

Fabien Eloire

Centre Lillois d'Études et de Recherches Sociologiques et Économiques (CLERSE)

A propos de Thomas Reverdy, *La construction politique du prix de l'énergie : sociologie d'une réforme libérale*, Presses de Sciences Po, coll. « *Domaine Gouvernances* », Paris, 2014, 319 p.

L'ouvrage de Thomas Reverdy retrace un des fils de notre histoire collective récente, celui qui a vu le secteur de l'énergie se confronter, voire s'affronter, aux réformes néolibérales. En sociologue mêlant sociologie économique néo-institutionnaliste et sociologie des sciences et des techniques, et au terme d'une enquête de longue haleine (de 2004 à 2010), l'auteur revient, avec précision et finesse, sur les étapes qui ont jalonné le processus de libéralisation des secteurs, principalement de l'électricité, mais aussi du gaz et du carbone (échanges de quotas d'émission de CO²), en France et en Europe. Découpé en dix chapitres, le livre parvient à faire avancer son lecteur sur deux axes simultanément, l'un chronologique, l'autre analytique. La problématique, explicitement rattachable à la sociologie économique, interroge la question de la construction sociale, mais aussi économique et politique, des marchés : elle débute par un récit de la genèse des politiques libérales en matière d'énergie, et se clôt sur la façon dont s'est effectuée, au terme d'un processus (d'une quinzaine d'années) d'essais-erreurs, une reconception des marchés de l'énergie, notamment de celui de l'électricité. Ce récit permet à l'auteur de poser différentes questions : comment se fixent les prix de l'énergie, comment la concurrence joue-t-elle sur ces prix, et quels sont les bienfaits (ou méfaits) réels du marché dans ce domaine ?

L'histoire que raconte Thomas Reverdy démarre dans les années 1980, au moment où se fissure un consensus international, qui prévalait depuis 1945, concernant les industries de réseau. En effet, c'est le moment charnière où est remise en cause de l'idée selon laquelle le gaz et l'électricité seraient des « monopoles naturels » devant nécessairement être produits et distribués dans un cadre fortement administré (au sein duquel les Etats planifient leurs investissements et fixent politiquement les tarifs). En s'affaiblissant, cette conception issue d'une représentation keynésienne de l'économie, laisse de plus en plus place à une autre conception, néolibérale, de ces secteurs, largement appuyée sur l'exemple des nouvelles industries en réseau que sont les technologies de l'information et de la communication (téléphonie, internet). Ces dernières semblent faire la preuve qu'il est possible d'organiser la concurrence entre plusieurs producteurs utilisant un même réseau. Dans les années 90, des privatisations d'industries de réseau ont lieu dans le monde entier, et c'est sous le gouvernement Jospin (1997-2002), particulièrement actif en ce domaine, qu'elles commencent à être initiées en France.

La construction politique de la concurrence

Les réformes néolibérales des industries énergétiques s'appuient sur la théorie économique néoclassique devenue dominante. Elles émanent d'économistes et de certains gros consommateurs industriels qui accusent les Etats et leurs monopoles publics d'être inefficaces, et plaident pour un changement des règles. Cette nouvelle « politique de la concurrence » postule non seulement que c'est le libre jeu de la concurrence qui est la principale source de régulation des marchés, mais aussi que pour pouvoir fonctionner pleinement et être efficace, cette concurrence doit être pilotée par une autorité indépendante.

Mise en place d'abord aux Etats-Unis et au Royaume-Uni (dans les années 80), elle va être promue, en Europe par l'Union Européenne (dans les années 90).

La première expérience de privatisation du secteur électrique intervient donc en Angleterre, dans un contexte de restructuration industrielle qui est celui de l'abandon du charbon pour le gaz. La réforme conçue par le gouvernement de Margaret Thatcher obéit aux prescriptions de la théorie économique : la séparation entre la production et le réseau pour former un marché « contestable », c'est-à-dire ouvert à de nouveaux entrants. Et les prix se mettent à baisser. Cependant, ce n'est pas dû à l'effet de la mise en marché puisqu'aucune attaque frontale n'est venue déstabiliser les producteurs dominants du secteur. Un autre facteur sous-jacent est à l'œuvre : la conversion du charbon vers le gaz a bien fonctionné. Les producteurs ont remplacé les centrales à charbon par des centrales à cycle combiné gaz, et bénéficié de nouvelles ressources en gaz issues de la mer du Nord à prix très bas répercutés sur l'électricité. Par ailleurs, les coûts sociaux de la restructuration des industries minières ont été sévères : M. Thatcher y a gagné son surnom de « dame de fer ».

Bien que cette tradition politique néolibérale anglo-saxonne n'ait pas été au pouvoir partout en Europe à cette époque, le même mouvement de libéralisation a pourtant aussi eu lieu ailleurs, efficacement initié par la Commission européenne présidée par Jacques Delors dès 1985 (à une époque où l'intégration européenne est en panne). S'appuyant sur l'une de ses seules ressources, le droit de la concurrence, la Commission fait paraître le *Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur* qui vise à entamer les discussions sur la libéralisation des télécoms, de la finance, de l'énergie, des postes, et des transports ferroviaires, routiers et aériens. La concrétisation de ces nombreux chantiers interviendra plus ou moins rapidement selon les secteurs et les pays.

La première directive sur l'électricité paraît en 1996 avec, comme mécanisme régulateur le droit de la concurrence, et comme relais institutionnel le Conseil européen de la concurrence, qui va peu à peu harmoniser les règles de la concurrence dans toute l'U-E et pour tous les secteurs. Progressivement, l'Europe impose « *la concurrence libre et non faussée* » comme principe unique d'organisation de la vie économique. En France, c'est le gouvernement Jospin qui s'engage dans la voie de la privatisation d'EDF-GDF par souci de cohésion avec les voisins européens : la directive européenne transposée dans la loi française en 1999, l'ouverture du marché se fait par étapes : 2000 pour les « grands comptes » industriels, 2004 pour les entreprises, 2007 pour les particuliers. Depuis la fin des années 1990, EDF a joué le jeu du marché, ayant racheté de nombreux producteurs européens. Il devenait compliqué pour la France de ne pas ouvrir son propre marché.

Comment fixer un prix à l'énergie ?

En 2000, un consensus se dessine pour créer une bourse européenne de l'électricité : des bourses nationales voient le jour ; elles permettent de développer les échanges transfrontaliers au sein de plateformes informatisées d'enchères. Celles-ci sont construites sur le modèle de celle organisée, dès 1993, par la Norvège, qui reproduit le schéma d'un marché walrassien centralisant offres et demandes pour aboutir à un indice de prix de marché. Le marché en France est, à ce moment-là, largement artificiel. La commission de régulation de l'énergie (CRE) oblige EDF à vendre son électricité sur le *marché spot* à ses concurrents tels que Poweo ou Direct Energy, en s'alignant sur les prix de marché des pays voisins. Les « grands comptes » industriels peuvent s'y fournir tandis que les tarifs réglementés continuent d'exister pour les PME et les particuliers.

En 2009, après ouverture complète du marché, celui-ci reste encore très peu développé en raison de l'échec des concurrents à s'implanter (sur 519 térawattheures produits, seuls 38 sont vendus sur le marché). Cependant, EDF a adapté sa politique tarifaire, proposant dès

2004, aux entreprises de choisir entre rester au tarif régulé ou acheter l'électricité au prix du marché. Cette décision à prendre n'a rien d'évident pour les entreprises qui voient s'ajouter, avec la libéralisation, une nouvelle forme d'incertitude et d'expertise. En effet, elles se doivent de développer de nouvelles capacités de calcul et de *trading*, d'apprendre à mettre en concurrence et à décrypter les offres des différents opérateurs (qui remplacent les tarifs par des formules mathématiques, faisant varier en permanence les prix d'approvisionnement), et de connaître les évolutions du marché électrique.

Finalement, dans un tel contexte de confrontation au marché spot où le prix varie instantanément, les entreprises industrielles sont conduites à adopter une nouvelle logique comptable, passant d'une logique budgétaire de calcul, en amont, des coûts de production, à une logique financière où ces derniers ne peuvent plus être connus à l'avance. La culture du *trading* pénètre peu à peu, et une dépendance s'instaure soit vis-à-vis de leur conseiller (en interne ou externe – sociétés de *trading*), soit directement vis-à-vis de leur fournisseur d'énergie.

Quel est l'effet du marché sur les prix ?

Cependant, contrairement à ce que prévoit la théorie de la concurrence, l'ouverture du marché de l'énergie va provoquer une crise car, non seulement les prix sont très instables, peuvent varier brutalement, et ne convergent jamais naturellement vers un équilibre, mais en plus ils vont se mettre à augmenter jusqu'à dépasser le niveau des anciens tarifs régulés. En France, entre 2002 et 2008, ils vont ainsi être multipliés par quatre. Et tous les industriels, qui avaient pourtant réclamé le marché, vont se retrouver pris au piège de l'ouverture à la concurrence. Mise en cause, EDF réagit, arguant que « *quand on passe au prix de marché, il faut en accepter les lois* » : comme la demande a augmenté au sein du marché de gros, il semble logique que les prix aient augmenté. D'autres explications sont avancées dans les rapports produits par la CRE, qui font état de mauvaises anticipations, de la part d'EDF, de certaines baisses de la température. Mais ce n'est pas tout : l'organisation du travail chez les *traders* de l'électricité est aussi évoquée comme facteur explicatif. Et, plus inquiétant, la CRE ne sait pas faire la part entre des faiblesses organisationnelles conduisant à des décisions erronées et des possibles stratégies de manipulation délibérées des prix.

Un effet supplémentaire, largement inattendu, va aussi intervenir : celui du marché du carbone mis en place en 2005. Un couplage entre les deux marchés va se créer du fait que l'électricité est aussi produite à partir d'énergies fossiles (charbon, gaz), et que les producteurs vont tenir compte du coût des quotas supplémentaires à acheter en cas de volume d'électricité à produire en plus si la demande augmente. Ainsi, non seulement les mécanismes de prix fonctionnent de façon chaotique, mais en plus, lorsque les marchés se couplent entre eux, ils deviennent encore plus difficilement contrôlables. On aboutit au paradoxe suivant : étant surveillée étroitement par la CRE (qui vérifie qu'elle ne propose pas des prix trop bas qui empêcheraient l'entrée de nouveaux entrants), EDF ne cherche en rien à enrayer la hausse des prix ; de ce fait, non seulement l'introduction de la concurrence n'a pas pour effet de faire baisser les prix, mais elle les laisse augmenter pour protéger la concurrence.

La reconception du marché de l'électricité

La controverse qui va naître autour des niveaux de prix atteints par l'électricité ne va pas pour autant remettre en cause le fait que le marché reste l'institution de référence. Cependant, les critiques formulées par les industriels vont être jugées légitimes. L'objectif de l'Etat français va alors consister à stabiliser une valeur de l'électricité par un tarif qui ne soit pas étroitement couplé au prix de marché. Ainsi, en 2006, il instaure le Tartam (tarif réglementé et transitoire

d'ajustement au marché), s'exposant à une lourde amende devant la Commission européenne. Puis, en 2010, il fait voter la loi NOME (nouvelle organisation du marché de l'électricité). La solution adoptée suite aux travaux de la commission présidée par Paul Champsaur consiste à exclure du marché toute la production électrique provenant du nucléaire, favorisant ainsi une forme de « découplage », et établissant de nouvelles frontières au marché.

Faisant de l'électricité un « bien intermédiaire essentiel », la loi NOME institue trois tarifs distincts : le tarif réglementé pour les particuliers ; le tarif de marché pour ceux qui le souhaitent ; et l'ARENH (accès régulé à l'électricité nucléaire historique) pour remplacer le Tartam. Le gouvernement Fillon se montre alors très actif pour démontrer la validité de ce nouveau tarif que la Commission finit par valider, tout en émettant réserves et inquiétudes concernant de possibles entraves à la concurrence. Reste à fixer le montant du mégawatheure, qui va faire l'objet d'une négociation rude entre le gouvernement, l'administration, EDF et ses concurrents : il sera fixé plus cher que le tarif réglementé historique mais moins cher que le prix du marché. Finalement, au terme de ce long processus, l'ouvrage aura bien permis d'une part de comprendre en quoi la loi NOME trahit explicitement les préceptes libéraux pour préserver les fondamentaux de l'intervention publique. Et d'autre part, de souligner, à travers le rappel des débats politiques qu'elle a suscités, le profond attachement qui existe en France pour le contrôle des prix de l'électricité par un acteur public, et la méfiance vis-à-vis du marché.

Fabien ELOIRE