

L'énergie dans tous ses états, bilan de la déréglementation

Bernard Saincy

Après Alain Juppé à droite, Laurent Fabius vient à son tour de se prononcer en faveur d'une ouverture du capital d'EDF et de GDF, ainsi que d'un accroissement de la part du privé dans le capital de France Télécom (dont l'Etat détient aujourd'hui 54%). Concernant l'EDF, Dominique Strauss-Kahn enfonce le clou, évoquant même l'hypothèse de faire passer la part de l'Etat sous les 50%.

Que les leaders de la droite française annoncent l'extension des privatisations du secteur public n'étonnera personne.

Mais quand plusieurs leaders socialistes se prononcent eux aussi pour de telles perspectives, c'est, à la fois, un mauvais coup porté à la Gauche à quelques semaines d'élections décisives et une menace sérieuse contre la satisfaction des besoins des populations. Pour sa part, dans ses propositions de Contrat avec les français dans le cadre de l'élection présidentielle, Robert Hue se prononce pour « le gel immédiat des directives européennes ouvrant le secteur public, les services publics à la concurrence et pour un débat public sur la base d'un bilan des déréglementations ». C'est aussi ce que demande le Parlement européen dans une récente résolution qui préconise « une évaluation précise et comparative de la qualité des services fournis, avant d'engager de nouvelles étapes de libéralisation ».

Nous publions ci-dessous des extraits d'une étude de Bernard Saincy concernant l'énergie et le bilan de la déréglementation dans ce secteur, comme contribution à ce débat public indispensable pour l'avenir du secteur public et des services publics.



Les actes réglementaires dans les Etats Européens

En Europe, le processus de libéralisation s'est mené de façon très disparate. Ces diversités résultent de nombre de facteurs : la situation géographique des différents pays, la maturité et la structure de leur secteur, leur modèle historique de service public, leur histoire politique.

La situation géographique de chaque pays joue un rôle considérable. Si l'on prend la question des réseaux, tout le monde s'accordera à reconnaître que les questions posées au pays dits de « la plaque continentale » (Allemagne, France, Belgique, Pays-Bas, voire Italie) sont très différents de ceux excentrés (Royaume-Uni, Espagne, Portugal, Pays scandinaves, Grèce). Dans le premier cas, les réseaux d'interconnexion (gaz ou électricité) existent au moins pour favoriser des échanges techniques ou pour acheminer les quantités de gaz depuis les zones de production (Russie, Norvège, Algérie). Dans l'autre, ils sont pour la plupart à construire ou à *minima* à sérieuse-

ment renforcer. En outre, la problématique de la réponse aux besoins des populations n'est pas identique dans des pays à forte densité de population (Allemagne, Belgique, Pays-Bas) et dans ceux où celle-ci l'est moins (France, Italie, Espagne).

De la même façon, le parc de production électrique est très différent d'un pays à l'autre. Déréglementer ne veut pas dire la même chose lorsque celui-ci est fondamentalement constitué de nucléaire comme en France ou en Belgique ou dépendant d'une forte production charbonnière (Allemagne, Royaume-Uni) ou encore dépendant d'énergie fossile importée (Italie). En matière de gaz, la situation est différente si l'on est ou non producteur de gaz.

Il n'est pas possible non plus, de tirer un modèle unique d'organisation du secteur dans des pays ayant de fortes traditions d'utilisation du gaz (Allemagne, Pays-Bas) et/ou de fortes productions nationales (Royaume-Uni) et des pays sans ressources propres (France, Italie, Espagne, Belgique) ou encore des pays qui en

matière de gaz sont à peine émergents (Grèce, Irlande).

Le modèle historique de l'organisation des secteurs électrique et gazier propre à chaque pays est aussi une spécificité.

Enfin, la dernière différence tient aux régimes politiques et aux histoires nationales de chaque pays. Ainsi, la prégnance de la tradition jacobine en France et la conception égalitaire issue de la Révolution française ont conduit à une l'organisation des secteurs électrique et gaz très différente de celle de pays de tradition fédérale.

Dans ce cadre, la volonté de la Commission Européenne d'imposer un modèle libéral unique apparaît plus comme un acte idéologique que comme une façon de favoriser des coopérations de développement, d'organiser des échanges afin de mieux répondre aux besoins des populations dans le respect de leur diversité de situations.

Ces différences ont évidemment des conséquences sur la façon de mettre en œuvre les orientations des instances européennes. Le point nodal restant tout de même la volonté de favoriser autant que faire se peut les grandes compagnies privées.

Ainsi en Allemagne, la transposition de la directive électricité a été réalisée par l'adoption de la nouvelle Loi sur l'énergie entrée en vigueur le 29 avril 1998 (Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts). Si la Loi a introduit des changements significatifs (ouverture « officielle » du secteur de l'électricité à 100%), mais ceci dans un système qui n'a jamais été de monopole, elle a surtout laissé les milieux industriels maîtres du jeu leur permettant d'instaurer de redoutables barrières à la concurrence, par exemple en imposant une tarification du transport électrique au kilomètre dans un premier temps puis à partir de 1999 en séparant en deux zones l'Allemagne selon les lieux d'implantation des 2 géants électriques (zone Nord-Est pour EON et zone sud et Ouest pour RWE) avec une taxation supplémentaire lorsque l'électricité passe d'une zone à l'autre. Cette méthode, mollement contestée par la Commission puisqu'il s'agit d'entreprises privées, est un puissant moyen pour laisser en place des rentes de situation. En matière de gaz, l'Allemagne qui est depuis sa réunification le plus grand consommateur

européen a opté pour une légère adaptation de la Loi sur l'Energie de 1998 (qui traitait déjà du gaz), le secteur gazier étant déjà totalement ouvert. En Allemagne, c'est l'Office des cartels qui tant pour le gaz que pour l'électricité assure l'accès non discriminatoire des tiers aux réseaux.

En Belgique, la situation apparaît fort différente. La « *Loi relative à l'organisation du marché de l'électricité* » adoptée le 29 avril 1999 concrétise la transposition de la directive européenne. Cette loi n'introduit pas cependant de modifications directes des structures électriques nationales. Le principal point est la mise en place d'une régulation du réseau et d'une commission de régulation.

En Italie, la mise en œuvre de la directive s'est faite via l'adoption le 16 mars 1999 du « décret Bersani », du nom du ministre de l'économie de l'époque. Ce décret instaure notamment un régulateur du réseau et impose l'Accès des Tiers au Réseau réglementé. Ce n'est pourtant pas l'essentiel. En effet en Italie le débat politique a porté dès 1991 sur la privatisation de l'opérateur historique l'ENEL. Le décret Bersani contient donc en plus de l'application de la directive la dislocation de l'ENEL contrainte de céder avant le 1er janvier 2003, 15 000 MW de production pour passer en dessous des 50% de l'électricité totale produite et importée en Italie. Après 2003, le décret prévoit qu'aucun producteur ne pourra dépasser ce seuil de 50%. Cette situation est atypique en Europe. En effet alors que les grandes entreprises électriques et gazières sont prises dans une course à la taille et que, par des fusions et pactes stratégiques, le secteur se concentre, l'Italie choisit, pour l'instant, la voie inverse. En matière gazière, les mêmes orientations sont retenues dans un contexte où un opérateur, la SNAM filiale de l'ENI est fortement présent. Dans un premier temps l'ouverture concerne donc les districts industriels.

L'Espagne, le Royaume-Uni et la Suède constituent un groupe « à part » puisque la déréglementation est antérieure tant en gaz qu'en électricité aux directives européennes. En Espagne dès 1994, la loi OSEN (*Ley de Ordenacion del Sistema Electrico Nacional*) mettait en place un régulateur de réseau et instaurait un double système, l'un dit « intégré » garantissant la fourniture nationale à prix

unique sur le territoire (sorte de service public) et l'autre de petite taille dit « indépendant » où s'échangent librement les offres. Une loi complémentaire la *Ley del Sector Electrico* du 27 novembre 97 est venu compléter la loi de 1994 pour accroître la concurrence. L'ouverture totale du secteur du gaz, en très forte progression en Espagne, est quant à elle programmée pour 2008.

La Suède a libéralisé dès 1990 le secteur électrique à la suite de la grande crise économique qui sévit dans ce pays à la fin des années 80. L'objectif affiché était effectivement de privatiser pour remplir les caisses de l'Etat. Ainsi en janvier 1992 le seul opérateur d'envergure Vattenfall est séparé en deux entités : d'un côté un producteur et de l'autre un gestionnaire de réseau. Parallèlement depuis 1996, l'ouverture du marché est totale pour tous les consommateurs. Les changements n'apparaissent cependant pas spectaculaires. Les prix de l'électricité n'ont pas baissé sur la période et ils sont même en très fortes hausses depuis 2000. Les consommateurs, selon une étude de l'office de régulation suédois publiée en 2000, n'ont que pour seulement 0,5 à 0,6% d'entre eux changé de fournisseurs entre 1996 et 1999.

Au Royaume-Uni enfin, la transposition des directives européennes n'a pas eu vraiment de raison d'être car depuis 89, les secteurs tant électrique que gaz sont déréglementés et qu'il existe des marchés de gros. En électricité, l'éligibilité totale mise en œuvre depuis le 1er juin 1999, comme en Suède n'a pas eu les résultats escomptés. Là encore, une étude réalisée en 2000 par le régulateur anglais constatait que seulement 5 à 10% des clients domestiques avaient changé de fournisseurs et que depuis le début de l'année 2000, les prix étaient là aussi repartis à la hausse. Il en est de même en gaz, dont le secteur est totalement ouvert depuis 1998.

Les lois de transposition des directives en France

En France la transposition de la directive électricité en droit français a donné lieu à de nombreux débats qui se sont échelonnés de 1997 à février 1999, date de son adoption par l'Assemblée nationale en 1ère lecture. Cette loi a été définitivement adoptée le 10 février 2000.

L'arrivée « surprise » du gouverne-

ment de gauche plurielle au gouvernement au printemps 1997, a créé un flottement dans la mise en œuvre de la transposition de la directive. Ainsi dans son discours de politique générale devant l'assemblée Nationale le Premier ministre Lionel Jospin précisait le 19 juin 1997 : « *L'économie en France s'est toujours appuyée sur une volonté publique forte. Il ne faut pas rompre avec notre tradition. Il convient de distinguer les services publics et le secteur public. Les services publics relèvent d'une conception fondamentale de la société à laquelle nous tenons par dessus tout. Ils sont au cœur du lien social. Ils garantissent à tous les citoyens l'égalité d'accès et de traitement, dans les régions ou à Paris, dans les villes ou les campagnes. Certains contribuent à notre indépendance énergétique. C'est pour cela que nous refusons leur transformation en objet de profit.*

Je constate que le secteur public, lui, qu'il concerne les télécommunications, l'électronique, l'aéronautique ou d'autres secteurs, est devenu aujourd'hui un enjeu de propriété. En l'absence de justification tirée de l'intérêt national, nous ne sommes pas favorables à la privatisation de ce patrimoine commun que sont les grandes entreprises publiques en situation de concurrence. Pour autant, nous savons que des adaptations seront nécessaires pour garder notre rang parmi les nations les plus développées du monde et se rapprocher d'autres partenaires européens. »

La loi a cependant vu le jour et a été baptisée « Loi de modernisation du service public de l'électricité ». Elle

reprend l'essentiel de la directive à savoir l'ouverture à la concurrence, propose la création d'un organisme de régulation du secteur indépendant des opérateurs (la Commission de régulation de l'électricité, la CRE), ainsi que la séparation du gestionnaire de réseau de transport de l'opérateur EDF (ainsi sera créée au sein d'EDF, mais avec indépendance comptable et juridique le RTE, Réseau de Transport Electrique).

Cette loi intègre également quelques éléments plus favorables au service public résultant d'une prise en compte tant des exigences des organisations syndicales du secteur que des forces politiques composant la majorité plurielle. Parmi ces éléments, on peut citer la mise en place d'observatoires du service public, la reconnaissance de la nécessité de la programmation à long terme des investissements, la limitation des activités de Trading (négoce de l'électricité) à 20% de la capacité totale de chaque producteur d'électricité, l'interdiction de contrats d'alimentation entre un producteur et un client éligible inférieurs à 3 ans (clause par la suite contestée par la Commission Européenne), obligation d'un statut social unique pour l'ensemble des salariés de la « branche électricité » quelle que soit l'entreprise. Pas loin de 55 décrets, dont nombre font encore l'objet de débats en 2001 (1), définissent les conditions d'application de la loi électorique.

Concernant le gaz, un processus identique à celui de la transposition de la directive électricité a été adopté. Début 1999, un livre blanc visant à

transposer en droit français la directive gaz est publié par le gouvernement. Il donne lieu début 2000 à la publication d'un avant projet de Loi qui reprend certains éléments issus du rapport commandité par le 1er Ministre à Mme la députée Nicole Bricq et remis en octobre 1999 et au rapport Fiterman voté par le Conseil Economique et social fin 1999.

La caractéristique du projet de transposition de la directive gaz est qu'il peut être analysé comme une nouvelle étape dans l'avancée libérale. En effet s'il reprend les principales dispositions de la Loi électorique, il avance des propositions sur l'organisation même de l'opérateur public Gaz de France, sur la nécessité de développer l'activité vers l'amont gazier (investissements dans la production de gaz) et de rechercher de nouveaux financements pour y parvenir. C'est pourquoi le débat prend un tour nouveau lorsque le gouvernement envisage ouvertement de lier la transposition de la directive gaz avec une volonté affichée d'ouvrir le capital de l'entreprise publique Gaz de France réclamée à cors et à cris par les forces politiques les plus libérales et la direction de GDF. Devant le tollé provoqué, le débat prévu à l'Assemblée en juin 1999 est reporté une première fois et de nouveau en mars 2001 avec comme objectif sa programmation après les élections présidentielles de 2002.

Un débat toujours en cours

On le voit, c'est dans un contexte très diversifié, voire chaotique, que se mettent en place en France et dans les pays européens les modèles de déréglementation libérale. Plus qu'un grand « marché » se réalisent des marchés qui au mieux se juxtaposent.

C'est sur la base de ce constat, malgré des déclarations triomphalistes de la Commission à propos de l'avancée de la réalisation du grand marché, que se tient le conseil européen de Lisbonne les 23 et 24 mars 2000. Dans ses conclusions celui-ci appelle à une « accélération de la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité dans l'U.E. » (2). Dans ce cadre, la Commission est appelée à proposer rapidement une nouvelle directive cette fois électricité et gaz visant à « *achever la réalisation du marché intérieur de l'énergie* ».

Celle-ci présentée avant le sommet, prévoit essentiellement d'accélérer



les calendriers d'ouverture : « *il est proposé que les Etats membres donnent à tous les consommateurs d'électricité du secteur non résidentiel (c'est-à-dire toutes les entités industrielles et commerciales) la possibilité de choisir librement leur fournisseur d'ici au 1er janvier 2003, et que l'ensemble des consommateurs bénéficient de cette possibilité (c'est-à-dire l'ouverture du marché à 100%) au plus tard le 1er janvier 2005. Dans la mesure où l'ouverture des marchés du gaz est en retard par rapport à celle du secteur de l'électricité (la directive Gaz a dû être transposée par les Etats membres 18 mois après la directive Electricité) et où les entreprises de gaz ont eu moins de temps pour se préparer à cette évolution, il est proposé que tous les consommateurs de gaz du secteur non résidentiel disposent du libre choix du fournisseur d'ici au 1er janvier 2004, soit un an plus tard que pour l'électricité. Toutefois, en ce qui concerne l'ouverture totale du marché, la même échéance a été fixée pour les deux secteurs, à savoir le 1er janvier 2005* » (3).

Dans l'exposé des motifs, cette directive précise que les conséquences sociales de la libéralisation qui ont déjà été fortes devraient s'accroître. Elle prévoit ainsi une nouvelle baisse des emplois pour les prochaines années qui ne pourrait plus être absorbée par des départs en retraite anticipée et donnerait donc lieu à des licenciements secs, qu'elle propose de financer grâce aux fonds social européen. Plus généralement, la directive propose d'aller encore plus loin dans l'« unbundling » (dissociation comptable), dans la désintégration des entreprises intégrées. Pour le gaz, la directive prévoit d'instaurer un accès des tiers aux stockages souterrains, ainsi qu'un accès des tiers aux installations de GNL. Cela, en plus de l'accès des tiers aux réseaux dont le choix est qu'il soit régulé. Concernant l'électricité, la directive constate que l'ouverture du marché est entravée par des congestions du réseau (notamment entre la France et la péninsule ibérique) sans proposer en la matière d'investissements coordonnés. La nouvelle directive propose aussi qu'un an après son adoption, un terme soit mis aux directives transit sur les grands réseaux européens de 1990 et 1991 qui, si elles n'étaient pas parfaites, portaient pourtant l'idée de coopération et de développement en Europe. Idée difficilement compatible

avec l'objectif affiché de la compétitivité financière. Deux points enfin sont abordés dans la directive de façon contradictoire, marquant les difficultés de la libéralisation. Ainsi, la sécurité d'approvisionnement préoccupe la Commission, puisque tant en électricité qu'en gaz, la dépendance de l'Europe ne fait que croître. Pourtant, la directive ne propose rien en la matière. Il en est de même pour le « service public », terme qui pour la première fois est précisé dans une directive européenne. Sa définition est évidemment minimaliste, mais cette apparition dans le vocabulaire européen porte la marque des débats qui maintenant agitent ouvertement les populations en Europe.

En mai 2001, l'échéancier proposé par la Commission est refusé sous l'impulsion de la France au sommet de Stockholm, sans que la logique de libéralisation soit toutefois remise en cause.

Cette logique semble de plus considérablement évoluer. Dans l'esprit de la Commission et face aux difficultés de mise en œuvre du marché intérieur, la volonté est transparente (4) d'aller au-delà de la mise en œuvre de l'ouverture à la concurrence et de jouer un rôle actif dans la restructuration des entreprises du secteur et en particulier de promouvoir la désintégration des grandes entreprises publiques et leur privatisation, ce qui n'a jamais été officiellement du moins l'objectif des Etats membres.

Lors de sa réunion du 20 juin 2001 à Bruxelles, la Commission européenne confirme cette orientation estimant ainsi : « *qu'il fallait veiller à ce que les mesures prises par les autorités publiques des Etats membres ne restreignent pas, directement ou indirectement, les investissements transfrontaliers, en violation des règles du traité relatives à la libre circulation des capitaux et au droit d'établissement. La Commission a également réaffirmé la nécessité d'une adoption rapide par le Conseil des ministres et le Parlement européen des propositions de mars 2001 visant à approfondir la libéralisation des marchés de l'énergie de l'Union européenne.* »

Décidément bien en verve et échaudée par l'affaire Montedison en Italie et la position conjointe française et allemande de report de l'adoption de sa 2ème directive, la Commission à cette occasion s'est déclarée résolue à continuer d'appliquer rigoureuse-

ment les règles de concurrence et les dispositions applicables en matière d'aides d'État. Menaçant même en cas de retard dans l'adoption des directives portant libéralisation du secteur énergétique, qui pourrait conduire à des distorsions de concurrence, d'adopter directement des directives ou des décisions, sur la base de l'article 86, du traité instituant la Communauté européenne, notamment son troisième paragraphe (5).

A l'évidence, il s'agit là d'une escalade, dont l'issue reste incertaine. Ceci d'autant plus que la Commission pour la première fois a évoqué les privatisations des entreprises du secteur, ce qui ne relève aucunement des traités qui s'ils actent bien la création d'un marché de l'électricité et du gaz, sont muets sur le statut juridique (public ou privé) des entreprises y participant. Un débat nouveau s'ouvre donc. ■

1. Les décrets d'application mettant en œuvre les conditions d'ouverture à la concurrence ont été priorisées par le gouvernement et pour la plupart d'entre eux publiés après consultation du Conseil Supérieur de l'Electricité et du Gaz dès la fin 2000. Les décrets dits sociaux ou visant à préserver le service public de l'électricité sont eux toujours en débat.
2. « Le conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000 a préconisé de mener rapidement les travaux nécessaires pour achever le marché intérieur et a demandé à la Commission, au Conseil et aux Etats membres, eu égard à leurs compétences respectives... d'accélérer la libéralisation dans des secteurs tels que le gaz, l'électricité... Il s'agit de réaliser un marché intérieur pleinement opérationnel dans ces secteurs; le Conseil européen évaluera les progrès accomplis lorsqu'il se réunira au printemps prochain, sur la base d'un rapport et de propositions appropriées de la Commission » in document de la Commission avant le sommet de Stockholm de mars 2001, « révision des directives gaz et électricité, exposé des motifs » p.1.
3. Idem p. 3.
4. Dans un interview au journal Le monde au sujet de la non transposition en 2001 de la directive Gaz, la commissaire européenne chargée de l'Energie déclare ainsi le 4 mai 2001 à propos d'une privatisation éventuelle de GDF : « C'est une question distincte de l'ouverture du marché du gaz à la concurrence, sur laquelle je n'ai aucune autorité. J'accueillerai cependant avec joie une privatisation éventuelle ».
5. Une telle démarche, consistant en l'adoption directe par la Commission de directives adressées aux Etats membres en vertu de l'article 86, paragraphe 3, du traité, a déjà été appliquée dans le secteur des télécommunications.