pénurie électrique
4. Entre priorités et renoncements
5. Une concurrence artificielle et faussée
6. De l'électricité bon marché au bon marché de l'électricité
7. Le marché européen de l'énergie à la dérive

Chapitre IV. Les énergies renouvelables entre leurre et réalité.....72

1. EnR, une appellation incontrôlée ?
2. Des énergies « vertes » ?
3. Le piège de l'intermittence
4. La dépendance revisitée
5. Moderniser le réseau électrique
6. Des énergies subventionnées

Chapitre V. Les salariés d'EDF face à la libéralisation.....83

1. La grande transformation des IEG
2. La fin du modèle intégré
3. L'entrée dans un monde incertain
4. Les identités professionnelles en mouvement
5. Quête de performance et réformes structurelles
6. La perception de la concurrence
7. La transformation digitale entre menaces et opportunités
8. Une inquiétude sans filtres

En guise de conclusion.....104

Notice bio-bibliographique sur l'auteur.....109

Avant-propos

Nous présentons dans cette l'étude sociologique des matériaux informés de synthèse sur les processus de « libéralisation » du marché européen de l'électricité et leurs effets profonds et durables sur le fonctionnement dans nos sociétés modernes. Cette analyse ne porte pas seulement sur les conséquences pratiques de l'ouverture à la concurrence mais s'interroge sur les fondements de cette politique qui déstabilise le service de l'électricité en France et change la donne dans la construction d'une Europe électrique intégrée.

L'Union européenne a joué un rôle primordial dans la « libéralisation » du marché de l'électricité. De la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), fondée sur le traité de Paris en 1951, jusqu'au Pacte vert pour l'Europe proposé par la Commission en décembre 2019 afin de rendre l'Europe « climatiquement neutre » à l'horizon de 2050, la politique énergétique est une des composantes originelles de la construction européenne. L'ouverture à la concurrence de l'électricité (et du gaz) s'est réalisée par étapes, à travers des directives adoptées par le Parlement européen et transposées dans le droit national de chaque pays membre.

Il est significatif, par exemple, que la suppression des monopoles nationaux en électricité, dans les pays où ils existaient, annule également les limitations d'intervention des opérateurs historiques dans leur propre périmètre liée à la fourniture d'énergie et rend possible une diversification de l'offre de services annexes. En même temps, cette suppression en France prend la forme d'une déverticalisation institutionnelle de l'opérateur historique (ouverture du capital,

scission entre EDF et GDF, séparation du distributeur et du commercialisateur, filialisation du transport d'électricité RTE, etc.) est partie prenante d'un mouvement de concentration capitalistique à un niveau supra-national, avec la création d'oligopoles européens qui dominent les marchés de l'électricité. Loin d'être terminé, ce mouvement est toujours actif comme l'illustrent les absorptions et les fusions-acquisitions d'entreprises qui se déroulent sous nos yeux.

Pour mener à bien l'enquête, le dispositif empirique comporte deux types de matériaux. D'une part, l'analyse documentaire de publications liées aux différentes dimensions de l'objet de l'étude : cadre juridique et politique de la libéralisation, impact sur la structuration de l'offre et les logiques de commercialisation, effets sur la clientèle, impact sur les réformes internes à EDF Commerce. Cette documentation est assez vaste et couvre différents supports de publication : ouvrages, articles scientifiques, documents audio-visuels, sites internet dédiés, etc.

D'autre part, la réalisation d'un volet de onze entretiens semi-directifs avec des responsables syndicaux de la FNEM-FO, des dirigeants d'entreprise d'électricité et d'institutions de régulation, des représentants d'associations d'élus territoriaux. Ces entretiens ont été réalisés, en fonction des agendas chargés des personnes pressenties, entre avril 2021 et janvier 2022. Enfin, cette enquête s'inscrit dans le cadre d'une convention IRES/FO et a bénéficié à toutes les étapes de son déroulement du soutien et de l'accompagnement d'Eric Pérès, secrétaire général de FO-Cadres. Nous tenons également à exprimer ici notre profond respect et notre gratitude à l'égard de toutes les personnes ayant contribué, directement ou indirectement, à la réalisation du présent ouvrage. Du reste, toutes les opinions développées, les omissions ou les erreurs n'engagent que l'auteur.

Chapitre I
Dans les coulisses de la dérégulation

L'électricité, une marchandise sui generis

L'électricité est un produit de première nécessité qui joue un rôle prépondérant dans tous les secteurs d'activité des sociétés modernes. Ses utilisations domestiques, urbaines ou industrielles permettent de s'éclairer, de se chauffer, d'accéder aux informations et aux différents outils de communication. Sa consommation est tellement envahissante qu'elle se confond avec les façons ordinaires de vivre et d'agir. Son utilité est « évidente », « banale », « inconsciente » à tel point qu'on finit par oublier son existence même. On vit avec, mais on n'y pense guère, hormis en cas de manque ou de coupure. Autant dire que l'électricité reste une des épines dorsales de nos sociétés développées et du système des relations internationales, surtout à une période marquée par l'interférence de la révolution numérique et technologique et de la lutte contre le changement climatique. Une énergie indispensable et non substituable pour de nombreux usages.

En même temps, l'électricité est un précieux bien économique[1]. Elle constitue aussi bien une dépense contrainte qui simplifie et facilite la vie quotidienne des ménages qu'une ressource stratégique du développement de l'industrie. Sa production présuppose d'importants investissements à partir de différentes technologies tandis que sa commercialisation repose sur une grande infrastructure de transport et de distribution. En fait, il s'agit d'une énergie

1. Cf. Olivier Frachon, Michel Vakaloulis, *Le droit à l'énergie*, Paris, Éditions Syllepse, 2002.

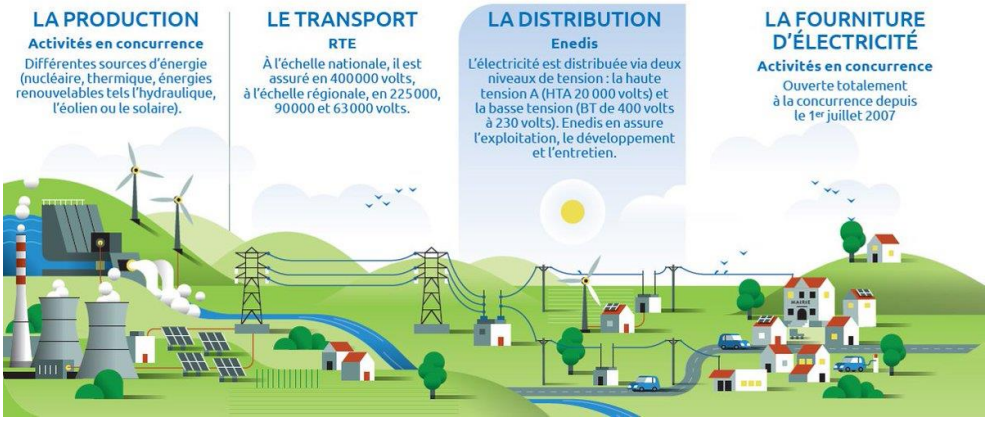
secondaire qui n'est pas directement disponible dans la nature mais obtenue par la transformation d'une variété de sources énergétiques primaires (pétrole brut, charbon, gaz, rayonnement solaire, vent, etc.). En ce sens, elle constitue un vecteur énergétique flexible.

Au vu de ses caractéristiques techniques, l'électricité est une marchandise difficile à stocker à grande échelle. Il faut produire le courant que l'on consomme et consommer ce que l'on produit à chaque instant. Et comme son utilisation varie fortement au cours de la journée et de l'année, il est indispensable de procéder à des ajustements afin de garantir un équilibre permanent entre production et consommation d'électricité. Vendue via un réseau interconnecté à l'échelle européenne, l'électricité est relativement coûteuse à transporter sur de longues distances. Son acheminement s'effectue à travers un réseau de lignes à haute tension (HT) et à très haute tension (THT) depuis les centrales de production vers les points de connexion avec des réseaux de distribution (ou vers les gros consommateurs directement raccordés au réseau de transport). En tant que monopole naturel régulé, la gestion du transport d'électricité est assurée par RTE dont la mission fondamentale est de garantir à chaque instant un accès équitable au réseau d'électricité à l'ensemble des acteurs du marché.

Quant aux réseaux publics de distribution, qui sont la propriété des communes et gérés par des gestionnaires de réseau de distribution (GRD, dont Enedis qui dessert 95 % du territoire métropolitain continental), leur rôle consiste à acheminer l'électricité depuis les points de connexion avec le réseau de transport jusqu'aux sites de consommation finale. Le transport et la distribution d'électricité sont des activités régulées, conformément à la réglementation européenne en vigueur depuis la fin des années 1990. Ces activités sont rémunérées par le tarif d'utilisation des réseaux publics

d'électricité (TURPE) qui est fixé par la Commission de régulation de l'énergie (CRE). Enfin, la commercialisation de l'électricité est une activité, ouverte à la concurrence pour l'ensemble des clients depuis le 1er juillet 2007, qui consiste à vendre de l'électricité et des services énergétiques aux consommateurs finals.

Figure 1. Les quatre segments de la chaîne verticale de l'industrie électrique



(Source : Enedis)

La libéralisation, un principe sanctuarisé

Contrairement à l'idée reçue, la libéralisation ne signifie ni dérégulation ni simplification du fonctionnement du système économique. Par-delà le mythe fondateur de la « concurrence libre et non faussée », censée faire baisser les prix pour les consommateurs, elle s'appuie sur une succession d'arrangements institutionnels et de modes de coordination susceptibles de lever les obstacles qui empêchent le succès « spontané » du marché. Comme l'affirme Jean-François Carenco :

> Dans la situation de monopole, on n'a pas besoin de régulation. Mais à partir du moment où il y a une ouverture à la concurrence, où les acteurs se multiplient et ont des

intérêts divergents et où l'on considère que le pouvoir exécutif ne peut pas être complètement vertical ni tout savoir, la régulation est nécessaire ».

(Entretien avec Jean-François Carenco, président de la Commission de régulation de l'énergie [2017-202]), réalisé par l'auteur)

Il en résulte une intense activité normative qui se ramifie et se diversifie tout en devenant de plus en plus contraignante dans ses effets prescriptifs. L'interventionnisme de la soi-disant « déréglementation » engendre un nouveau cadre réglementaire qui finit par rigidifier les règles du jeu et complexifier le dispositif de régulation d'ensemble.

Dès le début des années 1990, le vent de la libéralisation s'est emparé des industries de réseaux (télécommunications, transport ferroviaire, aéronautique, etc.). Le projet est radical puisqu'il vise à se débarrasser des monopoles publics, assimilés sommairement à autant de freins à l'innovation et à la compétitivité globale. Désormais, c'est le marché-providence qui se place au centre de la modernisation économique[2]. Les motifs de justification évoqués sont toujours les mêmes, sans égards pour les spécificités du produit ou du service offert. Selon le schéma d'action et d'interprétation dominant, il est attendu que l'ouverture à la concurrence contribue à améliorer la qualité des biens et des services, à élargir les choix des consommateurs, à encourager l'innovation et l'esprit d'entreprise. Sans oublier les promesses récurrentes de la « concurrence loyale et non entravée » à offrir des tarifs plus intéressants que le marché régulé à tous les usagers, désormais rebaptisés « clients ». Bref, des promesses alléchantes tous azimuts, des solutions vertueuses dans l'intérêt de tous.

2. « Les services publics qui ont été déréglementés ont la particularité d'être des services publics en réseaux gérés, au moins pour la France, par des entreprises publiques. Ces réseaux sont des "monopoles naturels" ou des "monopoles de fait" et ne peuvent être, en général, aisément dupliqués sauf à des coûts prohibitifs pour la collectivité et au prix d'un gaspillage collectif. » (Jacky Chorin, « Europe, marché intérieur et services publics. Des principes à la réalité », *Revue de l'IRES*, n° 43, 2003/3)

Par un effet de mimétisme, ces croyances économiques et stratégiques étaient partagées par l'ensemble des acteurs du marché, y compris par les états-majors des opérateurs historiques qui se sont aussitôt engouffrés dans le créneau de la dérégulation. L'idée directrice était d'appliquer partout les mêmes principes concurrentiels, indistinctement des secteurs libéralisés, en séparant notamment les activités d'infrastructure, assimilées à un monopole naturel, et les activités de production et de commercialisation, quant à elles soumises à la libre concurrence.

Les offensives de la déréglementation procèdent d'un intense foisonnement législatif dont les conséquences sont d'autant plus difficiles à évaluer qu'elles induisent des déstabilisations en chaine sur le moyen et le long terme. Comment expliquer un tel bouleversement ? Il y a d'abord un contexte historique structurant marqué par la prégnance du néolibéralisme, la chute du mur de Berlin et l'épuisement du modèle social-démocrate de « compromis social ». Ces trois aspects de la période interfèrent sans cesse et s'alimentent réciproquement. La victoire de Margaret Thatcher qui mène les conservateurs au pouvoir en 1979 et reste à la fonction de Premier ministre du Royaume-Uni jusqu'en 1990, puis l'élection pour deux mandats successifs de Ronald Reagan à la présidente des États-Unis (1981-1989) inaugurent l'ère de la mondialisation néolibérale.

Cette percée spectaculaire consacre un projet hégémonique, indissociablement idéologique et politique, qui consiste à désengager l'Etat de la gestion directe de l'activité économique et à créer un cadre légal favorable au marché. Il s'agit de remplacer l'Etat-providence par le Marché-providence, les politiques régulationnistes des Trente Glorieuses par la philosophie spontanée

du milieu des affaires financiarisées (*free-marketeers*[3]), le réformisme keynésien par l'institution de l'insécurité sociale considérée comme stimulant *par excellence* de la performance économique. L'effondrement des régimes des pays de l'Est et l'épuisement historique et programmatique de la social-démocratie, incapable de répondre aux exigences démocratiques et aux demandes économiques de la population, complètent le tableau et finissent par donner l'impression que la suprématie du paradigme néolibéral à l'échelle globale est assurée pour longtemps. Les théories de la « fin de l'histoire »[4] sont la projection eschatologique de cette vision triomphante du monde.

Une nouvelle orthodoxie

La montée en puissance des orientations néo-libérales en Europe, impulsées et coordonnées par la gouvernance bruxelloise, marque un tournant majeur dans l'intégration communautaire. L'adoption de l'Acte unique (1986) qui vise à instaurer un espace européen sans frontières, l'achèvement du grand marché européen (dont l'échéance est fixée le 1er janvier 1993), le traité de Maastricht (1992), le passage à la monnaie unique (lancement de l'euro le 1er janvier 1999 qui sera utilisé pendant les trois premières années uniquement à des fins comptables et pour les paiements électroniques), les élargissements successifs de l'Europe constituent autant de jalons d'un mouvement de fond institutionnel qui s'empare de tous les domaines de la vie sociale.

Par contraste avec la période précédente où coexistait une diversité d'approches en matière de missions, de moyens et de statuts des services publics, la nouvelle orthodoxie de la « déréglementation » instrumentalise le

3. Libre-échangistes.
4. Cf. Francis Fukuyama, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Champs Flammarion, 1993 (première édition anglaise en 1992).

droit à la concurrence pour diminuer le rôle régulateur de l'Etat dans la production de biens collectifs et privatiser les normes sociales. Face à la supériorité supposée du marché, la privatisation des entreprises publiques s'impose comme une nécessité à la fois pour en finir avec les lenteurs et les incompétences de la « gestion administrée » et pour accélérer la mobilité et la rentabilité du capital.

Figure 2. Les étapes de l'élargissement de l'Union européenne



(Source : **Commission européenne**)

L'exemple des télécommunications est sur ce point très révélateur parce qu'il a servi de banc d'essai à la libéralisation des services publics européens. En fait, l'ouverture du marché français de la téléphonie mobile date de 1987 tandis que la décision européenne de généraliser la concurrence sur tous les services de télécommunications à compter du 1er janvier 1998 remonte en 1993. Il n'est pas

inutile de rappeler qu'à la différence de l'électricité, la libéralisation du secteur des télécommunications se déroule dans un contexte de fort progrès technique et technologique lié à la révolution des transmissions (téléphonie portable, Internet, émergence du commerce électronique, etc.). Les avantages de la concurrence, réels ou supposés, sont mis en exergue par les autorités publiques[5] et les grands opérateurs de ce secteur : fortes baisses de tarifs sur la téléphonie fixe et mobile, développement des services à l'abonné, diversification des technologies et des usages, diminution des coûts pour les entreprises, stimulation de l'innovation, création de nouveaux emplois directs ou acclimatation d'un nouveau mode de régulation à travers la création de l'Autorité de régulation des télécommunications (ART)[6].

Une dépossession consentie

La Commission européenne est le promoteur majeur d'une opération radicale d'européanisation des services publics, par-delà l'hétérogénéité des situations historiques et des enjeux sociaux et territoriaux propres à chaque pays. Cette opération d'envergure passe par la désintégration des opérateurs historiques, la banalisation de leurs statuts et de leurs missions ainsi que la remise en cause des garanties fondamentales des salariés. Et surtout, elle implique le développement de stratégies offensives tous azimuts en vue de conquérir des « parts de marché » et de profiter des opportunités de la libéralisation (ou de compenser des pertes au niveau du marché intérieur). L'engouement des grands opérateurs pour l'expansion internationale est l'un des traits marquants de cette période charnière, comme l'illustre le développement

5. Cf. Pierre Hérisson, « Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan et du groupe d'étude "Poste et télécommunications" sur le bilan de la loi n° 96-659 de réglementation des télécommunications », Sénat, 26 mars 2002.
6. L'ART, créée le 5 janvier 1997, est devenue ensuite ARCEP (Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse). Elle a servi de modèle à la création de la Commission de régulation de l'énergie, créée le 24 mars 2000.

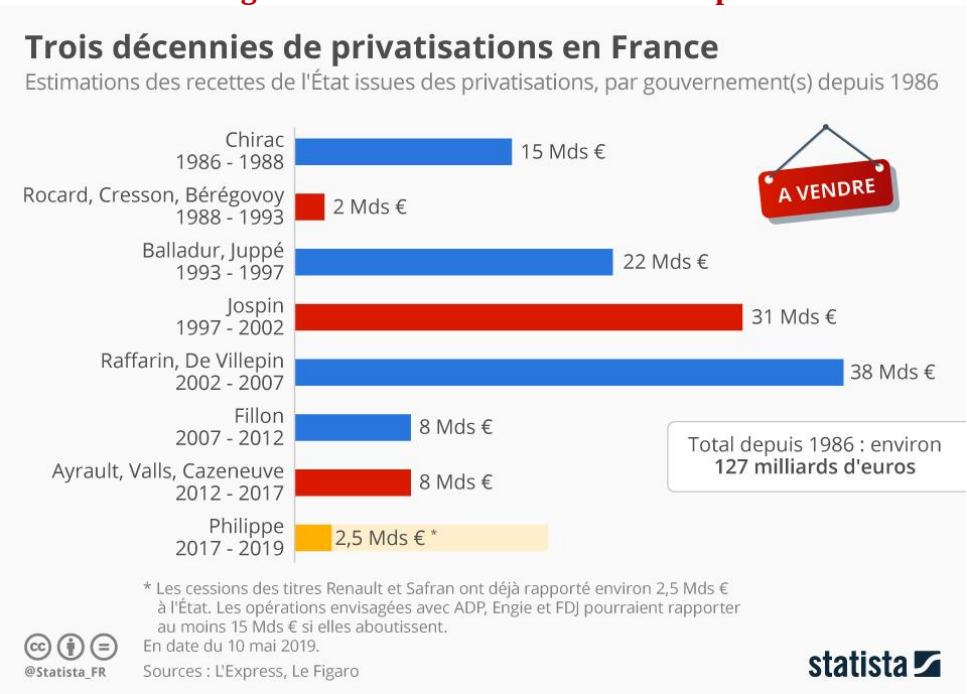
des activités d'EDF à l'étranger[7]. En parallèle, l'exigence de réciprocité dans l'ouverture à la concurrence des services publics qui s'impose pour tous les pays européens pousse à prendre les devants et à accélérer la séparation patrimoniale du réseau et de la production, ou à défaut, à s'empresser d'organiser l'accès équitable et transparent des tiers au réseau. Mais ce processus inédit de marchandisation généralisée de l'espace public ne saurait s'enraciner et s'amplifier sans la volonté, ferme et revendiquée, des dirigeants politiques européens.

Il est caractéristique de constater le revirement politique de la gauche gouvernementale dirigée par le Premier ministre Lionel Jospin (1997-2002) qui abandonne le fameux « Ni-ni » mitterrandien[8] pour se lancer dans un vaste programme de privatisations au sens large du terme. Ce programme de désengagement électoral qui frappe par sa rapidité combine notamment le changement de statut, l'ouverture de capital et de cessions partielles ou totales du capital d'entreprises publiques. Hormis la contrainte verticale exercée par la Commission dans le contexte de la libéralisation des marchés européens, d'autres considérations ont été mises en avant pour justifier cet *aggiornamento* politique en demi-teinte, notamment le besoin de répondre aux attentes de réciprocité des entreprises européennes prises dans les jeux de l'expansion internationale ou de nouer des alliances stratégiques avec d'autres partenaires afin de réduire les risques et d'optimiser le développement économique.

7. « De 1995 à 2002, dans le contexte de la restructuration et de la privatisation des systèmes électriques dans les pays du sud ("Consensus de Washington"), EDF s'est engagée dans une phase de croissance intense à l'étranger, essentiellement par des prises de participation, financées selon un principe d'enveloppe disponible. La part du chiffre d'affaires d'EDF réalisé à l'étranger est ainsi passée de 8,9 % en 1994 à près de 40 % en 2002, alors que les exportations d'électricité au cours de la même période restaient stables. » (Cour des comptes, « La stratégie internationale d'EDF », Rapport particulier, novembre 2015.

8. Ni nationalisations, ni privatisations, formule politique employée par François Mitterrand après sa réélection à la présidence de la République en 1988 qui gèle momentanément la doctrine socialiste sur l'évolution du régime de propriété du secteur public.

Figure 3. Privatisations en France depuis 1986



Convertie aux vertus de la gestion « pragmatique » et « responsable », moyennant quelques correctifs et aménagements de principe, la gauche au pouvoir achève le travail de « modernisation » de l'économie commencé par la droite libérale. Malgré son opposition à la transformation du statut de France Télécom en société anonyme à majorité d'État par la loi du 26 juillet 1996 (la loi dite « Fillon »)[9], c'est le gouvernement de Lionel Jospin qui mettra France Télécom sur le marché en cédant le tiers des actifs de l'opérateur (mise en bourse de 21 % et de 13 % du capital respectivement en octobre 1997 et en novembre 1998). De même, il ouvrira le capital de plusieurs entreprises emblématiques (Air France, Autoroutes du Sud de la France, Thomson

9. En 1996, l'opposition de gauche avait déposé une motion de censure dont le premier signataire était Laurent Fabius. Les signataires de cette motion considéraient que « le changement de statut de France Télécom conduirait cette entreprise à la privatisation au détriment des usagers, fragiliserait son avance technologique et sa capacité industrielle, compromettrait l'emploi de ses salariés et négligerait dangereusement ses missions de service public. » (Cf. Gérard Larcher, « Le bilan de la loi n° 96-660 relative à l'entreprise nationale France-Télécom », Rapport d'information de la commission des affaires économiques du Sénat, 26 mars 2002)

Multimédia, Aérospatiale, Crédit Lyonnais, CNP Assurances, etc.) en réalisant des recettes issues des privatisations qui sont estimées à 31 milliards d'euros. Ce genre de volte-face n'a pas eu de cesse de susciter des réactions contrastées, « lâcheté » et « opportunisme » pour certains, « maturation » et « responsabilisation » pour d'autres. En tout état de cause, il est symptomatique de la crise identitaire d'une gauche modernisatrice en perte de repères, de projet et de crédit politique.

L'alignement du gouvernement français sur les conclusions du sommet de Lisbonne (23-24 mars 2000) est emblématique. Réunis sous l'égide d'António Guterres, Premier ministre portugais et Président de l'Internationale socialiste, les chefs de gouvernements européens fixent clairement le cap vers l'accélération des réformes structurelles visant à supprimer les obstacles qui entravent l'« Europe compétitive » et à tirer pleinement parti des avantages de la libéralisation des marchés. Au moment où onze pays sur quinze de l'Union européenne sont dirigés par des formations politiques de centre gauche, le Conseil européen de Lisbonne entend conduire une unification globale des politiques nationales, notamment dans des domaines qui traditionnellement relèvent de la compétence des États membres et échappent ou résistent aux contraintes communautaires.

Conclusions de la Présidence du Sommet Européen de Lisbonne

« Il importe de mener rapidement les travaux nécessaires pour achever le marché intérieur dans certains secteurs et pour améliorer les résultats insuffisants dans d'autres afin de préserver les intérêts des entreprises et des consommateurs. […]

Il est en outre essentiel, pour que les entreprises puissent prospérer et travailler de manière efficace et sur un pied d'égalité dans le marché intérieur, que les règles en matière de concurrence et d'aides d'État soient équitables et appliquées de manière uniforme. Le Conseil européen demande à la Commission, au Conseil et aux États membres, eu égard à leurs compétences respectives : de définir d'ici à la fin de 2000 une stratégie pour l'élimination des entraves aux services ; d'accélérer la libéralisation dans des secteurs tels que le gaz, l'électricité, les services postaux et les transports. […]

De poursuivre leurs efforts visant à favoriser la concurrence et à réduire le niveau général des aides d'État, en mettant l'accent, non plus sur un soutien à des sociétés ou à des secteurs individuels, mais plutôt sur la poursuite d'objectifs horizontaux d'intérêt communautaire, tels que l'emploi, le développement régional, l'environnement et la formation ou la recherche. »

Ce projet ambitieux fait appel aux outils de la « nouvelle gestion publique » (*New public management*), elle-même indexée sur les techniques de la gouvernance d'entreprise dont le *benchmarking* représente l'un des principaux leviers. Une méthode ouverte de coordination (MOC), à caractère incitatif plutôt que contraignant, est inaugurée pour renforcer l'efficacité et la légitimité de la construction européenne confrontée à de nouveaux enjeux socio-économiques et institutionnels. Il s'agit d'un dispositif de pression politique exercée par les pairs qui fonctionne à l'émulation et à la surveillance multilatérale et engage les gouvernants à valoriser leurs performances nationales dans le cadre d'une gestion quantifiée par objectifs.

En ce sens, la stratégie de Lisbonne constitue une « révolution silencieuse » dont les effets différés ne se font sentir que graduellement[10]. La transition vers le nouveau modèle sera lente, inévitablement entravée par les pratiques héritées du passé et les oppositions politiques et syndicales soulevées. Les gouvernements n'ont pas toute latitude pour accélérer le mouvement de libéralisation sans tenir compte des équilibres fondamentaux de la société, mais désormais le cap est tracé.

La Commission européenne en première ligne

En mandatant la Commission européenne d'intervenir sur la structure même du marché de l'électricité, le sommet de Lisbonne lui confère non seulement la possibilité de superviser la mise en œuvre et le respect des règles de la concurrence par les États membres, domaine dans lequel elle exerce déjà des prérogatives exécutives importantes en vertu des traités, mais aussi, le pouvoir d'orientation et de proposition en matière de déréglementation. Un pouvoir redoutable compte tenu de sa vision intrinsèquement politique de la concurrence considérée comme étant l'optimum économique.

Véhiculée par les experts et les hauts fonctionnaires de Bruxelles et partagée par les élites dirigeantes européennes, cette doctrine institutionnelle intrinsèque de la Commission n'admet aucune remise en cause possible. Il n'est guère étonnant de constater que Bruxelles n'a jamais lancé une analyse évaluative globale des actes juridiques de déréglementation initiés. Le consensus autour de l'idée de concurrence est un registre discursif qui lisse les contradictions du réel et apaise les incertitudes et les inquiétudes sociales. En ce sens, il est à la fois normatif et incitatif, prescriptif et performatif.

10. Cf. Isabelle Bruno, « La stratégie de Lisbonne : une révolution silencieuse », *Savoir/Agir*, 2008/3, n° 5.

Au début des années 2000, l'affaire semble entendue : la mise en place d'un « marché intérieur sans entraves » est la voie à privilégier pour relancer l'intégration européenne qui piétine. Tout devient soluble dans le marché dont les vertus autorégulatrices se suffiraient à elles-mêmes. L'objectif est la mobilisation efficiente des ressources par une pression concurrentielle sur les prix. Dérégulation, le maitre-mot. Démantèlement des champions nationaux, dont EDF, désormais mis dans le collimateur du régulateur européen du fait même de sa position monopolistique et de son caractère intégré sur toute la chaine de valeur ajoutée (production, commercialisation, transport et distribution).

D'où l'impératif de renforcer, d'amplifier à de nouveaux secteurs et d'harmoniser les règles d'organisation de la concurrence dans les différents pays. En revanche, toute intervention directe des pouvoirs publics nationaux dans les dispositifs des marchés dérégulés est regardé avec beaucoup de suspicion, voire avec une hostilité de principe. Il est d'ailleurs important de signaler l'absence d'un socle minimal de clauses protectrices pour se défendre contre les effets pervers de la concurrence[11]. Manifestement, l'harmonisation sociale est le « hors-champ » de l'ouverture des marchés.

Dans les faits, la Commission européenne joue un rôle pivot dans la mise en agenda et la construction de politiques en faveur du projet de marché unique en Europe. Elle est la seule institution de l'Union européenne habilitée à présenter d'actes juridiques sous forme de directives, de règlements de

11. Cf. Jacky Chorin, « Europe, marché intérieur et services publics. Des principes à la réalité », *Revue de l'IRES*, n° 43, 2003/3.

décisions, d'avis ou de recommandations[12], qui sont ensuite transmises au législateur (simultanément au Conseil et au Parlement européen) dans le cadre d'une codécision. Si, de prime abord, son pouvoir décisionnaire formel est limité, son rôle de « gardienne des traités », avec la possibilité de saisir la Cour de justice de l'Union Européenne et de sanctionner les États en infraction des règles communes, et sa fonction d'organe exécutif de l'Union européenne mettant en œuvre les actes législatifs adoptés par le Parlement européen et le Conseil, lui donnent un vrai pouvoir pour peser sur les décisions.

12. Certains domaines échappent à ce monopole de l'initiative législative de la Commission, à l'instar de la politique étrangère et de la sécurité commune, de la politique monétaire, de la justice ou des affaires intérieures. En revanche, le commerce extérieur relève pour l'essentiel des compétences de la Commission qui représente l'Union européenne durant les négociations pour la conclusion d'accords avec des pays tiers ou des organisations internationales.

Chapitre II

La concurrence entre promesses et désillusions

Le service public à la française

Lors de la création de la Communauté économique européenne (CEE) par le traité de Rome du 25 mars 1957, les secteurs de l'électricité et du gaz sont en dehors de la juridiction du marché. La réglementation et l'organisation de ces services relèvent de la responsabilité exclusive des États membres. Par ailleurs, le droit communautaire stipule clairement la neutralité à l'égard du statut public ou privé des entreprises[13]. Dans les premières étapes de la construction européenne, il existe une diversité structurelle de modèles nationaux d'organisation des systèmes électriques conformément à la situation géographique, au patrimoine énergétique national, aux circonstances géopolitiques et à l'histoire des institutions politiques ou aux traditions industrielles et techniques. C'est la conjonction de tous ces facteurs qui détermine les caractéristiques essentielles du secteur de l'électricité de chaque pays[14].

Jusqu'à la fin des années 1980, l'organisation du système électrique dans la plupart des pays européens se présente de manière fragmentée et décentralisée. L'Allemagne est l'archétype de ce modèle d'industrie électrique. Elle se distingue par une pluralité de sources primaires d'approvisionnement dans son mix énergétique, avec une prépondérance du charbon (houille et surtout lignite)

13. « Le présent traité ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les États membres. » (Article 295 [ex-article 222] du Traité de Rome)
14. Cf. Jean-Paul Bouttes, François Dassa, *L'Europe de l'électricité. Une perspective historique*, Études de l'Ifri, Ifri, 2016.

dont elle était depuis longtemps le principal extracteur d'Europe continentale. Les investissements en énergie proviennent, pour l'essentiel, de conglomérats industriels suprarégionaux cherchant à intégrer leur production (RWE, E.ON, EnBW, Vattenfall…) et des fournisseurs d'énergie régionaux (*Stadtwerke*[15]) qui constituent le deuxième pilier de la politique énergétique allemande. Toutefois, si le marché allemand de l'électricité ne connait pas de monopole mais dispose, historiquement, de plusieurs producteurs, opérateurs de transports ou distributeurs, l'anticipation de l'ouverture progressive du marché européen a enclenché un mouvement de restructurations chez les principaux électriciens allemands[16].

Code de l'énergie (Article L121-1)

« Le service public de l'électricité a pour objet de garantir, dans le respect de l'intérêt général, l'approvisionnement en électricité sur l'ensemble du territoire national.

Dans le cadre de la politique énergétique, il contribue à l'indépendance et à la sécurité d'approvisionnement, à la qualité de l'air et à la lutte contre l'effet de serre, à la gestion optimale et au développement des ressources nationales, à la maîtrise de la demande d'énergie, à la compétitivité de l'activité économique et à la maîtrise des choix technologiques d'avenir, comme à l'utilisation rationnelle de l'énergie.

Il concourt à la cohésion sociale, à la lutte contre les exclusions, au développement équilibré du territoire, dans le respect de l'environnement, à la recherche et au progrès technologique, ainsi qu'à la défense et à la sécurité publique.

15. Les *Stadtwerke* (littéralement « ateliers municipaux ») sont des entreprises communales de statut public ou mixte qui fournissent de services d'intérêt général dans la vie locale en matière de chauffage urbain, de distribution d'eau, de transports, de collecte et de traitement des déchets ménagers, etc. Elles sont gérées par une ou plusieurs municipalités et prennent part aussi à la production, l'approvisionnement et la distribution de l'énergie dans le domaine de leur administration.

16. Cf. Herni Courivaud, « Le secteur de l'électricité à l'heure de la libéralisation », dans Isabelle Bourgeois (dir.), *Allemagne 2001 : Regards sur une économie en mutation*, Cergy Pointoise, CIRAC, 2001.

Matérialisant le droit de tous à l'électricité, produit de première nécessité, le service public de l'électricité est géré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité et dans les meilleures conditions de sécurité, de qualité, de coûts, de prix et d'efficacité économique, sociale et énergétique. »

La France se situe en contrepied du système allemand. Son système électrique est centralisé avec un opérateur national dominant issu de la nationalisation de quelques 1 400 compagnies d'électricité et de gaz par la loi du 8 avril 1948 donnant naissance à Électricité de France (EDF) et Gaz de France (GDF). Son modèle intégré de service public se démarque du modèle anglo-saxon de *public utilities* qui est centré sur une approche pragmatique de simple fourniture de services déterminés aux consommateurs finals sans recourir forcément à l'intervention publique.

Face à cette approche utilitariste, et sans doute minimaliste par rapport à la satisfaction d'objectifs sociaux et environnementaux additionnels, la notion de service public « à la française » est bien plus riche et complexe[17]. Elle articule notamment trois éléments concomitants : le régime de propriété de l'opérateur (monopole sous tutelle publique), le service rendu au public (accessibilité universelle, efficacité économique et sociale) et l'imaginaire républicain (référence à des valeurs d'égalité et de citoyenneté). Les missions que le service public de l'électricité remplit sans discontinuer sur l'ensemble du territoire national sont d'une importance fondamentale pour les collectivités locales, les clients industriels et particuliers, la cohésion et le développement du pays[18]. Concrètement, on peut distinguer plusieurs fonctions opérationnelles dont la

17. Cf. Emmanuel Brillet, « Le service public "à la française" : un mythe national au prisme de l'Europe », *Alternatives économiques*, n° 24, 2004/4.
18. Michel Vakaloulis, *Les élus territoriaux et le service public de l'électricité*, Conseil supérieur consultatif des CMP d'EDF-GDF, Paris, 2004.

pérennité est actuellement mise à rude épreuve par le mouvement européen de libéralisation.

Un service universel de qualité

Fournir l'électricité sur l'ensemble du territoire est primordial, encore faut-il le faire dans de bonnes conditions d'accessibilité et avec la volonté de garantir une qualité identique pour tous les bénéficiaires. La notion de qualité renvoie d'emblée à des éléments techniques, comme la fourniture d'un courant de tension constante, sans micro-coupures, mais elle met aussi en jeu des compétences professionnelles, des disponibilités humaines, des aptitudes organisationnelles. Approvisionner, diagnostiquer, dépanner, réparer, conseiller, consulter, prévenir, sécuriser, anticiper sont des modes d'action qui engagent la responsabilité de l'opérateur public à servir l'intérêt collectif. Intervenir et réparer rapidement, garantir le rétablissement du courant dans les meilleurs délais en cas de coupure est un autre aspect de la qualité du service public.

La péréquation tarifaire

Aux missions d'un service public de qualité et d'une uniformité de traitement des usagers s'ajoute une autre exigence : un coût identique pour tout consommateur, indépendamment de l'endroit où il se situe géographiquement. Que l'on soit au fin fond de la Lozère ou des Pyrénées, en banlieue toulousaine ou parisienne le prix de l'électricité ne varie pas. L'usager ne paie pas en fonction de la distance par rapport au lieu de production, mais en fonction de sa consommation et sur la base d'un tarif unitaire. La péréquation sociale et géographique est une manifestation concrète du primat de la solidarité nationale sur la rentabilité économique *stricto sensu*. L'électricité est donc un bien de service public qui doit arriver partout, même si cela coûte cher.

Un partenariat du développement local

Participer au développement économique et social des communes est une mission fondatrice du service public de l'électricité. Cette contribution se manifeste sous des formes diverses : aide technique ou financière, participation à la mise en valeur des territoires, soutien à l'installation d'entreprises et à la création d'emplois locaux, politique partenariale de l'opérateur public avec les acteurs associatifs et sociaux, protection de l'environnement et sécurisation des personnes et des installations, préservation des paysages naturels, etc. Toutes ces tâches constituent des marqueurs identitaires du service public de l'électricité.

Une démarche solidaire

La solidarité à l'égard des populations défavorisées apparaît comme une mission importante de l'entreprise publique. Lutter contre la précarité énergétique, informer le public pour mieux maitriser la consommation d'électricité, tisser des liens de proximité avec les habitants sont des éléments constitutifs d'une politique de justice sociale et de cohésion territoriale. En particulier, les mesures d'aides aux impayés d'énergie qui permettent d'étaler le règlement des factures (ou de les alléger), et surtout, d'éviter les coupures brutales, est une forme emblématique du droit à l'énergie[19].

Désenclaver les territoires ruraux

La hantise du monde rural est d'être « laissé-pour-compte », le regard restant pointé sur la courbe démographique déclinante et le retard qui se creuse

19. Cf. Olivier Frachon, Michel Vakaloulis, *op. cit.*

avec la modernité urbaine. Le repli des services publics traditionnels vers des niches d'activité plus « rentables », mais aussi le manque de moyens pour accéder de plain-pied aux standards de la vie moderne accréditent l'idée d'une régression. D'où le fort « syndrome d'abandon » et une sensibilisation extrême à chaque remise en cause des frontières du service public sur le territoire rural. Symboliquement, les missions du service public représentent la garantie d'un rééquilibrage territorial, l'espoir de s'accrocher aux wagons de la modernité, l'ambition de persévérer dans ses particularités identitaires en faisant de la ruralité un vecteur d'accès aux acquis fondamentaux de la civilisation au même titre que l'urbanité. Il en va de même en matière d'accès aux nouvelles technologies : les campagnes ne sauraient être le parent pauvre du progrès technologique. En somme, le monde rural revendique son « droit à la connexion » aux normes de la société actuelle. Une connexion qu'il ambitionne « à haut débit ». Précisément, le droit à l'énergie, c'est-à-dire le droit à un service public de l'électricité efficace, universel, solidaire, sans faille, est un vecteur principal de cette modernisation.

A l'épreuve du marché

Les politiques de libéralisation placent dans la ligne de mire les fondamentaux du service public de l'électricité. Deux séries d'évolutions critiques se conjuguent et se renforcent mutuellement. D'une part, la régulation « administrée » du secteur électrique est suspectée de partialité et d'inefficacité dans l'allocation des ressources et la promotion de l'innovation. Prise sous l'influence d'un nombre limité d'acteurs économiques et de groupes institutionnels qui « verrouillent » la concurrence et reconduisent les positions acquises, elle apparait de plus en plus instable et inconsistante. L'action de l'Etat « planificateur » qui programme les investissements et fixe les tarifs se retrouve

en proie à des intérêts corporatistes, à des conservatismes gestionnaires, à des clientélismes politiques de toute sorte.

D'où la nécessité d'une remise à plat qui se met rapidement en place sous le nom feutré de « libéralisation ». Les industries de l'énergie doivent fonctionner comme les autres secteurs industriels. Cette évolution s'inscrit dans un mouvement général de délégitimation des politiques keynésiennes-fordistes de l'après-guerre et de re-marchandisation aussi bien des fonctions « providentielles » de l'Etat (protection sociale, systèmes de santé, retraites) que des fonctions qui incarnent son rôle en tant qu'acteur économique et industriel (télécommunications, transports, distribution d'eau, énergie). L'objectif est de faire du marché la norme par excellence régissant les rapports de production, de distribution et de consommation. La séparation des activités de production-fourniture, désormais banalisées et considérées comme des marchandises monnayables et échangeables, et des activités de gestion des réseaux de transport et de distribution, qui conservent leur statut de « monopole naturel », est l'une des pièces maitresses de l'ouverture à la concurrence de l'électricité.

D'autre part, le pouvoir régulateur du secteur de l'énergie se déplace de l'Etat centralisé et hiérarchisé (gouvernement, ministères, etc.) vers des autorités administratives indépendantes. Inspirée du modèle anglo-saxon de la dérégulation, la CRE est chargée de garantir le bon fonctionnement du marché au profit du consommateur domestique ou industriel et d'assurer la sécurité de l'approvisionnement. Elle doit être un régulateur « impartial » et ne pas favoriser certains opérateurs aux dépens d'autres. L'idée sous-jacente est que l'émergence de la concurrence, loin de constituer un processus spontané, doit être construite, accompagnée et surveillée constamment par une « agence » spécialisée, distincte des autres pouvoirs publics. Il s'agit de « forcer »

l'organisation économique pour favoriser les nouveaux entrants et renforcer la dynamique concurrentielle.

A cela s'ajoute un autre motif de légitimation, notamment le besoin de s'inscrire dans la durée et de défendre une action politique constante au lieu d'être soumis à des calculs électoraux et à des revirements conjoncturels propres aux acteurs politiques traditionnels. Une agence « indépendante », détachée des services centralisées de l'Etat, est censée échapper aux « incohérences temporelles » du politique pour mieux se consacrer à la conduite experte et durable du secteur de l'énergie.

La politique énergétique est sans doute un sujet extrêmement partagée entre les pouvoirs publics nationaux, les pouvoirs publics locaux, les gestionnaires de réseaux, les différents producteurs et fournisseurs, et surtout, l'Europe. Et comme dans ce système complexe aucun acteur n'est tout-puissant, tout le monde s'efforce de jouer des coudes. De son côté, la CRE exerce à la fois un pouvoir réglementaire en tant que régulateur des marchés et des réseaux d'électricité et des infrastructures de gaz, mais également, un pouvoir d'influence à forte valeur incitative et pédagogique pour peser sur la construction des décisions en matière énergétique.

Pour être une autorité de régulation qui revendique son autonomie fonctionnelle et décisionnelle par rapport aux ordres du pouvoir exécutif ou les stratégies des opérateurs, la CRE n'est pas pour autant une institution « neutre ». Au contraire, elle est profondément marquée par l'adhésion au marché et la vision néolibérale de la construction européenne. Son engagement constant et total en faveur d'une « économie de la concurrence » vise à lever les freins à la libéralisation de l'énergie en faisant évoluer la logique, la gouvernance et le mode de fonctionnement du système français jugé « trop colbertiste ». Il est

symptomatique que la réussite de l'ouverture du marché de l'électricité est jaugée à l'aune de la hausse des parts de marché des concurrents d'EDF. Son indépendance même est sujette à caution si l'on considère les propriétés sociales de ses dirigeants et les liens étroits entretenus avec les élites politico-administratives en France et en Europe[20]. En ce sens, la CRE accomplit un travail proprement partisan qui devance et interpelle le pouvoir exécutif pour « déverrouiller » le secteur de l'énergie et favoriser la percée de fournisseurs alternatifs aux dépens des opérateurs historiques et des missions corrélées de service public. Sa légitimité démocratique est en question.

Sur les rails néo-libéraux

La libéralisation des marchés de l'énergie au sens large et des marchés d'électricité en particulier est un processus lent et graduel qui résulte de l'intrication de facteurs conceptuels, politiques et juridiques qui influent sur sa mise en œuvre[21]. Elle n'est pas linéaire, mais exponentielle, avec des étapes

20. Pour ne mentionner qu'un récent exemple de rôles interchangeables, en juillet 2022 Jean-François Carenco, président en exercice de la CRE devient ministre chargé des Outre-mer au gouvernement d'Elisabeth Borne alors qu'Emmanuelle Wargon, ancienne ministre déléguée du logement dans le gouvernement de Jean Castex, lui succède par décret présidentiel en août 2022 à la tête de la CRE.

21. « L'idée d'une ouverture à la concurrence des marchés de l'électricité naît aux États-Unis à la fin des années 1970. Le pays connaît alors des prix de l'électricité très contrastés entre États à cause de mix très différents et de l'influence des chocs pétroliers sur les coûts. La tradition des *Public Utilities Commissions* (les régulateurs locaux, en charge de fixer les tarifs de vente) de préserver les intérêts des clients domestiques a abouti, dans certains États, à des subventions croisées en défaveur des industriels qui ont pu amplifier ces contrastes. Dans ce contexte, les industriels localisés dans les États à prix élevés réclament avec force la possibilité de s'approvisionner auprès du fournisseur de leur choix dans les États à bas coût de l'électricité. Ils demandent de mettre en œuvre les principes de l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité et de l'Accès des tiers au réseau (ATR) théorisés dès 1983 par Paul Joskow et Richard Schmalensee. Les États-Unis vont de fait ouvrir leur marché de manière pragmatique, en laissant, *in fine*, à chaque État le choix de déréguler ou non. Le Royaume-Uni reprend alors l'idée à son compte. Le gouvernement Thatcher souhaite affaiblir les puissants syndicats du secteur du charbon. Les importantes découvertes de gaz de la mer du Nord offrent la perspective de remplacer massivement le charbon par le gaz dans l'électricité. La libéralisation du secteur électrique en sera l'instrument. Elle devait permettre, par ailleurs,

d'expérimentation accompagnées de mesures « à effet retard » et des réformes d'accélération au gré des circonstances et des obstacles rencontrés. Elle comporte à la fois une profonde décomposition du secteur européen de l'électricité mettant fin aux monopoles ou oligopoles nationaux verticalement intégrés et une restructuration des règles d'échange et de calcul des prix dont le marché de vente en gros d'électricité est la forme emblématique.

Salles des marchés *versus* salles des machines

Le marché de gros désigne le marché où l'électricité est achetée et vendue avant d'être mise à disposition des clients finals (particuliers ou entreprises) sur le réseau électrique. Quatre catégories d'acteurs interviennent sur le marché de gros de l'électricité qui est réservé uniquement aux professionnels : les producteurs d'électricité (qui exploitent des centrales nucléaires ou thermiques classiques ainsi que des sources d'énergies renouvelables), les négociants (des intermédiaires qui achètent pour revendre), les fournisseurs (qui achètent l'électricité pour approvisionner « au détail » leur clientèle) et les opérateurs d'effacement (qui valorisent l'électricité qui n'a pas été achetée en réduisant temporairement la consommation d'un site industriel ou d'un groupe de consommateurs).

Le prix de gros de l'électricité n'est pas indexé sur le coût moyen de production mais est fixé par le coût de la dernière centrale électrique (le plus souvent une usine à gaz) mise en production pour répondre à la demande globale. Dans ce système aberrant qui conduit inévitablement à l'explosion du prix de l'électricité, tout se passe comme si les salles des marchés était en train de l'emporter sur les salles des machines.

pour le gouvernement de Margaret Thatcher, de dynamiser un secteur électrique marqué par une faible productivité et d'assurer la diffusion du modèle d'actionnariat populaire par la privatisation du CEGB (le producteur-transporteur) et des Area Boards (les distributeurs). La volonté du gouvernement Thatcher de promouvoir au niveau européen une libéralisation qui faisait sens au Royaume-Uni se heurta tout d'abord à un front uni de la France et de l'Allemagne. À partir de la moitié de la décennie 1990 cependant, l'Allemagne se range du côté du Royaume-Uni avec l'idée que la libéralisation devait lui permettre de moderniser ses électriciens. […] La France se retrouve alors seule. Hésitante sur la définition et la défense de ses intérêts nationaux, disposant de moindres relais d'influence à Bruxelles et sans réelle vision sur l'énergie en Europe, la France finit par s'aligner sur l'Allemagne et négocie des contreparties dans d'autres domaines, en particulier la politique agricole commune. » (Cf. Jean-Paul Bouttes, François Dassa, *op.cit.*, pp. 35-36).

En même temps, ce vaste programme de démantèlement de grands énergéticiens nationaux n'est que le prélude d'un mouvement de concentration capitalistique qui aboutit, par le jeu d'acquisition d'actifs et de prise de participations, à des oligopoles multi-énergies européens souvent intégrés sur plusieurs chaines de valeur.

L'ouverture à la concurrence du secteur de l'énergie est conduite sous les injonctions et la surveillance de la Commission qui s'efforce de faire avancer l'intégration économique européenne en stagnation. La réforme libérale de Bruxelles se construit selon une approche descendante (*top-down*) qui consiste à imposer un modèle uniforme pour l'ensemble des pays dans le sillage du marché unique européen. Les gouvernements des États membres, quelle que soit leur couleur politique, consentent très majoritairement de franchir le cap de la libéralisation en escomptant des bénéfices futurs par le biais d'économies d'échelle, d'optimisation des interconnexions ou de diversification des approvisionnements en énergie. Certains se lancent dans la dérégulation de manière anticipée, comme dans le cas du Royaume-Unis, des Pays-Bas ou de la Suède, d'autres se résignent à rallonger au maximum les échéances de transposition des directives européennes, à l'instar de la France.

L'Europe comme alibi

« L'Europe, c'est une bonne idée. Ce qui n'est pas bon, c'est le logiciel dans lequel l'Europe s'inscrit. L'Europe n'est pas responsable de tous nos malheurs. Qu'est-ce qu'on a transféré comme compétence ? Et qu'est-ce qu'on a délégué à l'Europe en matière de souveraineté ? Sur le coin de chaque rue en France, c'est marqué : Liberté, Egalité, Fraternité. Ceux qui ont écrit la Constitution européenne actuelle, qu'est-ce qu'ils ont marqué ? Vive le marché ! Il faut se reposer la question du logiciel. Du coup, l'Europe devient un alibi.

Par exemple, si on prend notre propre système, la loi Nome a été écrit avec des gens qui étaient déjà en place à l'Europe pour casser le monopole d'EDF. C'est les mêmes gens qui mènent les débats en faveur d'Hercule pour faire trois entités en concurrence parce que leur objectif, c'est de faire la concurrence. […]

On arrive dans la construction de l'Europe avec des acteurs différents. Il y a deux modèles dominants. Il y a la République à la française et l'État fédéral allemand des Länder puissants. C'est un paradoxe, on invite les Etats à se décentraliser vers les régions, mais en réalité, quand on regarde notamment sur le quinquennat actuel et même sur les précédents, il y a un phénomène de concentration des pouvoirs parisiens. Il y a plus de régionalisation et plus de concentration. C'est une évolution assez paradoxale, mais c'est la réalité. Comme disait Marc Blondel, le gouvernement gère et l'argent gouverne. Il y a une tendance à transformer un système mutualiste solidaire en système assurantiel où chacun a pour sa "gueule". Les dirigeants regardent tous les pans de l'économie qui échappent à la capacité de tirer des dividendes. Et notre secteur en fait partie. »

(Entretien avec Alain André, secrétaire général de la FNEM-FO, réalisé par l'auteur)

En l'absence d'une vision partagée des enjeux énergétiques et d'une clause d'harmonisation sociale minimale en Europe, la Commission s'attaque au marché de l'électricité en mobilisant les leviers propres dont elle dispose, notamment les pouvoirs étendus de contrôle et de sanction en matière de politique de concurrence dont elle a la compétence exclusive. Dans son collimateur sont d'emblée placés les ententes anticoncurrentielles, les aides directes ou indirectes d'Etat aux entreprises publiques ou privées, et surtout, les abus de position dominante sur le marché. L'utilisation de la concurrence comme vecteur d'accélération de l'intégration européenne et outil privilégié de politique économique énergétique se fait au détriment d'autres considérations stratégiques, tels les défis industriels autour de la sécurité d'approvisionnement, le développement démocratique du service public, l'amélioration de la condition salariale des énergéticiens quel que soit leur employeur ou la consolidation du droit à l'énergie pour tous.

L'impulsion initiale de libéralisation sera donnée par la première directive européenne concernant l'électricité, adoptée en décembre 1996, suivie en juin 1998 d'une directive sur le gaz. Elles prévoient notamment l'ouverture graduelle des marchés, des mesures garantissant un accès non discriminatoire aux réseaux à tous les concurrents ainsi que la dissociation des comptes entre les gestionnaires de réseau de transport et de distribution (GRT et GRD) et les producteurs ou les commercialisateurs afin de contrer le risque de donner un avantage déloyal aux entreprises intégrées. En attente de leur transposition, les directives laissent d'importantes marges d'initiative aux gouvernements nationaux pour ajuster pendant une période transitoire l'organisation du marché dérégulé au regard de leur système énergétique et des enjeux sociaux et politiques qui s'y rattachent.

L'harmonisation du marché intérieur européen de l'énergie se poursuit en 2003 avec l'adoption d'un nouvel ensemble législatif (dit « deuxième paquet d'énergie ») qui fixe le calendrier de l'ouverture du marché pour les clients non résidentiels (à partir du 1er juillet 2004) et pour les clients domestiques (à partir du 1er juillet 2007) tout en exigeant que les activités de GRT ou de GRD soient réalisées par des sociétés juridiquement distinctes.

Toutes ces dispositions réglementaires donnent un fort élan au processus de libéralisation et jettent les bases d'un nouvel ordre électrique. Leur caractère souvent abstrait et faiblement prescriptif permet d'avancer différentes réinterprétations et de préserver des marges de jeu institutionnel et politique qui font le bonheur de certains pays. En parallèle, les procédures de la régulation communautaire, du fait même de leurs ambiguïtés et de leurs lacunes, ne cessent de susciter des revendications contradictoires liées aux initiatives décentralisées des acteurs économiques et institutionnels, de provoquer des rivalités multilatérales, d'engendrer d'interminables occasions de contentieux.

Tous ces désordres sont difficiles à résoudre sans recourir à des actions en justice, et partant, sans établir une nouvelle sédimentation de règles d'autant plus exigeantes qu'elles sont d'ordre jurisprudentiel. En définitive, l'expansion de la norme juridique constitue une tendance de fond qui approfondit la régulation communautaire et élargit son espace décisionnaire tout en s'affranchissant graduellement du pouvoir politique (exécutif autant que législatif)[22].

Un New deal énergétique ?

La transposition en droit français de la première directive européenne sur l'ouverture du marché de l'électricité sera adoptée en vote final en février 2000[23], avec un an de retard par rapport au délai accordé aux États membres pour son application. La loi de modernisation de l'électricité ne se contente pas d'ouvrir le marché, partiellement et progressivement, en transposant les engagements européens de la France. Tout en réaffirmant l'importance de la notion de service public et détaillant précisément ses missions dès son premier article, elle redéfinit les modalités de la régulation du secteur électrique dans le contexte de la libéralisation.

22. « L'activité juridique constitue une source bien plus redoutable que l'activité législative elle-même en matière de libéralisation. Celle-ci est d'autant plus facilitée que les textes négociés par les représentants des États s'en tiennent à des considérations générales et ne posent aucun principe d'organisation explicite des services publics. Chaque imprécision, loin de laisser des degrés de liberté aux États, offre des marges de manœuvre aux actions en justice des divers intérêts constitués pour s'assurer, via la sédimentation jurisprudentielle, une libéralisation sans cesse plus complète des secteurs en question. Au final, le caractère trop général des textes crée des opportunités d'accélération de la libéralisation des services publics par le seul jeu des saisines des juridictions concurrentielles. » (Cf. Frédéric Marty, « Analyse de la libéralisation des industries de réseaux au travers de la jurisprudence du Conseil de la concurrence français », *Revue internationale de droit économique*, 2004/4, t. XVIII, p. 459).
23. Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

Concrètement, elle sépare l'activité de gestionnaire de réseau de distribution de l'activité de fourniture d'électricité, institue RTE en tant que gestionnaire de réseau de transport d'électricité de haute tension indépendant d'EDF d'un point de vue comptable et managérial, met en place la Commission de Régulation de l'Électricité (qui évoluera en Commission de Régulation de l'Énergie après la libéralisation du gaz), instaure l'obligation d'achat de l'électricité d'origine renouvelable par EDF dont les éventuels surcoûts seront supportés par le Fonds du service public de la production d'électricité (FSPE) qui deviendra Contribution aux charges de Service Public de l'Electricité (CSPE) et sera financée par l'intégralité des consommateurs d'électricité. Mais en dépit des ajouts louables en faveur du droit à l'énergie et des précautions prises pour neutraliser les voix dissidentes, cette réforme d'orientation libérale, largement impopulaire dans les rangs de la gauche, constitue un tournant qui prépare le terrain pour la désintégration et la privatisation d'EDF.

Dans son avancement, la libéralisation du secteur de l'électricité au cours des années 2000 se heurte à des difficultés croissantes qui ont tendance à se transformer à des obstacles structurels. A mesure que le marché « ouvert » se construit par empilement de dispositions légales et enchevêtrement de règles dérogatoires, il perd sa lisibilité et devient de plus en plus imprévisible. Très rapidement, des inquiétudes et des interrogations sont formulées quant à la volatilité et l'inconsistance des prix de l'électricité, la gestion inéquitable du marché électrique qui favorise certains intérêts au détriment d'autres, la cohérence des stratégies énergétiques au niveau national et l'avenir du service public. Il ne s'agit pas de disqualifier le nouveau mode de régulation en bloc, mais plutôt d'alerter avec clairvoyance sur des points aveugles qui peuvent agir comme des facteurs de désordre aux conséquences inattendues.

Figure 4 : Dispositions européennes et réglementaires encadrant le marché de l'électricité

Directive 96/92/CE du 19 décembre 1996 **Première directive européenne sur l'ouverture du marché de l'électricité**
Juin 1998 - Première directive européenne sur l'ouverture du marché du gaz
Février 1999 - Ouverture du marché pour les entreprises consommant + de 100 GWh.
Février 2000 - Ouverture du marché pour les entreprises consommant + de 16 GWh.
Loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité
Mars 2000 - Mise en place de la Commission de Régulation de l'Électricité (CRE) chargée de veiller à l'accès équitable de tous les acteurs du marché au réseau de transport.
Juin 2000 – Création de Réseau de Transport de l'Électricité (RTE), structure indépendante ayant pour objectif de gérer l'égal accès des tiers au réseau.
Loi du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie
Février 2003 - Ouverture du marché pour les entreprises consommant + de 7 GWh.
Directive 2003/54/CE du 23 juin 2003
Juillet 2004 - Ouverture du marché pour toutes les entreprises et collectivités locales
Loi du 9 Août - Séparation des activités de production, transport, distribution et fourniture de l'énergie. Transformation d'EDF d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) en société anonyme (SA).
Loi du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique
Loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie
Dispositions de la loi du 5 mars 2007
Juillet 2007 - Ouverture du marché pour tous les particuliers dans toute l'UE.
Juillet 2007 - Séparation d'EDF et de GDF
Dispositions de la loi du 21 janvier 2008 relative aux tarifs réglementés d'électricité et de gaz
Juillet 2008 - Gaz de France fusionne avec la société Sue, donnant naissance à GDF-SUEZ
Directive 2009/72/CE du 13 juillet 2009
Loi du 7 juin 2010 autorisant le retour aux tarifs réglementés
Loi du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (loi NOME)
Ordonnance du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie
Loi du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre
Dispositions de la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation
Janvier 2016 - Fin des tarifs réglementés pour les clients souscrivant une puissance supérieure à 36 kVA
Décembre 2020 – Fin des tarifs réglementés du gaz pour les professionnels
Janvier 2021 - Fin du tarif réglementé de l'électricité pour les professionnels, hormis les microentreprises
Juillet 2023 - Fin du tarif réglementé du gaz pour les clients particuliers

Un exemple instructif. Alors que l'ouverture à la concurrence de l'électricité est encore à ses balbutiements, il est frappant de constater les réserves techniques et économiques exprimées par les industriels de l'Uniden[24],

24. Créée en 1978, cinq ans après le premier choc pétrolier, l'Union des industries utilisatrices d'énergie (Uniden) représente des entreprises françaises fortement consommatrices d'énergie

pourtant favorables au marché ouvert lorsque les prix sont bas, qui anticipent certains dysfonctionnement de la « libéralisation » qui se manifesteront avec éclat ultérieurement. Au point de prévenir publiquement sur les risques d'une crise électrique, comme l'écrit en 2003 Jean-Paul Aghetti qui présidait à l'époque la Commission Électricité de l'Uniden :

> « Aucun des buts recherchés par la réforme du mode de commerce de l'électricité n'est atteint. L'opacité des coûts de production électrique n'a jamais été si grande. Les prix sont différenciés d'heure en heure ou de mois en mois sans que ces différentiations renvoient à des éléments "fondamentaux" qui soient économiquement pertinents. Il n'y a aucune réelle possibilité pour le client final de négocier les prix avec différents fournisseurs et d'obtenir une réelle visibilité de ces prix sur différentes échéances.
>
> En sus de ne pas répondre aux attentes des clients, l'actuelle organisation du commerce d'électricité est inefficace. Au défaut de transparence déjà évoqué, s'ajoutent des défauts de robustesse et d'équité. Les règles du marché ont en effet démontré une incapacité à bien fonctionner dans une grande variété de circonstances. La conception même du modèle de marché discrimine sérieusement la catégorie de participants que sont les acheteurs, clients finaux, mis dans une position d'asymétrie aggravée vis-à-vis de leurs fournisseurs.
>
> Quant à la surveillance et à l'observation des règles de ce marché tel qu'il est actuellement organisé, elles ne disposent d'aucun moyen adapté à commencer par celui d'imposer des sanctions. L'Europe, de ce point de vue, affiche un grave déficit par rapport aux États -Unis.
>
> Il y a urgence à ce que toutes ces questions fassent l'objet d'un débat sérieux. Il faut dépasser ce stade où la volonté d'ouvrir le secteur électrique à la concurrence relève par trop de l'incantation et assurer un développement de l'organisation du commerce d'électricité qui ne pénalise pas gravement les clients. La menace de crise électrique est aujourd'hui réelle. Pourquoi ne pas décider de l'écarter en mettant en œuvre une bonne gouvernance du marché électrique ? »[25]

---

présentes dans onze secteurs industriels. Sa principale mission consiste à faciliter l'accès des industries énergo-intensives à des conditions compétitives d'approvisionnement en énergie.

25. Cf. Jean-Paul Aghetti, « Électricité : Parole de clients industriels », *Les Échos*, 24 juillet 2003.

Une décennie après l'adoption par le parlement français de la loi de modernisation et de développement du service public de l'électricité, Christian Pierret, l'un des principaux rédacteurs de cette loi[26], revient avec l'expérience accumulée à dresser un diagnostic assez alarmant sur les fragilités et les ambivalences non arbitrées politiquement du système électrique français. Entre ouverture à la concurrence et indépendance énergétique, maitrise des prix au bénéfice des consommateurs et respect des exigences européennes de libéralisation, options et préoccupations conjoncturelles et prise en compte de l'intérêt général sur le long terme, les dilemmes de l'organisation du marché de l'électricité sont tranchants et récurrents :

> « Aujourd'hui, les promesses ont fait place à beaucoup de déception : sentiment de hausse des prix, amélioration très relative de la qualité pour le consommateur, critiques sur la faiblesse des investissements et la démarche "court-termiste" des entreprises du secteur, peu tournées vers une vision déterminée de l'avenir énergétique qui dépasse le jeu du marché. Prise dans le chevauchement complexe entre public et privé, entre vision régulée et concurrentielle, la France énergétique est au "milieu du gué" : où l'Etat place-t-il le "curseur" entre son rôle d'actionnaire majoritaire, les préoccupations immédiates et ses missions régaliennes de long terme ? Faut-il stopper le processus, revenir en arrière, aller plus loin ? »[27]

26. Christian Pierret, ancien député socialiste proche de Dominique Srauss-Kahn, a été secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, chargé de l'Industrie (1997-2002).
27. Cf. Christian Pierret, « Palinodies françaises face à l'urgence énergétique », *La Tribune*, 11 mars 2010.

La loi NOME, une usine à gaz kafkaïenne

La loi NOME (Nouvelle organisation du marché de l'électricité) est une importante étape dans l'édification d'un marché « libéralisé » de l'énergie en France. Adoptée définitivement le 24 novembre 2010[28], elle intervient trois ans après l'ouverture totale des marchés de l'électricité et de gaz à la concurrence datant du 1er juillet 2007 lorsque tous les consommateurs, y compris les clients domestiques, sont devenus éligibles pour choisir librement leur fournisseur d'énergie. L'objectif de la loi est de rendre l'organisation du système électrique plus concurrentiel en apportant des correctifs aux imperfections du cadre légal existant.

La situation à la fin des années 2000 est paradoxale. Alors que des efforts considérables ont été accomplis sur le plan juridique pour favoriser le fonctionnement efficace du marché intérieur de l'énergie, le développement commercial des fournisseurs alternatifs piétine. En tant qu'acteur historique dominant, EDF continue à jouer un rôle déterminant dans la production et la commercialisation de l'électricité. En dépit des attentes des promoteurs de la libéralisation confortés et rassurés par l'expérience « avantageuse » des télécommunications, la ruée vers la concurrence ne s'est pas produite dans le cas de l'électricité. Plusieurs motifs peuvent être avancés pour expliquer la solidité des liens de fidélisation noués entre le champion national et les consommateurs, notamment les clients particuliers, à commencer par la notoriété d'un service public qui a longtemps fait ses preuves jusqu'à la politique de péréquation

28. La loi NOME a été promulguée le 7 décembre 2010 et entrée en vigueur le 1er juillet 2011. Selon l'exposé de ses motifs, cette loi contribuera à mettre en place « une régulation ciblée et efficace du marché électrique qui permettra aux consommateurs de continuer à bénéficier de l'investissement réalisé dans le développement du nucléaire, tout en développant pleinement, pour le consommateur, l'innovation et la faculté de choix. »

tarifaire en passant par la stabilité des prix de l'électricité qui sont, en 2009, inférieurs de 27 % à la moyenne européenne pour les ménages et de 33 % pour les autres consommateurs.

Qui plus est, le retournement de tendance des prix de marché de l'électricité après une conjoncture baissière ne fait pas l'affaire des entreprises électro-intensives. L'envol du prix du pétrole brut de l'OPEP qui passe de 23 dollars le baril en 2001 à 94 dollars en 2008 entraine une flambée du prix de l'électricité thermique, mettant les industriels en grande difficulté. Les promesses alléchantes de la libéralisation, supposée garantir un niveau de prix acceptable, se heurtent aux réalités du calcul économique où l'on déplore de voir la tarification de l'électricité s'aligner sur les prix du pétrole en cas de hausse, mais pas dans le sens inverse.

A l'aube de la terrible crise financière de 2007-2008 qui va ébranler l'édifice de la mondialisation, la croyance aux vertus de la concurrence comme mode d'organisation économique performant se trouve contestée, défiée, démonétisée. D'où l'appel à l'action de l'État pour autoriser les grandes et moyennes entreprises ayant exercé leur éligibilité en souscrivant à un contrat d'approvisionnement avec un fournisseur alternatif de revenir à EDF. C'est ainsi que nait le Tarif réglementé et transitoire d'ajustement au marché (Tartam)[29], un dispositif d'achat de l'électricité qui permet aux entreprises qui le souhaitent de bénéficier à nouveau d'un tarif réglementé inférieur au prix du marché.

Tous ces atermoiements et revirements ne passent pas inaperçus. En fait, le degré élevé de concentration du marché intérieur, l'intégration verticale de l'offre d'électricité, les tarifs réglementés fixés par les pouvoirs publics en

29. Adopté dans le cadre de la Loi 2006-1537 du 7 décembre 2006 et prolongé jusqu'en 2010, le Tartam est supprimé au vu des dispositions de la loi NOME.

dessous des coûts d'un nouvel entrant suscitent l'inquiétude de Bruxelles. C'est ainsi que la Commission européenne engage deux procédures d'effraction contre la France, d'une part, pour transposition incomplète des dispositions communautaires concernant les consommateurs résidentiels, et d'autre part, pour les pratiques de tarifs réglementés d'achat d'électricité, dont bénéficient les entreprises ayant des consommations importantes ou moyennes (tarifs vert et jaune[30], ainsi que le Tartam), assimilés à des aides publiques qui nuisent au fonctionnement de la concurrence.

Pour sortir de l'impasse et éviter les sanctions, le gouvernement de François Fillon nomme en octobre 2008 une Commission d'experts sous la présidence de Paul Champsaur[31]. Elle est chargée de réfléchir et de formuler des recommandations en vue de clarifier et de stabiliser les règles applicables au marché électrique dans le respect du droit européen. Elle doit répondre à des attentes contradictoires et proposer une réforme en profondeur du marché afin que de nouveaux acteurs puissent émerger et se développer. L'essentiel des préconisations du rapport de la commission Champsaur sur l'organisation du marché de l'électricité sera ensuite repris intégralement dans la loi NOME.

30. Le tarif bleu est applicable à une puissance souscrite inférieure à 36 kVA, le tarif jaune à une puissance comprise entre 36 kVA et 250 kVA, le tarif vert à une puissance supérieure à 250 kVA.

31. Paul Champsaur, ancien directeur de l'Insee (1992-2003), devient ensuite président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (2003-2008). Dans la « Commission Champsaur » participent des élus nationaux (les députés François Brottes et Jean-Claude Lenoir, les sénateurs Jean-Marc Pastor et Ladislas Poniatowski) ainsi que des experts et des personnalités qualifiées (Jean Bergougnoux, Martin Hellwig, Daniel Labetoulle et Jacques Percebois).

Synthèse des recommandations de la commission Champsaur

« La commission préconise d'attribuer à tout fournisseur un droit d'accès à l'électricité de base à un prix régulé reflétant les conditions économiques du parc nucléaire historique pour un volume proportionné à son portefeuille de clientèle sur le territoire national. En ce qui concerne l'accès régulé à la production d'électricité en base aux conditions du parc historique :

− les volumes devraient être attribués, en suivant l'évolution du portefeuille de clients, non pas en temps réel mais ex-ante à une fréquence d'abord trimestrielle ou semestrielle puis annuelle en référence à une prévision commerciale ;

− le prix devrait couvrir l'ensemble des coûts présents et futurs (charges d'exploitation, investissements de maintenance et d'allongement de la durée de vie des centrales) supportés par EDF sur son parc historique, sans augmenter la dette ;

− cet accès régulé à la production d'électricité en base devrait être ajusté ex-post en fonction du portefeuille réel de clients soit par les volumes soit par les prix ;

− la forme des contrats devrait prendre en compte l'essentiel de l'avantage compétitif tiré du parc nucléaire actuel et notamment du fait qu'il produit plus en hiver qu'en été ;

− dans la limite des volumes faisant l'objet de la régulation, il faudrait permettre aux fournisseurs de négocier librement avec EDF des contrats plus risqués à un prix plus compétitif.

La régulation proposée par la commission nécessitera de mettre en place un contrôle fin et continu par le régulateur. La mise en place d'une comptabilité séparée et auditée pour le parc nucléaire historique d'EDF permettra le calcul du juste prix des contrats régulés. Par ailleurs, en termes d'allocation de volumes, la régulation devra être dynamique et prendre en compte le développement effectif des acteurs du marché de l'électricité.

Cette intervention publique vise à placer sur un pied d'égalité tous les fournisseurs d'électricité agissant sur le marché français de l'électricité et doit être conçue de façon à déboucher à terme sur un fonctionnement concurrentiel et efficace du marché de l'électricité, incitant les acteurs à investir dans de nouvelles capacités de production. Certains membres de la commission soulignent néanmoins leur attachement à ce que le parc nucléaire soit opéré par un acteur public. Il s'agit donc bien d'une intervention transitoire, d'une durée d'une dizaine

d'années, qui nécessitera un nouvel examen de la situation lorsque seront connues les conditions de l'allongement éventuel de la durée de vie des centrales existantes.

A l'aval, les tarifs réglementés de vente aux consommateurs industriels (verts et une partie des jaunes) et le Tartam n'apparaissent plus nécessaires dès lors que la régulation à l'amont et la concurrence permettront de garantir aux consommateurs industriels l'accès à une électricité reflétant la compétitivité du parc de production.

En revanche, pour les petits consommateurs (tarifs bleus, voire une partie des jaunes), du fait de leurs caractéristiques spécifiques (inertie, insuffisance du comptage), la commission préconise le maintien des tarifs réglementés :

− le niveau de ces tarifs doit être tel qu'il permette à la concurrence d'élaborer des offres compétitives basées sur l'approvisionnement par un accès régulé à la production en base. Il devra être élaboré par la même institution que pour les contrats d'accès régulé à la production d'électricité en base aux conditions économiques du parc historique, et basé sur l'empilement des différents coûts sous-jacents ;

− les consommateurs devront pouvoir aller et venir sans contrainte des offres réglementées aux offres libres et réciproquement ;

− tous les fournisseurs pourront proposer les offres aux tarifs réglementés.

L'organisation ainsi proposée assurera le développement du marché de l'électricité tout en garantissant la sécurité de l'approvisionnement électrique, et des prix justes pour les consommateurs finals. Elle permettrait des signaux de prix incitant à la maîtrise de la demande, notamment en période de pointe. » (Extrait du Rapport de la commission Champsaur)

Très controversée politiquement, la loi NOME vise à soutenir l'émergence et la survie de fournisseurs alternatifs d'électricité tout en laissant perdurer pour les clients domestiques et les petits professionnels les tarifs réglementés. Pour lever les hésitations des consommateurs particuliers à quitter l'opérateur historique pour une offre d'électricité ou de gaz à prix de marché, elle instaure le principe de « réversibilité » leur permettant d'y revenir gratuitement à tout moment. En revanche, elle programme l'extinction des tarifs réglementés de vente d'électricité jaunes et verts à partir du 1er janvier 2016.

La loi NOME représente un bond en avant significatif vers le « marché ouvert ». En même temps, elle prévoit toute une série de dispositions dérogatoires qui s'écartent du modèle idéal de concurrence pure et parfaite. L'un des piliers de la loi est l'Accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh) qui instaure la vente forcée d'un quart de la production électro-nucléaire d'EDF chaque année à ses concurrents. La production hydroélectrique était également pressentie pour contribuer à cette subvention de type nouveau, mais au final le projet n'a pas abouti[32]. Sous l'appellation feutrée de « partage de la rente nucléaire », l'Arenh permet aux fournisseurs alternatifs de s'approvisionner en « électricité de base » (celle du parc nucléaire historique) à un tarif régulé de vente[33], dans la perspective d'encourager la concurrence sur le marché de détail et de garantir aux consommateurs un prix bas de l'énergie.

32. Thomas Reverdy remarque que l'abandon de l'hydraulique a vraisemblablement été motivée par la crainte du gouvernement de voir GDF Suez, actionnaire de référence de la Compagnie nationale du Rhône, attaquer la loi NOME au titre du respect du droit de propriété. « Lors de la rédaction de cette loi, le groupe GDF Suez a obtenu que la vente réglementée d'électricité se limite au nucléaire historique, excluant ainsi l'hydraulique. La revendication par GDF Suez de son droit de propriété sur la Compagnie nationale du Rhône a convaincu le gouvernement d'abandonner l'hydraulique, car modifier les conditions de vente de l'électricité produite par GDF Suez pouvait être considéré comme une expropriation. » (Thomas Reverdy, *La construction politique du prix de l'énergie. Sociologie d'une réforme libérale*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 274)

33. Fixé initialement à 40 €/MWh, le tarif de l'Arenh s'élève à 42 €/MWh à partir du 1er janvier 2012. Il est notoire que son niveau restera bloqué pendant presque une décennie. Dans le cadre de la loi d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, il est prévu une augmentation du prix de l'Arenh qui passera à 49,5 €/MWh au 1er janvier 2023. Par ailleurs, le volume global maximal de l'Arenh a été relevé par le gouvernement à 120 TWh pour l'année 2022 contre 100 TWh précédemment.

Loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité

« I. — Afin d'assurer la liberté de choix du fournisseur d'électricité tout en faisant bénéficier l'attractivité du territoire et l'ensemble des consommateurs de la compétitivité du parc électro-nucléaire français, il est mis en place à titre transitoire un accès régulé et limité à l'électricité nucléaire historique, produite par les centrales nucléaires mentionnées au II, ouvert à tous les opérateurs fournissant des consommateurs finals résidant sur le territoire métropolitain continental ou des gestionnaires de réseaux pour leurs pertes, à des conditions économiques équivalentes à celles résultant pour Electricité de France de l'utilisation de ses centrales nucléaires mentionnées au même II.

II. — Pendant la période définie au VIII, Electricité de France cède de l'électricité, pour un volume maximal et dans les conditions définies au III, aux fournisseurs d'électricité qui en font la demande, titulaires de l'autorisation prévue au IV de l'article 22 et qui prévoient d'alimenter des consommateurs finals ou des gestionnaires de réseaux pour leurs pertes, situés sur le territoire métropolitain continental. Les conditions d'achat reflètent les conditions économiques de production d'électricité par les centrales nucléaires d'Electricité de France situées sur le territoire national et mises en service avant la publication de la portant nouvelle organisation du marché de l'électricité.

Les conditions dans lesquelles s'effectue cette vente sont définies par arrêté du ministre chargé de l'énergie sur proposition de la Commission de régulation de l'énergie. Il en est de même des stipulations de l'accord-cadre mentionné au III du présent article.

Le volume global maximal d'électricité nucléaire historique pouvant être cédé est déterminé par arrêté des ministres chargés de l'économie et de l'énergie, après avis de la Commission de régulation de l'énergie, en fonction notamment du développement de la concurrence sur les marchés de la production d'électricité et de la fourniture de celle-ci à des consommateurs finals. Ce volume global maximal, qui demeure strictement proportionné aux objectifs poursuivis, ne peut excéder 100 térawattheures par an. »

La logique est imparable : EDF disposerait d'un « avantage déloyal », grâce notamment aux coûts très bas du secteur nucléaire. Pour éviter que la

France se retrouve en grave infraction au regard des règles communautaires et mise en demeure par la Commission européenne, les nouveaux acteurs du marché de l'électricité devraient bénéficier des conditions de vente équivalentes.

Cependant, le raisonnement selon lequel la politique tarifaire EDF ne respecterait pas les règles de la concurrence est absurde et infondé. En fait, l'opérateur public ne pratique pas de prix abusivement bas ni d'entente concertée avec d'autres acteurs pour empêcher ou fausser le jeu de la concurrence. Il couvre intégralement ses coûts et ne reçoit pas d'aides d'Etat[34]. Au contraire, ce sont les fournisseurs alternatifs qui recourent souvent à des offres tarifaires alléchantes et alambiquées tout en menant, à coup de délocalisations et de précarisations massives, un dumping social inacceptable entre entreprises d'un même secteur.

L'Arenh se présente comme étant un dispositif « limité et transitoire »[35], sans pour autant préciser les conditions et les différents mécanismes susceptibles de le remplacer. Il garantit et protège les marges des concurrents d'EDF qui sont fort souvent des « revendeurs », sans investissement productif ni prise de risques, exclusivement empressés d'accaparer les profits de la commercialisation. Alors qu'il est conçu comme un mécanisme libéral pour accroître la concurrence en multipliant le nombre d'acteurs sur le marché français et faire baisser les prix pour les consommateurs, il fonctionne comme un dispositif d'économie administrée en excluant du marché une large part de la production électrique d'origine nucléaire, considérée d'emblée comme « patrimoine commun ». Pratiquement, il s'agit de soustraire au marché dérégulé

34. Encore faudrait-il rappeler que le financement du parc nucléaire existant (payé à 50 % par autofinancement et à 50 % par emprunt sur les marchés financiers) a été supporté par les contribuables via les tarifs passés et non pas par l'impôt.
35. En vigueur depuis le 1er juillet 2011, il est prévu que le système actuel d'Arenh prendra fin en 2025, laissant suffisamment de temps aux concurrents pour investir, construire et exploiter leurs propres moyens de production d'énergie.

d'importants volumes d'électricité qui ne seront plus négociés entre acteurs privés pour accéder à la production nucléaire à prix coûtant.

Paradoxalement, la marche vers la concurrence avance à renfort de réaménagements doctrinaux et de contorsions réglementaires. Autant dire que l'Arenh représente une anomalie juridique et une aberration politique même du point de vue d'une logique strictement concurrentielle. Mais malgré les effets d'aubaine, le résultat du mécanisme au regard de l'objectif de favoriser l'investissement des fournisseurs alternatifs dans les moyens de production complémentaires est loin d'être satisfaisant, comme l'atteste la CRE elle-même :

> « Le retour d'expérience montre que l'Arenh ne semble pas en mesure d'apporter les incitations suffisantes au développement de la concurrence à l'amont : aucun contrat de gré à gré avec EDF n'a été signé depuis la création du dispositif et les fournisseurs n'ont pas été incités à investir dans des moyens de production, même si des décisions de ce type dépendent de nombreux autres paramètres. Cette situation ne semble pas devoir évoluer d'ici à 2025, date d'échéance du dispositif. »[36]

De surcroit, la loi NOME renforce les attributions de la CRE, notamment en ce qui concernent la détermination des tarifs. Le régulateur ne se contente pas d'émettre un avis à destination du pouvoir exécutif, il s'implique de plus en plus activement dans le processus de prise de décision sous réserve de la possibilité des ministres de s'y opposer ou de demander une nouvelle délibération. La CRE fixe elle-même la méthode de calcul utilisée pour établir le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) dont le poids est considérable puisqu'il finance 90 % des activités d'Enedis et représente environ un tiers de la facture d'électricité des clients particuliers. Elle transmet aussi aux ministres concernés ses propositions élaborées pour l'évolution des tarifs réglementés de vente que

36. Commission de la Régulation de l'Energie, « Evaluation du dispositif ARENH entre 2011 et 2017 », 18 janvier 2018, p. 5.

le gouvernement peut accepter ou rejeter en motivant sa décision dans les trois mois. L'écart entre la tarification proposée par la CRE et le tarif de vente établi par le pouvoir exécutif peut s'avérer spectaculaire[37].

A l'issue des débats parlementaires, les critiques adressées par les organisations professionnelles des salariés de l'énergie à la loi NOME sont particulièrement virulentes. Les syndicalistes dénoncent un régime « confiscatoire » d'une grande partie des ressources d'EDF, un « énorme gaspillage » d'un bien stratégiquement vital de la Nation, voire une « spoliation organisée » des richesses du secteur public transférées au secteur privé. Ils considèrent que les concurrents du marché dérégulé ne sont pas dans une logique d'investissement productif mais plutôt de prédation commerciale[38]. Ils prédisent ainsi que le nouveau dispositif sera préjudiciable pour les consommateurs pris dans le maquis d'offres de fourniture d'électricité illisibles et souvent trompeuses, mais aussi pour le service public et l'intérêt du pays. Comme le remarque Vincent Hernandez :

37. Dans sa délibération du 18 janvier 2022, la CRE a proposé aux ministres de l'énergie et de l'économie de faire évoluer les TRVE, au 1er février 2022, de + 44,5 % HT pour les consommateurs domestiques et de + 44,7 % HT pour les consommateurs professionnels. Le gouvernement a refusé la proposition tarifaire de la CRE et a fixé, par arrêté, un barème des TRVE correspondant à une augmentation de 4 % TTC en moyenne. Cela correspond à une augmentation d'environ 38 €/an sur la facture d'un client résidentiel et d'environ 60 €/an pour un client professionnel, au lieu de 330 €/an et 540 €/an respectivement en l'absence de mesures. (Source : CRE)

38. Le constat de la Cour des comptes quelques années plus tard semble conforter cette anticipation : « La majorité des fournisseurs alternatifs continuant à assurer leur approvisionnement de base avec l'Arenh, ils se trouvent aujourd'hui de fait en situation de dépendance vis-à-vis du dispositif, en contradiction avec l'objectif initial d'autonomisation des nouveaux entrants. » (Cour des comptes, « Rapport public annuel 2015 », Tome 1, Volume 1, p. 187)

« La première des aberrations est le fait qu'on s'est retrouvé avec des concurrents qui, quand le marché des prix de gros s'est effondré, ils n'étaient pas obligés d'acheter auprès du fournisseur historique, mais quand les prix se sont envolés, ils ont voulu acheté le prix Arenh. On était dans une concurrence faussée parce qu'on était obligé de vendre au prix coûtant quand l'électricité explosait, alors que dans le cas contraire, ils sortaient du marché et faisaient ce qu'ils voulaient. »

(Entretien avec Vincent Hernandez, secrétaire général de la FNEM-FO en exercice au moment de l'enquête, réalisé par l'auteur)

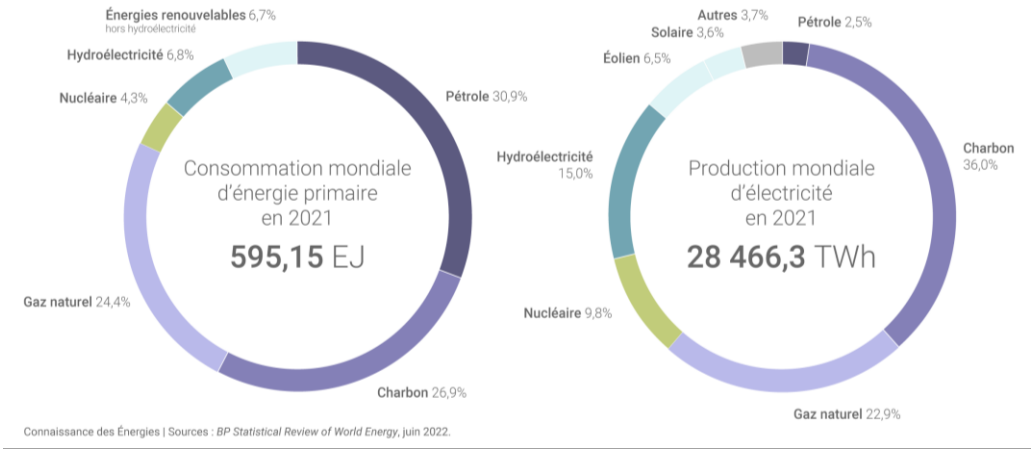
Chapitre III
Le système électrique en mouvement

Production et consommation d'électricité

Les énergies fossiles dominent la consommation mondiale d'énergie primaire. En 2021, elles représentaient plus de 82 % de la consommation globale, dont un tiers pour le pétrole, un quart pour le charbon et un quart pour le gaz, alors que les énergies renouvelables et le nucléaire occupaient la portion congrue. La forte demande globale d'hydrocarburants, portée par la reprise de la croissance économique mondiale dans la période post-Covid, en lien avec le sous-investissement dans le secteur des énergies fossiles présagent mal la diminution des prix du pétrole et du gaz. Quant à la production mondiale d'électricité, elle est également assurée à plus de 61 % par le charbon, le gaz et le pétrole. Avec 15 % dans le mix électrique et un rôle stratégique dans l'équilibre et la sécurisation des réseaux, la filière hydraulique est la première source d'électricité renouvelable dans le monde.

La consommation énergétique de l'Union européenne représente un cinquième de la consommation mondiale. Elle est composée à plus de 70 % par des sources fossiles, même si la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique progresse rapidement pour s'établir à environ 22% de la consommation finale. Au vu de ses très faibles ressources en pétrole et en gaz (principalement en Norvège et au Royaume Unis, mais les champs hydrocarbures de la mer du Nord sont en déclin), elle est dépendante des importations massives d'énergie, en provenance particulièrement des pays du Moyen-Orient et de la Russie.

Figure 5. Consommation mondiale d'énergie primaire et production d'électricité



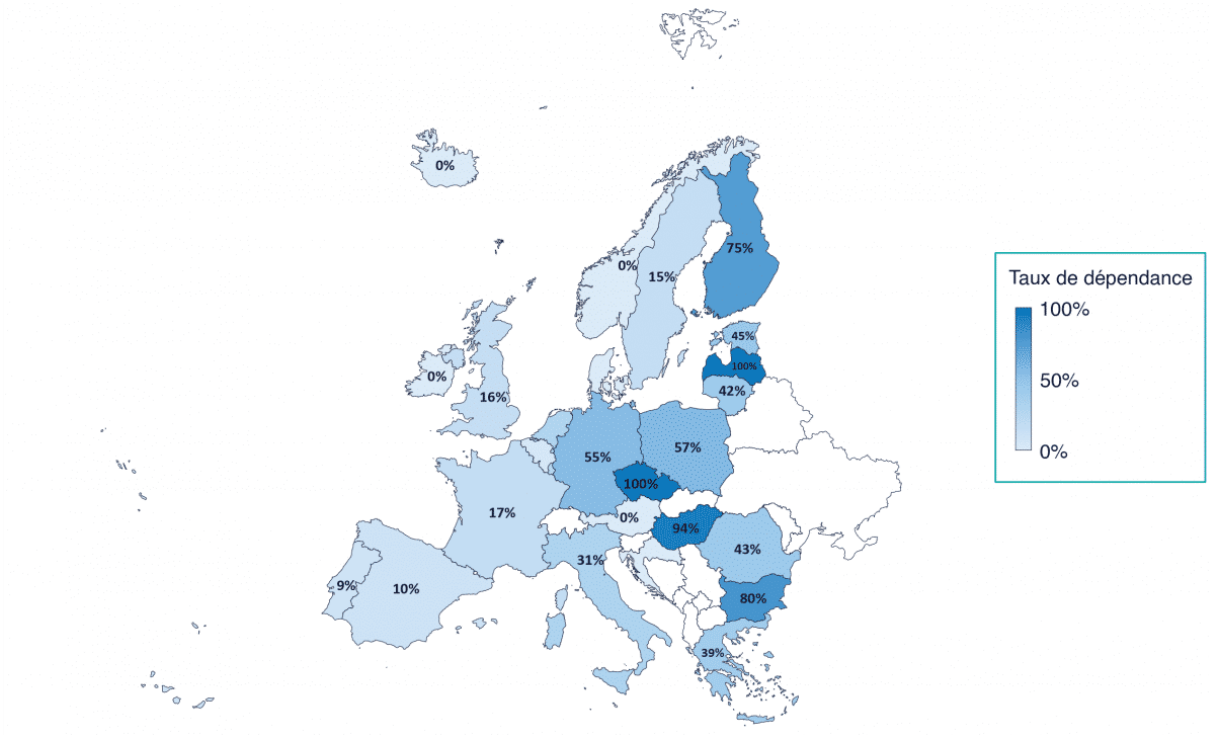
Le taux de dépendance énergétique, qui mesure la part d'énergie importée par rapport au total d'énergie consommée[39], se situe autour de 60 % en moyenne et varie fortement selon les différents pays. En 2019, les taux de dépendance les plus bas concernent l'Estonie (4,8 %), la Suède (30,2 %), la Roumanie (30,4 %) et la Bulgarie (38,1 %). En revanche, pour d'autres États membres, la part des importations nettes d'énergie atteint, et même dépasse les trois quart de la consommation intérieure globale, comme l'Allemagne (67,6 %), l'Autriche (71,7 %), la Grèce (74,1 %), l'Espagne (75 %) ou l'Italie (77,5 %). Chypre, Luxembourg et Malte dépendent presque exclusivement de sources d'approvisionnent extérieures. Enfin, le taux de dépendance de la France et de la Pologne se situe sous la barre de 50 %, compte tenu de la prépondérance du nucléaire et du charbon dans le mix énergétique respectif des deux pays.

Quant au gaz, l'Union européenne ne produit que 10 % du gaz qu'elle consomme. Le reste de la consommation est importé, acheminé sur des longues

39. Le ratio de dépendance est un indicateur assez rudimentaire parce qu'il prend uniquement en compte le degré de dépendance des importations, laissant de côté le niveau et la composition de l'approvisionnement en énergie, la résilience d'un système énergétique donné face à des événements exceptionnels et imprévus, l'exposition à des risques géopolitiques, le développement des connexions transfrontalières, etc.

distances principalement par des gazoducs (environ 80 % du total), mais aussi, de manière complémentaire, transporté sous forme de gaz naturel liquéfié (GNL) par des navires géants appelés méthaniers. Malgré les tentatives de diversifier les sources d'approvisionnement en gaz, la Russie reste le principal fournisseur en Europe avec plus de 45 %, bien devant la Norvège, le Qatar ou l'Algérie. Il existe, pourtant, de forts contrastes au sein de l'Union européenne, avec des pays membres à fort taux de dépendance au gaz russe, comme l'Allemagne (55 %), la Finlande (75 %) ou la République tchèque, et d'autres moins dépendants comme l'Espagne (10 %), la Suède (15 %) ou la France (17 %). Toute cette géopolitique énergétique est en train d'être bouleversée suite à la guerre en Ukraine et la mise en œuvre des propositions de la Commission pour réduire la dépendance des hydrocarburants russes.

Figure 6. Taux de dépendance de l'Europe au gaz russe (2020)



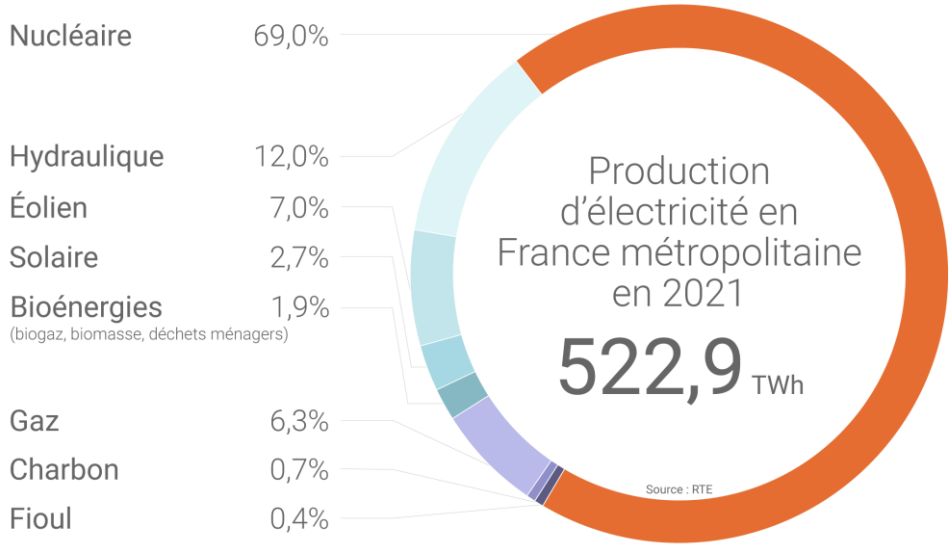
(Source : Eurostat)

Mix énergétique en France et en Allemagne

L'électricité représente environ un quart de la consommation énergétique finale en France. Sa production repose pour les trois quart sur le parc nucléaire de 56 réacteurs, le reste étant partagé entre les énergies renouvelables (y compris l'hydraulique qui occupe le premier rang) et les énergies fossiles (notamment le gaz et accessoirement le charbon). Cela implique que plus de 90 % de la production électrique française est assurée par des sources qui n'émettent pas des gaz à effet de serre. Cette production décarbonée est un grand avantage pour la transition énergétique. Comme le note RTE, l'intensité carbone du mix électrique français demeure l'une des plus faibles du monde. Avec 36 gCO2/kWh, elle est six fois inférieure à la moyenne européenne[40]. Au niveau des échanges d'électricité entre pays interconnectés, la France est durablement le pays le plus exportateur d'Europe, avec un solde d'exportations nettes de 43 térawattheures (TWh) en 2021, même si cette dynamique semble enrayée dans le premier semestre de 2022 du fait de la forte diminution de la production électronucléaire.

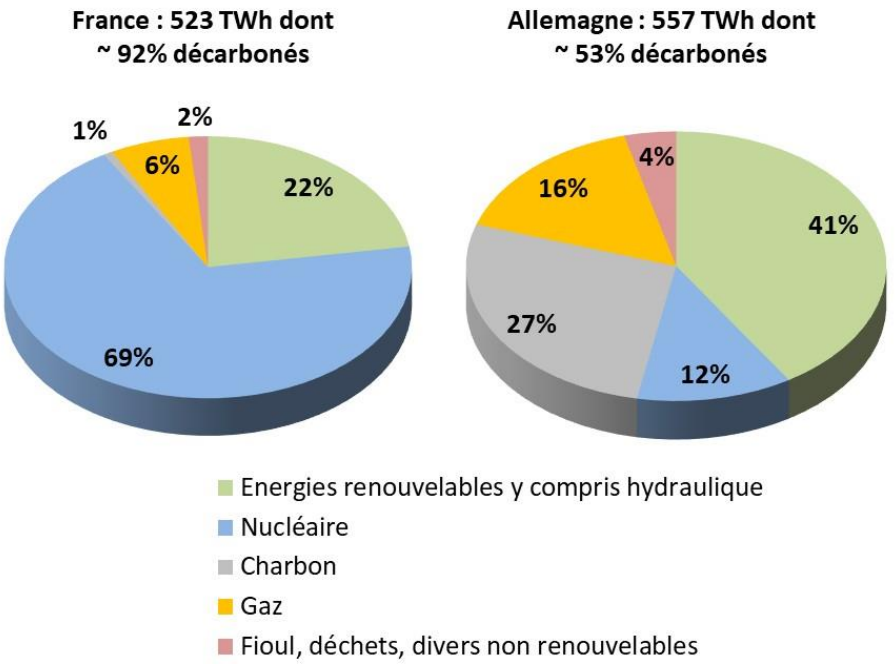
40. Cf. RTE, « Bilan Électrique 2021 ».

Figure 7. Mix électrique en France métropolitaine (2021)



Le mix électrique en Allemagne diffère fondamentalement du modèle français. Les deux pays n'ont pas fait historiquement les mêmes choix industriels en matière de moyens de production électrique, la France ayant privilégié le nucléaire dès le début des années 1970, l'Allemagne ayant opté pour les sources fossiles (couple lignite/houille). Au tournant du millénaire, avec la loi sur la promotion des énergies renouvelables, mise en place en 2000, et la loi de l'abandon programmée de l'énergie nucléaire pour production industrielle d'électricité, entrée en vigueur en avril 2002, l'Allemagne redéfinit sa feuille de route en amorçant son fameux *Energiewende* (le tournant énergétique dont le secteur électrique porte la part prépondérante). L'accident de la centrale de Fukushima au Japon (11 mars 2011) accélère la sortie du nucléaire (prévue pour la fin 2022) et fixe le cap pour une augmentation conséquente de la part des énergies renouvelables intermittentes (notamment photovoltaïque et éolien) permettant de réduire la dépendance des énergies fossiles.

Figure 8. Mix de production électrique en France et en Allemagne (2021)



Contrairement à une idée répandue, l'Allemagne n'est pas un pays particulièrement vertueux sur le plan climatique. Loin d'avoir tenu ses promesses fondatrices, le modèle électrique allemand est confronté à de redoutables défis qui risquent d'accentuer sa fragilisation et d'aggraver la pénurie d'électricité dans le futur. Si le développement de l'électricité renouvelable est très important (autour de 40 % de la production) dans un rapport très direct avec la fin programmée du nucléaire, la sortie du fossile (charbon, gaz, fioul), qui représente la composante la plus importante de son approvisionnement énergétique, se fait attendre. En fait, l'intensité carbone de la production électrique allemande demeure très élevée (53 %). En revanche, l'Hexagone s'avère davantage climato-compatible parce qu'il produit, grâce à

l'avantage majeur du nucléaire, dix fois moins de gaz à effet de serre par rapport à l'Allemagne[41].

Très marquée par sa culture industrielle charbonnière depuis la fin du 19e siècle, l'Allemagne ne pourra tenir son objectif de remplacer progressivement le nucléaire et le charbon jusqu'en 2030, en perdant potentiellement 50 GW de capacités pilotables, qu'au prix d'une augmentation de la part du gaz dans son mix électrique. Il est intéressant à noter que le gaz, désormais inclus sous certaines conditions dans la taxonomie européenne comme une « énergie de transition », est une énergie fossile responsable de fortes émissions de dioxyde de carbone (CO_2), mais aussi de méthane (CH4), tout au long de la chaine de valeur, même s'il est moins polluant que le charbon et le pétrole.

Le cas allemand nous permet d'entrevoir les dangers et les risques d'un découplage de deux sources d'énergie bas carbone, le renouvelable et le nucléaire qui, pourtant, sont compatibles et complémentaires pour lutter contre le changement climatique. Étant très majoritairement basé sur le nucléaire qui permet une haute électrification de l'industrie et des équipements de chauffage, le système électrique français s'avère plus exposé face aux conditions météorologiques extrêmes en hiver[42]. En même temps, il bénéficie d'une plus grande sécurité d'approvisionnement, considérée comme une mission fondamentale de service public.

41. Pour une information en temps réel sur l'évolution des émissions de CO_2 dans le monde, voir le site Electricity Maps.
42. La France est le pays le plus thermosensible d'Europe aux variations de la température au cours de la journée. La RTE estime que la consommation augmente en moyenne à 2 400 MW par degré Celsius en moins en hiver. Les pointes journalières se produisent le matin, et surtout, le soir, typiquement vers 19h par l'appel cumulé du chauffage, de l'éclairage et de la cuisson.

De son côté, le modèle allemand souffre d'une production électrique largement carbonée et d'une vulnérabilité accrue face aux enjeux de la sécurisation énergétique. Malgré l'essor spectaculaire du secteur renouvelable, la forte demande en gaz pour compenser les sources intermittentes de son réseau électrique, accentuée par la faible diversification de son approvisionnement énergétique, constitue son talon d'Achille. Plus particulièrement, la dépendance aux importations de gaz provenant de Russie, fournisseur principal avec lequel l'Allemagne entretient des relations géopolitiques très compliquées et de plus en plus instables, fait obstacle à la réussite de la transition énergétique. Finalement, l'Allemagne échoue de tenir ses engagements climatiques tout en ayant un prix de l'électricité pour les ménages largement supérieur à celui de la France.

Péril en la demeure

La confiance béate dans la capacité des marchés de l'énergie à converger spontanément vers l'équilibre est une source majeure d'égarement stratégique et de déperdition économique. Les certitudes libérales ont la vie dure, mais quand elles se heurtent au principe de réalité, c'est la débandade totale. A force d'avoir sous-estimé les nouveaux besoins en électricité liés à la décarbonation des usages, des produits et des services et supprimé des pans entiers de capacités de production pilotables, la France subit une insécurité énergétique grandissante.

Le dogmatisme concurrentiel des promoteurs du marché a fait long feu pour assurer la disponibilité ininterrompue de l'approvisionnement en électricité à des prix abordables. L'augmentation spectaculaire des tarifs énergétiques rejaillit avec éclat dans la vie quotidienne en comprimant les revenus du travail et en dégradant la compétitivité des entreprises. Le bilan de l'ouverture à la concurrence se révèle particulièrement « salé ». De même, sur fond de pénurie énergétique, le spectre de coupures de courant non plus résiduelles mais

généralisées est pris au sérieux par le gestionnaire du réseau, notamment à l'approche de l'hiver. En l'absence d'une vision élaborée et crédible de la transition énergétique, c'est le rétrécissement de l'offre qui l'emporte. La crise sanitaire de la Covid-19 a mis en évidence tous les manquements cumulatifs du système électrique, en ralentissant même le développement de nouveaux moyens renouvelables dans le cadre des objectifs de la PPE[43].

L'Europe marche aussi sur le fil du rasoir. La sécurité d'approvisionnement du plus grand importateur d'énergies fossiles au monde est désormais un enjeu politique et géostratégique de premier plan. De nombreux États européens sont embourbés dans le développement massif et subventionné des énergies renouvelables intermittentes en monnayant, à l'instar de l'Allemagne, la « sortie » progressive du charbon ou du nucléaire contre le recours à des centrales à gaz. Il en résulte une période énergétique troublée, dégradée et incertaine. En définitive, la dépendance du vieux continent aux livraisons de gaz russe et son impact désastreux sur la sécurité de l'approvisionnement électrique éclatent au grand jour. De ce point de vue, le constat établi par Margrethe Vestager, Vice-présidente de la Commission européenne, sur le caractère opportuniste et court-termiste du modèle énergétique européen est particulièrement éloquent :

> « Notre industrie s'est beaucoup construite autour de l'énergie russe avant tout car elle n'était pas chère. Idem avec la Chine, pour de nombreux produits, ou avec Taïwan, pour les puces, où nous sommes avant tout allés chercher des coûts de production plus bas. Mais derrière toutes ces économies, il y avait une grosse prime de risque – la dépendance – que nous payons aujourd'hui. La leçon à tirer, c'est qu'il faudra

43. « Les interruptions de chantiers et les difficultés d'approvisionnement du premier semestre 2020 ont en effet concouru au recul de 22 % des installations de nouvelles capacités d'EnR en 2020. Les volumes d'appels d'offres ouverts par l'État ont aussi été inférieurs de 2,2 GW à la programmation de la PPE. » (Cour des comptes, « Rapport public annuel 2022 », Chapitre 4, L'approvisionnement en électricité, p. 348)

désormais plutôt payer une prime à la sécurité. Nous devons diversifier notre approvisionnement et cela aura forcément un coût. Le gaz naturel liquéfié (GNL), par exemple, sur lequel nous allons devoir davantage miser, sera plus cher. Mais avec ces coûts viendront la stabilité et la prédictibilité, qui amèneront des investissements. »[44]

Toutefois, le point aveugle de ce raisonnement est que la diversification de l'approvisionnement en gaz et en pétrole de l'Union européenne prendra beaucoup de temps compte tenu du contexte géopolitique imprévisible et du manque d'infrastructures portuaires et techniques pour acheminer le gaz naturel liquéfié. A titre indicatif, il faut deux à trois ans pour construire un terminal méthanier terrestre. Paradoxalement, plus l'Europe investit dans le renouvelable intermittent, plus elle est dépendante du gaz.

Il en résulte l'explosion de la facture des hydrocarburants qui menace de freiner la transition énergétique en inversant l'ordre des priorités de la lutte contre le changement climatique. Sans oublier la fragilisation des réseaux de transports et de distribution d'électricité au niveau européen dont les infrastructures nécessitent des investissements massifs et permanents pour pouvoir intégrer les nouvelles capacités d'électricité renouvelables mises sur le marché. On peut donc douter que le paysage énergétique dans les prochaines années sera davantage « solide » et « prédictible ». Toutes les mesures d'urgence censées répondre à la crise énergétique sont des tentatives ponctuelles et limitées pour soulager les difficultés des consommateurs et des entreprises sans s'attaquer à la principale cause de la crise actuelle : s'engager dans la transition énergétique sans sécuriser au préalable l'approvisionnement énergétique.

44. Entretien avec Margrethe Vestager, « Avec l'énergie russe, l'Europe n'a pas été naïve, elle a été cupide », *Les Echos*, 25 mai 2022.

Gérer la pénurie électrique

Un thème anxiogène hante toute l'Europe, et la France en particulier : manquer d'énergie. La crainte de connaitre des goulets d'étranglement dans l'approvisionnement se cumule avec l'angoisse de la facture énergétique qui explose. Après presqu'un demi-siècle de service public de l'électricité sans rationnement ni coupures, le spectre de la panne générale d'électricité ressurgit de manière inattendue[45]. La pénurie de l'offre appelle à la retenue de la demande. « Sobriété », tel est le maître-mot d'une stratégie d'atténuation-consolation qui reporte vers le consommateur au bout de la chaine toutes les défaillances et les errements des politiques de la libéralisation. En fait, les tensions qui traversent le système électrique suscitent de vives inquiétudes sur les ressources dont dispose le pays pour faire face aux pics de consommation, surtout pendant la période hivernale.

Les déficits structurels de production mettent à mal la régulation du système global. Les risques de situations de défaillance où le gestionnaire de réseau devrait activer des leviers exceptionnels pour assurer l'équilibre entre offre et demande d'électricité sont élevés[46]. La diminution drastique des moyens de production pilotables au cours des dernières années aboutit à l'absence de marges du système électrique. A cela s'ajoute la faible disponibilité du parc nucléaire liée à des arrêts prolongés pour cause de maintenance (travaux du

45. La dernière panne géante en France remonte au 19 décembre 1978. Suite à une cascade de disjonctions de lignes à très haute tension, le pays entier était privé de courant pour plusieurs heures, hormis certaines régions desservies par des interconnexions frontalières.

46. Le critère de sécurité d'approvisionnement en vigueur stipule que la durée moyenne de défaillance annuelle est inférieure à trois heures et que la durée moyenne de recours au délestage est inférieure à deux heures. Selon le Code de l'énergie, les moyens exceptionnels incluent « l'appel aux gestes citoyens, la sollicitation des gestionnaires de réseaux de transport frontaliers hors mécanismes de marché, la dégradation des marges d'exploitation, la baisse de tension sur les réseaux, et en dernier recours, le délestage de consommateurs ».

Grand Carénage, visites décennales) qui débordent suite à la désorganisation liée à la Covid-19 ou pour des problèmes techniques non anticipés de corrosion sous contrainte qui touchent plusieurs centrales nucléaires.

Il est essentiel de souligner à cette occasion, à côté de la fermeture des deux réacteurs à eau pressurisée de Fessenheim d'une puissance unitaire de 900 MW, la liquidation politiquement programmée des centrales thermiques à combustible fossile, avec la suppression d'une dizaine de GW depuis 2012. Pourtant, ces centrales fonctionnaient comme une police d'assurance tous risques pour réguler les pointes de consommation. On pourrait s'étonner du manque de prévoyance et de précaution des décisions prises une décennie auparavant qui apparaissent, à présent, absurdes et infondée. En définitive, liquider des moyens de production pilotables sans aucune certitude sur l'évolution de la demande d'électricité à moyen et à long terme ne serait-il pas une manière de se dédouaner à peu de frais des responsabilités et des obligations envers l'avenir ?

« On a été traité comme inexistants »

Les fermetures des tranches charbon et fioul du parc thermique à flamme en France ont été justifiées par le vieillissement des installations et le coût élevé de maintenance dans une perspective nationale de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre et les risques environnementaux et sanitaires de la pollution. On peut notamment évoquer, parmi d'autres, les unités de production (UP) d'Aramon (dans le département du Gard, deux tranches fermées en avril 2016), de Cordemais (Loire-Atlantique, deux tranches fioul fermées en 2017 et 2018, les deux tranches charbon étant menacées mais toujours en activité), de Porcheville (Yvelines, quatre tranches fermées en 2017) ou du Havre (Seine Maritime, la dernière tranche charbon ayant été mise en arrêt en mars 2021).

Le changement de la politique d'EDF à l'égard de la production thermique a été brutal. Autrefois, il y avait une grande fierté de travailler dans ces centrales. EDF dont la mission est de répondre aux besoins énergétiques du pays avait mis des moyens conséquents pour

sécuriser le système de production électrique national. Flexibles et réactives, capables de produire de l'électricité très rapidement, indispensables pour garantir l'équilibre du réseau et maintenir la qualité du courant, les centrales thermiques constituaient une composante essentielle du mix énergétique d'EDF. Les « thermiciens » étaient confortés dans leur rôle gratifiant de « pompiers » du réseau, en attendant d'être appelés pour une « mission de sauvetage ».

Or, depuis la fin des années 2000 et la diminution des appels de pointes, l'inquiétude que le vent est en train de tourner gagne les esprits. La conduite du changement prend des allures de conduite de virage. La percée de la gestion financière l'emporte sur la logique de la performance globale pour l'intérêt général. Tout ce qui coûte sans « rien » apporter à l'entreprise est à comprimer, à diminuer, à supprimer.

Dans le décor morose d'un monde qui a échoué à survivre, les salariés des sites concernés ne peuvent qu'espérer finir la partie, en s'accrochant au Graal de la reconversion professionnelle, avant la tombée du rideau. Les effectifs du thermique s'amenuisent comme une peau de chagrin : avec plus d'un tiers d'emplois supprimés en quelques années, ils s'établissent à 2500 agents. Et la spirale du déclin n'a pas eu de cesse de s'accélérer. Il est instructif de lire rétrospectivement l'extrait d'entretien ci-dessous avec un élu du Comité d'entreprise de l'UP de Cordemais au moment de la fermeture de deux tranches fioul de cette centrale :

« Les tranches fioul représentent 5 000 MW, tout compris. C'est 5 % de la production française. C'est presque les seules tranches programmées avec une énergie stockable. Je pense que c'est une grande erreur de liquider le fioul, notamment par rapport au nucléaire. Le Grand Carénage va durer beaucoup de temps. On risque de tomber sur des aléas. Il se peut aussi qu'on arrivera à rénover 40 réacteurs et non pas 58, c'est-à-dire ceux qui sont sûrs, fiables et récents. D'ailleurs, on ne sait pas prévoir l'évolution de la consommation. On n'était pas capable d'anticiper une baisse, qui est capable d'anticiper une hausse ? On a des entreprises capitalistiques avec des investissements à très long terme et on prend des décisions sur trois mois de marché. Mais on verra. […] Un jour il arrivera un black-out et on aura un retour du balancier. Deux jours sans courant, même sur une région, c'est une catastrophe. Enfin, on ne peut pas avancer l'argument environnemental pour ces tranches-là. C'est probablement les tranches les moins polluantes en France. Et pour cause, elles ne tournent pas. Par contre, c'est l'assurance la moins chère en termes de puissance installée. Le maintien des six tranches fioul d'ici 2023, c'est moins de 1 % du budget du Grand Carénage. »

(Entretien réalisé par l'auteur en avril 2016, cité dans Michel Vakaloulis, *Restructurations industrielles et enjeux sociaux et professionnels à l'UP de Cordemais*, Rapport d'étude, CE de Cordemais, 2016)

A défaut d'avoir investi en anticipation dans des capacités de production de pointe pour éviter d'éventuelles coupures, le modèle énergétique français atteint ses limites, sinon son point de rupture. Il apparait saturé, voire sous-dimensionné. Dans ces conditions, il s'agit de se mobiliser sur tous les fronts pour réaliser des économies d'énergie et améliorer l'efficacité énergétique des équipements et des bâtiments.

Certes, il ne s'agit pas d'une idée nouvelle. Les incitations pressantes à économiser l'essence, l'électricité et le chauffage remontent cinquante ans auparavant, en réaction notamment au choc pétrolier de 1973. Notons aussi que bien avant la mise en place du système des certificats d'économie d'énergie en 2005, EDF avait érigé la maîtrise des dépenses d'énergie comme un marqueur majeur de la responsabilité sociale et environnementale de l'entreprises à travers des initiatives d'information et de conseil au public, des actions de rénovation énergétique de l'habitat ou des partenariats de solidarité territoriale avec les communes. A cette nuance près, que les appels gouvernementaux actuels à la « sobriété » et à la « consommation ajustée » se déroulent dans un contexte exacerbé par les flambées des prix et tétanisé par les annonces glaçantes sur la « fin de l'abondance ».

D'où une injonction à double tranchant. D'une part, sensibiliser les ménages, les entreprises et les collectivités locales en matière d'optimisation énergétique en encourageant les comportements vertueux. D'autre part, hiérarchiser les utilisations à satisfaire en fonction des moments critiques de consommation et des conditions météorologiques qui jouent un rôle déterminant

dans le risque de coupures. Compte tenu de l'écart entre la puissance nominale installée et le taux de charge global, il est évident que l'augmentation de la proportion des énergies renouvelables non pilotables dans le mix énergétique est un facteur supplémentaire de fragilisation de la sécurité d'approvisionnement.

Entre priorités et renoncements

Dans ce contexte mouvant et contraignant, comment redonner des marges au système électrique ? Désormais, c'est surtout du côté de la demande que l'effort d'ajustement est attendu. Le changement de paradigme implique de flexibiliser la consommation plutôt que de miser sur le développement de surcapacités de production d'électricité. Pour se soustraire à d'éventuelles défaillances, des mesures exceptionnelles sont mises en route de manière préventive par les pouvoirs publics en s'appuyant sur les innovations technologiques et les « réseaux intelligents » de la transition énergétique : plans de « sobriété », « effacement » de consommation en cas de déséquilibre offre-demande d'électricité, et en dernier recours, pilotage d'urgence (« délestage ») pour éviter la saturation de l'alimentation électrique.

Différents leviers sont prévus pour gérer les moments de tension du réseau électrique, à l'instar de la plateforme d'alerte Ecowatt lancée par RTE pour avertir en temps réel le public et les entreprises des pics énergétiques à même de mettre à mal l'alimentation. Ce système de « météo de l'électricité » présente des prévisions de consommation d'électricité sur les trois jours à venir à travers des signaux clairs (allant du vert au rouge). Il est conçu par ses promoteurs à la fois comme un dispositif incitatif à la « modération » (réduire ou décaler la consommation d'électricité) et comme un moyen « pédagogique » pour accompagner la transition énergétique dans une optique d'agir ensemble « responsable ».

Toutefois, aussi légitimes, voire indispensables soient-elles les mesures d'économies et d'efficience d'énergie pour atteindre les objectifs de la transition, il est illusoire de considérer que la consommation d'électricité baissera en conséquence. Au contraire, l'électrification massive des usages sociaux et des procédés industriels, l'essor des équipements électroménagers et numériques, le développement de la mobilité électrique sont des tendances lourdes et structurantes de la consommation globale. La décarbonation de la société requiert un accroissement significatif des équipements électriques à la place des équipements thermiques. La perspective de remplacer les énergies fossiles et de parvenir à la neutralité carbone en 2050 ne peut ainsi que renforcer le poids de l'électricité à la fois en termes de volume et en proportion dans la consommation énergétique.

Il en est de même de l'extrapolation selon laquelle les énormes coûts pour rénover et isoler les bâtiments seraient compensés par des économies ainsi engendrées qui payeront en différé les sommes investies. La déception risque d'être de rigueur, tant il est vrai qu'un tel niveau d'économies d'énergie manque manifestement de financements permanents et abondants. Malgré les efforts consentis pour réduire la consommation en chassant les gaspillages, et même en renonçant à certains conforts de la vie collective, le compte n'y est pas, en particulier sur le plan financier. Comme l'illustre le témoignage d'un maire rural qui contredit l'idée reçue que les départements ruraux seraient « à la traîne » de la transition énergétique alors qu'ils sont en poste avancé du fait même des contraintes budgétaires qui pèsent sur l'économie rurale :

> « Les efforts que nous avons faits, en coupant l'électricité la nuit, en isolant les bâtiments, permettent juste de ne pas avoir vu une augmentation raisonnée des factures. On a l'impression d'avoir la double peine. On est vertueux, plutôt bon élève, et de

l'autre côté, il n'y a pas de plus-value si ce n'est de consommer moins pour la planète. On a fait une étude globale en 2020 pour toutes les communes de passer à l'éclairage LED sur les éléments qui étaient vraiment défectueux. On a 60 % des collectivités qui suivent et prévoient de rénover leur parc. Effectivement, on travaille aussi pour réduire la facture en changeant les matériels. On est en train d'engager un travail de fond sur le département.

Au niveau d'Auvergne-Rhône-Alpes, on est tous sur une même démarche de passer tout de suite en LED, de résorber tout ce qui était équipement vieillissant. Il y a une démarche globale qui se fait. C'était le temps de se mettre en interface et de créer des liens encore plus solides. Le but étant, au-delà de réduire l'empreinte carbone, de réduire aussi la consommation d'énergie et les coûts pour nos collectivités et nos utilisateurs. Les territoires ruraux sont plutôt en avance sur ce genre de choses, sur ces avancées qui sont encore réglementaires. Mais c'est très frustrant d'avoir été plutôt bon élève, plutôt dans une démarche vertueuse, et à l'arrivée, de ne pas avoir pu dégager d'argent qui permettrait d'aller plus vite. »

(Entretien avec Sébastien Gouttebel, Vice-président national de l'Association des Maires Ruraux de France [AMRF], réalisé par l'auteur)

Une concurrence artificielle et faussée

Vantée par Bruxelles et ses partenaires européens comme une opportunité pour supprimer les rentes, attiser l'innovation et garantir des prix bas, la libéralisation de l'électricité est un saisissant contre-exemple par rapport aux objectifs affichés. Au lieu de bénéficier systématiquement aux consommateurs, le règne de la concurrence tend à transférer les risques de marché sur le client final. Sous l'injonction de la sobriété énergétique, des pratiques commerciales de pilotage « flexible » de la demande d'électricité ne cessent de se renforcer, comme l'illustre la prolifération de contrats d'engagement d'effacement ou d'offres de tarification dynamique pour adapter la consommation en fonction des variations journalières et infrajournalières des prix.

La tarification dynamique

La tarification dynamique est un outil de gestion « intelligente » de la demande pour fluidifier le marché au maximum. C'est un mode de facturation adapté aux compteurs Linky. Son principe est simple : il s'agit de souscrire un contrat auprès d'un fournisseur d'énergie qui stipule la variation du tarif d'électricité en fonction des horaires de consommation journalière. Le but est de pousser le client à différer une partie de sa consommation sur le créneau le moins cher. Ce qui rend possible la tarification dynamique, c'est la part croissante des énergies renouvelables. Plus il y a d'énergies renouvelables, plus le caractère de la production est volatil. Jusqu'à maintenant, il fallait adapter la production d'énergie d'électricité à la consommation. Avec la tarification dynamique, il s'agit de faire l'inverse. On passe d'une culture de l'offre à une culture de la demande.

*

« En Espagne, il y a un tiers de la population qui a opté pour les tarifs dynamiques. Donc, vous voyez les journaux marquer le prix de l'énergie pour le lendemain. Il y a un tiers des gens qui ont choisi cette formule, notamment poussés par le côté écolo. Il faut bien le dire. Si vous souscrivez auprès d'un opérateur alternatif qui vous garantit une énergie verte, alors cet opérateur aura encore plus intérêt à vous vendre de la tarification dynamique pour vous pousser à différer votre consommation. Si vous n'avez pas le chauffage électrique et que vous êtes capable de maîtriser complètement la consommation, vous pouvez y gagner, tant qu'il n'y a pas de flambée comme c'est le cas aujourd'hui. C'est pour ça que ceux qui commercialisent les offres de tarification dynamique ont prévu de les faire surtout pendant l'été en disant, "regardez, en ce moment le tarif réglementé, c'est tant, vous pouvez en gagner". Mais quand tout le monde fait la demande dans le même temps, parce qu'il y a eu un pic de froid ou une pénurie d'essence, plus personne ne maîtrise rien. On a des exemples aux Etats-Unis quand il y a eu un problème sur les plateformes pétrolières ou après un ouragan où les prix se sont complètement envolés et les gens se sont retrouvés avec des milliers de dollars de factures. »

(Entretien avec David Rousset, secrétaire général de l'AFOC, réalisé par l'auteur).

Face à l'urgence climatique, ne pas dépenser inutilement l'énergie devient désormais un impératif de survie. Cependant, aussi nécessaires soient-elles les incitations et les mesures pour une gestion « économe » et « rationnelle » des usages d'énergie, y compris dans le but de réduire la facture d'électricité des ménages, elles ne peuvent pas pallier les manquements et les défaillances du côté de l'offre qui ont provoqué une pénurie d'énergie continue et exacerbée. Dans leur très grande majorité, les fournisseurs alternatifs n'avaient ni les moyens ni la volonté d'investir dans un secteur dominé par un opérateur monopolistique performant où les retours sur investissement s'étalent sur la longue durée. La libéralisation dans les pays européens où il y avait plusieurs producteurs importants d'électricité n'a pas été forcément un séisme, mais dans les pays où il n'y avait qu'un seul, cela ne pourrait entrainer qu'une désoptimisation. Sauf si l'opérateur historique était défaillant. Mais ce n'était pas le cas de la France.

Une absence d'investissements productifs

« Le président d'EDF a été souvent mis sur le fait de la concurrence ne portait pratiquement que sur 8 % de la valeur du produit. Un tiers est le tarif d'utilisation du réseau, un tiers le prix de la production et les frais de la commercialisation, un tiers de taxes. Dans les différents pays, il y a plusieurs producteurs qui sont concurrents. En France, EDF comme l'opérateur national avait le monopole de production et de transport. Forcément, à l'ouverture du marché, il n'y avait plus rien. Après, on a donné la Compagnie Nationale du Rhône à Gaz de France-Suez, une concurrence pour 20 % de l'hydraulique, qui d'ailleurs a été un véritable scandale. Pour le reste, c'est un monopole. Les concurrents auraient pu créer des installations de production, notamment de gaz. Mais d'une part, au moment de l'ouverture des marchés, les concurrents étaient très faibles. Et puis, les consommateurs avait peur de quitter EDF. Ils ont permis aux gens de tester la concurrence sans prendre des risques majeurs pour la suite, en profitant des tarifs réglementés et des avantages compétitifs d'EDF. Le gouvernement français n'aurait jamais dû ouvrir la concurrence dans un contexte où EDF était un opérateur

plutôt efficace et monopolistique sur la production. Quand on regarde les commentaires sur la loi NOME, il s'agissait de l'instaurer pour 15 ans, le temps que les opérateurs fassent des investissements. Mais ils n'ont jamais fait des investissements. »

(Entretien avec Jacky Chorin, juriste, membre FO du Conseil d'Administration d'EDF, réalisé par l'auteur)

En l'absence de création d'outils de production propres, hormis quelques modestes exceptions dans l'éolien ou le photovoltaïque, les nouveaux arrivants sont restés de simples intermédiaires de vente. Sans produire le moindre KWh, ils ont vampirisé le quart de la production électronucléaire, cédé en vertu du dispositif Arenh à des prix fixes hors-marché. Sans avoir la même structure de coûts commerciaux qu'EDF, ils ont réussi à dégager leurs marges non pas en baissant leurs prix d'électricité mais en imposant à EDF d'augmenter ses propres tarifs réglementés. Dans cette séquence qui s'étale sur deux décennies, l'erreur du politique est fondamentalement stratégique. « En favorisant la multiplication des compagnies d'électricité sans centrales, via le dispositif Arenh, les pouvoirs publics français ont réalisé une version "électricité" de la théorie mortifère de l'industrie sans usines. »[47]

De l'électricité bon marché au bon marché de l'électricité

La formation du prix du marché de gros de l'électricité est décorrélée du coût moyen de production. Elle est en effet alignée sur le coût marginal, c'est-à-dire sur le coût de la dernière centrale qui est appelée, selon l'ordre de préséance économique (ordre des coûts croissants), pour assurer l'équilibre entre l'offre et la demande. Les énergies renouvelables non pilotables (le solaire et l'éolien) sont prioritaires, ensuite viennent l'hydraulique et le nucléaire, et en cas de forte demande, les unités thermiques à combustion qui sont les plus onéreuses, dont

47. Cf. Emma Legrand, « EDF et les quatre-vingt concurrents », *Lettre géopolitique de l'électricité*, n °114, 29 décembre 2021.

les cycles combinés gaz (CCG). Le coût marginal est indépendant des autres sources d'énergie utilisées pour produire de l'électricité, même si elles sont largement majoritaires. Dans un marché ouvert, c'est le prix de la dernière offre de fourniture qui détermine le prix de la totalité de l'électricité vendue, et partant, qui fait le prix du marché.

Il est évident que dans ce type de fonctionnement, les indications de prix manquent de contenu informationnel et de valeur prédictive des prix futurs pour servir de signaux de marché permettant d'orienter l'activité économique. Autant dire que la volatilité et l'imprévisibilité des prix spot d'électricité ne sont pas des caractéristiques conjoncturelles mais structurelles. La flambée des prix et l'instabilité du marché de gros électrique ne sont imputables ni à l'augmentation de la demande (qui reste très modeste) ni à la hausse du coût de production des installations d'électricité (plutôt stable), mais aux tribulations de la tarification au coût marginal.

Le marché européen de l'énergie à la dérive

Depuis les débuts de la libéralisation, le secteur électrique européen s'est profondément transformé. L'introduction de la concurrence, graduelle mais inexorable dans ses effets polarisants et contre-productifs, les choix controversés en matière de politique climatique, l'arrivée massive sur les réseaux d'énergies renouvelables entrainant de fortes distorsions du marché, et surtout, les divergences de politique énergétique entre les États européens révèlent un paysage disparate et incertain. Le marché européen de l'électricité est en train de se dégrader en accroissant les risques de rupture d'équilibre. On pourrait même

douter, comme le formule André Merlin[48], de l'existence d'*un seul* marché de l'électricité en Europe plutôt que de la coexistence de « plusieurs marchés nationaux couplés les uns aux autres », la responsabilité de déterminer le mix énergétique revenant toujours aux États membres.

En tout état de cause, il est peu probable de voir converger dans un horizon prévisible les politiques énergétiques des États européens. Chaque pays agit à sa guise, en fonction de sa position géographique, de sa culture historique ou de son acceptabilité sociale. Au lieu de promouvoir l'intégration des politiques énergétiques nationales, la libéralisation a déstabilisé les systèmes nationaux en accentuant les inégalités économiques et les déséquilibres sociaux. En ce sens, il est difficile d'admettre l'existence d'une politique énergétique *commune* en Europe. Il y a, évidemment, un socle de préoccupations partagées autour de trois objectifs conjoints qui sont la sécurité de l'approvisionnement, l'efficacité économique et la protection de l'environnement. Mais en dehors de ce socle minimal, les objectifs, les stratégies et les moyens déployés par chaque Etat se présentent en ordre dispersé.

Un exemple particulièrement marquant. Quand l'Allemagne a annoncé, quelques jours après l'accident de Fukushima lors d'une conférence de la chancelière Angela Merkel, de sortir définitivement du nucléaire tout en faisant le pari du gaz pour sa transition énergétique, elle ne s'est pas préoccupée ni des réactions de ses voisins ni des conséquences sur le système électrique européen. En faisant de ses propres choix en faveur du renouvelable la norme du mix énergétique exportable dans toute l'Union européenne, elle s'est efforcée sans relâche, par le biais de Bruxelles, de démanteler EDF en tant qu'opérateur public

48. Cf. André Merlin, fondateur et premier Président de RTE, « Nucléaire : Il faudrait 50 EPR d'ici à 2060, un scénario 100 % renouvelables n'est pas réaliste », *La Tribune*, 16 février 2022.

dominant et de détruire la filière électronucléaire qui représente un des rares atouts compétitifs de la France.

Interconnexions électriques

Les interconnexions physiques permettant d'échanger de l'électricité entre les différents pays membres préexistent à la création du marché européen. Les concertations sur les grands projets d'interconnexion du continent pour uniformiser les tensions des réseaux de transport et faciliter les échanges transfrontaliers à travers des contrats d'exportation d'électricité de gré à gré commencent aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale. La mise en place de l'Union pour la coordination de la production et du transport de l'électricité (UCPTE), par huit pays fondateurs dont la France, est un grand pas vers l'amélioration de la communication et des capacités d'échanges d'électricité entre les opérateurs de réseaux.

Il est à noter que la première interconnexion des réseaux français, allemands et suisses date de 1967, bien avant le Traité de Maastricht (1992). Même si l'ouverture à la concurrence a permis de stimuler et d'amplifier les échanges d'électrons entre les Etats membres, il existe d'importants freins techniques qui limitent les capacités physiques d'interconnexion réseaux électriques.

De ce point de vue, plutôt que de focaliser sur un marché européen de l'électricité aux contours hypothétiques et indéfinis, il serait pertinent de revisiter la notion de « marché pertinent » qui désigne l'espace territorial où se trouvent les fournisseurs qui sont accessibles au consommateur national. Pour le cas français, le marché pertinent de l'électricité déborde les frontières nationales et s'étend sur la plaque France/Allemagne/Benelux. Ce changement d'échelle impliquerait qu'EDF, en détenant pas plus que 25 % des parts de marché dans la nouvelle configuration territoriale, cesse d'être considérée « en position dominante » pour retrouver les libertés fondamentales de l'économie de marché.

Chapitre IV

Les énergies renouvelables entre leurre et réalité

La promotion des énergies renouvelables en France s'est développée, pour une grande partie, sur la base d'une opposition binaire avec la filière nucléaire. Selon une vision simpliste et excessivement optimiste, la montée en puissance du renouvelable allait compenser la fermeture des centrales pilotables, aussi bien thermiques que nucléaires, tout en préservant une composante fossile (principalement des cycles combinés gaz) comme énergie d'appoint. Dans cette espèce de séparatisme énergétique, le soutien aux énergie renouvelables s'accompagne, tacitement ou explicitement, d'une posture anti-nucléaire fondée sur la peur d'accidents et de catastrophes nucléaires. Par quoi remplacer la baisse drastique du nucléaire et des moyens de production décarbonés et pilotables dans le mix électrique ? Par la « sobriété » énergétique, l'« optimisation » de la consommation, les flexibilités qui s'appellent « foisonnement européen », « interruptibilité », « effacement », puis stockage.

EnR, une appellation incontrôlée ?

Les énergies renouvelables recouvrent plusieurs types d'énergie qui sont alimentées par le vent, le soleil, la géothermie, les marées, les chutes d'eau ou le débit des fleuves. Malgré leur réputation d'être écologiquement soutenables, leurs caractéristiques physiques et leur mode d'exploitation présentent de nombreuses divergences dans leur complémentarité. Le vent qui souffle et une réserve de bois ne sont pas des paquets d'énergie équivalents.

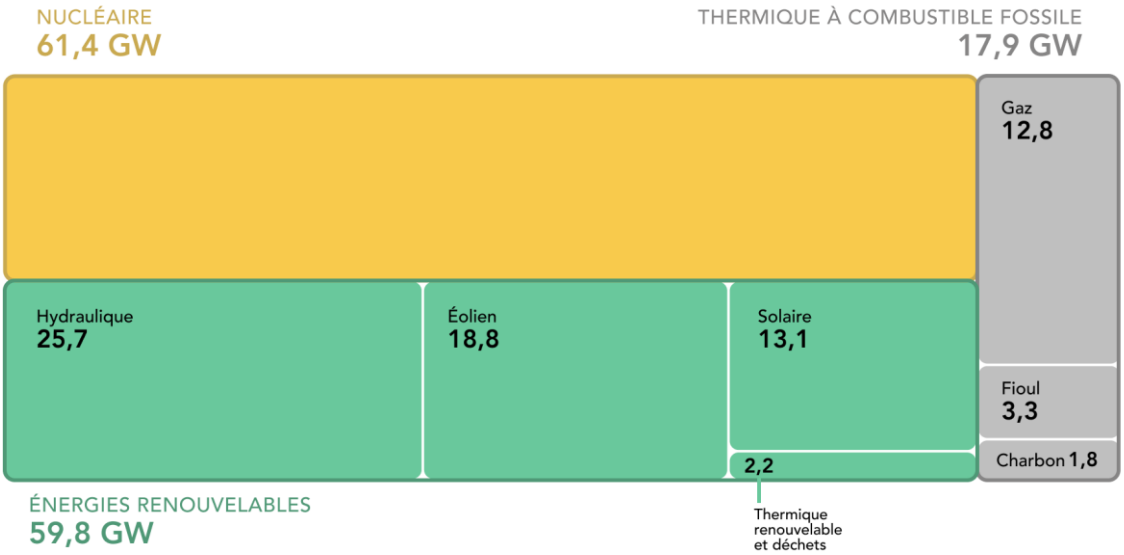
Certaines énergies renouvelables sont pilotables, c'est-à-dire adaptables en fonction des besoins de la demande effective. C'est notamment le cas de l'hydraulique de barrage dont l'exploitation est facilement programmable. D'autres énergies sont intermittentes, comme l'éolien et le solaire, ce qui implique une fluctuation de leur production à l'échelle de l'heure sans possibilité de les contrôler puisqu'il s'agit de variations de phénomènes naturels comme le mouvement cinétique du vent ou le rayonnement du soleil. A l'opposé des hydrocarburants et du nucléaire qui sont des énergies concentrées, les énergies renouvelables qui viennent de l'atmosphère sont extrêmement diluées. Leur production n'implique aucune rupture technologique pour assurer la transition énergétique puisqu'il ne s'agit pas d'énergies nouvelles, elle pose surtout un grand problème de dimensionnement des surfaces exploitables et de mise à l'échelle des équipements opérationnels.

En 2021, la puissance installée en France a atteint 139,1 GW tandis que la production électrique totale s'élève à 522,9 TWh. Le nucléaire, qui représente 44 % (61,4 GW) de la capacité totale du parc français, est à l'origine de 69 % de la production totale française (360,7 TWh). L'hydraulique, avec 18,5 % (25,7 GW) de puissance installée, a produit 12 % de la production totale (62,5 TWh). Avec 13,5 % (18,8 GW) de puissance installée, le parc éolien terrestre a produit 7 % de la production totale (36,8 TWh). Avec 9,5 % (13,1 GW) de puissance installée, le parc solaire a produit 3 % de la production totale (14,3 TWh). Quant au thermique fossile, qui représente 13 % (17,9 GW) de la capacité totale du parc français, il a produit 7 % de la production totale (38,6 TWh). Ces données de RTE illustrent bien le décalage entre la puissance installée des différents types d'énergie et la production électrique correspondante.

Une autre comparaison mérite d'être mentionnée. Alors que la puissance des installations d'énergies renouvelables en Allemagne représente 61,15 % de

la puissance totale nette du secteur électrique (137,7 sur 225,2 GW) en 2021, la production d'électricité « renouvelable » (y compris hydraulique dont la part est marginale) s'établit à 40,6 % de la production totale brute (237,6 sur 585,5 TWh). Inversement, avec une capacité installée de 38,85 % du total, le secteur d'énergies conventionnelles (principalement lignite, charbon et gaz) a produit durant la même période 59,4 % de l'électricité totale.

Figure 9 : Puissance installée du parc électrique en France au 31/12/2021 (en GW)



(Source : RTE Bilan Électrique 2021)

Les choix relatifs à la composition des différentes sources d'énergie et à la structure générale de l'approvisionnement énergétique relèvent des prérogatives de chaque État européen[49]. Toutefois, l'Union européenne s'immisce de plus en plus dans la détermination de ces choix en faisant valoir les enjeux du changement climatique et de l'indépendance énergétique[50]. Sous les injonctions

49. Selon l'article 194-2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
50. « L'Union européenne a confondu le but, baisser ses émissions, avec un moyen, le développement des énergies renouvelables. Celui-ci a connu une mutation passée inaperçue : deux sources, le solaire et l'éolien, ont quasiment chassé les autres renouvelables. Or, solaire et éolien, malgré 600 milliards d'euros d'investissements ont produit en 2018 au mieux 3 % de l'énergie européenne. Solaire et éolien seuls ne sont pas à la hauteur du problème. »

de la Commission, elle pousse systématiquement à l'essor des énergies renouvelables, en gardant le silence, voire en faisant l'impasse sur le rôle fondamental du nucléaire dans la transition énergétique, en particulier dans certains pays dont la France. En assimilant de façon abusive les énergies décarbonées aux seules sources renouvelables, elle promeut et universalise le système électrique allemand, érigé en modèle sur le front écologique alors qu'il est le principal responsable de la crise énergétique actuelle.

Des énergies « vertes » ?

Les énergies renouvelables sont réputées constituer l'épine dorsale de la transition énergétique. Leur développement a été progressivement représenté comme une solution efficace pour répondre aux défis climatiques et sécuriser l'approvisionnement énergétique par le biais de sources domestiques. Il est vrai qu'elles offrent d'importants avantages en permettant de diversifier le mix énergétique et de réduire la dépendance aux importations d'énergies fossiles. Acteur stratégique de décarbonation de l'économie au vu de leur faible impact sur l'environnement, elles seraient aussi vecteur de souveraineté énergétique en produisant localement. Toutefois, à l'encontre de l'idée répandue que les énergies renouvelables non pilotables seraient par définition climato-compatibles, le bilan carbone devient plus ambivalent, particulièrement pour le photovoltaïque, si l'on considère toute la chaine de création de valeur. Comme on peut le lire dans une note du Haut-Commissariat au Plan qui alerte sur l'occultation des contraintes et sur l'immense travail de programmation qui reste à faire dans le cadre de la transition énergétique :

(Emma Legrand, « Le secteur électrique européen : les deux échecs », *Lettre géopolitique de l'électricité*, n °89, 30 janvier 2019)

« Les cellules photovoltaïques utilisées pour les panneaux solaires installés en France sont pour la plupart produites à l'étranger, notamment en Chine. Leur fabrication suppose le raffinage de silicium à très haute température, donc avec une forte consommation d'énergie, qui est essentiellement aujourd'hui en provenance de centrales thermiques à charbon et n'est donc en rien décarbonée. Dès lors, le gain environnemental résultant de la production électrique d'origine solaire est incapable de compenser les émissions entraînées par cette fabrication. Au terme de la durée de vie de ces panneaux (quelque 25 années de production), le bilan total des émissions tout au long du cycle de vie est probablement défavorable. Seuls des processus de production de ces cellules à base d'électricité décarbonée (donc essentiellement nucléaire) pourraient conduire à un bilan carbone favorable à l'usage de ces cellules. Il apparaît donc en réalité, que sous couvert de promesses optimistes, nous nous dirigeons vers un certain nombre d'impasses extrêmement préoccupantes pour l'avenir. »[51]

L'essor fulgurant des énergies renouvelables soulève de multiples problèmes qui méritent d'être abordés dans leur enchevêtrement. Parmi les « questions qui fâchent », et qui sont d'ordinaire refoulées par l'imaginaire des promoteurs de la décroissance, figurent les enjeux liés à l'intermittence, à l'empreinte environnementale et aux nouvelles formes de dépendance, à l'adaptation onéreuse des réseaux électriques et à la maitrise des coûts induits.

Le piège de l'intermittence

La variabilité et l'imprédictibilité des flux d'énergie renouvelable non pilotable ont de lourdes conséquences sur la stabilité du réseau électrique. Ces conséquences risquent de s'accentuer avec l'essor programmé du solaire et de l'éolien conformément aux objectifs de la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). Le renouvelable étant une production discontinue qui suit un rythme « naturel » (conditions météorologiques et morphologie géographique,

51. François Bayrou, « Electricité, le devoir de la lucidité », Haut-Commissariat au Plan, document n° 4, mars 2021.

cycle jour/nuit), il est nécessaire de disposer des moyens additionnels pilotables pour répondre aux pics de la consommation d'électricité.

A défaut de moyens de stockage à grande échelle ou d'une gestion extrêmement « sombre » de la consommation (susceptible, par ailleurs, de rigidifier le mode de vie des individus), le renouvelable (non pilotable) n'est pas en mesure de se substituer parfaitement aux énergies fossiles, quant à elles facilement transportables et stockables. Il est évident qu'on ne peut pas maitriser ni anticiper avec précision le taux d'ensoleillement ou la puissance du vent. De ce point de vue, l'intermittence des énergies renouvelables[52], pourtant prioritaires sur tout autre moyen de production, est un sérieux handicap parce qu'elle oblige de se doter d'une réserve de secours disponible à tout moment, qui redouble les capacités renouvelables installées. Autant dire qu'il s'agit de sources énergétiques qui ne se suffisent pas à elles-mêmes, mais nécessitent pour leur fonctionnement des centrales pilotables d'appoint (*backup*).

La dépendance revisitée

Un autre motif de préférence à l'égard des énergies renouvelables est la considération que leur progression réduirait effectivement la dépendance énergétique du pays. Produire de l'électricité localement, au plus près des lieux de consommation, ne serait-il pas avancer résolument vers la souveraineté énergétique ? Toutefois, ce jugement est largement trompeur. Etant donné que la production d'électricité en France est très majoritairement bas carbone et ne dépend que marginalement des énergies fossiles (moins de 5 %), la promotion du renouvelable n'apporte aucun atout supplémentaire en termes

52. Bien plus qu'intermittente, l'énergie éolienne est aléatoire compte tenu de l'irrégularité du vent en force et en direction à toutes les saisons.

d'indépendance énergétique[53]. Par ailleurs, même les importations d'uranium pour la filière nucléaire ne représentent qu'un très faible pourcentage du prix de revient du courant nucléaire[54].

En revanche, toute une série de nuisances et de nouvelles dépendances énergétiques liées aux renouvelables non pilotables sont sous-estimées, voire ignorées. L'empreinte territoriale de ces énergies, dont les installations couvrent de grandes superficies de terres cultivables ou boisées, suscite des rejets locaux ou des problèmes d'acceptabilité sociale. Les griefs portent sur la pollution des sols, l'impact paysager et l'industrialisation des campagnes ou sur le recyclage encore limité des principaux composants sur les sites d'exploitation. A l'heure actuelle, ces problèmes restent irrésolus.

En raison de leur nature diffuse, les énergies renouvelables sont consommatrices d'un grand volume de béton et de métaux par rapport à la quantité d'électricité produite. Par exemple, une éolienne d'une puissance de 2 MW qui mesure 150 mètres de hauteur nécessite des matériaux de construction dont le poids total peut atteindre 1200 tonnes. Or, ce grand dispositif requis pour extraire de l'énergie cinétique du vent ou thermique provenant du soleil dépend

53. Au niveau européen, le cas de l'Allemagne, qui a développé de façon effrénée l'éolien et le photovoltaïque, est emblématique à la fois pour l'échec de son secteur électrique de réduire les émissions de CO_2 sur fond de sortie du nucléaire et son extrême dépendance du gaz russe dont elle aura beaucoup de mal à s'affranchir.

54. Comme le souligne Sylvain Vitet, l'uranium n'est pas comparable au gaz ou au charbon qui occupent la part prépondérante du coût de l'énergie. En plus, « c'est une ressource qui est harmonieusement répartie sur la planète. Il y a énormément de pays dans le monde où on peut trouver de l'uranium. Toute la question après, c'est l'exploitation économique de la mine. Il faut toujours distinguer dans le domaine minier la rareté physique de la rareté économique. Le fournisseur privilégié de la France a été historiquement le Niger, sauf que les ressources au Niger diminuent. On s'approvisionne aussi en Ouzbékistan, au Canada, etc. Les lieux d'approvisionnement sont diversifiés géographiquement à l'échelle du globe. On estime aujourd'hui économiquement disposer des ressources réelles, accessibles, pour plus de 120 à 150 ans. » (Sylvain Vitet, conseiller auprès du Directeur Exécutif Groupe, EDF DPNT, entretien réalisé par l'auteur)

presque entièrement de l'approvisionnement en matières premières et de constructeurs d'industries métallurgiques ou chimiques qui se situent à l'étranger, voire pour une grande part en dehors de l'Europe. A force de se focaliser exclusivement sur les dépendances d'approvisionnement classique en lien avec les énergies fossiles, on risque de faire l'impasse sur les nouvelles dépendances aux métaux et aux matériaux stratégiques du fait du déploiement massif des énergies renouvelables. Le manque de métaux stratégiques comme le cobalt, le nickel, le lithium ou le cuivre, ainsi que les terres rares, nécessaires pour les équipements éoliens et solaires, pourrait causer de vives tensions à l'échelle internationale et impacter fortement la sécurité énergétique de la France et de l'Union européenne. En perspective, la dépendance risque de se déplacer de l'approvisionnement en énergie fossile vers les équipement et les matériaux stratégiques.

Moderniser le réseau électrique

Le développement des énergies renouvelables induit des effets économiques significatifs qui ne sont pas forcément pris en compte par une stricte approche financière en termes de coûts de production. Cette montée en puissance dans le système électrique, qui concerne principalement l'éolien et le photovoltaïque, oblige d'adapter les réseaux de transport et de distribution en réalisant d'importants travaux d'infrastructure. En fait, le caractère à la fois fluctuant et décentralisé des énergies renouvelables non pilotables génère des besoins d'investissement considérables dans le réseau électrique.

Réputée flexible et modulable, la nouvelle donne électrique issue du renouvelable n'est pas moins soumise à des contraintes techniques, économiques et organisationnelles qui ne peuvent que renchérir le coût de l'acheminement de l'électricité produite. La volatilité des flux et la dissémination géographique de

producteurs hétérogènes et de « consommActeurs » au niveau local, comme dans le cas emblématique des panneaux photovoltaïques posés sur les toits des habitations, rendent le pilotage et l'équilibre du réseau de plus en plus ardu. Elles obligent à développer les lignes de transport pour raccorder les nouvelles installations et à étendre les réseaux électriques de basse tension de la distribution, à optimiser les lignes existantes via la numérisation pour mieux gérer l'intermittence et la flexibilité d'exploitation du système électrique, voire à augmenter les capacités d'échange avec les pays frontaliers dans le cadre des interconnexions électriques.

Les coûts liées à la rénovation et à l'extension des réseaux seront répercutés sur la tarification applicable au transport et à la distribution d'électricité et se retrouveront, partiellement ou intégralement, sur les factures des consommateurs. Selon les estimations de RTE, les investissements associés aux nouveaux besoins s'établiront à 33 milliards d'euros sur 15 ans, soit environ deux milliards d'euros par an dans la prochaine décennie. RTE précise que « ce montant se situe dans la fourchette basse des montants prévus dans les pays voisins »[55]. Comment financer cet imposant projet de renforcement des infrastructures d'électricité ? Comme l'observe un élu territorial, il y aura certainement une forte répercussion sur l'usager. Mais à quel prix ? « En fait, ce prix va être socialisé et ne va pas apparaître dans le prix des renouvelables. Tout de suite, on est sur des opérations financières et non pas sur des simples investissements. »[56]

55. Cf. RTE, « Développement du réseau électrique français à l'horizon 2035 : Un réseau rénové et repensé pour réussir la transition énergétique ».
56. Entretien avec Sébastien Gouttebel, *op. cit.*

Des énergies subventionnées

L'injection d'électricité renouvelable intermittente dans les réseaux n'est pas une opération neutre, mais induit des surcoûts qui affectent les factures des consommateurs par le biais de la contribution au service public de l'électricité (CSPE). Les filières électriques, comme l'éolien terrestre ou le photovoltaïque, vendent leur production à des tarifs fixes qui engagent financièrement l'État sur le long terme. Dans les faits, il s'agit d'énergies lourdement subventionnées, décorrélées du prix du marché de gros et dispensées de garantie de disponibilité.

Les dépenses de soutien octroyées par l'État à certains secteurs renouvelables, sous forme d'obligations d'achat ou d'incitations fiscales, se sont avérées disproportionnées par rapport à leur apport contributif dans la production d'électricité. Selon la Cour des comptes, les charges contractées en faveur du photovoltaïque antérieures au moratoire de 2010 induiront un coût global de 38,4 Md€, « pour un productible annuel de 4 TWh, soit environ 0,7 % de la production électrique française ». Quant aux premiers projets éoliens offshore, le montant de la subvention s'élèvera à 2 Md€/an, « soit environ 40,7 Md€ sur 20 ans, pour 11 TWh d'électricité produite annuellement, c'est-à-dire 2 % de la production française. »[57] Une telle stimulation artificielle du renouvelable intermittent entraîne inévitablement une profonde distorsion des conditions de concurrence sur le marché de l'électricité qui pénalise, précisément, le consommateur au nom duquel le tournant de la libéralisation a été amorcé. Enfin, même sur les fronts de création d'emplois et de réindustrialisation le bilan du développement des énergies renouvelables demeure relativement décevant :

57. Cf. Cour des comptes, « Le soutien aux énergies renouvelables », Communication à la commission des finances du Sénat, mars 2018, p. 70.

« Si les retombées [des EnR] sur l'emploi sont réelles, elles demeurent en deçà des objectifs initiaux. La balance commerciale nette, incluant les économies théoriques d'importations de matières premières (énergies conventionnelles) évitées grâce à la production d'EnR, est positive mais celle des équipements est déficitaire. La France ne dispose d'aucun ensemblier sur l'éolien. S'agissant du solaire photovoltaïque, la filière française est quasiment inexistante et en mauvaise santé. Quelques industriels se maintiennent toutefois sur les marchés des EnR thermiques mais pour des volumes modestes. Les entreprises françaises qui prospèrent sont les opérateurs historiques fournisseurs d'énergie. »[58]

58. Cf. Cour des comptes, *Ibid*., p. 41.

Chapitre V
Les salariés d'EDF face à la libéralisation

La grande transformation des IEG

Le secteur de l'énergie est depuis un quart de siècle le théâtre d'intenses mouvements de modernisation qui recomposent aussi bien la gouvernance institutionnelle que les cultures professionnelles et managériales des entreprises. A l'encontre des poncifs les plus répandus sur l'« immobilisme » des opérateurs historiques de l'énergie, il existe une forte propension en interne comme en externe à faire des réorganisations, à réassembler les pièces du puzzle. Les réformes de structures se succèdent sans discontinuer. L'accoutumance au « changement permanent » est le processus ayant permis des évolutions d'une ampleur inédite dans le domaine des industries électriques et gazières (IEG) : ouverture à la concurrence, privatisations, rapprochement de GDF avec SUEZ, filialisations (commercialisateur, distributeur, transport), réforme du régime de retraite, etc.

Une libéralisation à marche forcée

« La libéralisation de l'énergie, Engie l'a pris vraiment en mode guerrier. De toute façon, le discours était, "il faut qu'on cravache, sinon on va crever". Ils ont recruté un patron qui était le patron de la clientèle de SFR. On a parlé d'Orange, mais on n'a pas parlé de GDF Suez. La fusion de GDF avec Suez a été une rupture dans la stratégie commerciale d'Engie. On est passé en mode individualisation, en mode commerce pur et dur, et non plus dans le conseil, puisqu'avant, on était plutôt dans le conseil auprès de la clientèle. D'ailleurs, on parlait d'usagers, il a fallu qu'on emploie le terme client. On avait des objectifs de vente avec

une pression commerciale. Les jeunes salariés l'ont plutôt bien vécu, mais je me rappelle des collègues quinquagénaires qui pleuraient tous les jours de dépression. Cela a été vraiment très difficile ce virage. C'est là où on a appris à entendre les termes comme conduite du changement, responsabilisation, etc.

C'était un bouleversement total, aussi bien dans les activités que dans l'environnement et les conditions de travail où il a fallu mettre des couleurs de Suez. Et donc, on arrive avec des grands *open space*, avec des minuteries en téléphonie de clients. On se disait, "on ne parle que de chiffres, on est un groupe financier, pas un groupe industriel". Alors que quand on était EDF-GDF, on était plutôt une entreprise industrielle. On est devenu après la fusion avec Suez un groupe financier où finalement, en Comité central d'entreprise (CCE), on ne parlait que de cessions d'actifs. Et cela a joué aussi dans tous les aspects de l'entreprise, puisque on était dans la recherche de la rentabilité, de la productivité, et également, du versement des dividendes. Qu'on soit syndicaliste ou salarié, il y a eu vraiment un bouleversement global des valeurs de l'entreprise. Suite à la libéralisation du marché, de toute façon, on ne pouvait plus se consacrer exclusivement au gaz. Et puisque le gaz est un développement collectif moindre que l'électricité, il fallait absolument gagner des parts de marché, du côté des entreprises, mais aussi du côté des collectivités ou des particuliers.

Engie s'est mis en ordre de bataille de manière considérable, surtout avec la fin des tarifs réglementés de vente au niveau des entreprises et des collectivités. On va supprimer des emplois parce qu'il faut gagner la brique de prix de la masse salariale. On va prendre des prestataires, et finalement, pour être plus compétitif, on va les prendre à l'étranger. Aujourd'hui, côté particuliers, il y a environ 2500 emplois qui sont à l'étranger et qui traitent les contrats avec des clients Engie au téléphone. Le cap est fixé, il faut chercher à tout prix la compétitivité en électricité comme en gaz. Avec la fin des contrats TRVG pour les particuliers, il y a des centaines de suppressions d'emplois qui arrivent d'ici 2023. »

(Entretien avec Nelly Bréheret, DSC FO au CSEC d'EDF SA, réalisé par l'auteur)

Cette grande transformation est fondée sur la croyance qui consiste à faire de la concurrence une partie de la solution au moment où l'on constate que le marché de l'énergie lui-même est un chantier de situations structurellement instables et contrastées. L'idée d'une entreprise intégrée qui se caractérisait par une imprégnation transversale des métiers et où coexistaient toutes les

composantes d'activités énergétiques n'est plus de mise. Il n'est même pas certain que l'on puisse parler d'une culture d'entreprise unifiée, tant il est vrai que derrière l'appartenance commune se profilent des expériences et des vécus professionnels singuliers, propres à chacune des sous-unités constitutives des IEG. Par un étonnant retour du balancier, tout a été segmenté, verticalisé. La gouvernance « moderniste » d'entreprise se construit des contraintes qui pèsent lourdement sur toute la chaine hiérarchique. L'initiative s'amenuise, les procédures s'alourdissent, voire sont écrites d'avance. Tout le monde finit par perdre le sens de l'activité. C'est gouverner par les moyens et non pas par les fins. Comment faire l'emporte sur pourquoi faire.

Les incohérences et les contradictions de la politique énergétique nationale sous les injonctions libérales de la Commission européenne pèsent lourdement sur le cours des choses en amplifiant l'idée que les opérateurs publics de l'énergie ne maîtrisent guère leur destin. De ce point de vue, l'évolution des relations entre les collectivités territoriales et les commercialisateurs de l'électricité est tout à fait typique de la « libéralisation » des segments du marché national de l'énergie.

> « Jusqu'ici, il y avait une réelle satisfaction des collectivités vis-à-vis d'EDF et de la manière dont les contrats sont gérés. Or, on s'aperçoit que la moindre dotation de l'Etat aux collectivités territoriales conduit à des comportements inattendus. La recherche d'économies se fait plus pressante. L'émergence de sociétés de regroupement qui font miroiter des avantages soit en termes de prix soit en termes de volume de consommation incite certaines collectivités à prendre leur destin en main, quitte à passer par des infidélités. Au risque, bien sûr, de se tromper.
>
> En fait, on trouve tous les comportements. Y compris des élus qui ont voté en faveur de l'ouverture du marché, ce principe ne leur convient pas quand il s'applique à leur périmètre. Et l'inverse. Il n'y a pas de lien probant entre la satisfaction client héritée des pratiques anciennes sur l'accompagnement ou les partenariats et la fidélité

client. Après, il faut avoir de l'humilité, on a l'impression que les cartes sont rebattues entre les différents acteurs et que les rôles respectifs sont finalement assez chamboulés. C'est assez nouveau, mais EDF a cru avoir une certaine assurance ou fidélité sur le segment client des collectivités territoriales. Mais on s'aperçoit qu'elle n'est pas au rendez-vous. Le point de vue des élus, des services qu'ils mettent en œuvre et des acheteurs ne sont pas les mêmes et ne convergent pas. Ils ne recherchent pas les mêmes choses. Un élu est intéressé par la capacité d'être réélu, un service vise à minimiser sa charge de travail ou à faciliter les choses, un acheteur cible le gain ou la réduction des dépenses. Quand on enlève le carcan du tarif historique, on s'aperçoit que tout cela ne converge plus. »[59]

Dans ces conditions, l'enjeu pour les opérateurs est d'assumer le « tournant historique » sans laisser personne « sur le bord du chemin ». Mais comment trouver des éléments unificateurs alors que les objectifs des entreprises sont de plus en plus morcelés ? Comment assumer une responsabilité globale au moment où chaque acteur institutionnel gère une partie du processus sans finalité fonctionnelle d'ensemble ? Comment retravailler la question du sens partagé permettant l'implication productive de chacun au-delà des motifs strictement « individualistes » alors que l'identité d'appartenance à un collectif s'effiloche suite à la réforme des métiers ? Les réponses à ce triple questionnement sont loin d'être faciles.

Au préalable, les opérateurs historiques de l'énergie s'efforcent de temporiser, bon gré mal gré, face à certaines évolutions qui sapent les assises de leur souveraineté. Mais ils finissent par infléchir leur positionnement stratégique et s'adapter avec plus ou moins de conviction à des contraintes externes associées à la libéralisation. Les injonctions de Bruxelles, encouragées par les actionnaires et transposées en droit national par les gouvernements, leur apparaissent désormais incontournables. Pour rester fiables et performants, et

59. Entretien avec un cadre supérieur de la direction d'EDF Commerce, réalisé par l'auteur.

surtout, pour ne pas se laisser distancer par les fournisseurs « outsiders » à l'affût de marchés porteurs, il est temps et tentant de se précipiter avec engouement dans les nouveaux modèles concurrentiels.

En parallèle, le centre de gravitation de la gouvernance d'entreprise se déplace vers un état-major très restreint qui s'empare du pouvoir décisionnel et condamne « au mutisme » les strates hiérarchiques subalternes. Les comités de direction deviennent très *business business*, réduisant en silence organisationnel même l'encadrement supérieur. Les personnalités dirigeantes de l'entreprise ne font que « leur boulot » *stricto sensu*, sans aucune autre projection. Par ailleurs, l'argumentaire officiel sur le bien-fondé des changements manque de raison pragmatique et ne s'impose qu'avec la force de l'évidence. Dans de nombreuses décisions prises par les états-majors, il y a bien plus de discipline que de raison.

La fin du modèle intégré

Dès le lancement du processus d'ouverture du marché, EDF s'est engagée dans des transformations organisationnelles et opérationnelles en réalisant des investissements lourds dans des délais contraints, au rythme des grandes échéances fixées par les pouvoirs publics. La réforme d'EDF-GDF par la loi du 9 août 2004, qui a transformé le statut juridique des deux entreprises d'établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) en sociétés anonymes (SA), ouvre la première brèche dans le modèle de l'entreprise énergétique verticalement intégrée. Dans son sillage, d'autres étapes majeures scandent le détricotage du modèle intégré, au risque de voir la brèche muer en béance. A titre indicatif, on peut mentionner la désintégration des activités réseau de transport et de distribution, avec la filialisation de RTE en 2005, puis d'ERDF en 2008 (devenue Enedis en 2016), la fusion de GDF et de Suez entérinée en 2008, la loi NOME en 2010, pour aboutir au projet de

réorganisation Hercule, ultime avatar provisoire de la politique de libéralisation qui se traduirait par une scission du groupe en trois entités[60].

Enedis à la croisée des chemins

« Aujourd'hui, un client passe par le fournisseur et pas par Enedis. Les fournisseurs sont de plus en plus exigeants avec le distributeur, y compris dans les services rendus selon les cahiers des charges signés avec les communes. Les attentes ont changé, le client demande plus que l'électricité, par exemple des nouveaux services, la voiture électrique, les bornes pour recharger la voiture, l'autoconsommation. Enedis doit être présent dans les nouvelles demandes des clients. La technologie aussi évolue, mais cette mutation n'est pas en lien direct avec la concurrence. Désormais, tout est télécommandé sur le réseau. Enedis répond aux demandes des clients et des collectivités. On peut être public et répondre à tout ce que le pays a besoin. […]

On a toujours le monopole de la distribution. On a toujours le cahier des charges avec les communes. On reste une entreprise intégrée. Si on ouvre le capital d'Enedis, il y aura des incidences dans la distribution de l'électricité, puis sur la péréquation tarifaire, le statut des salariés, etc. Si le service revenait aux propriétaires des réseaux, ils pourraient être tentés de se charger eux-mêmes de la distribution du courant. Si les actionnaires rentraient dans le capital, ils pourraient demander de changer de modèle de gestion, en renonçant au modèle d'entreprise publique. »

(Entretien avec Christophe Fangeaux, DSC FO au CSEC d'Enedis)

Cette désintégration en flux continus introduit une complexité énorme dans le système électrique, source d'incompréhension, de confusion et de frustration. Pour le commun des mortels, les différences entre EDF, Enedis ou RTE sont

60. Lancé en avril 2019, le projet Hercule prévoyait la dislocation de l'opérateur public en trois entreprises séparées : EDF Bleu, contrôlée entièrement par l'État et incluant le nucléaire et le réseau de transport, c'est-à-dire les activités les plus capitalistiques, EDF Vert, ouverte aux investisseurs privés et réunissant le distributeur Enedis, le commercialisateur et les énergies renouvelables du groupe, EDF Azur, qui pourrait se consacrer à la gestion du parc hydraulique d'EDF en France. Suspendu jusqu'à nouvel ordre, ce projet a rencontré une opposition ferme et prolongée des syndicats et de la grande majorité des salariés de l'énergie.

imperceptibles. Elle induit, surtout, une désoptimisation coûteuse suite à la perte de synergies entre les différentes composantes du groupe EDF, dont les activités sont strictement compartimentées et les relations de plus en plus distendues. Les délais d'intervention et de mise en service s'allongent, la proximité et la réactivité qui faisaient la force et la fierté de l'opérateur historique régressent. Sans doute tout n'a pas été perdu, comme l'atteste la préservation de la péréquation des tarifs de réseaux ou le maintien du tarif réglementé de vente d'électricité, quoique régulièrement attaqué et rendu « contestable » par les fournisseurs alternatifs. En France, la gestion de l'eau est locale, mais l'électricité demeure une affaire nationale.

Par contre, ce qui a été perdu, c'est l'intégration verticale de la production avec la commercialisation, le transport et la distribution. Tous ces éléments sont étroitement liés au service public républicain de l'énergie. Les dissocier équivaut à cautionner la dégradation du système électrique français. Dorénavant, le pilotage de l'entreprise se fait sous la pression de la rentabilité qui, à son tour, chamboule les modes d'organisation du travail. La rapidité des changements intervenus laisse peu de temps pour faire le bilan du virage opéré et s'interroger sur le sens du mouvement d'ensemble. Tous ces éléments creusent l'écart entre les valeurs professionnelles assumées par les salariés et les objectifs imposés par les directions managériales, au risque de faire du travail incomplet et « bâclé ».

Les salariés en quête de sens dans le travail

« Le premier élément qui frappe dans l'évolution de l'entreprise, c'est serrer la ceinture. On parle autant de financier que de sûreté. Dans les dix dernières années, les réformes portent sur le financier, jamais sur le technique. Certes, l'objectif numéro 1 de la DPN reste la sûreté. En même temps, on est en restriction budgétaire, on parle de devis sur tout, on n'a plus de pièce de rechange en stock, l'intéressement salarial ou les frais de déplacement diminuent.

Tout ce qui est à côté de la sûreté, on grignote. C'est une réalité partout. On est dépendant des choix stratégiques de nos dirigeants qui ont fait n'importe quoi, HPC, Areva, Amérique du Sud, on subit les pots cassés du Comex et du gouvernement. […]

Les salariés ne voient pas l'intérêt au travail, hormis faire du secrétariat technique. Il n'y a pas de fierté du devoir accompli. Ils ne voient pas la machine. Ils ont une conscience professionnelle, mais quelle est la valeur ajoutée de ce qu'ils font ? L'entreprise ne met pas en valeur nos victoires, on évoque juste nos échecs. On ne parle jamais du REX positif, seulement du REX négatif. Il y a une lassitude. En plus, la Covid a contribué à l'appauvrissement du lien social dans le travail. »

(Entretien avec Franck Rendodo, secrétaire FO du CSE du CNPE de Gravelines, entretien réalisé par l'auteur)

L'entrée dans un monde incertain[61]

Comment les salariés du principal opérateur public d'électricité ont-ils vécu l'ouverture à la concurrence du marché ? Quelles en étaient les conséquences sur l'organisation du travail, le contenu des missions et les formes d'identification à l'activité professionnelle ? Quel avenir pour ces agents dans un contexte de compétition par les coûts salariaux et les politiques d'externalisations des activités et des services ?

Dès la deuxième moitié des années 2000, les salariés commerciaux d'EDF réalisent qu'ils vivent dans un monde incertain. Le contexte a changé, le monopole a disparu. Les clients peuvent faire jouer leur éligibilité. L'ouverture progressive des secteurs de l'électricité et du gaz à la concurrence a été sans doute préparée dans l'improvisation, mais certainement, sans mouvement de panique. Les équipes se sont vite mises en ordre de bataille. Pour la première

61. Cette partie de l'ouvrage s'appuie sur les matériaux empiriques issus de précédentes enquêtes de terrain sur l'évolution des relations professionnelles et du climat social chez les commerciaux d'EDF. Voir, plus particulièrement, Michel Vakaloulis, *Rapports au travail, dynamiques commerciales et avenir d'EDF Commerce*, Rapport de recherche, Comité d'entreprise EDF Commerce, 2019.

fois, il fallait sortir du cadre historique normé où les enjeux techniques étaient forts mais les enjeux commerciaux faibles.

La grande majorité des salariés ont intégré dans leurs représentations et leurs attitudes l'avènement du nouveau contexte concurrentiel. Une fois la spirale de la libéralisation de l'électricité enclenchée, le mouvement économique semble irréversible. Mais si pour certains commerciaux la problématique de l'ouverture du marché dans un milieu *business to business* (grandes entreprises) était compréhensible, elle l'était beaucoup moins dans le cas de la petite clientèle professionnelle et des usagers domestiques. Même s'ils prenaient acte du changement, ils étaient dubitatifs sur le sens et le bien-fondé de la libéralisation. Par ailleurs, ils critiquaient l'idée bruxelloise de mettre en concurrence les entreprises pour faire baisser le prix de l'énergie. Beaucoup anticipaient que le choix de déréguler le service public de l'électricité à la française risquerait de jouer en défaveur du consommateur.

En même temps, l'ouverture à la concurrence ne cesse d'« alimenter » le travail quotidien des commerciaux d'EDF. Elle comporte de nouveaux défis, remet en cause le mode de fonctionnement ordinaire, incite à innover et à intégrer la diversité. C'est aussi une occasion de se mesurer et de se comparer aux autres acteurs économiques. Le point positif de cette évolution est la possibilité de se positionner au-delà du compteur d'électricité. Pour EDF, il s'agit d'aller vers une interprétation globale des problématiques énergétiques des clients avec des solutions « clés en mains » en matière d'économies d'énergie, d'isolation thermique de l'habitat, de panneaux photovoltaïques, etc.

Les identités professionnelles en mouvement

L'ouverture à la concurrence place les commerciaux dans une condition professionnelle contradictoire. D'une part, ils assimilent le nouveau cours des choses avec une grande capacité adaptative. L'effort accompli est considérable. Une nouvelle période s'ouvre, rythmée de nouveaux projets, de réorganisations de périmètre, de réaménagements règlementaires et institutionnels. La seule stabilité envisageable est celle du déséquilibre en permanence. La capacité d'adaptation devient le critère prédominant pour exercer le métier. C'est d'ailleurs sur un tel profil que de très nombreux jeunes diplômés ont été recrutés pour « remuer » les habitudes de travail de l'entreprise publique et relever les défis de l'ouverture à la concurrence. Le déploiement du mouvement des réformes, s'il produit des effets tangibles d'« ouverture » du secteur commercial, il suscite aussi un sentiment de lassitude et d'incompréhension largement partagé. Les salariés continuent à jouer le jeu, mais ils ne se retrouvent pas dans l'évolution en cours.

Avec l'ouverture à la concurrence des marchés de l'électricité et du gaz, le « commercial » est devenu un enjeu important pour l'entreprise publique. Lieu d'« innovation » et de « réactivité », la branche commerce va constituer aussi un espace d'expérimentation en matière de relations professionnelles, voire un « laboratoire social » d'EDF : études d'opinion, instauration de la rémunération complémentaire pour les agents d'exécution, semaine de 34 heures payées 35 heures et réparties sur quatre jours pour les conseillers clientèle, etc. Dans le nouvel environnement, une large majorité de commerciaux ne vit pas forcément l'ajout de nouvelles tâches et la pression constante des objectifs comme un enrichissement du travail. La séparation entre le commercial et le technique déséquilibre les situations de travail et provoque de nombreux

dysfonctionnements qui sont lourds à supporter dans la vie de tous les jours. Le commercial assure la gestion contractuelle et la négociation mais perd le lien fonctionnel avec le technique qui confortait sa légitimité face à la clientèle.

Cette césure, imposée administrativement par la CRE pour garantir le « droit d'accès aux réseaux et infrastructures » et éviter un « abus de position dominante » d'EDF sur les marchés français de l'électricité et du gaz, est considérée par beaucoup de salariés comme absurde et inopérante. Elle constitue un facteur de rigidité qui désoptimise les relations commerciales : parcellisation des tâches et des procédures qui obstrue l'apprentissage collectif, multiplication des interfaces et des intermédiaires qui dilue sur plusieurs personnes le suivi des dossiers clients, allongement des délais de service, non-respect des délais, rendez-vous manqués, etc.

Paradoxalement, au moment où le curseur se positionne vers les économies d'énergie tous azimuts, on assiste à l'organisation à l'échelle nationale d'un gaspillage phénoménal de ressources économiques, relationnelles, humaines. Le souci de la « neutralité concurrentielle » l'emporte sur l'efficacité sociale et la satisfaction clientèle. Il en résulte un sentiment d'impuissance qui alimente souvent un vrai malaise.

Quête de performance et réformes structurelles

En première ligne de l'ouverture à la concurrence, les commerciaux de l'opérateur historique ont l'impression que le mouvement s'emballe en affectant l'organisation du travail, le management, la clientèle, la nature des objectifs, les outils de la digitalisation, sans oublier le recours massif à la sous-traitance des activités. En situation de monopole, l'entreprise publique n'avait rien à prouver, rien à craindre. Avec l'intensification de la concurrence, il a fallu s'habituer très

rapidement à des nouveaux discours clientèle et à des nouvelles façons de faire. S'adapter, le maître mot. Plusieurs éléments porteurs définissent l'orientation de cette mutation d'envergure. Voyons de plus près.

L'accélération fulgurante de la concurrence

Passer d'un marché monopolistique à un marché ouvert avec une concurrence de plus en plus formée, aguerrie et agressive oblige l'entreprise à développer la performance commerciale, sous peine de perdre sa première place au podium. Pour rester compétitive dans un contexte de perte de parts de marché, la direction commerce a réduit drastiquement les effectifs statutaires[62] et procédé à des externalisations de pans entiers de ses activités. A défaut de pouvoir endiguer le « grignotage » des abonnés par la concurrence, la trajectoire des effectifs des salariés d'EDF Commerce poursuivra inexorablement son déclin.

Le commercialisateur public dans la tourmente

« Au niveau du commercialisateur, les impacts de l'ouverture sont conséquents. A force de pratiques concurrentielles déloyales qui n'étaient pas assez sanctionnées par le gouvernement et par l'Europe, on a commencé à sentir qu'on perdait des clients. On arrive maintenant à perdre environ 100.000 clients par mois. Et c'est ce qui est énorme en réalité à notre échelle dans le domaine des particuliers. D'où une réduction drastique des effectifs statutaires. D'où aussi le recours à des prestataires pour pouvoir maitriser les coûts commerciaux ainsi que la fermeture de sites. S'ajoutent à cela les objectifs de collecte des certificats d'économies d'énergie (CEE) qui rentrent dans nos coûts. Ces objectifs sont beaucoup plus pénalisants au niveau d'EDF Commerce que pour des petits concurrents. Et là

62. En 2011, EDF Commerce comptait environ 11 500 agents, mais il a perdu depuis le tiers de ses effectifs. En dix ans, pratiquement, le commercialisateur public a vécu un plan social déguisé.

aussi, on a une concurrence déloyale et faussée au niveau des amendes lorsque on ne collecte pas suffisamment de ces CEE. On est globalement dans une règle du jeu où on court un 100 mètres haies en boitant et d'autres courent à coté un 50 mètres sans haies. […]

La concurrence n'a pas créé une pression de baisse du prix de l'énergie. Ça ne va pas sans conséquences, parfois il y a des conséquences négatives puisqu'il y a eu des souscriptions de contrats frauduleux. En fait, il y a des populations plus vulnérables démarchées qui ont été trompées. Il y a une hausse chez certains intervenants de nos concurrents en termes de démarchage illicite. Donc, il y a des effets pervers. Après, il y a des effets peut-être positifs, mais c'est parce qu'on a forcé les intervenants à avoir un discours recherchant la satisfaction client. Chez nous, c'est un axe stratégique prioritaire. On a certainement dû s'améliorer dans ce domaine par rapport à la situation de monopole et la clientèle captive. Cela nous a contraint et forcé à devenir plus performants dans notre stratégie faute de pouvoir offrir un meilleur prix. Celui qui est parti, c'est difficile de pouvoir l'analyser. Je le vois juste à l'aune des clients qui reviennent, qui sont insatisfaits par des pratiques commerciales un peu douteuses. »

(Entretien avec Bruno Jayle, DSC au CSE d'EDF Commerce, entretien réalisé par l'auteur)

La conquête de la clientèle

La bataille pour défendre et gagner des parts de marché entraine une vaste réorganisation du travail. Il ne s'agit pas de « gérer » une clientèle naguère captive, mais de la fidéliser, et si possible, de reconquérir les clients « réfractaires » ayant changé de fournisseur. Les objectifs de vente deviennent plus ambitieux, la gamme de produits et de services commercialisables s'enrichit, les conseillers clientèle se muent, bon gré mal gré, en conseillers commerciaux polyvalents.

L'opacité des opportunités de carrière

Les chances d'évolution professionnelle au sein de la direction commerce s'estompent au fur et à mesure des restructurations incessantes, des fermetures

de sites et de services, des départs d'agents non remplacés. L'idée que certains postes en bas de l'échelle sont des chemins qui mènent nulle part est largement répandue parmi les salariés.

Les objectifs en constante augmentation

La réduction des effectifs de l'entreprise conduit à une forte intensification du travail. Les salariés constatent que plus ils avancent, plus la charge est conséquente. Les objectifs sont de plus en plus « costauds », notamment sur le développement de services annexes comme relais de croissance pour maintenir les marges bénéficiaires. Le mouvement se précipite, les tensions commerciales montent, les sollicitations se multiplient. Ce constat se vérifie à tous les niveaux de la hiérarchie.

Les fermetures de sites

En parallèle avec le reflux des effectifs d'EDF Commerce, de nombreux sites de travail disparaissent dans le cadre d'un mouvement de recentrage territorial des activités. Beaucoup de salariés ont subi une mobilité contrainte suite à la restructuration de leur service, à la disparition des boutiques EDF qui incarnaient les valeurs de proximité ou à la fermeture de nombreux plateaux clientèle. Certes, toutes les unités ne sont pas concernées au même degré et ne sont pas confrontées au même calendrier. Mais les salariés qui « déménagent » colportent avec eux l'amertume de leur parcours mouvementé, les contrariétés de leur horizon d'attente. Imperceptiblement, leurs témoignages circulent et se propagent par capillarité auprès des autres salariés.

La place des prestataires

La problématique de la sous-traitance prend une importance croissante au sein d'EDF Commerce. En réalisant plus de la moitié des activités de la relation clientèle, aussi bien dans le marché des particuliers que dans le marché d'affaires (hormis les segments des grandes entreprises, collectivités locales et regroupements qui ne sont pas externalisés), elle se place au centre du dispositif commercial. Il est important de noter que les conseillers clients statutaires (environ 2000 à l'heure actuelle) sont moins nombreux que les conseillers prestataires. Le spectaculaire essor de la sous-traitance suscite un malaise chez les commerciaux d'EDF qui redoutent la substitution de leur métier par les salariés précaires des entreprises « partenaires ». L'appréhension de l'externalisation est d'ailleurs renforcée par le manque de visibilité sur l'organisation et les conditions de travail des entreprises prestataires.

Tout en étant hostiles aux stratégies patronales d'externalisation des activités commerciales, les salariés commerciaux d'EDF insistent sur la nécessité de respecter les standards de qualité de service quel que soit le statut des « collaborateurs ». Quand les clients appellent, ils ne savent pas sur quelle plate-forme ils tombent, ils ne voient pas les prestataires. Ils s'adressent, de manière indifférenciée, à EDF dont ils attendent un traitement efficace et rapide. D'où l'intérêt d'avoir des partenaires qui « tiennent la route » et disposent de vraies compétences en matière de commercialisation de l'électricité. Une telle expertise métier ne s'acquiert pas du jour au lendemain. Elle s'inscrit dans la durée et présuppose un plan de formation soutenue. Or, la rotation des personnels prestataires relance de façon récurrente les besoins de formation. C'est un travail d'éternel recommencement. D'où l'importance de rester vigilant et de maitriser le recours à la sous-traitance.

La perception de la concurrence

Les salariés commerciaux d'EDF perçoivent avec une grande clarté l'essor de la concurrence dans le marché de l'électricité. Désormais, la clientélisation des relations commerciales avance à grands pas aux dépens du service public. Les fournisseurs alternatifs sont hyperactifs, robustes, agressifs. Ils sont plus de 160 acteurs à se battre à travers une multitude d'offres plus ou moins « sophistiquées », parmi lesquels se distinguent de grands groupes industriels comme Total Direct Energie, Engie (ex GDF Suez) ou le fournisseur italien ENI. Ils utilisent toutes les méthodes commerciales pour parvenir à capter des clients, et partant, pour accélérer l'érosion des parts de marché du fournisseur historique : publicité (souvent trompeuse), démarchage à domicile, sites internet performants et ergonomiques, activisme de marque sur les réseaux sociaux, etc.

La multiplication de cabinets d'interposition et de divers « experts » d'achats groupés d'énergie mandatés par les entreprises ou les collectivités territoriales est un facteur de complexification supplémentaire qui bouscule la relation clientèle directe et oblige à une réactivité de plus en plus intense de la part du fournisseur historique. Certains nouveaux entrants n'hésitent pas à franchir la ligne jaune en pratiquant un démarchage abusif. Ils sont prêts à tout faire pour récupérer des clients, quitte à verser dans des pratiques commerciales « frauduleuses ». D'où une multiplication de litiges, de fausses promotions, d'offres qui ne respectent pas les spécialisations des cahiers des charges.

Faut-il pour autant se décourager par les défis de la concurrence ? Les salariés d'EDF pensent que leur entreprise n'a rien à envier à ses concurrents. Elle a toutes les ressources et les compétences pour tenir son cap. Elle a sans doute ses travers et ses lacunes. Mais elle est fondamentalement engagée dans la

quête de satisfaction clientèle, capable de dépasser ses insuffisances et de rebondir dans le sens du client. En même temps, il ne faut pas sous-estimer les compétences et les qualités des nouveaux entrants. Les possibilités d'en tirer des leçons dans les domaines de la publicité, du marketing ou de la promotion commerciale ne manquent pas. En fait, certains fournisseurs alternatifs ont des forces commerciales solides et une agilité opérationnelle leur permettant de lancer rapidement des offres variées et ciblées. Ils ont des méthodes issues souvent d'autres modèles d'entreprise qu'ils ont su transposer et réadapter dans le secteur de l'énergie.

La transformation digitale entre menaces et opportunités

L'emprise croissante de la digitalisation implique un profond changement des repères, des méthodes et des habitudes de travail. Certes, le phénomène n'est pas nouveau, l'informatique d'entreprise date depuis au moins quatre décennies alors que les premiers sites marchands en ligne remontent aux années 1990 (création d'Amazon en 1995). La dématérialisation des données et le traitement « intelligent » de l'information opèrent partout aujourd'hui, y compris au sein des entreprises « traditionnelles ». Ce n'est donc pas la nouveauté de la mutation digitale qui fait débat (et qui devient enjeu stratégique de la modernisation des entreprises), mais les effets perturbateurs et disruptifs qu'elle entraine aussi bien dans l'organisation du travail que dans le rapport avec la clientèle.

La digitalisation des activités commerciales est traversée par une tension majeure entre l'acceptation consentie d'un phénomène réputé « incontournable » et les craintes de ne pas pouvoir maitriser ses conséquences différées, notamment en matière d'emploi et de qualification professionnelle. D'abord, les bénéfices attendus : opportunités de repenser la relation clientèle, de diversifier l'offre commerciale, de favoriser la traçabilité et la transparence, d'interagir

« intelligemment » avec la clientèle, et surtout, de gagner du temps. L'auto-administration par les clients de certaines opérations simples permettrait de focaliser sur le cœur du métier, et partant, sur des contenus de travail plus valorisants et créatifs.

En même temps, le processus de digitalisation renvoie à la perspective d'une baisse durable et importante des effectifs commerciaux. Certes, son impact sur les différents métiers est asymétrique et « lissé » dans le temps. Les procédures complexes et les actes à forte valeur ajoutée seraient *a priori* moins concernés que les activités commerciales de *front office*, plus facilement automatisables, et au bout du compte, externalisables. On peut aussi présumer que les pertes seront en partie compensées par la création de nouveaux emplois, voire de métiers plus qualifiés qui réclament des compétences relativement nouvelles. Il est pourtant clair que les postes supprimés ne seront pas strictement équivalents aux postes reconduits ou recréés. La translation de la structure des qualifications vers le haut risque de faire disparaitre une grande partie des fonctions et des postes de commerciaux actuels.

Indissociablement prometteuse et menaçante, la « mutation numérique » est un vaste chantier de réorganisation des métiers et des cultures de travail. Aucune entreprise ne saurait s'y soustraire, sous peine de perdre sa compétitivité et son attractivité. D'emblée, c'est le rapport à la clientèle qui force à la numérisation des activités. A l'exigence des clients se rajoute la pression des concurrents. Il faudrait donc transformer le risque en opportunité.

Les atouts de la numérisation sont indéniables. Elle permet d'accélérer la gestion des stocks et de gagner du temps opérationnel, favorise le développement d'outils collaboratifs pour partager l'information en simultané, facilite et simplifie le travail au quotidien en conférant une meilleure visibilité

aux activités commerciales. Il est vrai que certaines tâches administratives ou gestionnaires sont vouées à la disparition dans la foulée de la numérisation. Mais d'autres missions persisteront, se renouvelleront, s'inventeront, autour notamment du conseil énergétique et de la place de l'électricité parmi les autres utilités.

Il n'empêche que cette transition implique aussi bien la reconversion (ou la destruction) de compétences devenues obsolètes que l'acquisition de nouvelles qualités professionnelles qui n'existaient pas auparavant dans l'éventail des métiers commerciaux. Il est important de cartographier l'espace des nouveaux besoins en termes de qualification et de formation, et surtout, d'accompagner avec des moyens humains et financiers conséquents les parcours professionnels des salariés vers les métiers porteurs d'avenir.

A l'heure où la « maitrise des coûts commerciaux » devient un défi stratégique face à une concurrence robuste et agressive, la défense de la compétitivité et la consolidation des parts de marché passe par l'élévation continue du niveau des qualifications des salariés. L'enjeu est de former des équipes agiles et réactives de commerciaux, ayant une bonne connaissance des stratégies de la concurrence et une forte appétence pour l'analyse des données sur la clientèle afin de mieux adapter l'offre commerciale selon les besoins exprimés et perçus.

Une inquiétude sans filtres

Face aux multiples bouleversements induits par la libéralisation du secteur de l'énergie, le malaise s'incruste dans les représentations collectives des commerciaux d'EDF. Il ne s'agit pas d'une simple croyance, mais d'une conviction fondée sur des éléments factuels, tangibles. L'ouverture à la

concurrence est désormais une réalité incarnée et « menaçante ». Les pertes sèches de clientèle aussi bien dans le marché d'affaires que chez les clients particuliers sont d'ores et déjà comptées, divulguées et régulièrement utilisées pour inciter à améliorer les résultats. Ne pas jouer le jeu aujourd'hui revient à ne plus avoir de « job » demain. Quant au recours accru aux prestataires externes, il est tentant de déduire que cela n'augure « rien de bon », mais au contraire, confirme que les « petits métiers » ne représentent plus un segment stratégique de la direction commerce.

A cela s'ajoute la crainte de filialisation de la branche commerce, liée notamment à la fin du modèle intégré de l'entreprise publique. L'idée selon laquelle « rien ne peut toucher » les agents d'EDF est sérieusement ébranlée. Sans être inédit, ce contexte anxiogène apparait aujourd'hui plus marquant que dans le passé. Il s'accompagne le plus souvent d'un sentiment d'impuissance d'autant plus ancré que la vision d'ensemble des orientations commerciales d'EDF fait défaut. L'avenir des métiers devient un sujet courant de conversation. Désormais, on en parle ouvertement, franchement. Sans détours ni filtres. Ce mouvement soutenu et déconcertant n'est pas sans conséquences sur les stratégies individuelles des salariés. Un grand nombre de conseillers sont tentés de quitter par anticipation la direction commerce échappant, en l'occurrence, aux rigidités des métiers « postés ». Certains trouvent une porte de sortie et franchissent le pas. Mais dans leur grande majorité les commerciaux qui sont attachés à leur métier restent attentistes.

Toutefois, il subsiste plusieurs sources de mécontentement. Même en l'absence d'un sujet conflictuel majeur, la coexistence de multiples éléments régressifs entretient une ambiance souvent tendue sur les lieux de travail. A titre indicatif, on peut retenir les points suivants :

► La dégradation lente mais persistante des conditions de travail liée à la montée des exigences en termes de rendement.

► Le rétrécissement des marges de manœuvre sur la politique salariale qui se ressent à tous les niveaux : avancements au choix, primes, intéressement, etc.

► Les opportunités d'évolution professionnelle en berne qui engendrent des frustrations en matière de reconnaissance et des craintes de faire du surplace.

► Les réorganisations incessantes avec leur cortège de suppressions d'emplois opérationnels et de fermetures de sites.

Dans ces conditions, le sentiment d'appartenance à l'égard d'EDF Commerce s'affaiblit. Désormais gagnés par le doute, une partie grandissante des agents se sentent désorientés et refusent de se projeter de manière exclusive par rapport aux enjeux de la branche commerce. Les départs volontaires et les réductions drastiques d'effectifs, les craintes sur l'avenir des métiers, le déficit de valorisation des activités commerciales dans l'économie globale du groupe sont des éléments qui fragilisent l'attachement au commercialisateur.

En guise de conclusion

L'ouverture à la concurrence des marchés de l'électricité et du gaz a suscité beaucoup d'engouement parmi les élites dirigeantes en France comme en Europe. Les promesses nombreuses et ambitieuses, les défis importants et tentants à relever. Une euphémisation discursive accompagne immanquablement les pratiques de la libéralisation. Il s'agit d'utiliser des termes « feutrés » pour dissimuler une réalité qui n'est pas toujours en phase avec les aspirations des populations. A côté des énoncés stéréotypés, comme les métaphores militaires autour de la « concurrence », de nouveaux dispositif de « formatage » des esprits se font jour. La démarche mise en place est simple et valable quel que soit le changement envisagé : on commence par instaurer un nouveau principe dont les effets initiaux sont négligeables, mais qui deviennent ensuite de plus en plus pesants, provoquant des ruptures et des disjonctions importantes. Sans revenir réflexivement et politiquement en arrière pour en faire le bilan.

Paradoxalement, nous constatons un succès du programme inavouable de l'ouverture à la concurrence de l'énergie. Les faits sont avérés. Le service public républicain s'est dégradée en accentuant les distorsions territoriales et en mettant en cause le principe de l'égalité de traitement au profit de fournisseurs alternatifs nourris au biberon de subventions publiques sans prendre, pour la plupart d'entre eux, de risques industriels en investissant dans des actifs de production. Les opérateurs historiques ont été éclatés, filialisés, voire privatisés, quitte à donner naissance à de nouvelles structures oligopolistiques à l'échelle européenne.

L'intégration verticale du système électrique national a été rompue, au prix d'une désoptimisation subie par les différentes entités détachées mais aussi par les clients, synonyme de coûts supplémentaire et d'une complexité accrue. A défaut d'assentiment auprès des populations, la ligne directrice d'ouverture à la concurrence s'est imposée de manière directive et unilatérale, sans rien lâcher sur le fond ni s'embarrasser de considérations sociales, hormis certaines mesures d'accompagnement des salariés de l'énergie en perte d'emploi ou en reconversion professionnelle.

En revanche, presque tous les objectifs déclarés de la dérégulation de l'énergie ont échoué. La soutenabilité du nouvel ordre énergétique a volé en éclat sous la conjonction de plusieurs facteurs. Au lieu de jouer un rôle protecteur et stabilisateur, le « grand marché intérieur » a engendré une incertitude supplémentaire en amplifiant les déséquilibres préexistants et les difficultés de coordination entre les acteurs du secteur de l'énergie. La possibilité pour les consommateurs de faire jouer la concurrence, en optant pour le tarif libre ou réglementé, n'a pas empêché l'augmentation continue des prix de l'énergie. Déconnecté de la réalité des coûts de production, le prix de l'électricité est devenu incontrôlable, tel un électron libre. La forte et imprévisible hausse des tarifs, compte tenu de la faible substituabilité de l'électricité, n'a eu de cesse de grignoter sérieusement le pouvoir d'achat des ménages tout en pénalisant la compétitivité des clients industriels pris dans le piège.

Les nouvelles offres tarifaires que les fournisseurs alternatifs proposent, sous la pression d'un démarchage permanent et insistant, manquent de visibilité et de cohérence une fois dissipé l'effet du prix d'appel attractif. Quant à l'innovation et à la différenciation de la structure de l'offre, l'homogénéité du produit électrique et les propriétés physiques des réseaux de distribution ne

permettent pas, du moins pour l'instant, aux activités de fourniture et de commercialisation d'apporter une vraie valeur ajoutée aux clients.

Mais là où le bât blesse, c'est l'avenir industriel du système électrique qui reposait en France sur des opérateurs publics performants et dynamiques au service des besoins de la population et de l'économie nationale. Or, l'introduction de la concurrence a remis fondamentalement en cause le modèle « fondateur » du service public pour se fixer sur la recherche d'une rentabilité et d'une flexibilité toujours plus fortes. Les réformes de structures successives ont entrainé des bouleversements d'une ampleur inédite : intensification des pressions de productivité, recours accru à la sous-traitance en misant sur le dumping social, recomposition des cultures professionnelles et managériales, perte de repères identitaires suite à l'éclatement de l'entreprise publique, enfin, tendance à piloter les équipes par les coûts et les délais et moins par la technique et la qualité. En dépit des promesses libérales sur l'émergence d'un environnement favorable à l'investissement productif et à la sécurisation de l'approvisionnement énergétique, la vision stratégique et le socle de stabilité pour se projeter dans l'avenir font cruellement défaut. D'où le bricolage permanent de la politique européenne en matière d'énergie dont la crise actuelle du gaz est révélatrice d'un état de désordre.

En définitive, les politiques d'ouverture du marché de l'énergie sont d'ores et déjà un échec retentissant. Elles sont inefficaces au regard du service à rendre à la Nation, mettent en difficultés les entreprises et les particuliers, entravent la marche vers la transition énergétique. La crise énergétique actuelle prouve encore une fois, si besoin en était, que l'électricité n'est pas un bien de consommation comme un autre. Sa régulation par le marché « libéralisé » entraine des mouvements de prix brusques et exorbitants, et au passage, de

nouvelles opportunités de rente, qui se répercutent directement sur la facture des consommateurs.

Le véritable enjeu est de se soustraire aux règles d'une concurrence artificielle qui brouille la vision d'avenir et tétanise toute velléité d'investissement à long terme pour revenir à une planification démocratique de l'énergie orientée vers une économie bas carbone ayant comme seule boussole l'intérêt du pays. La conquête de la souveraineté énergétique ne rime ni avec isolationnisme qui ignore les enjeux environnementaux globaux ni avec autarcie qui signifie repli sur les frontières nationales. Cependant, il est clair qu'une stratégie d'indépendance énergétique passe inévitablement par une longue et difficile confrontation avec le pouvoir bruxellois et le bloc politique néolibéral en Europe.

Dans cette perspective, le rôle des organisations professionnelles des salariés de l'énergie est fondamental. Il s'agit de contrer les ravages de la libéralisation, menée tambour battant au nom du bon plaisir du consommateur, mais devenue incontrôlable, et surtout, de contribuer à la construction d'une alternative crédible, durable et solidaire en matière de transition énergétique. En l'absence de syndicats, la dégradation de la condition salariale et du service public républicain de l'énergie serait vertigineuse. Mais ce combat ne saurait être efficace qu'à condition d'investir le champ de la politique énergétique dans sa totalité, en captant tous les maillons de la chaine qui font le rapport de forces, y compris la maitrise de la communication médiatique.

Liste d'enquêtés
Entretiens sur la dérégulation du marché européen de l'électricité
(2021-2022)

► **Alain André**, Secrétaire général de la FNEM-FO

► **Nelly Bréheret**, DSC FO au CSEC d'EDF SA

► **Jean-François Carenco**, Président de la CRE

► **Jacky Chorin**, Administrateur EDF pour la FNEM-FO

► **Christophe Fangeaux**, DSC FO au CSEC d'Enedis

► **Sébastien Gouttebel**, Vice-président de l'Association des Maires Ruraux de France (AMRF)

► **Vincent Hernandez**, Ancien Secrétaire général de la FNEM-FO

► **Bruno Jayle**, DSC FO au CSE d'EDF Commerce

► **Franck Redondo**, Secrétaire FO du CSE du CNPE de Gravelines

► **David Rousset**, Secrétaire général de l'Association Force Ouvrière Consommateurs (AFOC)

► **Sylvain Vitet**, Conseiller auprès du Président Exécutif Groupe, DPNT EDF SA

Dans le cadre de la présente enquête ont été également sollicitées la direction d'EDF Commerce, l'Association des Maires de France (AMF), la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR) sans qu'une prise de rendez-vous en vue d'un entretien puisse aboutir.

NOTICE SUR LE CHERCHEUR

Michel VAKALOULIS, économiste de formation, diplômé en sciences politiques, docteur en philosophie (Université Paris X Nanterre), est actuellement maître de conférences en science politique à l'Université Paris 8.
Il est également chercheur permanent au Centre de recherches sociologiques et politiques de Paris (CRESPPA- CNRS)

Principales publications scientifiques de l'auteur
Ouvrages, direction d'ouvrages

— *Du pouvoir vertical aux pouvoirs partagés*, Paris, Editions de l'Atelier, 2018 (avec Hervé Sérieyx).

— *Le comité d'entreprise de demain*, Paris, Editions de l'Atelier, 2015.

— *Précarisés, pas démotivés. Jeunes, travail, engagement*, Paris, Editions de l'Atelier, 2013.

— « Stratégies syndicales et activités sociales », in Marie-Noëlle Auberger (dir.) *Les comités d'entreprise. Un nouvel âge ?*, Paris, La Documentation Française, 2012, pp. 119-128.

— *Le syndicalisme d'expérimentation*, Paris, PUF, 2007.

— *Nouvelles luttes de classes ?* (dir.), Paris, PUF, 2006 (avec Pierre Cours-Salies et Jean Lojkine). Traduction chinoise.

— *Jeunes en entreprise publique*, Paris, Éditions La Dispute, 2005. Ouvrage publié avec le concours du Conseil supérieur consultatif des comités mixtes à la production d'EDF-GDF.

— *Les mobilisations collectives. Une controverse sociologique* (dir.), Paris, PUF, 2003 (avec Pierre Cours-Salies). Ouvrage publié avec le concours de l'Université Paris X et de l'Instituto Italiano per gli Studi Filosofici.

— *Médias et luttes sociales* (dir.), Paris, Les Éditions de l'Atelier, 2003 (avec Françoise Duchesne).

— *Refaire la politique* (dir.), Paris, Éditions Syllepse, coll. « Utopie critique », 2002 (avec Tony Andréani). Ouvrage publié avec le concours de l'UPRES-A 8004 « Philosophie politique contemporaine » (ENS/CNRS) et de l'Université Paris VIII Saint-Denis.

— *Le droit à l'énergie. Modernité d'une exigence démocratique* (dir.), Paris, Éditions Syllepse, coll. « Le présent avenir », 2002 (avec Olivier Frachon). Ouvrage publié avec le concours du Conseil supérieur consultatif des comités mixtes à la production d'EDF-GDF.

— *Le capitalisme post-moderne. Éléments pour une critique sociologique*, Paris, PUF, 2001. Traduction portugaise en 2004. Traductions chinoise et grecque en préparation.

— *Travail salarié et conflit social* (dir.), Paris, PUF, 1999. Ouvrage publié avec le concours scientifique de l'Université Paris X Nanterre, du CNRS et de l'Instituto Italiano per gli Studi Filosofici.

— *Le mouvement social en France. Essai de sociologie politique*, Paris, La Dispute, 1998 (avec Sophie Béroud et René Mouriaux).

— *Faire mouvement. Novembre-décembre 1995* (dir.), Paris, PUF, 1998 (avec Claude Leneveu). Ouvrage publié avec le concours de l'Instituto Italiano per gli Studi Filosofici.

— *Théorie de la régulation et théorie des conventions* (dir.) *Actuel Marx*, n° 17, Paris, PUF, 1995 (avec Jacques Bidet).

— *Figures actuelles du capitalisme* (dir.) *L'Homme et la Société*, n° 113, Paris, L'Harmattan, 1994 (avec Jean-Pierre Garnier).