

# Vraies et fausses vertus de l'ouverture des marchés de l'énergie

**Pour clarifier le débat que suscite, depuis plus de dix ans, l'ouverture à de nouveaux acteurs d'un marché de l'énergie, précédemment confiné entre un très petit nombre d'opérateurs souvent en situation de monopole, il est proposé d'évaluer l'impact de cette ouverture sur la politique énergétique et ses finalités premières : procurer aux consommateurs une énergie disponible, de qualité, à des prix raisonnables, dans des conditions respectueuses de l'environnement et de manière cohérente avec conduite d'une politique économique et sociale soucieuse de grands équilibres.**

**par Dominique Maillard**  
*Directeur général de l'Énergie et des Matières premières*  
*Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*

**A** l'ordre du jour de l'actualité énergétique depuis plus de dix ans, l'ouverture des marchés de l'énergie est, pour certains, une cause

entendue, dont les vertus sont implicites et qui s'inscrit, sans nul doute, dans le sens de l'histoire économique. D'autres, au contraire, y voient un mode, certes durable, mais rien de plus, dont les conséquences sont loin d'être toutes bénéfiques et qui nécessitent de puissants correctifs pour prendre en compte d'autres impératifs de la politique énergétique.

Pour clarifier le débat, souvent superficiel et réduit, de part et d'autre, à quelques clichés simplistes, il est proposé d'explorer plus complètement l'incidence de l'ouverture sur quelques préoccupations essentielles quant à l'organisation des marchés de l'énergie, à savoir :

- les prix et la qualité des produits et des services ;
- la fiabilité des marchés, c'est-à-dire, dans le cas de l'énergie, la sécurité d'approvisionnement ;
- la satisfaction d'objectifs connexes, comme la protection de l'environnement ou les exigences de service public ;
- l'emploi et la dimension sociale en général.

Ce sera au lecteur, selon sa propre échelle de pondération, de décider de quel côté penche le plateau de la balance.

Partout dans le monde, l'ouverture des marchés, baptisée de manière fluctuante « déréglementation », « dérégulation » ou « libéralisation », paraît un signe de modernisme, encouragé et souhaité par certains, subi par d'autres tentés de mener un combat d'arrière-garde. Force est de constater que la terminologie incertaine n'est pas faite pour simplifier la discussion et certaines dénominations - du moins en français - sont carrément des pièges à contresens. En particulier, parler de

« déréglementation » ou de « dérégulation » semble particulièrement inapproprié dès lors que la mise en place de systèmes de marché plus ouverts commence toujours par un renforcement de l'appareil législatif et réglementaire. Par ailleurs, l'un des premiers gestes des pouvoirs publics consiste le plus souvent à mettre en place une « autorité de régulation » pour veiller à l'application de nouvelles règles.

C'est pourquoi, afin de limiter les ambiguïtés, je privilégierai dans la suite de l'article l'expression « d'ouverture des marchés », qui paraît la plus adaptée au cas de figure consistant à ouvrir à de nouveaux acteurs un marché précédemment confiné entre un très petit nombre d'opérateurs, souvent en situation de monopole.

Le débat se résume donc à l'évaluation de l'impact de cette ouverture sur la politique énergétique et sur sa finalité première : procurer aux consommateurs une énergie disponible, de qualité, à des prix raisonnables, dans des conditions respectueuses de l'environnement et de manière cohérente avec conduite d'une politique économique et sociale soucieuse de grands équilibres (lutte contre le chômage et cohésion sociale pour ne citer que les deux principaux).

**L'ouverture est bénéfique pour les consommateurs en termes de prix à court terme et de qualité à moyen terme**

Il est tentant pour les adversaires de l'ouverture de nier l'assertion précédente, mais les faits observés leur don-

ment tort. Dans tous les secteurs où l'ouverture des marchés (transports aériens, télécoms) a suscité de nouveaux entrants, les prix ont baissé de manière significative et l'énergie n'y déroge pas. La baisse est d'autant plus significative que le marché était précédemment dynamique ou non, et inversement, même sans concurrence, certains mécanismes de tarification, même dans un contexte de monopoles, présentaient une tendance à la répartition de la productivité au bénéfice du consommateur.

Mais indiscutablement, l'ouverture des marchés joue un rôle déclencheur fort (voir le tableau ci-après sur les prix moyens de l'électricité dans différents pays européens).

La question se pose de la durabilité, voire de la réversibilité, du phénomène. On constate effectivement un essoufflement de la tendance à la baisse dans les pays où l'ouverture a commencé le plus tôt (Grande-Bretagne), tout simplement parce que les opérateurs en concurrence ont consommé les « marges » les plus accessibles et résistent naturellement (ou par force) à la tentation d'établir des prix prédateurs. Toutefois, dès lors que la concurrence se maintient, et même si les autorités de régulation veillent à l'élimination des ententes, le risque de hausse des prix réapparaît nécessairement en cas de tension sur les marchés. L'incidence de l'ouverture des marchés sur la qualité des produits et des services est plus controversée et le contre-exemple de la dégradation de la sécurité du transport ferroviaire en Grande-Bretagne est fréquemment cité au dépit de l'ouverture des marchés. On pourrait épiloguer sur cet exemple et s'interroger pour savoir si la défaillance certaine des transports ferroviaires britanniques est l'issue d'une longue politique de sous-investissement dans le secteur ou la conséquence directe de la privatisation associée à l'ouverture des marchés. En cherchant un plus grand recul, on peut soutenir une thèse opposée. Dès lors que la concurrence s'intensifie entre des acteurs de plus en plus nombreux, la tendance de ceux-ci sera de chercher un avantage concurrentiel soit dans le domaine des prix, soit dans celui de la

qualité des produits ou des prestations, les deux objectifs ne s'excluant nullement l'un l'autre. Dans le secteur des télécoms, on observe tout à la fois une pression persistante à la baisse des prix et le développement foisonnant de nouvelles prestations, qui, très clairement, améliorent la qualité et la diversité des services pour le consommateur. Dans tous les secteurs où la concurrence est vive, la lutte pour la meilleure image de qualité est présente, pour le grand bénéfice du client. Les exemples significatifs de régression sont très rares car la sanction du marché est inéluctable à moyen terme.

### **La sécurité d'approvisionnement s'améliore-t-elle par l'ouverture des marchés ?**

On entend parfois soutenir comme une pétition de principe que l'ouverture des marchés ne peut que favoriser la sécurité d'approvisionnement, en multipliant les acteurs et notamment les fournisseurs potentiels. Cette affirmation est cependant loin d'une vérité révélée. En effet, elle repose parfois sur une confusion - délibérée ou non - entre l'ouverture des marchés en aval, c'est-à-dire du côté des acheteurs, et l'ouverture en amont, du côté des fournisseurs.

Ainsi, dans le cas du gaz, l'ouverture des marchés se traduit essentiellement par la faculté donnée aux clients de choisir le fournisseur de leur choix, mais elle ne change rien aux problèmes fondamentaux, à savoir que l'offre reste concentrée en un nombre très limité de mains. Qui plus est, les fournisseurs de gaz naturel de l'Union européenne, au-delà de la production indigène, stable voire décroissante, représenteront une part croissante des approvisionnements. La dépendance gazière de l'Union européenne devrait ainsi passer de 40 % en 1999 à 50 % en 2010 et 70 % en 2020. Or, rien ne laisse à penser que ces fournisseurs (les principaux

d'entre eux étant la Russie, l'Afrique du Nord, la Norvège) envisagent de relâcher ou d'assouplir leur propre organisation monopolistique (Gasprom, Sonatrach ou GFU). Même à l'intérieur de l'Union, les producteurs de gaz sont peu nombreux et jaloux de leurs droits exclusifs lorsqu'ils en disposent. Autrement dit, l'ouverture des marchés gaziers consiste essentiellement à atomiser le marché des acheteurs en laissant inchangé le marché régional oligopolistique des vendeurs. Est-ce

que cela renforce la sécurité d'approvisionnement, le lecteur pourra en décider, selon sa propre expérience !

Pour d'autres formes d'énergie, comme l'électricité, le raisonnement ne peut être généralisé. Mais en revenant aux réalités physiques, il faut admettre que la sécurité d'alimentation repose plus largement sur la fiabilité de l'acheminement (transport, distribution) que sur la qualité de la fourniture initiale. La défaillance éventuelle d'un fournisseur situé à plusieurs centaines de kilomètres sera, en fait, automatiquement suppléée par les automatismes de régulation du réseau. En revanche, le client sera irrémédiablement privé d'énergie si sa ligne d'alimentation est rompue par la chute d'un arbre, par exemple. On pourrait donc soutenir que l'ouverture des marchés n'a pas d'incidence réelle (favorable ou défavorable) sur la sécurité d'alimentation électrique. Il serait donc tout autant discutable de crier à la catastrophe que de vanter les vertus de l'ouverture des marchés quant à la sécurité de l'approvisionnement électrique.

Dernier exemple dans le domaine pétrolier. On sait que l'une des formes traditionnelles de précaution est constituée par le stockage. L'ouverture des marchés et la disparition des monopoles nationaux n'ont certes pas laissé les pouvoirs publics désarmés. Les obligations de stockages imposés aux opérateurs, voire des stocks financés sur fonds publics, constituent la réponse usuelle des pays consommateurs dans le cadre d'engagements internationaux (Union européenne ou Agence internationale de l'énergie). Pourtant, force est

**L'ouverture des marchés gaziers consiste essentiellement à atomiser le marché des acheteurs en laissant inchangé le marché régional oligopolistique des vendeurs**

de constater que l'ouverture des marchés finals n'a en rien modifié la situation, toujours tributaire des contraintes et des vicissitudes du marché des approvisionnements pétroliers, fortement marqué par une grande volatilité et une hyper-réactivité aux aléas géopolitiques de toutes natures.

## Une recherche de cohérence avec la protection de l'environnement ou le respect des obligations de service public

Il relèverait de la coïncidence heureuse que l'ouverture des marchés aboutît simultanément à la complète satisfaction d'objectifs provenant de préoccupations très diverses.

Il est vrai que, dans un passé récent et pendant plusieurs années consécutives, le gaz naturel s'est trouvé simultanément être l'énergie fossile la moins chère, la plus propre et d'une grande commodité d'emploi. Dans ces conditions, l'ouverture des marchés a conduit « naturellement » les nouveaux entrants à se porter massivement sur cette filière énergétique, ce qui convergerait avec un objectif d'efficacité énergétique et de limitation des émissions polluantes. Mais cette convergence est-elle permanente ? Aucune réponse définitive ne peut être apportée et on pourrait même craindre que l'application stricte des lois de l'offre et de la

demande ne conduisît un jour à un résultat différent. En effet, si le gaz est si prisé, la demande doit s'accroître, ce qui, toutes choses égales par ailleurs, devrait conduire à une augmentation des prix. Les énergies fossiles « délaissées » pourraient voir leur prix relatif baisser. Il faut alors espérer que les exigences réglementaires (normes sur les rendements et sur les émissions) permettront de corriger la tendance, soit en obligeant à réaliser des investissements de dépollution, renchérisant suffisamment les coûts pour établir une forme de neutralité environnementale, soit en dissuadant les utilisateurs de se précipiter vers la thermie la moins chère. Tout ceci n'est cependant pas garanti d'office !

Venons-en au respect des obligations de service public. Il me paraît inutile de rentrer dans une démonstration complexe. Ou bien les obligations de service public concourent directement à l'image et à la qualité de service de l'opérateur pour un coût (ou surcoût) raisonnable, auquel cas l'opérateur à tout intérêt à les satisfaire spontanément. A contrario, si les conditions précédentes ne sont pas remplies, il est inévitable d'avoir recours à une procédure contraignante du type « cahier des charges » qui impose, moyennant la prise en compte des surcoûts par une procédure financière définie a priori, le respect des obligations prescrites. Force est donc de déroger explicitement aux lois du marché. L'ouverture doit donc

être tempérée par l'obligation de satisfaire aux obligations résultant de l'accomplissement des missions d'intérêt général. C'est pourquoi, les notions de « service universel », de « services essentiels », de « services de base » figurent dans la plupart des directives européennes sur l'ouverture des marchés.

## La conciliation de l'ouverture des marchés avec la dimension sociale

Tout particulièrement dans les pays comme la France où la sensibilité sociale est particulièrement forte dans les entreprises de service public, l'ouverture des marchés suscite dans les secteurs concernés une grande appréhension des personnels.

En effet, l'analyse classique - on pourrait même écrire la « loi commune » - conduit à une diminution sensible des emplois directs dans les entreprises dominantes préexistantes. Cela a été observé dans tous les précédents, dès lors que la pression concurrentielle conduit les opérateurs à comprimer leurs coûts.

En revanche, il faut évidemment prendre en compte les emplois créés par les nouveaux entrants. Si le système devient globalement plus performant, il est néanmoins probable que les créations d'emplois directs seront inférieures aux disparitions, sauf à ne pouvoir expliquer la baisse des prix.

Enfin, une évaluation complète et rigoureuse doit aussi prendre en compte les effets induits, les « retombées keynésiennes » de la baisse des prix. Bien entendu, cette observation qualitative ne préjuge pas de l'évaluation quantitative, particulièrement complexe, et donc du sens du résultat final. Mais il me paraît indiscutable que, pour tous les acteurs en présence, la disponibilité de telles données éclairerait utilement le débat et contribuerait à lui donner des bases objectives et dépassionnées.

**Prix moyens de l'électricité pour les consommateurs industriels de 10 Gwh par an, dans quelques pays européens (en euro courant, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année considérée sauf exception)**

Euro/kWh hors taxes	1995	1997	1997	1998	1999	2000	Écart 1995-2000
France	0,065	0,065	0,064	0,060	0,058	0,057	-13,1 %
Allemagne	0,091	0,087	0,082	0,080	0,077	0,061	-33,0 %
Belgique	0,074	0,074	0,071	0,069	0,068	0,067	-8,4 %
Espagne	0,069	0,071	0,066	0,058	0,058	0,060	-13,0 %
Italie	0,063	0,064	0,071	0,072	0,065	0,070	+9,9 %
Royaume-Uni	0,053	0,050	0,056	0,057	0,058	0,060	+13,0 %
Suède	-	0,040	0,041	0,038	0,032	0,032	-19,8 %

Source : Observatoire de l'énergie, d'après Eurostat (novembre 2000)

## Comment mesurer l'ouverture des marchés ?

Cette question peut paraître accessoire et relever davantage de la technique que de la stratégie. Mais, en fait, elle est au cœur des débats. Beaucoup jugent, par exemple, la politique française trop timorée parce qu'ils ne mesurent l'ouverture des marchés de l'énergie qu'à l'aune du pourcentage des clients éligibles dans la consommation totale. Si l'on retenait le pourcentage observé des clients ayant effectivement changé de fournisseur, les résultats comparatifs entre la France et l'Allemagne seraient inversés. Le but avoué de l'ouverture est d'arriver à des marchés nationaux décloi-

**Le but avoué de l'ouverture est d'arriver à des marchés nationaux décloisonnés et, donc, à un véritable marché unique**

sonnés et, donc, à un véritable marché unique. Les échanges transfrontaliers constituent bien, dans ce cadre, un critère pertinent. Or, la France est depuis longtemps le premier exportateur d'électricité en Europe. Cette position ne mériterait-elle pas d'être rappelée plus souvent et mise au crédit de l'ouverture du système français ? Enfin, des critères plus qualitatifs, comme l'existence tangible d'une autorité de régulation, l'étendue de ses pouvoirs, le système de tarification pour l'accès au réseau (etc.) permettraient de mieux décrire le contexte et d'évaluer plus exhaustivement l'ampleur et la profondeur de l'ouverture réelle des marchés.

## Replacer le débat sur un terrain plus objectif

En guise de conclusion, il paraît opportun sur ce sujet, comme sur beaucoup d'autres, de replacer le débat sur un terrain plus objectif. Il est vrai que l'ambiguïté n'est pas sans charme et que certains peuvent s'y complaire ; les pétitions de principe sont plus confortables que l'énoncé des incertitudes. Mais les enjeux d'une politique énergétique sont trop importants pour être réglés par des humeurs ou des pré-supposés conceptuels. Le débat sur les conditions de la mise en œuvre de l'ouverture des marchés de l'énergie est indispensable pour renforcer la cohésion et forger une politique européenne réellement partagée par tous les Etats membres. ●