

Une autre transition énergétique

TENDANCES

Les bouleversements « macroénergétiques » s'accompagnent de mutations institutionnelles que la population française ne suit pas toujours de façon unanime. Habitée au « modèle français » de service public, qui assurait tant bien que mal des prix corrects et une énergie toujours présente, elle découvre un système complexe qui jouera sans doute davantage sur le service que sur les prix : la culture de la concurrence, de la complémentarité, du service. En bref, il faudra apprendre à vendre et non plus seulement à produire, accepter les nouveaux venus et développer la souplesse.

Par **Alain BELTRAN**, Directeur de recherche au CNRS-IRICE (*)

« **C'**est ainsi que les sources principales de l'énergie sont mises aux mains de l'Etat. Dès 1944, est institué le « Groupement national des houillères du Nord et du Pas-de-Calais », auquel s'ajouteront bientôt celles de la Loire. Un peu plus tard, le gouvernement décidera de prendre sous son contrôle la production et la distribution de l'électricité et du gaz. La réalisation suivra à mesure que les dispositions auront été précisées. En 1945, sera créé le « Bureau des pétroles » chargé de susciter, de mettre en œuvre, de coordonner tout ce qui concerne la recherche et l'industrie des carburants et des lubrifiants. A la fin de l'année, le Haut-Commissariat à l'énergie atomique verra le jour. Etant donné que l'activité du pays dépend du charbon, du courant électrique, du gaz, du pétrole et dépendra un jour de la fission de l'atome, que pour porter l'économie française au niveau qu'exige le progrès ces sources doivent être développées dans les plus vastes proportions, qu'il y faut des dépenses et des travaux que seule la collectivité est en mesure d'accomplir, la nationalisation s'impose. » (Charles de Gaulle, *Mémoires de guerre*, tome 3, Paris, Plon, pages 691-692).

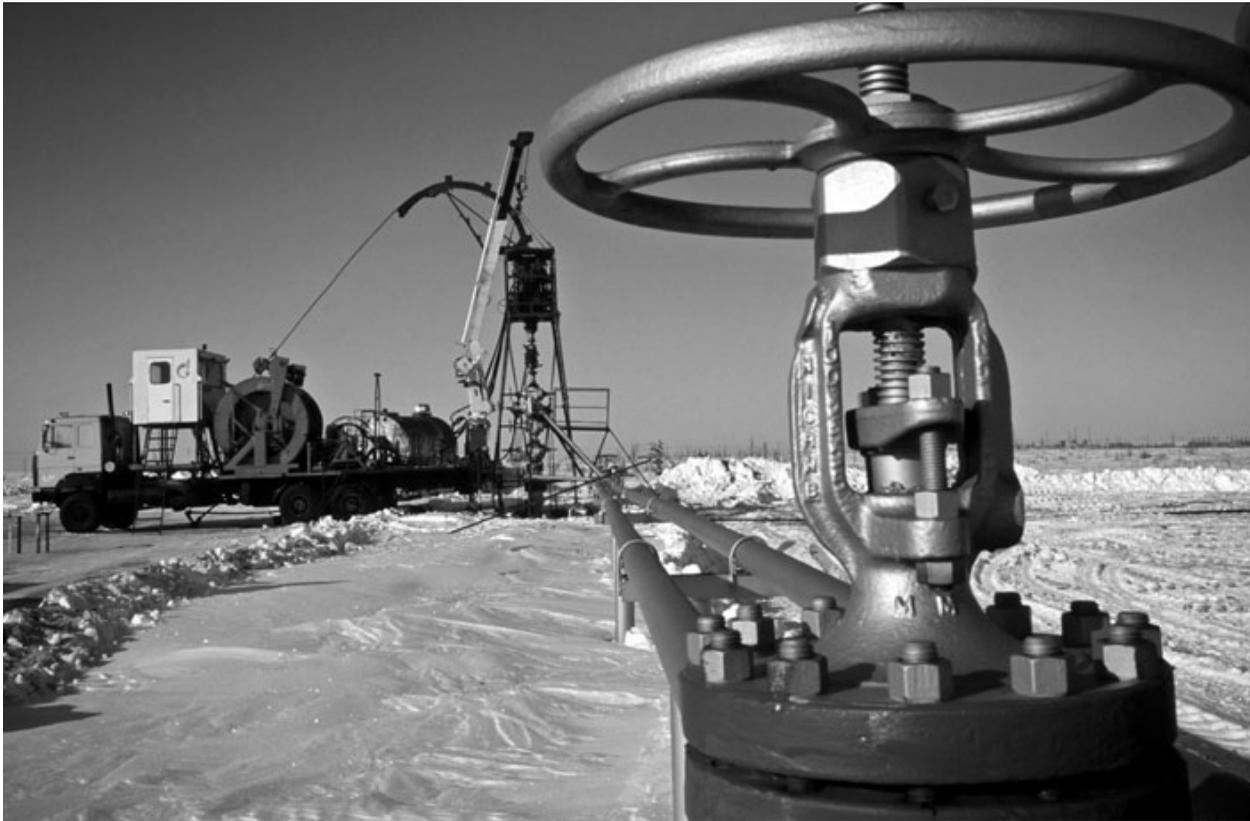
Dans une démonstration qui ne souffre pas d'hésitation, l'homme du 18 Juin explique pourquoi il était nécessaire de mettre le secteur énergétique hors des mains des intérêts privés à la Libération. Certes, et ce n'est pas ici notre propos, certaines mesures prises entre

1944 et 1946 trouvent leurs racines dans les demandes syndicales d'avant-guerre, dans les programmes politiques des années 1920-1930 ou de l'Occupation (le Conseil national de la Résistance), dans le mouvement qui vit progressivement l'Etat sortir de ses fonctions régaliennes pour agir sur l'économie. Ce modèle (le mot est sans doute un peu fort car d'autres pays font de même dans l'après-guerre, comme la Grande-Bretagne) eut une existence longue, raffermie par les chocs pétroliers des années 1970. A l'inverse, il va se transformant et s'affaiblissant depuis les années 1980. Un regard rétrospectif s'avère donc utile pour comprendre comment et pourquoi la France fait un choix en rupture par rapport à ceux de l'immédiat après-guerre.

UN LONG CONSENSUS ?

Un « modèle » – entendons par là un choix cohérent selon des critères spécifiques et non pas un exemple idéal de ce qui doit être fait, surtout lorsqu'il dure dans le temps – suppose quelques qualités et une conver-

(*) IRICE : Identités, Relations Internationales, Construction Européenne.



© Jeremy Nicholl/REA

L'énergie nécessaire à notre industrie, notre chauffage et nos transports dépend en définitive de la politique de V. Poutine et de Gazprom, des tensions dans le golfe d'Ormuz, de la ratification par les Etats-Unis des accords de Kyoto, du développement industriel de la Chine et de l'Inde. Progressivement, l'opinion publique commence à comprendre que l'énergie ne se résume pas seulement au prix du diesel à la pompe mais doit être raisonnée dans un contexte géopolitique mondial avec des choix interdépendants. (Photo : Gazprom, exploitation du gaz naturel, Cercle arctique.)

gence globale de la nation autour de certains principes. L'urgence et la nécessité de produire ont été d'évidence des moteurs de la politique énergétique après la guerre et lors des deux chocs pétroliers. La pénurie (réelle jusqu'en 1949 du fait d'une grande sécheresse qui suivit les restrictions de la période d'Occupation), la crainte de manquer (qui amène les mesures d'économies d'énergie prises dans les années 1970), l'indépendance nationale (le meilleur exemple en est le programme électronucléaire dit « Messmer » mais on pourrait aussi donner les exemples d'Elf-Aquitaine et, dans un autre registre, du Commissariat à l'Energie Atomique) furent de puissants moteurs pour justifier des mesures ambitieuses. L'Etat, garant de l'intérêt général et de l'effort utile à la collectivité sur le long terme, y trouvait une pleine et entière justification de son action. Les entreprises publiques pouvaient arguer, face aux intérêts particuliers, qu'elles travaillaient en tant que service public, assurant une rationnelle utilisation des ressources nationales, procédant à la péréquation des tarifs, traitant à égalité les usagers qui devenaient peu à peu des clients, garantissant la desserte quelles que soient les conditions et prenant en compte la modernisation des moyens de production (y compris par le biais d'une réflexion originale sur les investissements et les tarifs). Ce terme de service public n'est d'ailleurs pas facile à traduire dans une autre

langue car il s'inscrit dans l'histoire de France ; il a valeur incantatoire, il rassemble et permet de dépasser certains clivages idéologiques. En termes bruxellois, l'expression de service universel est sans doute une définition trop restreinte et éloignée de ce que nous entendons par service public. Ce dernier réunit en effet une forme (l'entreprise publique), des statuts sociaux particuliers et une voie de reconnaissance et de dépassement (que l'on songe aux efforts des agents des services publics lors de la grande tempête de la fin du siècle dernier). Cette cohérence était assurée également par des hauts fonctionnaires et des dirigeants d'entreprises publiques partageant les mêmes valeurs et issus des mêmes formations. Côté personnel, dans des entreprises en général fortement syndicalisées, la CGT dominante croyait dans le progrès par la science, dans l'indépendance énergétique, dans la valeur socio-économique des créations de l'après-guerre. Ceci n'a pas empêché des conflits sociaux très durs, mais les entreprises publiques (en particulier EDF et GDF) ont aussi servi de laboratoire social (avec la SNCF et Renault), en particulier au tournant des années 1970. Quant à l'opinion publique, et nous y reviendrons, elle n'a attaché à la question énergétique un intérêt notable que par brèves périodes (lors des crises) et semblait intéressée par la question du prix des énergies plutôt que par des préoccupations plus globales.

Cet apparent consensus ne veut pas dire que l'histoire énergétique française a été depuis la Libération un long fleuve tranquille. La construction du barrage de Tignes a ému les populations, mais pouvait-on bloquer le mouvement de reconstruction et de modernisation du pays pour quelques villageois ? Suez en 1956 a montré que la France était vulnérable vis-à-vis du Moyen-Orient pour son approvisionnement pétrolier, mais les mesures de restriction de consommation furent vite oubliées. Plus important fut le conflit des mineurs de 1963, l'ordre de réquisition signé à Colombey ayant été très mal perçu. La manifestation des « gueules noires » – à Paris et ailleurs – s'appuya sur un large soutien populaire (y compris la hiérarchie ecclésiastique). Fait peut-être mal connu, jamais la popularité du général De Gaulle ne fut aussi basse entre 1958 et 1969 que lors de ce conflit social avec les « gueules noires ». C'est dire si l'image du mineur était ancrée dans les consciences et quasiment intouchable. Pourtant, les grèves de Decazeville ou de Lorraine n'empêchèrent pas la fin des pays noirs. On peut aussi rappeler que certains contrats gaziers avec la Russie dans les années 1980 ont soulevé l'émotion politique. L'acceptation des raffineries n'est pas allée sans discussions et revirements (il y eut la catastrophe de Feyzin en 1966 mais aussi les nombreuses hésitations avant d'aboutir au choix du site de Grandpuits en région parisienne à l'époque où l'on croyait aux raffineries intérieures). Cependant, de ces inquiétudes, il faut faire ressortir la question nucléaire qui, en France, reste assez paradoxale. En effet, malgré des contestations multiples (même si les Verts français ne sont pas aussi bien implantés que les *Grünen* allemands), la France représente le deuxième parc électro-nucléaire au monde. L'opinion hostile à l'énergie atomique s'est, en fait, braquée sur quelques lieux symboles qui n'ont pas empêché l'essentiel du programme de se poursuivre. Plogoff et Creys-Malville (site de la centrale surgénératrice Superphénix) ont ainsi fait les frais d'accords politiques, pour ne pas dire politiques, au sein des coalitions de gauche dont une fraction s'est construite historiquement autour du mouvement contre le nucléaire. A l'inverse, malgré une guerre d'usure qui n'est pas achevée, l'usine de retraitement de la Hague poursuit sa tâche et les sites appropriés pour le stockage des déchets nucléaires semblent en voie d'établissement définitif.

LA PLACE DE L'OPINION PUBLIQUE

En fait, face à des questions évidemment techniques mais pas seulement techniques, l'opinion publique est de plus en plus appelée à donner son sentiment ou même à se mobiliser pour ou contre telle ou telle option énergétique. D'une part, depuis trente ans, les questions d'énergie sont souvent passées de l'échelon local (bassins miniers, Lacq...) à des éléments de plus en plus globaux même si la dimension régionale n'a pas

La loi du 10 février 2000

Titre I^{er} : Le service public de l'électricité

Article 1

Le service public de l'électricité a pour objet de garantir l'approvisionnement en électricité sur l'ensemble du territoire national, dans le respect de l'intérêt général.

Dans le cadre de la politique énergétique, il contribue à l'indépendance et à la sécurité d'approvisionnement, à la qualité de l'air et à la lutte contre l'effet de serre, à la gestion optimale et au développement des ressources nationales, à la maîtrise de la demande d'énergie, à la compétitivité de l'activité économique et à la maîtrise des choix technologiques d'avenir, comme à l'utilisation rationnelle de l'énergie.

Il concourt à la cohésion sociale, en assurant le droit à l'électricité pour tous, à la lutte contre les exclusions, au développement équilibré du territoire, dans le respect de l'environnement, à la recherche et au progrès technologique, ainsi qu'à la défense et à la sécurité publique.

Matérialisant le droit de tous à l'électricité, produit de première nécessité, le service public de l'électricité est géré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité, et dans les meilleures conditions de sécurité, de qualité, de coûts, de prix et d'efficacité économique, sociale et énergétique.

Le service public de l'électricité est organisé, chacun pour ce qui le concerne, par l'Etat et les communes ou leurs établissements publics de coopération.

disparu. Les questions d'environnement ont effacé certaines frontières puisque, par définition, elles concernent des écosystèmes larges. Les catastrophes comme Tchernobyl ont – au moins – une dimension européenne. L'effet de serre n'intéresse plus les seuls spécialistes mais chaque habitant de cette planète. Les réseaux d'approvisionnement conduisent à des solidarités internationales (quelquefois à des pressions internationales...). L'énergie nécessaire à notre industrie, notre chauffage et nos transports dépend en définitive de la politique de V. Poutine et de Gazprom, des tensions dans le golfe d'Ormuz, de la ratification par les Etats-Unis des accords de Kyoto, du développement industriel de la Chine et de l'Inde. Progressivement, l'opinion publique commence à comprendre que l'énergie ne se résume pas seulement au prix du diesel à la pompe mais doit être raisonnée dans un contexte géopolitique mondial avec des choix interdépendants. L'idée d'un monde fini (pour reprendre le titre d'un livre d'Albert Jacquard : *Voici le temps du monde fini*, Seuil, 1991) aux ressources limitées conduit à poser la question de l'extrapolation du mode de vie industriel

que nous connaissons et de l'itinéraire historique qui nous a menés à être plus ou moins énergivores.

Ces bouleversements « macroénergétiques », déjà dérangeants sinon déstabilisants, s'accompagnent de mutations institutionnelles que la population française ne suit pas toujours de façon unanime. La remontée de la dernière berline de charbon à La Houve en Moselle le 8 juillet 2004 marque la fin d'une saga de plus de deux siècles en France. Pourtant, dans le Nord-Pas-de-Calais et ailleurs, on se souvient encore de la « bataille du charbon » de l'après-guerre grâce à laquelle il fallait redresser un pays en ruines. Imaginer l'ouverture du capital d'Electricité de France et de Gaz de France (et même dans ce dernier cas constater une accélération de la possible privatisation) heurte toute une frange de la population – pas seulement ouvrière ou de gauche – attachée aux vertus prêtées au service public (qui recule dans bien des domaines) et fière des réalisations passées. L'ouverture du gaz et de l'électricité à la concurrence (totale en 2007) et la fin des principes de spécialisation (les gaziers font de l'électricité et vice-versa sans compter les nouveaux entrants) ajoutent à ce désarroi. Certes, la France a fait ce qu'elle a pu pour retarder et influencer les décisions venues de Bruxelles. En ce sens, le chœur de louanges envers l'entreprise publique fut souvent unanime comme en 1996 pour les cinquante ans d'EDF-GDF. Malgré tout, la France a dû accepter de s'aligner et accepter des changements institutionnels remettant en cause les décisions de 1944/46. Mais, dans un jeu subtil de balancement, alors qu'elle acceptait d'ouvrir son marché énergétique à la concurrence, elle réaffirmait en même temps le caractère de service public de l'énergie électrique.

La loi du 10 février 2000 « relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité » confirme et amplifie le statut de l'électricité (voir ci-contre l'encadré sur le service public de l'électricité).

L'électricité, droit pour tous, suppose donc un traitement particulier qui entraîne, par exemple, le fait de ne pas priver les plus démunis de ce produit de première nécessité (c'est en tout cas ainsi que de nombreux électriciens l'ont compris). D'un côté, renforcement du service public, de l'autre inexorable dérégulation. Une partie de l'opinion publique est fatalement inquiète face au changement de statut des entreprises publiques : « Quand on possède un atout de ce type, on ne peut pas en abandonner le contrôle, même partiellement, à une logique de rentabilité privée » déclare ainsi un secrétaire de la CGT, Jean-Christophe Le Duigou (*Thématiques*, décembre 2005, page 52). Pourtant, les mots sont trompeurs et « dérégulation » signifie dans un premier temps re-régulation et non libéralisme sauvage puisque le régulateur se trouve investi d'un rôle crucial. L'expérience britannique est, de ce point de vue, intéressante et ne doit pas être caricaturée (le régulateur anglais est sans doute plus indépendant que celui des Etats-Unis). Reste que, face à un système autrefois d'une grande limpidité qui assurait tant bien que mal des prix corrects et une énergie toujours présente, les

Français découvrent un système complexe qui jouera sans doute davantage sur le service que sur les prix.

NOUVEAUX VENUS

Le naïf consommateur d'électricité qui quelquefois pensait qu'EDF fournissait du gaz puisqu'il recevait une facture EDF-GDF unique était peut-être en avance sur son temps. Les entreprises publiques se dirigent en effet vers de nouveaux métiers et certaines entreprises privées retrouvent d'anciennes fonctions (la Lyonnaise des Eaux était jusqu'en 1946 « Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage »). De nouveaux apprentissages sont donc nécessaires mais les défis à venir ne seront plus seulement à la charge des seuls ingénieurs. L'expérience du *trading* et des nouveaux marchés viendra davantage de la banque et de l'assurance plutôt que de la technique. Des secteurs sans lien direct autrefois avec l'énergie mettront à profit ce qu'ils ont appris dans les télécommunications pour développer de nouvelles alliances. La culture mono-énergétique qui avait marqué l'après-guerre doit aller en s'affaiblissant : la culture de la concurrence, de la complémentarité, du service ajouté la remplacera, sauf, bien entendu, si une politique contraire se fait jour sous la pression des événements extérieurs. En bref, il faudra apprendre à vendre et non plus seulement à produire, accepter les nouveaux venus et développer la souplesse. Le consommateur peut y gagner. Le citoyen quant à lui gardera sans doute à l'esprit la volonté de ne pas sacrifier un héritage historique remarquable par la continuité d'action des différents pouvoirs publics depuis soixante ans.

Depuis le milieu des années 1980, un autre nouveau venu est apparu clairement sur le devant de la scène énergétique, l'Union européenne. On a vu son rôle prescripteur et législatif. Après de longs débats où se sont affrontées des conceptions de l'entreprise publique initialement opposées, un compromis fut trouvé. La directive de 1996 (96/92, CE 19/12/1996) dans son chapitre II, article 3, paragraphe 2, précise :

« En tenant pleinement compte des dispositions pertinentes du traité, en particulier de son article 90, les Etats membres peuvent imposer aux entreprises du secteur de l'électricité des obligations de service public, dans l'intérêt économique général, qui peuvent porter sur la sécurité, y compris la sécurité d'approvisionnement, la régularité, la qualité et les prix de la fourniture, ainsi que la protection de l'environnement. Ces obligations doivent être clairement définies, transparentes, non discriminatoires et contrôlables ; celles-ci, ainsi que leurs révisions éventuelles, sont publiées et communiquées sans tarder à la Commission par les Etats membres. Comme moyen pour réaliser les obligations de service public précitées, les Etats membres qui le souhaitent peuvent mettre en œuvre une planification à long terme ».

Reste que l'Europe doit se donner, comme pour la diplomatie ou la défense, une politique dans le domai-

ne de l'énergie. Si l'UE a bien œuvré pour assurer la meilleure concurrence possible en faveur du consommateur, elle peine à définir un horizon énergétique commun. Pourtant, Euratom faisait bien partie de sa corbeille de naissance. Et les réunions n'ont pas manqué sur le sujet de l'énergie. Il n'empêche que ce sont les Etats-Unis qui ont pris la tête de la croisade anti-Opep en 1973/74 avec la création de l'Agence internationale de l'énergie (à laquelle la France n'a d'ailleurs pas adhéré à l'origine). La dépendance énergétique européenne est pourtant patente et semble aller en se renforçant. Il y a vingt ans, le secteur gazier semblait épargné par les menaces de cartel du fait de contrats à long terme et de fournisseurs variés. La situation a évolué. Pour les hydrocarbures tant liquides que gazeux, les réserves sont situées dans les mains de quelques pays. La mer du Nord – bel exploit technologique – qui a permis à l'Europe de l'Ouest (et surtout la Grande-Bretagne et la Norvège) de compter sur ses propres ressources est entrée en déplétion. Et les grands pays historiques de la construction européenne ne sont pas sur la même longueur d'onde : l'Italie est dépendante de ses voisins pour ses fournitures électriques ; l'Allemagne a renoncé au nucléaire, mais pas à son charbon ; la France a choisi le nucléaire... La dépendance des pays de l'Europe centrale et orientale vis-à-vis de la Russie a été

récemment illustrée. En cas de crise plus aiguë, verra-t-on les égoïsmes sacrés l'emporter ? Le choix d'Iter et le pari sur les énergies renouvelables ne tiennent-ils pas de l'acte de foi qui cache une politique européenne à long terme bien fragile ? Face à ces hésitations, la longue tradition de coopération entre ingénieurs européens est sans doute un motif d'espérer.

Le marché de l'énergie comprend encore bien des obstacles et ressort largement du géopolitique. Dans ce contexte où la France abandonne un modèle qui, peut-être, n'était plus adapté aux circonstances mais n'a pas failli, les différents gouvernements français en place cherchent, hésitent, construisent un système énergétique qui ne serait ni tout à fait « libéral » (le mot fait de plus en plus peur auprès certaines couches de la population) ni tout à fait dirigiste (le colbertisme a mauvaise cote en ce moment). La France qui a connu et plus ou moins inventé l'économie mixte se verrait bien conjuguer les qualités de l'ancien modèle énergétique avec celles que l'on attend de la nouvelle construction qui se fait sous nos yeux. Rien ne dit qu'elle échouera mais tout compromis suppose un large débat. Un regard rétrospectif dénué d'*a priori* peut être un élément positif pour nourrir et animer des discussions qui doivent s'ouvrir à des couches de plus en plus larges de la population et qui, fatalement, s'inscriront dans la durée.