

**Mines – Energie : Débat du 12 décembre 2002 avec Jean-Michel Glachant
sur l'évolution des services publics face à l'ouverture des marchés**

Mines – Energie avait prévu un débat avec **Jean-Michel Glachant**, professeur d'économie industrielle à l'Université de Paris XI, spécialiste des réformes institutionnelles des industries électriques, et **Denis Cohen**, secrétaire général de la Fédération Mines – Energie de la C.G.T. L'actualité a rattrapé Mines – Energie et un vif débat interne sur les retraites des agents des Industries Electriques et Gazières a agité en cette fin d'année 2002 la Fédération Mines – Energie. Denis Cohen, qui avait pourtant confirmé sa participation en début d'après-midi, n'a pu se libérer d'une réunion de la commission exécutive, une des plus hautes instances de sa Fédération. Jean-Michel Glachant est donc intervenu seul pour parler du secteur électrique français qu'il se propose de présenter dans une logique historique : EDF hier avec les "quarante glorieuses", EDF aujourd'hui, avec les mues irréversibles du Service Public et EDF de demain au sein du marché unique européen.

Les "Quarante glorieuses" dans l'Hexagone avec le service public d'hier (1946 – 1986)

Ces quarante années ont été marquées par des performances glorieuses et une réussite sur tous les plans : une production passant de 20 TWh à 327 TWh, la part de l'électricité dans l'énergie consommée en France triplant de 12 % à 37 %, les échanges avec l'étranger évoluant de l'importation d'un TWh à l'exportation de plus de 80 TWh, le développement d'une production nucléaire performante, avec, comme résultat, un prix de vente en francs de 1987 diminuant de moitié (135 cF en 1950, 61 cF en 1987 pour le tarif bleu basse tension).

Parallèlement, se construisait un "bloc de service public" très intégré verticalement (de la production à la vente) et horizontalement avec un quasi monopole de fait. Sous l'impulsion notamment de Marcel Boiteux, EDF jouait également le rôle de régulateur et obtenait son indépendance technologique par rapport au CEA avec le développement de la filière des réacteurs à eau pressurisée (REP), initialement sous licence Westinghouse.

Une décennie de mues irréversibles pour construire le Service Public d'aujourd'hui (1990 – 2000)

Cette décennie a été marquée par la Directive européenne de 1996 sur l'ouverture des marchés de l'électricité, Directive transposée en droit français par la loi du 10 février 2000.

EDF a préparé l'adoption de cette Directive par un accroissement de ses exportations (84 TWh en 2000) et une politique d'expansion avec comme objectif principal l'Europe : prises de participation dans London Electricity, SWEB et Seeboard en Grande Bretagne, ENBW en Allemagne, Edison en Italie. En 2000, 21 millions des 52 millions de clients du Groupe EDF étaient hors de France.

EDF s'est également projetée hors de ses missions traditionnelles d'EPIC en bâtissant un Groupe multinational grâce à des participations significatives dans des sociétés communes avec Clemessy, Dalkia ou Louis Dreyfus Trading.

Mais ce développement s'est accompagné d'une faible "euro-compatibilité" du "Bloc de Service Public" conservé en France et EDF a été amenée à accepter une désintégration sur le plan politique (séparation entre l'opérateur et le régulateur), la fin de sa position de quasi-monopole sur le marché

français et une séparation croissante entre les activités de gestion de réseaux, de production et de vente.

Et dès demain, le Service Public dans le Marché Unique Européen (2003 – 2007)

- ✍ ✍ La loi de février 2000 a précisé les différentes missions du Service Public : les principes **du Service Public de la Production** ont été définis avec, entre autres, la continuité territoriale et le soutien à la cogénération et aux énergies renouvelables par le biais du Fonds de Péréquation des charges de service public. Mais Jean-Michel Glachant s'interroge sur les réponses de demain aux questions majeures que sont la sécurité d'approvisionnement, le service public des déchets et du démantèlement nucléaire, ou la politique technologique.
- ✍ ✍ **Le Service Public du Transport** est en place avec le RTE dont l'activité est étroitement contrôlée par la Commission de Régulation de l'Electricité (CRE) et pour lequel subsistent cependant les problèmes de l'accès aux interconnexions et du réseau transeuropéen.
- ✍ ✍ Jean-Michel Glachant perçoit moins bien les évolutions à venir du **Service Public de la Distribution** et il s'interroge sur la détermination du niveau de qualité de service, sur les procédures d'accès au réseau, sur l'évolution des contrats de concession et sur le devenir de ce qui est aujourd'hui un patrimoine appartenant aux collectivités locales.
- ✍ ✍ Enfin, **le Service Public de la Fourniture** s'incarne en particulier dans le droit à l'énergie (*ndlr : ce droit consiste dans la fourniture à chaque foyer d'un accès minimal à l'électricité*).

Le Service Public de l'électricité et du gaz est aujourd'hui confronté à trois grandes questions :

- ✍ ✍ Quelle organisation pour les réseaux électriques et gaziers : établissements publics, filiales de holdings, entreprises publiques ou privées ?
- ✍ ✍ Quelle évolution pour les concessions de distribution et les droits des collectivités locales : nationalisation, privatisation ou "retour" à la loi de 1946 avec des Services Régionaux et un Service Public de la Fourniture ?
- ✍ ✍ Comment définir les missions du Service Public de la Fourniture sur un marché totalement concurrentiel en 2007 et comment protéger les petits consommateurs ?

En conclusion de son exposé, Jean-Michel Glachant s'interroge sur "l'après après demain", vers 2015 – 2020, quand se poseront pleinement les questions du financement des retraites des salariés des Industries Electriques et Gazières et de la reprise de l'investissement en capacités dans le parc de production électrique (quelles filières technologiques ? financées par quels opérateurs ?).

Les retraites du régime des Industries Electriques et Gazières

Une première question de Michel Dupoux rebondit sur ce sujet d'actualité : comment financer demain les retraites à leur niveau actuel à partir des seules recettes "France" des Groupes EDF et Gaz de France, ces dernières devant diminuer dans les prochaines années du fait de l'ouverture progressive des marchés de l'énergie alors que celles, croissantes, des filiales étrangères ne devraient pas pouvoir être utilisées pour ce financement.

Pour Jean-Michel Glachant, les recettes en provenance des filiales étrangères seraient de toute façon insuffisantes pour aider significativement au financement des retraites ; de même, le recours à une taxe sur le transport ou sur le prix du gaz serait difficilement accepté par les consommateurs. Il n'y aura donc pas de garantie aisée et assurée à trouver dans le marché de l'énergie, marché cyclique d'industrie lourde : ainsi, les prix de l'électricité sont repartis actuellement à la hausse dans certains pays comme les Pays-Bas, mais sont très en baisse en Grande-Bretagne – jusqu'à y provoquer la quasi-faillite de plusieurs producteurs.

Le problème majeur du financement des retraites sera probablement celui des jeunes qui ne sont pas encore entrés dans la vie active.

Le Service Public de Distribution

Jacques Batail, Directeur du Gaz, de l'Electricité et du Charbon au Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie de 1995 à 2001, revient alors sur la **Loi électrique de février 2000** : cette loi a mis un coup d'arrêt à certaines dérives sur le concept de "Service Public" et a défini de façon précise le Service Public de l'Electricité en France ; elle a, par exemple, sorti du Service Public les importations et exportations d'électricité et a créé ex nihilo des missions de service public comme celles du RTE (Réseau de Transport de l'Electricité).

Jacques Batail comprend la perplexité de l'intervenant pour ce qui touche au service public de distribution de l'électricité. Il souligne que pour beaucoup d'élus locaux, le service public de l'énergie électrique, c'était la présence d'une antenne locale d'EDF. Il rappelle qu'en 1997, le Ministre chargé de l'Energie a dû intervenir pour dire aux élus et à EDF que celle-ci pouvait redéployer les effectifs de ses Centres en contrepartie de la satisfaction d'objectifs de résultats comme la fixation de rendez-vous au domicile du client dans une plage de 2 heures. Pour Jacques Batail, nous avons du mal à avoir une vision complète et satisfaisante du "Service Public de la distribution d'électricité" dont il rappelle qu'il s'agit, depuis la loi de 1906, d'une prérogative communale, ce qui devrait conduire à des variations de ce Service Public d'une commune à l'autre alors que nous le voudrions plus ou moins consciemment uniforme et égalitaire.

Le Parlement est très fortement attaché à cette notion de Service Communal et souhaite maintenir le statu quo : comme le fait apparaître Pierre Audigier, s'interrogeant dans une question sur l'intérêt de l'ouverture des marchés pour les petits consommateurs, cette ouverture risque donc de vider d'une partie de son sens la notion de Service Public de la Distribution sans que le débat soit ouvert au Parlement. Jean Michel Glachant s'interroge alors sur l'éventualité en 2003 d'une "nuit du 4 Août" du Service Communal !

La sécurité d'approvisionnement et la politique technologique dans le domaine de l'énergie

A la suite d'une intervention de Jacques Carpentier qui demande sur quelles bases on peut définir une programmation pluri-annuelle des investissements de production (P.P.I.) si le niveau des futurs échanges d'énergie entre réseaux européens n'est pas connu, Jacques Batail répond qu'il ne partage pas la perplexité de Jean-Michel Glachant sur l'état actuel de la politique française en matière de sécurité d'approvisionnement et de la politique technologique dans le domaine de l'énergie.

Pour la sécurité d'approvisionnement, il existe en effet un levier, la Programmation Pluri-annuelle des Investissements de production (P.P.I.) : le gouvernement peut refuser l'autorisation de nouvelles

installations de production qui seraient contraires à la P.P.I. Par ailleurs, il peut procéder à des appels d'offre ciblés, par exemple sur l'énergie éolienne, sur la cogénération, sur une nouvelle génération de réacteurs nucléaires ou sur les centrales à charbon à lit fluidisé circulant, lorsque les projets spontanés des industriels ne permettront pas d'atteindre les objectifs de la P.P.I. et, en particulier, n'assurent plus la sécurité d'approvisionnement ; les surcoûts éventuels de ces modes de production seront financés par les consommateurs à travers le Fonds des charges du Service Public.

La Programmation Pluriannuelle des Investissements de production élaborée par le précédent gouvernement n'a pas encore été officialisée par celui de Jean-Pierre Raffarin, qui se donne tout naturellement un peu de temps pour cela. Un projet de loi d'orientation sur l'énergie devrait d'ailleurs être déposé au 2^{ème} semestre 2003.

La politique technologique dans le domaine de l'énergie devrait notamment porter sur deux thèmes, les modes alternatifs de production (éolien, centrales à charbon à lit fluidisé circulant, ...) et les choix en matière de nucléaire, avec a priori trois possibilités, l'abandon du nucléaire, le renouvellement du parc actuel avec le réacteur franco-allemand EPR ou l'abandon de l'EPR avec le recours, le moment venu, aux "réacteurs du futur" (réacteur au thorium ou à très haute température, ...).

Cette politique devra faire l'objet d'un large débat. Au terme de celui-ci, l'Etat pourra imposer ses choix par le biais des mécanismes prévus par la loi électrique de février 2000, sans même parler de son rôle au sein d'EDF, qu'il soit unique propriétaire ou détenteur de la majorité du capital.

La régulation et des autorités de régulation

Le dernier sujet abordé suite à une question de Jacques Boivin est celui de la régulation et des autorités de régulation, où l'on observe qu'il y a de bons régulateurs et des moins bons et que certaines autorités de régulation ont des difficultés à affirmer leur indépendance : devant qui les régulateurs sont-ils responsables ? N'y a-t-il pas là un danger potentiel pour la démocratie ?

Jean-Michel Glachant souligne qu'il existe une réelle complémentarité institutionnelle des autorités de régulation avec les autres institutions (comme les services chargés de surveiller la concurrence ou les ministères chargés de la politique de l'énergie), des difficultés pouvant par contre surgir de l'absence de pérennité des missions de ces autorités ; d'une manière générale, il constate que, sur le court et le moyen terme, ces Autorités ont souvent réussi dans leur mission de mise en place d'un système de régulation (et c'est le cas de la CRE qui effectue un excellent travail sous l'autorité de Jean Syrota avec la mise en place d'un service efficace et neutre de transport de l'électricité, le RTE).

Par contre, sur le long terme, les autorités de régulation pourraient être la source de difficultés d'ordre politique, ne serait-ce que parce qu'elles arbitrent des problèmes de fond comme le partage de la "rente électrique". Il approfondit l'exemple de la Grande-Bretagne où le régulateur du secteur électrique a été au centre des décisions concernant la répartition de la rente électrique et des choix technologiques et où il a été nécessaire, au bout de plusieurs années, de mettre sur pied une instance juridictionnelle exceptionnelle pour juger les actions du régulateur, tant sur leur fond que sur leur forme. Et aujourd'hui, l'autorité anglaise de régulation n'est plus ~~au~~ le centre majeur des décisions.

L'absence d'autorité de régulation (ou des moyens très réduits comme en Allemagne où une douzaine de personnes, réparties dans deux entités distinctes –Autorité de concurrence et ministère-, ont à

surveiller un secteur électrique qui comprend 600 compagnies) n'est certainement pas une bonne solution.

Les modes d'action des régulateurs empruntent largement aux cultures nationales : en Espagne, c'est le ministre qui garde la haute main sur toute la politique de l'énergie ; en Suède, le régulateur est sans grand pouvoir, ce qui, selon Jean-Michel Glachant, ne semble pas poser problème dans la mesure où il existe une «culture de coopération». En cas de problème, les responsables se réunissent et prennent ensemble les décisions dans une culture de coopération, qui n'a pas existé en Californie au moment de la crise.

Jean-Michel Glachant décrit cette crise, qu'il a particulièrement étudiée à l'occasion de plusieurs séjours ; en Californie, état modèle pour la gestion de la demande et les politiques énergétiques, 700 personnes travaillaient à l'étude des technologies, à la programmation des investissements et à l'équilibre "offre-demande" (California Energy Commission). Mais la situation d'ensemble de la régulation électrique est restée particulièrement contrastée : des secteurs entiers de Californie, comme la ville de Los Angeles avec près de 4 millions d'habitants par exemple, peuvent rester entièrement "isolés" du reste de l'Etat et de ses régulateurs publics et n'ont été que peu affectés par la crise, qui était en partie liée à la question des réseaux de transport. D'autre part, le régulateur californien en titre (la CPUC) n'a pas pu collaborer avec le régulateur fédéral (la FERC) dans la gestion de la grande crise électrique des années 2000 et 2001, chaque autorité campant sur son domaine de compétence exclusive (en gros, le régulateur local, la CPUC, avait autorité sur la distribution, le commerce de détail et les opérateurs historiques intégrés ; tandis que le régulateur fédéral, la FERC, avait autorité sur le marché de gros, le gestionnaire de réseau de transport, les producteurs de Californie non intégrés verticalement, et les fournisseurs extérieurs à la Californie).

En conclusion, Jean-Michel Glachant souligne que l'un des enjeux de demain pour la régulation de l'électricité sera l'articulation des niveaux de régulation nationaux et européen : il rappelle l'importance de la Commission Européenne, à la fois autorité de régulation sectorielle, autorité décisionnaire dans le domaine de la concurrence, et quasi-gouvernement, qui jusqu'à présent a favorisé la construction européenne en résolvant de nombreux problèmes grâce à ce triple rôle, équivalent à une intégration institutionnelle aujourd'hui interdite ... au niveau des Etats Membres !

Propos recueillis par Christian MAILLARD (N63) et Robert AVEZOU (P58).