

# La dérégulation de l'électricité. a-t-elle atteint ses limites ?

**Christian Stoffaës**  
*Président du CEPII*  
*Cercle des Economistes*

## 1. Incidents de parcours ?

La libéralisation de l'industrie électrique pourrait avoir touché ses limites.

Quelques incidents majeurs ont marqué l'actualité du secteur au cours de ces dernières années.

- les coupures de courant intervenues en Californie en 2001, qui ont causé de graves dommages économiques et les mises en dépôt de bilan des compagnies de distribution électrique de cet Etat la suite des hausses brutales des prix sur les marchés de gros ;
- la faillite frauduleuse en 2001 d'Enron, à l'origine entreprise de transport gazier engagée depuis 1985 en tant que champion des « nouveaux entrants » dans le secteur électrique, faillite et procès qui ont en outre entraîné la disparition de la firme d'audit chargée du contrôle de ses comptes et plus généralement a frappé de discrédit une certaine forme de capitalisme spéculatif ;
- les coupures de courant intervenues en 2003, dans plusieurs pays dont l'Italie et le Nord - Est des Etats-Unis ;
- plus récemment la hausse des prix de l'électricité en Europe due à l'augmentation du prix du gaz naturel et du pétrole, et ce y compris dans les pays disposant de ressources de production à prix stables (comme le nucléaire français) ;
- dans les pays en développement qui ont adopté les privatisations et la dérégulation au cours des années 1990, les investissements dans la production et le transport se sont ralentis, voire interrompus, provoquant des pénuries d'énergie lourdes de conséquences pour le développement. Les capitaux publics font défaut pour la construction des infrastructures cependant que les investisseurs étrangers, qui avaient été attirés dans un premier temps par l'attrait des privatisations, se sont retirés du fait de multiples contentieux avec les autorités régulatrices, se considérant spoliées cependant que les critiques démagogiques sur leur comportement prédateur leur étaient opposées. Cette situation de pénurie électrique, est particulièrement sensible en Amérique Latine, en Inde, en Afrique.

## **2. Ou crise systémique ?**

S'agit – il de simples incidents de parcours ou d'une crise systémique mettant en cause la notion elle – même de concurrence appliquée à ce secteur si particulier ?

Coordination imparfaite entre les divers stades de la production à la distribution, déficience des investisseurs, développement accéléré des centrales à gaz à faible intensité de capital mais à forte variabilité des coûts du combustible et aux risques élevés de sécurité d'approvisionnement : l'origine commune de ces difficultés apparaît être la réticence des investissements privés à s'engager dans un secteur où les règles du jeu sont instables et où la dé - intégration entre les stades successifs de la production, du transport et de la distribution suscitent des risques économiques pour les investissements à long terme.

En outre, on ne peut constater qu'à la suite d'une première période de hausse des prix et de fragmentation des anciens monopoles publics démantelés par la dérégulation, les prix ont eu tendance à remonter et les entreprises du secteur à se concentrer ou à se cartelliser. Ainsi se forment de grands groupes de dimension multinationale tirant partie de l'effacement des frontières de démarcation géographique par des fusions et acquisitions engageant des montants colossaux et des capitaux spéculatifs : des oligopoles à capitaux privés multinationaux prennent la place des anciens monopoles publics nationaux ou régionaux préexistant à la dérégulation.

En réalité la situation actuelle présente, à beaucoup d'égards, des analogies avec la situation préexistante à la période historique où s'est imposée la régulation publique, prenant la forme extrême, dans certains pays, comme la France, le Royaume-Uni, l'Italie, de la nationalisation des entreprises d'électricité.

## **3. Un peu de mémoire historique : avant la régulation**

Même s'il est vrai que l'histoire ne se répète pas, il n'est pas inutile de revenir sur l'histoire de l'économie industrielle de l'électricité. Cette industrie est née à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle à partir d'une série d'inventions techniques apportant des innovation majeures dans l'économie de cette époque : et ce tant dans les usines grâce aux moteurs électriques et à l'automatisation, que dans l'urbanisme (l'éclairage public, le métropolitain, le tramway) et dans les foyers domestiques (l'éclairage, les appareils électro - domestiques, etc).

Au départ constituée en de nombreuses entreprises de production ou de distribution à l'échelle locale, opérant sur une multiplicité de normes techniques diverses (voltage, fréquence), l'industrie électrique s'est progressivement unifiée autour de standards techniques communs et dans le cadre du régime de concessions du service public à l'échelle municipale ou locale.

Puis, grâce au transport à longue distance sur des lignes à haute tension, elle s'est concentrée autour de grands groupes de dimension régionale ou nationale. Ces groupes à capitaux privés ont fait l'objet de controverses publiques animées, les syndicats et les partis de gauche en faisant le symbole des abus des grands trusts capitalistes : surtarification liée aux positions monopolistiques ; malthusianisme dans les comportements d'investissement - notamment pour l'électrification des zones rurales et l'équipement des ressources hydroélectriques dont la rentabilité financière était considérée comme trop faible ou à terme trop éloignée pour les financiers privés ; influence des lobbies sur la presse et les politiciens etc. On dénonce aussi les concentrations et les monopoles privés et la spéculation financière échevelée sur les opérations de fusions - concentrations.

Ce sont ces critiques qui débouchèrent sur les régimes de régulation publique : c'est à dire la mise sous contrôle des autorités publiques des tarifs et des investissements des compagnies d'électricité.

Dans tous les pays, la coïncidence des temps est frappante. C'est en 1935 que le New Deal de Roosevelt, dans une nation pourtant fondamentalement hostile à l'intervention de l'Etat dans l'économie, fait voter la loi anti-trust dite PUHCA, qui prohibe les holdings financières électriques trans-étatiques, crée les agences fédérales pour la réalisation des grands barrages hydroélectriques (dont la célèbre Tennessee Valley), institue les agences publiques pour l'électrification des zones rurales. C'est en 1935 aussi que l'Allemagne institue les frontières de démarcation délimitant les territoires de concessions des grands groupes électriques et renforce l'autonomie des entreprises locales de distribution (les Stadtwerke). C'est en 1935 qu'en France les décrets-lois imposent le contrôle national des tarifs électriques et impose la péréquation des prix entre les villes et les campagnes, précédant les programmes de financement public des grands équipements hydro-électriques de Front Populaire et de la Reconstruction de l'après - guerre.

Le rappel de ces circonstances n'est pas inutile : car l'organisation industrielle du secteur électrique que la dérégulation a démantelée - au moins partiellement et dans certains pays - n'était pas en place à l'origine. Elle s'est en réalité imposée sous la pression des circonstances, à travers des débats politiques et sociaux très conflictuels, à cause d'une situation préexistante de libéralisation économique qui avait suscité d'amples controverses. La régulation – nationalisation de l'électricité alors instituée est devenue le symbole des politiques keynésiennes et planistes de cette époque ;

#### **4 . Les réformes de dérégulation**

Le monde a changé depuis lors. La révolution keynésienne a fait place, depuis la fin de la décennie 1970, à la contre – révolution libérale et monétariste, sous l'effet des réactions de l'opinion publique face à la stagnation économique et à l'accélération de l'inflation.

L'origine de la dérégulation contemporaine du secteur électrique est très précisément datée. C'est en 1978 que s'amorce le mouvement dans le cadre de la législation autorisant et encourageant la production indépendante d'électricité (les IPP) et obligeant les «utilities» disposant de monopole exclusifs sur leurs territoires respectifs des concessions à acquérir l'électricité produite par les centrales indépendantes. La loi PURPA conçue par l'administration Démocrate de Jimmy Carter dans le cadre du mouvement consumériste, hostile aux monopoles régulés et du mouvement écologiste. D'importants crédits d'innovation du Ministère de l'énergie (DOE) redéployés des budgets de la recherche nucléaire en encourageant le développement des énergies nouvelles renouvelables (énergie éolienne, énergie solaire, géothermie etc.), notamment en Californie, Etat pionnier en la matière. En réalité l'expérience des énergies nouvelles se traduira par un semi échec économique à cause de coûts trop élevés. Mais la libéralisation de la production débouchera sur une innovation technologique majeure : les turbines à gaz à haute température et les cycles combinés à gaz, générant des gains d'efficacité énergétique appréciables qui jouiront ensuite d'une grande faveur dans le monde entier, notamment du fait de leur faible coût en capital et contribueront à leur tour à la diffusion de la libéralisation.

Mais l'expérience la plus significative est sans conteste celle du gouvernement britannique de Margaret Thatcher, en 1989, qui fait voter la loi prévoyant la dé-intégration verticale et la fragmentation géographique et la privatisation de ancien monopole public nationalisé en 1945 par le gouvernement Travailleiste de Clement Attlee. La libéralisation de l'électricité intervenant dans le cadre de la politique monétariste et libérale mise en œuvre à la suite des élections de 1979 qui donnent la majorité aux ultra - conservateurs. L'opinion publique britannique est fatiguée du rôle néfaste des pouvoirs syndicaux et du régime de la

« closed shop », de l'hyperinflation et de la stagnation économique et du chômage qui ont plongé dans le déclin l'Angleterre des années 1970. Cette opinion accordera son soutien sans faille aux politiques pourtant radicales de Madame Thatcher, qui se heurte violemment aux syndicats, et de son successeur John Major pendant quatorze ans, allant jusqu'à faire évoluer le parti Travailleiste vers le social libéralisme qu'incarne depuis dix ans Tony Blair.

Avant l'électricité, entre 1983 et 1988, ce sont les transports aériens, les télécommunications, le gaz, les agences de l'eau, les aéroports etc qui ont été l'objet des mesures de privatisation et d'ouverture de la concurrence. Avec l'électricité, où le conflit social avait duré une année avec le syndicat des mineurs de charbon, le gouvernement choisit d'abord de fragmenter et de dé-intégrer la production, le transport et la distribution avant de privatiser, et ce afin d'éviter de simplement remplacer un ancien monopole public par un monopole privé. Un régulateur indépendant est institué dans le but de susciter un marché véritablement concurrentiel entre la vingtaine d'entreprises héritière de l'ancien opérateur historique.

L'effet économique immédiat de l'audacieuse expérience thatchérienne est de rompre le lien historique d'intégration entre les mines de charbon et les centrales électriques, de susciter la construction de turbines à gaz naturel et de cycles combinés, avec des effets sensibles sur la baisse du coût et des prix. Plus tard surviendront des évolutions moins positives, telles que les changements fréquents d'investisseurs, fusions et concentrations limitées par la législation de la concurrence, ententes plus ou moins démontrées sur la fixation du prix, plafonnement pour l'Etat de la part de marché des centrales à gaz.

Quoiqu'il en soit du jugement qu'on puisse porter sur les conséquences à long terme de la réforme britannique, et des circonstances particulières de ce pays - à savoir l'inefficacité économique du système préexistant et le rôle excessif du tout - charbon et des pouvoirs syndicaux, l'expérience fait école pourtant dans le monde. Les griefs contre les monopoles électriques préexistants étaient en général moins hostiles que ceux prévalant dans la situation britannique. C'est pourquoi les régimes de dérégulation apparaissent très divers selon les pays, dont aucun ne va aussi loin que le Royaume-Uni.

En Europe, le modèle thatchérien du marché concurrentiel de l'électricité, inspire directement les directives de libéralisation du marché intérieur de l'électricité et leur transposition dans les régimes nationaux. De nombreux pays d'Amérique Latine s'inspirent de la réforme britannique, notamment sous la pression du Fonds Monétaire et de la Banque Mondiale suggérant partout des politiques de libéralisation.

D'autres pays vont moins loin : les Etats-Unis se contentent d'imposer la production indépendante avec « utilities » traditionnelles (voir plus haut) et relâchent quelque peu l'application de la loi anti-trust autorisant quelques mouvements de concentration - restructuration : comme rappelé plus haut, les échecs d'Enron et de la crise d'approvisionnement de la Californie limitent l'ardeur des dérégulateurs. En Europe, la France et l'Allemagne ouvrent leur marché, mais ne changent que marginalement la structure du secteur : autonomie du réseau du transport en France ; création d'autorités indépendantes de régulation ; privatisation de 15% du capital d'EDF ; rapprochement de compagnies électriques et gazières en Allemagne (EON - Ruhrgas).

## 5. Une dérégulation pas comme les autres

En définitive les pays qui appliquent à la lettre le modèle britannique, malgré la grande vogue dont il bénéficie depuis quinze ans dans le monde, sont peu nombreux. La stabilité prévaut sur la révolution : il faut plutôt parler de réformes à la marge des anciens services publics

. Néanmoins les changements sont importants : les régimes de monopoles sont généralement abrogés ; les capitaux privés et les nouveaux entrants sont introduits ; les comportements se modifient dans un sens globalement positif.

En revanche un problème se manifeste, qui devient de plus en plus lancinant : la réticence des investisseurs à s'engager dans des investissements de haute intensité capitalistique, et la pénétration accélérée du gaz naturel (dans les pays développés) et du charbon (dans les économies émergentes), deux sources d'énergie qui posent de graves questions du point de vue de la sécurité de l'approvisionnement, de la stabilité des prix, ou de la pollution. Et ce au détriment des investissements à long terme, comme l'énergie nucléaire dont le développement se trouve quasiment à l'arrêt, et la grande hydroélectricité et les renouvelables (qui ne peuvent se développer qu'à coup de subventions considérables).

En réalité, le parallèle qu'on a pu être tenté de faire avec la libéralisation d'autres anciens secteurs du service public se révèle quelque peu artificiel. L'ouverture du transport aérien, après quelques combats d'arrière-garde, a suscité de profondes restructurations : élimination des anciens géants (Pan Am et TWA par exemple) et des compagnies de tailles moyennes ( Sabena, Swissair, SAS etc.) ; internationalisation des anciennes compagnies régionales américaines (United, American, Delta etc.) ; développement rapide des nouveaux entrants et des « low costs », challengers des positions établies ; constitution d'alliances à l'échelle mondiale. Le public a été très sensible à la baisse des tarifs et la démocratisation du transport aérien a engendré un cycle vertueux de croissance accélérée et de baisse des prix. De même dans les télécommunications où la libéralisation a été à la source de multiples innovations technologiques et de nouveaux services : internet, le téléphone mobile, les multiples applications logicielles.

En revanche le public s'est montré relativement insensible à la libéralisation de l'électricité, ne constatant guère de conséquences sur les tarifs et sur d'éventuels nouveaux services, et ce contrairement aux deux secteurs précédemment cités.

En définitive c'est probablement dans le secteur de l'électricité que le retour de balancier, qui est une caractéristique familière du cycle politico-idéologique des théories économiques, paraît aujourd'hui le plus proche. Gardons-nous en effet d'oublier que le XX<sup>ème</sup> siècle a connu successivement le règne du libéralisme économique schumpétérien des ingénieurs - entrepreneurs, des trusts capitalistes, de la planification centralisée, des politiques de régulation keynésiennes, avant de s'achever dans la révolution libérale-monétariste inventée par l'Amérique reaganienne et par l'Angleterre thatchérienne.

Beaucoup de pays en Europe veulent préserver un certain modèle social et des services publics. Les grandes économies émergentes telles que la Chine, l'Inde, le Brésil, longtemps inspirés par la planification dirigiste et le protectionnisme autocentré s'ouvrent rapidement à la globalisation et au libéralisme économique. Mais ils réalisent aussi que les investissements dans les grandes infrastructures d'intérêt public exigent des approches pragmatiques, à travers des partenariats publics - privés.

Gageons que l'électricité sera, à nouveau comme au elle fut au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle, un secteur symbolique de ces approches nouvelles de la recherche d'une « Troisième Voie », un compromis pragmatique entre la concurrence et le service public.