

Marché de l'électricité : pour une dérégulation choisie par les États membres

Lionel Taccoen

Service public et rôle de l'État : les trois époques

Les «biens publics» dispensateurs «d'immenses avantages»

Adam Smith (1723-1790), père du libéralisme et apôtre de la concurrence, enseignait que l'État devait laisser libre cours à «la main invisible du marché». Mais il ne préconisait pas l'effacement de l'État, loin de là. Celui-ci devait organiser le marché afin de garantir son bon fonctionnement. Pour cela, il avait l'obligation de remplir trois devoirs, détaillés dans l'ouvrage *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations* [Smith, 1776]. Le premier était de disposer des moyens militaires pour assurer la sécurité du pays. Le second, d'établir une justice permettant à chacun de disposer de son libre arbitre. Le troisième, «d'élever ou d'entretenir ces ouvrages et établissements publics dont une grande société retire d'immenses avantages et qui ne sauraient être entrepris par des particuliers» du fait d'investissements à trop long terme. À l'époque, il s'agissait des ports, des routes, des ponts et des canaux. Ils furent appelés «biens publics». Pour le père fondateur de l'économie de marché, ces «biens publics» dispensateurs «d'immenses avantages», en fait indispensables au fonctionnement de la société, devaient rester du ressort de l'État donc hors marché. Adam Smith précisa que ces biens publics évolueraient avec l'avancement de la société. Ils sont les ancêtres des services publics à la française et des services d'intérêt économique général (SIEG) prévus par les traités européens. La notion s'est transformée,

comme le rôle dévolu à l'État dans le domaine économique.

De la co-évolution public-privé à l'État interventionniste

Adolph Wagner (1835-1917) est l'un des «socialistes de la chaire», souvent universitaires, qui apparurent en Allemagne au temps de Bismarck. Sa vie active coïncida avec une période faste d'élévation du niveau de vie (malgré la persistance de fortes inégalités), qui s'interrompit brutalement lors du déclenchement de la Première Guerre mondiale. En observant l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, Wagner conclut que la modernisation de la société s'accompagnait d'une intervention croissante de l'État dans l'économie. Il fit de cette tendance une loi (publiée en 1887) qui prit son nom et prôna une «co-évolution public-privé» considérée comme bénéfique. En fait, la loi de Wagner n'en est pas une, mais simplement un constat [Alcouffe et Baslé, 2009]. Les formidables innovations techniques de l'époque avaient fait naître des activités nouvelles dans des domaines très variés (communications, transports, énergie, santé...). L'État s'y était impliqué. Des produits et services inconnus auparavant apparurent. Certains procuraient «à la société d'immenses avantages» suivant l'expression d'Adam Smith, c'est-à-dire de nouveaux potentiels services publics. Mais l'analyse de Wagner n'était pas complète. Dans l'intervention de l'État allemand dans l'économie, il y avait la volonté de Bismarck de mettre la puissante industrie du pays au service des ambitions du Deuxième Reich. Les deux guerres mondiales arrivèrent,

massacrantes et destructrices. L'économie n'est pas souvent un long fleuve tranquille. Avec les conséquences des guerres, elle ne l'était plus du tout. Les citoyens, pour améliorer leur situation, s'adressèrent à l'État. Apparut alors un économiste vedette, Keynes (1883-1946), qui proposa aux dirigeants politiques une panoplie de remèdes dont la valeur est toujours discutée. C'est dans ce contexte interventionniste de l'État que le secteur de l'électricité fut concerné en premier lieu. Très rapidement, il fut classé parmi les activités procurant «d'immenses avantages à la société» comme aurait dit Adam Smith. Les pouvoirs publics décidèrent rapidement qu'elle était de leur ressort comme service public. Ils en délèguèrent la fourniture à des entreprises publiques ou privées disposant de monopoles, mais en les surveillant de très près par de stricts cahiers de charge, avec obligation de résultat. C'est dans ce contexte que fut créée en 1946 EDF, établissement public de caractère industriel et commercial.

L'État minimum

Friedrich Hayek (1899-1992) est l'un des plus importants économistes du xx^e siècle, prix Nobel en 1974. Mais Hayek fut aussi un homme qui eut très peur. Il vécut en Autriche dans les années 1930. Il réussit à échapper aux nazis, puis à l'occupation des armées de Staline, mais il resta traumatisé par les dérives autoritaires de leurs États. Pour éviter qu'elles se reproduisent, il préconisa un État minimum délesté d'un certain nombre de ses pouvoirs qui seraient désormais confiés au marché. Son ouvrage *La route de la servitude*, paru en 1944, fut un best-seller mondial sauf en France [Hayek, 1944]. Hayek influença un puissant mouvement de pensée économique, l'École de Chicago, avec laquelle il partageait cet idéal d'État minimum. Ses idées mirent néanmoins un certain temps à s'imposer. Il fallut attendre que les dégâts de la Seconde Guerre mondiale soient réparés et l'échec de plusieurs relances keynésiennes. Puis le succès vint, certainement lié à la croyance de plus en plus présente que les démocraties libérales allaient devenir le modèle universel. L'effondrement de l'URSS en fut interprété comme une éclatante confirmation

(1991). L'année suivante parut l'ouvrage *La fin de l'histoire* de Francis Fukuyama. Désormais, dans une économie mondialisée menée par des États ayant de plus en plus opté pour la démocratie libérale, le marché procurerait prix bas et abondance. Cela permettrait une restriction drastique du rôle de l'État dans l'économie, comme le souhaitait Hayek. Furent visés les services publics qui seraient désormais confiés au marché. Il est probable que les États, durant la période interventionniste précédente, aient pris en main des activités fort diverses en les classant indûment comme services publics. Mais les théoriciens de l'État minimum ne firent pas de détail. Désormais, l'ensemble des services économiques de base de la société (nommés services d'intérêt économique général dans les traités européens, SIEG) devaient sortir du giron de l'État, être confiés au marché et suivre ses règles. Les entreprises concernées seraient mises en concurrence.

Margaret Thatcher et Donald Reagan popularisèrent ces idées, mais elles plurent également à gauche. Le premier État minimum fut l'œuvre des travaillistes en Nouvelle-Zélande (gouvernement Lange, 1984-1990). Jacques Delors, ancien ministre de François Mitterrand, président de la Commission européenne (de 1985 à 1995), fut l'artisan de la dérégulation des services d'intérêt économique général de l'Union européenne, c'est-à-dire de leur intégration dans le marché avec instauration de la concurrence entre fournisseurs.

Union européenne : la décision de l'instauration de la concurrence en électricité (1996)

En conséquence, aucune étude sur le bien-fondé de la concurrence entre fournisseurs d'électricité ne fut effectuée. L'idéologie dominante de l'État minimum s'imposait. Aucun précédent significatif n'existait dans le monde. Certes, le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande dérégulèrent leur secteur électrique un peu avant l'Union européenne, mais cela était bien trop récent pour en tirer un quelconque enseignement. Il fallut donc innover. Comme la

mise en place du marché de l'électricité s'avérait complexe, les discussions furent longues et quelquefois délicates avec la profession. Celle-ci eut quelques difficultés à expliquer les curieuses singularités de l'électricité. En particulier, l'obligation à chaque instant de l'égalité parfaite entre offre et demande, effectivement unique, donnait aux transactions un caractère fort particulier que Marcel Boiteux, président historique d'EDF décrit dans un article intitulé à juste titre «Les ambiguïtés de la concurrence» [Boiteux, 2007]. Les conséquences de ces ambiguïtés ne furent pas prises en compte. L'idéologie dominante balaya tout, à gauche comme à droite de l'échiquier politique. En France, pendant le temps du long débat (1987-1996), seul un Premier ministre français en fonction, Pierre Bérégovoy, fut hostile à l'instauration de la concurrence entre fournisseurs d'électricité. Il fallut un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (arrêt Almelo, 1994) pour que la Commission européenne accepte d'appliquer pleinement, dans le cas de l'électricité, l'article du traité européen prévoyant des dérogations possibles de concurrence en cas de mission de service public [Cour de justice de l'UE, 1994].

La première directive européenne instaurant la concurrence entre fournisseurs d'électricité fut promulguée en 1996. Elle énonça que l'établissement d'un marché de l'électricité et la mise en concurrence des fournisseurs «renforcerait la compétitivité de l'économie européenne [...] et la sécurité d'approvisionnement» [Directive européenne, 1996].

Il est temps, un quart de siècle plus tard, d'en apprécier les résultats concernant les deux objectifs cités : compétitivité de l'économie européenne et sécurité d'approvisionnement en électricité.

Compétitivité : une pression de la concurrence sur les prix de l'électricité indétectable et indétectée

Pour l'électricité, comme le souligne fréquemment la Commission européenne, l'impact de la concurrence se mesure essentiellement

par une pression sur les prix qui procure un gain de productivité. Cette même Commission publie régulièrement une «Étude sur les coûts et prix de l'énergie et leur impact sur l'industrie et les ménages». La dernière, datée de 2020, porte sur la période 2008 à 2019 et concerne donc les années où la concurrence entre fournisseurs d'électricité s'est développée [Commission européenne, 2020a]. On ne trouve pas dans ce document de données concernant la pression sur les prix de l'électricité due à la concurrence, malgré les descriptions nombreuses d'impacts d'autres facteurs. Dans un document de travail joint, on lit que la concurrence a fait baisser la part de la fourniture d'énergie dans les factures [Commission européenne, 2020b]. Cependant, il semble que la raison principale en soit plutôt la forte croissance de la part des taxes et des coûts des réseaux. La concurrence a également entraîné des écarts plus faibles entre les coûts de l'énergie entre États, mais sans qu'une pression sur les prix soit signalée. Le rapport de la Commission, ainsi que les documents techniques qui ont accompagné sa publication, ne fournit aucun élément révélant l'existence d'une pression sur les prix due à la concurrence.

L'étude de la Commission compare également les évolutions des prix et coûts moyens de l'électricité observés dans l'UE avec ceux de l'ensemble des pays industrialisés, définis comme membres du G20. On constate que si les prix de gros sont très proches et évoluent de la même manière dans les deux cas, il n'en est pas du tout de même pour les factures des ménages et des industriels. Pour les premières, elles sont nettement plus élevées dans l'UE et augmentent pendant la période considérée alors qu'elles baissent en moyenne pour les pays du G20. Pour les secondes, on constate les mêmes tendances mais atténuées : factures plus élevées et en augmentation pour l'UE, légère baisse ailleurs. Outre l'UE, les trois grandes puissances économiques du G20 sont les États-Unis, la Chine et l'Inde. L'UE constitue le seul grand espace où la concurrence entre fournisseurs permettant à tout client un libre choix est la règle générale, même si ça et là, des États laissent subsister des tarifs réglementés (en

France notamment). Aux États-Unis, une vingtaine d'États n'ont pas instauré de concurrence entre fournisseurs d'électricité. Elle est désignée comme un objectif en Chine et en Inde, mais se situe à un horizon qui semble s'éloigner au fur et à mesure qu'on s'en approche. En Chine, dans un contexte de rivalités de pouvoir entre les provinces et Pékin, l'administration de l'énergie (NRDC) garde une notable emprise sur les tarifs. En Inde, les États font de la résistance. L'étude de la Commission constate : «La plupart des pays du G20 continuent de réglementer les prix pour les ménages» et ajoute qu'ils le font aussi pour l'industrie, dans une moindre mesure. La conclusion est : «La réglementation des prix/subventions au sein du G20 joue un rôle important dans cette différence [des prix moyens avec l'UE]». De 2008 à 2019, l'écart entre la moyenne des factures (ménages et industriels) dans l'UE, déjà plus élevée, et celle des pays du G20, s'accroît encore en défaveur des Européens, alors que les prix de gros restent similaires.

La situation aux États-Unis permet de compléter l'analyse. Les traités européens donnent à l'UE le pouvoir de légiférer sur la concurrence pour l'ensemble des États membres. La Constitution américaine ne le permet pas à l'administration fédérale. Une petite vingtaine d'États, parmi les plus peuplés, ont adopté une dérégulation complète et instauré la concurrence entre fournisseurs d'électricité. Tout client peut y choisir son fournisseur, mais ne bénéficie plus d'aucune protection contre les variations des prix de gros. Une vingtaine d'États n'ont pas déréglementé du tout et ont gardé le modèle historique de compagnies publiques sans but lucratif disposant d'un monopole territorial de fourniture. Ce sont principalement des compagnies municipales. Elles ont constitué une association, l'APPA (American Public Power Association). Les autres États ont dérégulé de façon partielle. On note que les États qui ont gardé le modèle traditionnel sont ceux qui possèdent des moyens de production bon marché. Ils se situent généralement au nord-ouest (production hydraulique notable) et au sud-est (production nucléaire notable). Le maintien du modèle traditionnel permet aux

consommateurs de ces États de bénéficier de factures allégées reflétant les faibles coûts de production locaux. Les États où les coûts de production sont plus élevés ont généralement instauré la concurrence en espérant faire baisser les factures.

Les données précises américaines [US Energy Information Administration, 2022] ont été utilisées dans une étude de l'APPA qui montre que les tarifs moyens dans les États ayant instauré la concurrence avec dérégulation complète sont supérieurs de 28 % à ceux des autres en 2021 [APPA, 2021]. Cette différence était de 35 % en 1997, avant l'arrivée de la concurrence qui pourrait ainsi avoir provoqué, en un quart de siècle, un modeste rattrapage. Mais ce rattrapage semble avoir disparu depuis une douzaine d'années. L'écart entre les États ayant totalement dérégulé et les autres s'est même accru entre 2020 et 2021. Les factures y sont plus sensibles à l'augmentation du prix du gaz. Parmi les États qui ont gardé le modèle traditionnel des entreprises publiques à monopoles, on notera l'État de Washington qui abrite l'usine géante de Boeing ainsi que les sièges sociaux de Microsoft et Amazon. Les sous-traitants de Boeing de cet État bénéficient de tarifs largement inférieurs à ceux des sous-traitants d'Airbus en Europe [Eurostat].

L'étude de l'APPA montre que des coûts de production bon marché proviennent bien plus de décisions politiques (par exemple concernant le nucléaire) ou de la géographie (par exemple, possibilité de grande hydraulique) que de la concurrence. Malgré des objectifs affichés d'instauration de la concurrence, la plupart des États industrialisés continuent généralement de réglementer les prix pour les ménages, et dans une moindre mesure, les tarifs pour l'industrie. Selon l'étude de la Commission européenne, cela explique les écarts de prix avec l'UE, mais elle mentionne aussi des taxes plus élevées et peut-être aussi une croissance plus rapide des coûts des réseaux en Europe. L'ensemble de ces causes fait que, malgré des prix de gros similaires, les factures sont plus élevées dans l'UE que pour la moyenne des États industrialisés et l'écart a tendance à se creuser. Ce qui

signifie que l'évolution des prix de l'électricité dans l'UE a amené une perte relative de compétitivité de l'économie européenne. Quant à la pression exercée par la concurrence sur les prix de l'électricité dans l'UE, elle apparaît comme indétectable et indétectée.

L'impact de la concurrence sur la sécurité d'approvisionnement : l'échec

Margrethe Vestager, commissaire européenne à la Concurrence, a fustigé récemment la « cupidité » des professionnels de l'énergie qui s'étaient précipités sur les exportations à bas prix de la Russie, faisant de ce pays un fournisseur privilégié [Vestager, 2022]. Mais ce n'est que le résultat de l'idéologie européenne dominante du tournant du siècle qui donnait au marché un rôle écrasant aux dépens des États. Un Premier ministre néerlandais, Ruud Lubbers (1982-1994), proposa un accord entre l'UE et la Russie pour l'énergie. L'UE apporterait sa technologie et ses capitaux, la Russie ses immenses ressources naturelles. La première bénéficierait de fournitures à prix bas. La seconde alimenterait sa croissance par les investissements européens et de fructueuses exportations. États membres de l'UE et Russie préparèrent un accord présenté comme gagnant-gagnant, ce qui se révéla exact un certain temps. Fut signée la Charte de l'énergie (1994), qui entre autres garantissait les investissements dans le domaine de l'énergie effectués dans un pays signataire par un autre pays signataire. Mais la Russie ne ratifia jamais cette charte. Elle l'appliqua *a minima* quelque temps, puis en 2009 Vladimir Poutine annonça un refus définitif. Pour la Russie, comme pour les États-Unis, l'énergie ne peut dépendre de dispositifs supranationaux. Mais la Charte avait attiré des investissements européens en Russie. Tout naturellement, les énergéticiens se mirent à importer de Russie gaz, pétrole et charbon. Pouvaient-ils faire autrement? Ils avaient été mis en concurrence et devaient s'approvisionner aux coûts les plus bas : c'est-à-dire en Russie.

Le marché de l'électricité européen devait contribuer à la sécurité d'approvisionnement en électricité par la croissance des échanges entre États membres via le développement des interconnexions. Une législation fut promulguée qui, entre autres, comprenait des indicateurs permettant d'anticiper l'adéquation des ressources en s'appuyant sur les imports européens. Cela amena une réduction du nombre des centrales électriques de réserve (capacités de réserve) que certains États précautionneux conservaient en cas de coup dur et dont l'importance fut considérée comme « de nature à fausser le marché » [Règlement européen, 2019]. Le coup dur est arrivé avec l'invasion de l'Ukraine et la chute des livraisons russes.

Le marché et son règlement de 2019 ont échoué à assurer la sécurité d'approvisionnement de l'UE. La France, qui a fermé en une dizaine d'années environ 12 GW de capacités de centrales thermiques de réserve, est particulièrement concernée.

Pour le libre choix par les États membres de leur dérégulation

La Commission européenne provoqua une grave crise avec le Parlement européen en 1991 en optant pour une base juridique lui permettant de légiférer seule en matière d'application des règles de concurrence à l'électricité. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) aurait pu trancher. La Commission préféra céder. En conséquence, la CJUE ne s'est jamais exprimée sur le fond de l'application de la concurrence à l'électricité, comme elle le fit pour les télécommunications [CJEG, 1997]. Ce qui facilite aujourd'hui une réflexion neuve intégrant des données importantes qui n'existaient pas en 1996. Tout d'abord les gains observés de la concurrence sont incertains, mais aussi une profonde mutation de notre société.

Séduite par l'idée de l'État minimum portée par l'École de Chicago et son inspirateur Friedrich Hayek, l'UE avait oublié que c'est l'État qui garantit le bon fonctionnement de l'économie de marché. Un changement majeur est

survenu : notre société est devenue digitale. L'électricité est plus qu'indispensable, elle est vitale. Des fournitures insuffisantes ou aléatoires d'électricité sont susceptibles de menacer le fonctionnement de la société. Les sécurités intérieure et extérieure du pays, deux compétences régaliennes, peuvent se trouver menacées. L'électricité prend l'aspect d'un « bien public » qu'Adam Smith plaçait hors marché et relevant de l'État.

Une réforme s'impose, qui doit être techniquement et politiquement viable. La recherche d'un consensus en Europe risque de conduire à de longs débats idéologiques, mais reflétant aussi de solides divergences d'intérêts et risquant de ne conduire qu'à des replâtrages temporaires et approximatifs. Il vaut mieux les éviter en donnant à chaque État membre le choix d'instaurer la concurrence ou non. L'UE pourrait s'inspirer d'un exemple qui fonctionne dans un espace économique de sa taille : les États-Unis. Comme aux États-Unis, les États membres choisiraient librement le degré de dérégulation qu'ils appliqueraient. Comme observé outre-Atlantique, cela ne nuit pas aux nécessaires échanges commerciaux et mécanismes de solidarité entre États ni, bien sûr, à l'unité de la nation américaine.

RÉFÉRENCES

Alcouffe Alain et Baslé Maurice, 2009. « Adolph Wagner : d'un engagement militant nationaliste à la co-évolution privé-public » in *La pensée économique allemande*, Paris, éd. Economica, HAL-01628920, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01628920>.

APPA (American Public Power Association), 2021. "Retail electric rates in regulated and deregulated states, 2021", <https://www.publicpower.org/resource/retail-electric-rates-regulated-and-deregulated-states-2021-update>.

Boiteux Marcel, 2007. « Les ambiguïtés de la concurrence », *Futuribles*, n° 331, 01/06/2007, <https://www.futuribles.com/fr/revue/331/les-ambiguites-de-la-concurrence-electricite-de-fr/>.

CJEG (*Cahiers Juridiques de l'Électricité et du Gaz*), 1997. N° 532, mai 1997.

Commission européenne, 2020a. "Study on energy prices, costs and their impact on industry and households

– final report", octobre 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2833/49063> (voir en particulier la figure 0-01 p. 29).

Commission européenne, 2020b. Document de travail, Accompanying the document "Energy prices and costs in Europe" SWD (2020), 951 final – Part 1/6, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a32875d-0e03-11e6-bc07-01aa75ed71a1.0001.02/D0C_1&format=PDF.

Cour de justice de l'Union européenne, 1994. Arrêt Almelo. Directive européenne instaurant la concurrence, 1996. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=C ELEX:31996L0092:fr:HTML>.

Eurostat. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nrg_pc_205/default/table?lang=en.

Hayek Friedrich, 1944. *La route de la servitude*, éd. PUF (2013).

Règlement européen, 2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0943&from=DA>.

Smith Adam, 1776. *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Livre V, « Du revenu du souverain ou de la République ». La traduction utilisée est celle de Germain Garnier à partir de l'édition revue par Adolphe Blanqui.

US Energy Information Administration. https://www.eia.gov/electricity/monthly/epm_table_grapher.php?t=epmt_5_6_a.

US Energy Information Administration, 2022. <https://www.eia.gov/electricity/>.

Vestager Margrethe, 2022. Interview dans *Les Échos*, 24/05/2022, <https://www.lesechos.fr/monde/europe/avec-energie-russe-leurope-na-pas-ete-naive-elle-a-ete-cu-pide-1409154>.

BIOGRAPHIE

Comme représentant d'EDF et président du groupe de travail « marché de l'électricité » d'Eurelectric (1989-2000) et du comité consultatif de l'énergie européen (1998-2001), **LIONEL TACCOEN** a participé au débat instaurant la concurrence en électricité. Professeur des universités associé, titulaire de la chaire des affaires européennes de l'Université de Technologie de Troyes, il a enseigné l'histoire des idées économiques (1998-2004). Il est directeur de la lettre « Géopolitique de l'Électricité ».