Les usagers d'EDF et GDF livrés au marché

Eric Buttazzoni

Le Conseil Constitutionnel vient de prendre une décision très grave concernant la loi énergie de 2006. Grave car elle supprime la pérennité des tarifs réglementés de l'électricité et du gaz et livre les usagers aux hausses des prix de marché. Grave car elle est basée sur un raisonnement tortueux et qui outrepasse ses prérogatives.

Retour sur les tarifs réglementés

Jusqu'au début des années 2000, l'électricité et le gaz étaient vendus exclusivement sur le base de tarifs réglementés c'est à dire décidés par l'Etat et calculés selon des formules qui ont varié dans le temps mais qui ont comme principe d'être liées aux coûts de revient.

Ces tarifs ne sont pas exempts de critique : absence de transparence des formules d'évolution, pas de contrôle démocratique des variations de tarifs … Néanmoins, ils restent fondamentalement liés aux coûts contrairement aux contrats « libres » basés sur des prix de marchés de court terme, proposés par les entreprises à compter de l'ouverture des marchés depuis 2000 (très gros clients) puis 2004 (tous les clients professionnels), et dont la dernière phase serait l'ouverture totale au 1er juillet 2007.

Les lois de 2003, 2004 et 2005 ont prévu d'une part que l'ouverture du marché ne mettait pas fin aux contrats sur tarifs réglementés en cours et que le choix de sortir du tarif réglementé était définitif. Les entreprises EDF et GDF n'ont obtempéré que très difficilement au maintien des tarifs réglementés, n'hésitant pas à donner des consignes aux commerciaux de ne pas s'occuper de clients réclamant un nouveau contrat à tarif administré, ou de proposer une offre électricité-gaz en faisant croire au client que c'était «comme avant» et le faisant sortir ainsi, sans possibilité de retour, des tarifs réglementés !

Les prix de marché s'envolent

Lors de l'ouverture du marché aux professionnels, un certain nombre d'industriels ont fait le choix de passer à des contrats au prix de marché, soit avec EDF ou GDF soit avec de nouveaux fournisseurs privés. Cela a été facilité par la conjoncture de l'époque, notamment de faible prix du gaz et des énergies fossiles. Les fournisseurs se calaient juste en dessous des tarifs régulés, en jouant notamment sur le fait qu'ils n'avaient pas les charges de service public.

Mais les prix se sont rapidement envolés d'une part du fait de l'unification du marché de l'électricité qui s'est calé sur le prix des centrales à charbon allemandes et d'autre part du fait de la pénurie gazière qui a entraîné le quadruplement des prix des marchés libres (Royaume Uni, Pays Bas) en quelques années. Les fournisseurs ont alors demandé la fin des tarifs régulés « trop bas » et qui les empêchaient de vendre « librement » au prix du marché. Les opérateurs historiques, EDF et GDF, partiellement privatisés et ayant promis une évolution rapide des dividendes à leurs nouveaux actionnaires, ont eux aussi réclamés la fin des tarifs régulés qui leur aurait permis d'engranger l'écart qui s'accentuait entre prix de marché et tarif lié au coût de revient (du simple au double pendant l'hiver tant en gaz qu'en électricité, voire beaucoup plus en cas de pointe de froid).

A l'inverse, cet écart a été la principale cause du retournement de l'opinion et des élus sur cette question. Les professionnels qui avaient cru faire une bonne affaire entre 2001 et 2003 se retrouvaient avec des factures qui pouvaient doubler d'une année sur l'autre, certains très dépendants de l'énergie mettant la clef sous la porte. Aussi, quand le projet de loi pointe son nez au printemps 2006, les députés UMP

refusent d'en discuter car ils ne veulent pas porter la responsabilité de la fin des tarifs réglementés.

Le gouvernement ne parviendra à les convaincre qu'en proposant non seulement le maintien des tarifs réglementés pour les contrats en cours au moment de l'ouverture du marché mais aussi une certaine pérennisation dans la mesure où EDF et GDF seraient obligés de proposer un tarif administré pour les nouveaux contrats que ce soit dans le cadre d'un déménagement ou d'une création d'habitation (article 17 de la loi). Et cela sans date butoir, ce qui revient, compte tenu du différentiel entre tarifs et prix de marché, à laisser durablement l'essentiel des consommateurs «à l'abri» des tarifs réglementés, dont ils ne pourraient plus sortir dorénavant qu'en signant une renonciation expresse à ces tarifs.

La décision du Conseil constitutionnel : la quadrature du cercle

Le recours des parlementaires PS et PC portait sur l'article 39 de privatisation de Gaz de France. Ce recours était fondé sur le préambule de la Constitution qui considère que tout service public national doit être propriété publique. Or, le conseil constitutionnel ne pouvait valider cet article en l'état car la pérennisation des tarifs réglementés par l'article 17 confirmait que GDF restait durablement un service public national. En clair, le texte, tel qu'il était, aurait dû conduire le Conseil Constitutionnel à censurer l'article 39. Son intervention n'aurait pas dû aller au delà.

Or, il s'est auto saisi de la question de l'article 17 et suite à un exercice laborieux, dans lequel il est amené à interpréter lui-même les directives énergie qui n'en disent pas tant, il a censuré une partie de cet article, limitant le maintien des tarifs réglementés aux contrats existants lors de l'ouverture du marché, au 1er juillet 2007. Une fois, ce « nettoyage », qui n'est pas de son ressort, fait, il peut déclarer dans l'article 19 que GDF n'est plus un service public national et donc qu'il peut être privatisé. CQFD ! Les tarifs réglementés sont victimes d'une volonté de privatisation à tout prix.

Les conséquences juridiques divisent les experts : un usager qui déménagera sera-t-il obligatoirement au prix de marché (soit quelques millions de clients par an) ? Ou ne le sera-t-il que si le précédent occupant avait fait le choix d'un contrat au prix de marché (quelques centaines de milliers de clients par an selon Bercy) ? Ou bien tous les contrats passeront ils automatiquement à leur date annuelle de tacite reconduction en prix de marché (40 millions de contrats gaz et électricité en un an) ? Personne n'est d'accord et on se retrouve en plein imbroglio juridique.

Un problème politique

En tout état de cause , il est inconcevable qu'un élément qui fait consensus passe à la trappe. Rappelons que toutes les associations de consommateurs réclamaient leur maintien. Les réactions ont été vives y compris du côté de l'UMP où Patrick Ollier a parlé de décision « ahurissante » (AFP 6/12/2006). La décision du Conseil constitutionnel qui s'appuie sur une interprétation « libre » des directives énergie a créé un choc : on a vu ainsi un sénateur libéral déclarer *« il apparaît dorénavant inéluctable de remettre à plat les directives sur l'énergie. Ce sera un des premiers devoirs de vacances pour le prochain gouvernement qui ne pourra en faire l'économie même au prix d'une crise européenne »* (Les Echos du 4 décembre 2006).

Pour sa part, la CGT rappelle que le gouvernement français avait obtenu qu'un bilan des premières étapes de la libéralisation soit fait avant toute nouvelle étape. Le même gouvernement avait d'ailleurs renoncé en mars à organiser un tel bilan … pour ne pas différer la loi de privatisation de GDF ! La Confédération Européenne des Syndicats, au terme du bilan qu'elle a fait – elle -, revendique le droit pour un pays de ne pas ouvrir le marché domestique en raison des dangers que cela fait peser sur les consommateurs.

La libéralisation du secteur de l'énergie est un échec, ce qui était prévisible compte tenu des expériences déjà faites sur d'autres continents, notamment aux Etats-Unis. Dans l'immédiat, la pérennisation des tarifs réglementés doit être rétablie, car elle assure une protection aux consommateurs à condition, comme le souligne la CGT, que la transparence soit faite sur les coûts de production et d'approvisionnement et les marges et que soit mise en place une commission composée d'associations d'usagers, d'élus et de représentants du personnel pour en juger. Mais ce n'est pas suffisant. Il faut revenir sur les directives elles-mêmes, qui n'ont pour seul objet que la concurrence et qui vont à l'encontre d'une véritable politique européenne de l'énergie.

Il s'agirait, en s'appuyant sur la maîtrise publique de l'énergie, de construire au niveau européen des outils de coopération qui profiteront à tous en rejetant, pour le gaz, l'idée que la sécurité d'approvisionnement reposerait sur des oligopoles privés, argument développé pour justifier la fusion Suez-Gaz de France. Au contraire, sur un secteur aux enjeux géopolitiques, une mise en commun des achats de gaz au niveau européen serait le meilleur outil pour assurer cette sécurité et des tarifs maîtrisés tout en offrant des garanties de long terme aux pays fournisseurs. ■