

La revue menée par l'AIE de la politique énergétique de la France

Le défi de l'ouverture des marchés

La politique énergétique française a été menée avec continuité depuis des décennies.

Elle a visé à assurer un approvisionnement en énergie dans des conditions économiques et fiables. La revue de la politique énergétique de la France, que vient de réaliser l'Agence internationale de l'énergie, note le succès de la politique menée.

Par contre, elle souligne la nécessité pour la France de relever le défi de l'ouverture des marchés dans le contexte européen.

**par Olivier Appert
Directeur, Coopération à long
terme et analyse des politiques
Agence internationale de l'énergie**

L'Agence internationale de l'énergie (AIE) vient de procéder à la revue de la politique énergétique de la France. Il s'agit là d'une procédure habituelle au sein de l'OCDE. Ainsi, tous les quatre ans, l'Agence internationale de l'énergie procède à une « revue

de pair » (« peer review ») de la politique énergétique de chacun de ses membres. En décembre 1999, une équipe composée de responsables du secteur énergétique des pays membres et d'administrateurs du secrétariat de l'AIE ont examiné les déterminants et les résultats de la politique énergétique de la France.

Cet exercice est une opportunité irremplaçable pour apporter un éclairage extérieur à la fois critique et constructif sur la politique nationale : cela permet de sortir d'une vision trop souvent « hexagonale ». Pour les pays membres de l'AIE dans leur ensemble, c'est un moyen d'assurer la cohérence de la politique énergétique des pays membres par rapport aux objectifs arrêtés en commun en 1993 (« Shared Goals »), les « 3E's » : sécurité d'approvisionnement (« Energy Security »), l'efficacité économique (« Economic Efficiency ») et la protection de l'environnement (« Environment Protection »).

Le rapport de l'AIE vient d'être publié et ses conclusions ont été présentées conjointement le 15 novembre 2000 par C. Pierret, secrétaire d'Etat à l'Industrie et par R. Priddle, directeur exécutif de l'AIE. Ce rapport, dont j'ai été amené à suivre attentivement l'élaboration, m'offre l'opportunité de donner un éclairage personnel sur la politique énergétique française à laquelle j'ai participé depuis près de 25 ans dans des fonctions diverses, et de mettre en lumière les enjeux qui me semblent déterminants pour les années à venir. Il s'agit là d'une réflexion personnelle qui ne peut engager l'AIE.

La politique énergétique française menée avec constance depuis des

décennies a été indéniablement couronnée de succès. Elle est soumise aujourd'hui à deux défis majeurs : l'environnement et la réforme réglementaire. Au plan de l'environnement global et local, la France est bien placée par rapport à ses partenaires. Par contre, beaucoup reste encore à faire pour adapter le cadre réglementaire du secteur énergétique. De plus, en France comme dans la totalité des pays de l'AIE, le secteur transport reste un problème non résolu.

Les succès de la politique énergétique française

La politique énergétique française menée avec constance pendant des décennies a visé, depuis l'origine, trois objectifs principaux : la sécurité des approvisionnements énergétiques, la maîtrise des incidences sur l'environnement et, en particulier, l'atténuation du changement climatique, ainsi que la fourniture d'énergie à bas coût. La France, très faiblement dotée en ressources énergétiques sur le territoire national, est donc fortement tributaire des importations d'énergie. Aussi s'est-elle évertuée à réduire sa dépendance à l'égard des importations de produits énergétiques et à renforcer la sécurité des approvisionnements. S'agissant d'un pays où la tradition du service public est solidement ancrée, des mesures sont prises pour amortir les effets des « défaillances du marché » dans le secteur de l'énergie, ainsi que pour servir les objectifs des politiques sociales, régionales et territoriales.

Le programme nucléaire a été un des éléments majeurs de cette politique

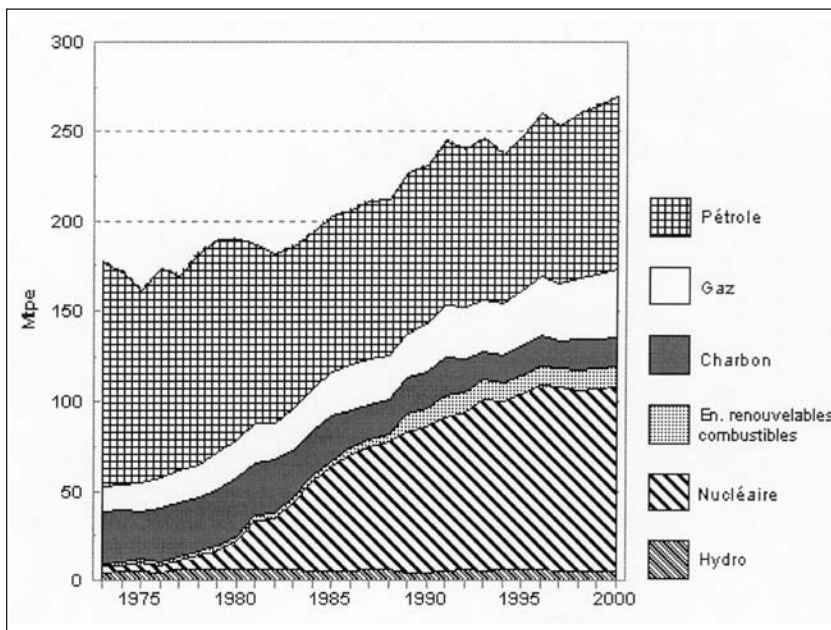


Fig. 1. - Approvisionnement de la France par source d'énergie, 1973-2000
 Source : bilans énergétiques des pays de l'OCDE, AIE/OCDE, Paris 1999.

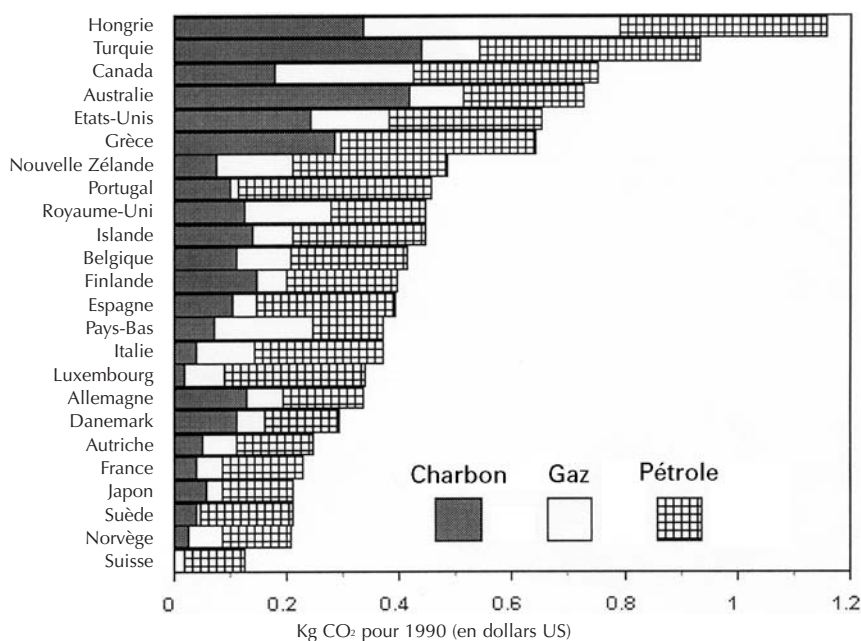


Fig. 2. - Emissions de CO₂ rapporté au PNB, 1998
 Sources : bilans énergétiques des pays de l'OCDE, AIE/OCDE, Paris 2000, et National Accounts of OECD Countries, OCDE Paris, 2000.

d'indépendance énergétique. Le nucléaire a déplacé le pétrole de façon importante depuis 1970 : sa contribution à la consommation d'énergie primaire est passée de 2,2 % en 1973 à environ 40 % aujourd'hui (1), la part du pétrole étant réduite de moitié, d'environ 70 % à 35 % (voir la figure 1). La France est ainsi le plus grand producteur d'énergie nucléaire au monde après les Etats-Unis.

Dans le même temps, la France a engagé, dès 1974, une politique active de maîtrise de l'énergie. Bien qu'elle ait souffert d'une certaine absence de continuité, elle a permis de réduire de façon significative l'intensité énergétique de l'économie française. Les efforts ont été couronnés de succès dans le secteur résidentiel, dans l'industrie, mais à un moindre degré dans le secteur transport.

Le résultat de cette politique énergétique a été une réduction significative de la dépendance par rapport aux importations énergétiques de 81 % en 1973 à 50 % en 1998. En parallèle, une politique de diversification des approvisionnements a été menée : diversification des sources d'énergie au profit, notamment, du charbon et du gaz, diversification géographique des approvisionnements pour chaque source d'énergie.

Les énergies renouvelables représentent une part prépondérante de la production d'énergie nationale hors nucléaire : la biomasse et l'hydroélectricité représentent l'essentiel de la production (respectivement 11,3M Tep et 5,3 Tep).

Par rapport à la moyenne des pays de l'AIE, la France a une faible consommation énergétique : en 1997, la consommation d'énergie primaire par habitant est de 4,22 Tep à comparer à une moyenne de 5,1 Tep pour les pays de l'AIE.

En matière d'environnement global le bilan est aussi positif, en particulier compte tenu de l'impact du programme nucléaire, tant sur la pollution locale que sur les émissions de gaz à effet de serre. Ainsi les émissions de CO₂ auraient été supérieures de 6 % par rapport au niveau réel, sur la période 1981-1997, si le nucléaire avait été remplacé par le gaz. Ce chiffre se monte à 19 % si le combustible de remplacement avait été le charbon. La France se situe ainsi parmi les pays les plus efficaces en terme d'émission de CO₂ rapporté au PNB (voir la figure 2). Bien que le choix du nucléaire n'ait pas visé délibérément à appliquer une politique respectueuse du climat, il a été pour beaucoup dans la position favorable où se trouve la France en matière d'émissions de carbone.

Le gouvernement escompte néanmoins que la part du nucléaire diminuera à l'avenir, surtout parce qu'elle dépasse, sur le marché énergétique français, le niveau jugé efficient du point de vue économique. Dans ce contexte, et

(1) Les chiffres évoqués dans cet article sont basés sur les statistiques de l'AIE et peuvent différer des chiffres de l'Observatoire de l'énergie, compte tenu des divergences de méthodologie, en particulier en ce qui concerne les calculs des bilans énergétiques.

d'autant plus parce que la demande d'énergie fossile ne cesse de croître, en particulier dans le secteur des transports, il faudra probablement réduire de 10 % (soit 16 millions de tonnes d'équivalent carbone) les émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2010. Le gouvernement vient de

Il faudra probablement réduire de 10 % les émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2010

rendre public un programme national de lutte contre le changement climatique exposant un ensemble équilibré de mesures, parmi lesquelles figure la mise en œuvre d'une écofiscalité (taxe sur le carbone), ce qui est une première en France. D'autres instruments sont prévus dans ce cadre, notamment des mesures réglementaires et structurelles. De même, la France a envisagé favorablement la mise en œuvre des mécanismes de flexibilité, prévus dans le protocole de Kyoto, qui apportent un complément indispensable aux mesures domestiques. Ce programme devrait faciliter l'objectif de stabilisation grâce aux synergies entre les différentes mesures.

La politique énergétique nationale doit relever à l'avenir deux défis majeurs sur lesquels je vais concentrer mon propos : la réforme réglementaire et les transports.

La réforme réglementaire, premier défi futur de la politique française

Au cours des 15 dernières années, la France a progressivement libéralisé ses marchés énergétiques, en commençant par la dérégulation et la privatisation de l'industrie du pétrole. La fameuse « Loi de 28 » a été abrogée, tout en conservant des dispositions en matière de sécurité d'approvisionnement. Les deux plus grandes compagnies pétrolières françaises, TotalFina et Elf, privatisées l'une comme l'autre depuis, ont fusionné au printemps 2000 pour devenir la quatrième compagnie pétrolière mondiale. Le marché intérieur des produits pétroliers est un des plus ouverts et concurrentiels en Europe, le consommateur français bénéficiant des prix

hors taxes les plus bas, compte tenu notamment de la présence forte des grandes surfaces sur ces marchés.

La situation est nettement plus contrastée en ce qui concerne le gaz et l'électricité. Comme l'exigent les directives de l'Union européenne sur le gaz et l'électricité, la France procède actuellement à l'ouverture à la concurrence des marchés électrique et gazier. Elle semble s'engager avec réticence, du moins avec la plus grande prudence, dans ce processus. Tant pour le gaz que

l'électricité, le taux d'ouverture envisagé avoisine les seuils minimaux exigés par la directive (voir la figure 3). La transposition de la directive sur l'électricité s'est achevée en février 2000 avec une année de retard sur les délais communautaires. Mais le dispositif n'est pas encore complètement en place. Si la Commission de régulation de l'électricité a été effectivement mise en place, seul un très petit nombre de décrets d'application de la loi de transposition ont été pris. Par ailleurs, la Commission européenne contestant certaines restrictions à la libre concu-

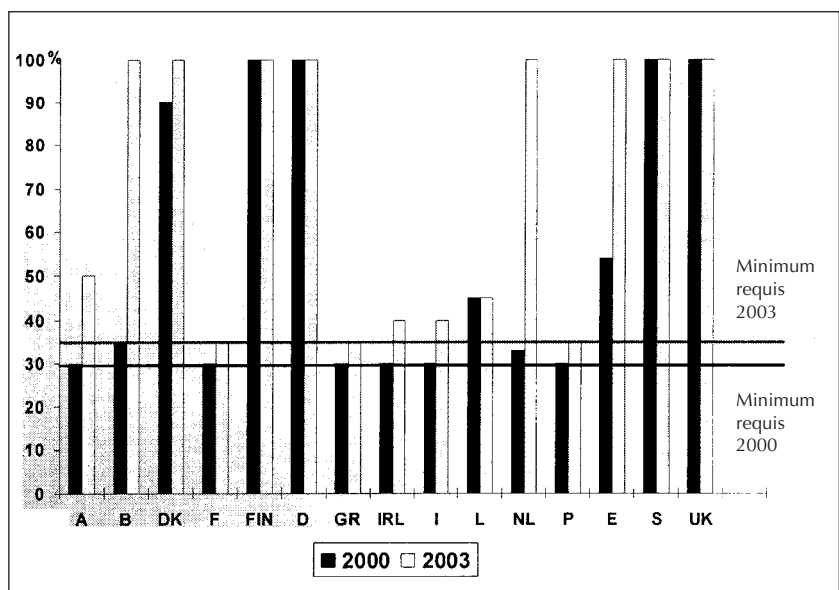


Fig. 3. (a) - Ouverture des marchés européens de l'électricité

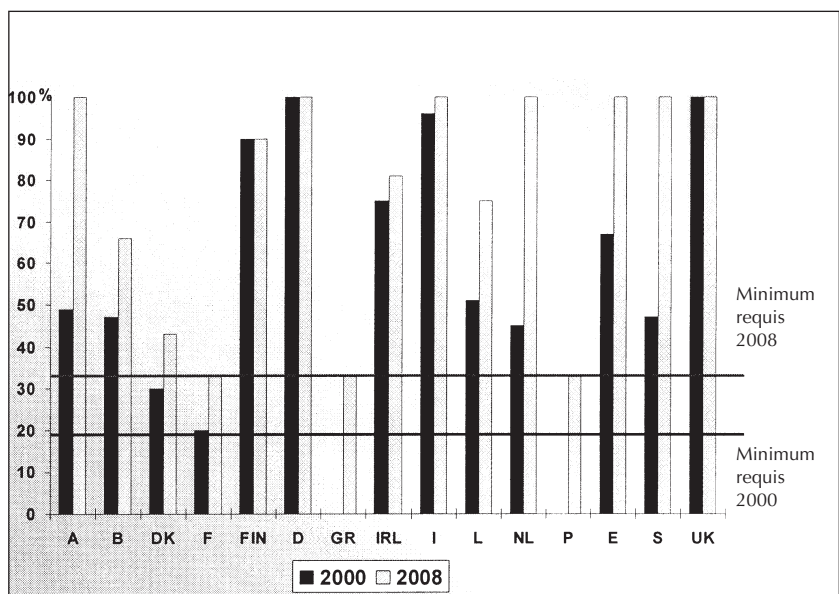


Fig. 3. (b) - Ouverture des marchés européens du gaz

rence vient d'intenter, en juin 2000, un recours contre la France. Le projet de loi de transposition de la directive gaz, qui devait être adoptée avant le 10 août 2000, ne sera pas débattu au Parlement avant le printemps 2001.

Cet attentisme trouve sans doute son origine dans une culture colbertiste éloignée de la culture économique libérale qui prévaut notamment dans les pays d'Europe du Nord comme la

Norvège, la Suède ou la Grande-Bretagne. La conversion à l'ouverture des marchés reste difficile en France dans le secteur énergétique. Ce fut le cas aussi dans le secteur des télécommunications. Cependant, ce dernier exemple montre à l'évidence les bénéfices que l'ensemble de l'économie peut tirer d'une ouverture des marchés : baisse des prix, suppression des subventions croisées inefficaces, dynamisme technique et commercial permet-

tant d'offrir une gamme élargie de services à l'ensemble des consommateurs...

Certes, dans le secteur énergétique, on ne peut sous-estimer certains impacts négatifs que peut avoir une ouverture des marchés non maîtrisée. Pour un pays pauvre en ressources énergé-

tiques, comme la France, la sécurité des approvisionnements reste une préoccupation majeure que la réforme réglementaire doit prendre en compte. Des critiques s'élèvent aussi sur l'impact que peut avoir l'ouverture des marchés sur l'environnement tant local que global. Enfin, on ne peut sous-estimer l'impact social de la libéralisation des marchés. Les contraintes de la concurrence ont eu dans la plupart des pays un impact significatif sur l'emploi dans le secteur énergétique : on peut cependant penser que l'impact macro-économique est limité, voire

nul, la réduction d'emplois dans le secteur énergétique étant compensée par la création d'emplois dans les entreprises consommatrices.

La prudence de l'ouverture des marchés en France présente un caractère paradoxal. Les entreprises nationales EdF et GdF disposent d'atouts pour bénéficier de l'ouverture européenne des marchés et ont pleinement pris en compte cette nouvelle dimension de leur activité. Il est symptomatique que GdF a offert, dès le 10 août 2000, des tarifs de transport compatibles avec la directive, alors même que celle-ci n'avait pas été transposée en droit français.

EdF dispose d'une très forte position sur le marché national et elle tire un grand avantage de son statut d'opérateur historique. Le programme nucléaire lui offre une position concurrentielle de premier plan dans la mesure où, grâce au nucléaire, le coût marginal de l'électricité pour EdF est parmi les plus bas d'Europe. EdF est en mesure de s'imposer comme un des acteurs majeurs sur la scène énergétique européenne. L'entreprise a commencé à mener une politique très active au plan international, son objectif étant d'avoir, hors de nos frontières, autant de clients que dans l'Hexagone. Pour mener cette politique, elle est cependant handicapée par la relative fermeture du marché français : elle se heurte aux réticences politiques des autres pays européens face à l'absence de réciprocité, et certains pays menacent de bloquer les acquisitions qu'EdF envisage de faire. Le statut d'EdF représente aussi un handicap majeur pour lui permettre de participer pleinement au mouvement de fusion-acquisition qui se développe en Europe. Ne pouvant pas payer « en papier » ses acquisitions, elle ne peut intervenir qu'en « cash ». L'exemple du secteur pétrolier montre l'avantage déterminant que constitue la possibilité de payer des acquisitions-fusions en titres.

La loi électrique prévoit également plusieurs dispositions relatives au service public et, pour la première fois, elle en fixe les bases juridiques, notamment en ce qui concerne la péréquation géographique nationale des tarifs. Cette péréquation est une des constantes de la

La conversion à l'ouverture des marchés reste difficile en France dans le secteur énergétique, ce qui fut le cas aussi dans le secteur des télécommunications

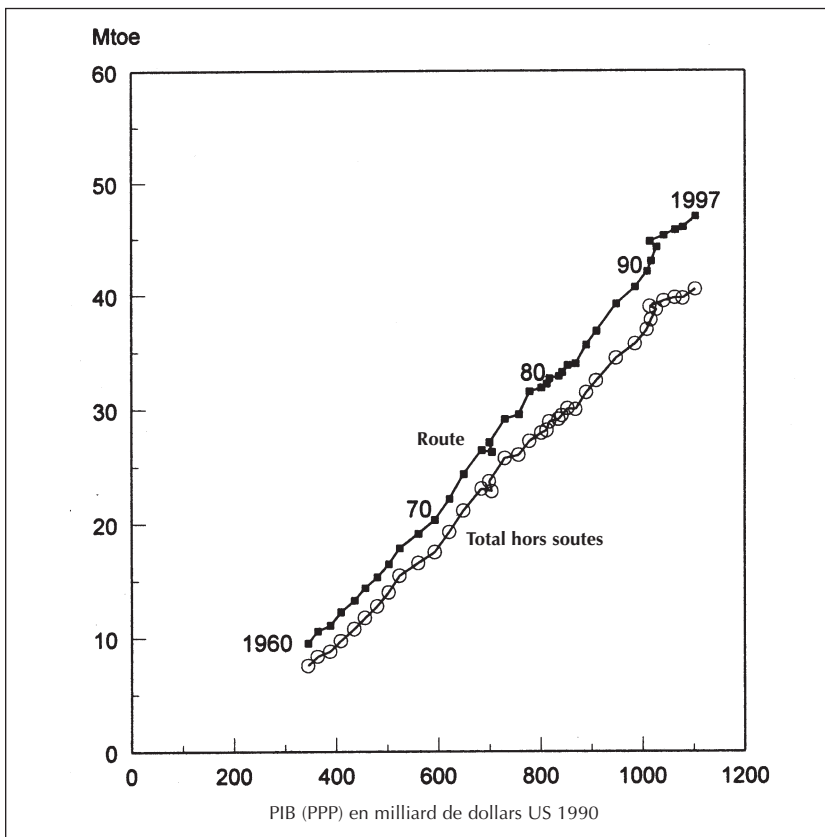


Fig. 4. - Consommation énergétique des transports (hors électricité) et PNB (PPA*), 1960-1997

* PPA : parité pouvoir d'achat.

Sources : bilans énergétiques des pays de l'OCDE, AIE/OCDE, Paris 2000, et National Accounts of OECD Countries, OCDE Paris, 2000.

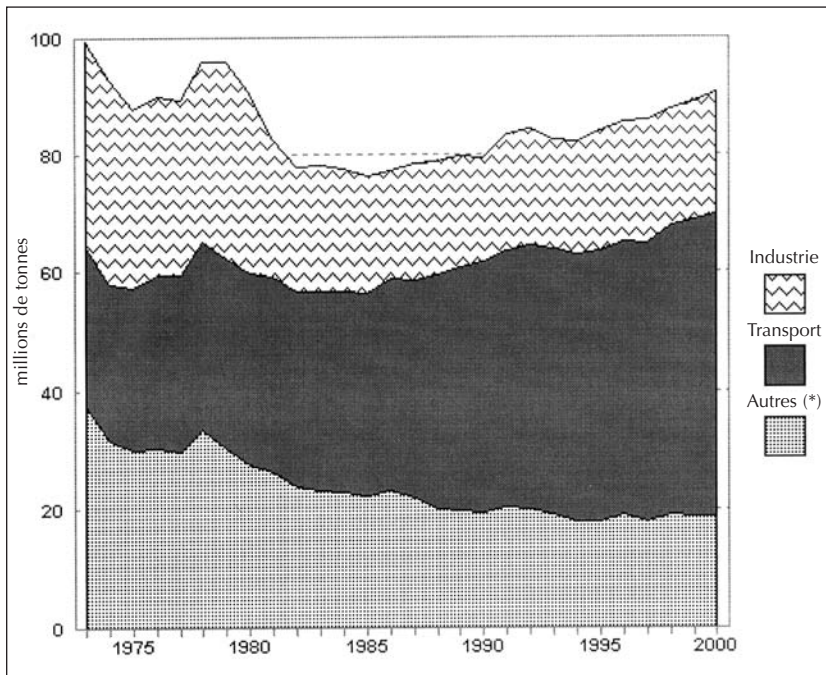


Fig. 5 - Consommation finale de pétrole par secteur, 1973-2000
 (*) y compris résidentiel, commercial, service public et secteurs agricoles
 Sources : bilans énergétiques des pays de l'OCDE, AIE/OCDE, Paris 2000 et « country submission ».

politique française dans le secteur électrique. Elle est justifiée par des arguments de politique d'aménagement du territoire. Mais, dans une économie ouverte, cette disposition apparaît comme une résurgence d'une politique concevable dans un marché fermé, qui faisait supporter aux opérateurs nationaux des responsabilités d'aménagement du territoire qui incombent aux pouvoirs publics. Cette distorsion du marché élimine, en outre, des créneaux spécialisés où pourraient se développer les énergies renouvelables ou les économies d'énergie dans le cadre d'une politique énergétique cohérente : le cas des départements d'Outre-mer est particulièrement illustratif. On peut s'interroger sur la viabilité à long terme de cette politique dans un marché électrique plus concurrentiel, si elle ne fait pas l'objet de réformes.

GdF dispose aussi d'une position dominante sur le marché. Sa position est forte compte tenu de la qualité de ses actifs, en particulier en matière de stocks. L'investissement que vient de réaliser GdF avec Usinor et l'Air Liquide dans un projet de centrale électrique montre à l'évidence que GdF a pleinement intégré les règles des marchés énergétiques à l'avenir. GdF s'est

lancé depuis plusieurs années dans une internationalisation de son marché, tant en direction de l'amont gazier que de la distribution hors de France. L'évolution du statut de GdF a fait l'objet de discussions ces derniers mois. Celle-ci aurait permis de nouer des alliances stratégiques assurant un développement international de l'entreprise. Ces projets ont cependant été abandonnés récemment et on peut craindre que les opportunités qui s'offraient ne se représentent pas.

La France a donc décidé (accepté ?) d'ouvrir son marché d'énergie à la concurrence, mais a retenu une ouverture à minima. Ne s'agit-il pas là d'une victoire à la Pyrrhus des tenants d'un statu quo ? L'expérience de nos partenaires européens montre que lorsqu'on a ouvert la « boîte de Pandore » de la réforme réglementaire, le mouvement d'ouverture s'accélère et il n'est pas possible de s'opposer durablement aux politiques qui donnent le libre choix aux consommateurs. Ainsi, plusieurs pays qui avaient choisi d'ouvrir leur marché sur une période longue ont été amenés à réduire significativement la durée de la transition. Avant même

En France, comme dans la totalité des pays de l'AIE, le secteur transport reste un problème non résolu

n'existe pas de substitut, environ les deux tiers de la consommation de

d'être contraint par nos partenaires européens d'ouvrir plus largement notre marché, il serait opportun d'engager dès maintenant un débat sur une réforme réglementaire plus ambitieuse qui permet, à mon sens, de défendre au mieux les intérêts nationaux bien compris.

Le domaine des transports, second défi de la politique énergétique française

Comme la quasi-totalité des pays de l'AIE, la France est confrontée à un défi de politique énergétique majeur dans le domaine des transports.

La demande de transport croît de façon inéluctable avec la richesse des pays. Ainsi, depuis 1960, il existe un lien très étroit entre la consommation énergétique du secteur transport et le PNB, et on ne constate aucune inflexion notable de cette tendance (voir la figure 4). Il s'agit là d'un déterminant majeur de la demande énergétique. Et cette demande d'énergie se porte essentiellement sur les produits pétroliers, aucun carburant alternatif économique à grande échelle ne semblant émerger à moyen et long terme. Ainsi, la demande du secteur transport représente une part croissante de la consommation de pétrole : 27 % en 1973, 56 % en 1998 (voir la figure 5). Si l'on ajoute la consommation de bases pétrochimiques pour lesquelles il n'existe pas de substitut, environ les deux tiers de la consommation de pétrole est concentrée sur les usages non substituables.

Cette croissance du secteur transport soulève des problèmes auxquels l'opinion publique et les politiques sont de plus en plus sensibles : pollution locale et globale, congestion, difficultés de transports...

Des efforts importants ont été faits au niveau national pour réduire les consommations et pour diminuer les émissions de polluants. Cependant, on ne voit guère la possibilité d'inverser à court terme la tendance de fond. Il

s'agit là, à l'évidence, d'un modèle de développement non durable à long terme, compte tenu des implications sur les approvisionnements pétroliers ou sur les externalités (environnement, encombrement...).

Les politiques énergétiques, en elles-mêmes, ont des moyens limités pour agir. Les déterminants d'une politique de transport ne relèvent que marginalement du secteur énergétique, même si l'impact des transports sur le secteur énergétique est croissant. La politique de taxation relève des politiques économiques globales. Les conséquences des transports sur l'environnement sont de la compétence du ministère de l'Environnement. Les déterminants de la demande de transport relèvent de politiques globales de transport ou d'urbanisme qui prennent peu en compte, à ce jour, les préoccupations énergétiques.

Les analyses menées par l'AIE suggèrent des moyens pour relever ce défi énergétique des transports. Il convient de maintenir un prix cohérent et cela

implique une continuité de la politique fiscale. La réduction des consommations doit rester une priorité effective des politiques de l'environnement, du transport et de l'énergie. A plus long terme, les choix de la politique d'urbanisme peuvent avoir des impacts déterminants sur la consommation énergétique des transports. Ceci suppose une cohérence forte de l'ensemble des politiques ayant un impact direct sur la consommation énergétique du secteur transport, qu'elles soient menées au niveau européen, national, régional ou local. Il s'agit là d'un défi que la France doit relever tout comme ses partenaires de l'Union européenne et de l'AIE.

Nécessité d'un rapide consensus politique

Au terme de cette revue politique

énergétique de la France, il apparaît que la politique menée avec constance depuis des décennies a été couronnée de succès. Elle s'est concentrée en

Les choix de la politique d'urbanisme peuvent avoir des impacts déterminants sur la consommation énergétique des transports

grande partie sur l'offre d'énergie et a permis de surmonter le handicap que représente la pauvreté des ressources énergétiques du territoire national. Il convient maintenant d'intégrer pleinement l'évolution des marchés de l'énergie vers une plus grande ouverture, tout en conservant les préoccupations de sécurité d'approvisionnement et la protection de l'environnement. Les producteurs et les consommateurs semblent prêts à profiter de ce nouveau contexte. Escomptons qu'un consensus politique se dégage rapidement pour accélérer l'ouverture des marchés énergétiques. Restera alors à mobiliser l'ensemble des parties prenantes pour relever le défi énergétique des transports. ●