

Les industries de réseaux, leurs évolutions en France de leurs créations à aujourd'hui

Pierre Bauby



www.actionpublique.eu

Les industries de réseaux

- * Les réseaux reposent sur le besoin de relier physiquement des activités de production et de consommation, ou par la nécessité de liaisons et d'interactions permanentes entre des acteurs.
- * Les réseaux peuvent être physiques ou dématérialisés.
- * Ils peuvent être de type hiérarchique (transmissions verticales d'un centre à des périphéries) ou collaboratif.
- * Ils peuvent être structurés de manière stable ou informelle.
- * Donc grande diversité des réseaux.

Les industries de réseaux

- * Nous mettons ici l'accent sur les industries de réseaux, qui impliquent l'existence de réseaux d'infrastructures, organisés de manière « industrielle ».
- * Même si leurs initiatives ont pu reposer sur une grande diversité d'acteurs, elles relèvent toutes d'une décision d'une autorité publique (locale, régionale, nationale, supranationale) qui fonde leur légitimité.
- * Elles peuvent dès lors faire l'objet d'une reconnaissance légale, qui peut leur reconnaître un statut de monopole (territorial et/ou temporel).

L'exemple-type d'EDF

- * Je voudrais me concentrer sur les industries de réseaux en France, domaine que j'ai été amené à étudier.
- * Je prendrai comme fil conducteur l'exemple de l'électricité et d'EDF qui pendant 50 ans est resté stable avec un monopole national intégré de production, transport et distribution.
- * Par delà ses spécificités, nombre de caractéristiques ont été proches dans les autres industries de réseaux.

Un siècle de centralisation progressive - 1

- * XIX^e siècle : l'électricité se développe comme une **source d'énergie décentralisée, privée et concurrentielle** : un générateur pour un client
- * Puis **premiers réseaux** de distribution pour l'éclairage public : le foisonnement des usages réduit les coûts
- * Émergent de la concurrence au début du siècle : supériorité du courant alternatif et un certain degré de standardisation
- * Du début du XX^e siècle aux années 1920 : des **systèmes** production-transport-distribution se développent
 - * Les sociétés d'électricité cherchent à constituer des **zones de desserte**
 - * La coopération entre elles se met en œuvre
 - * Les collectivités locales organisent l'occupation de leur territoire : **concessions de distribution** sur longue période
 - * **Service public local**, dont la régulation implique un suivi de l'Etat
- * **1906** : loi définit le **régime de la concession de distribution publique** : elle accorde à un entrepreneur le monopole de distribution moyennant l'obligation de respecter certaines règles sur le produit, le service à la clientèle et les tarifs
- * **Progrès technique** : gains de productivité liés à la montée des tailles unitaires à la production et mise au point du transport à moyenne ou longue distance

Un siècle de centralisation progressive - 2

- * Des années 1920 à la guerre : émergence du **système production-transport-distribution intégré**
 - * Les compagnies d'électricité se concentrent : **oligopole**
 - * La problématique du **Service public** s'applique à l'électricité, qui est perçue comme un “bien commun”, un service collectif, dont tout le monde a besoin
 - * L'électricité est associée à l'idée de **progrès** industriel, de progrès social. Place centrale dans les **représentations** et l'imaginaire social (“fée électricité”, “les soviets + l'électricité”). Besoin de base, **obligation de fourniture et de desserte**
 - * Les **compagnies d'électricité privées sont accusées** de pratiquer des tarifs trop élevés, de ne pas suffisamment investir, de ne pas desservir les zones peu dense
- * **L'État** intervient de plus en plus pour réguler cette concurrence oligopolistique :
 - * **1928** : cahier des charges type pour les concessions de distribution
 - * **1935** : les décrets-lois de Laval tarifs au niveau national et premier pas dans la péréquation
 - * **1938** : l'État intervient dans la coordination des investissements de production et de transport pour exploiter le potentiel hydraulique (“programme des 3 milliards”)

Le « modèle EDF »

- * **1946** : la nationalisation des entreprises privées crée EDF, à la fois comme résultante d'un processus historique et comme convergence entre caractéristiques technico-économiques, besoins de reconstruction et orientations politiques
- * La nationalisation est à la fois un aboutissement et une rupture
- * Elle fonde un “**modèle EDF**” en prise sur la société française, stable 50 ans

- * **France**
- * **Monopole**
- * **Entreprise publique**
- * **Service public**
- * **Centralisé**
- * **Universel**
- * **Intégré**
- * **Jeu à 3 acteurs**
- * **Stable 50 ans**

L'exemple-type d'EDF

- * Je voudrais me concentrer sur les industries de réseaux en France, domaine que j'ai été amené à étudier.
- * Je prendrai comme fil conducteur l'exemple de l'électricité et d'EDF qui pendant 50 ans est resté stable avec un monopole national intégré de production, transport et distribution.
- * Par delà ses spécificités, nombre de caractéristiques ont été proches dans les autres industries de réseaux.

- * La propriété publique de la quasi totalité de la production et de la distribution d'électricité, décidée en 1946 dans le contexte de la Libération et de la reconstruction d'après-guerre est apparue d'autant plus justifiée qu'il y avait à engager des investissements lourds et à longue durée de vie, qu'il s'agit d'une industrie très capitalistique, qu'il y a nécessité d'une programmation à long terme.
- * Les principes traditionnels du service public (égalité, continuité, adaptabilité) se sont traduits en obligation et continuité de fourniture sur l'ensemble du territoire, égalité de traitement des usagers et péréquation nationale des tarifs, éléments d'appréciation et critères de choix (recherche du moindre coût) que l'on ne retrouve pas dans la conduite des entreprises privées, en particulier par la prise en compte du long terme.
- * Les années postérieures à la Libération seront marquées par l'élaboration d'une **doctrine intégrée, rigoureuse, mathématisée, associant rationalité économique et justice sociale** (l'optimum est d'avoir un monopole du réseau, taux d'actualisation permettant le choix et la planification des investissements à long terme, tarification au coût marginal, c'est-à-dire du dernier kWh produit pour satisfaire la demande).

- * En fait, en même temps que la logique de service public, fondée sur une problématique de satisfaction des besoins et une vision à long terme, la nationalisation de 1946, fondant un établissement public à caractère industriel et commercial, énonçait une **autre logique**, celle d'entreprise devant assurer son développement. La contradiction entre ces deux logiques est à l'époque intégrée dans une vision fondée l'identification entre l'intérêt d'EDF et l'intérêt collectif.
- * Pour autant, au nom du pouvoir d'orientation et de contrôle de l'Etat, on a bien vite assisté à la prolifération d'une **tutelle gouvernementale et administrative** tâtilonne, régentant budgets, investissements, tarifs, marchés, etc. Tout en continuant globalement à remplir ses missions, EDF, comme nombre d'autres entreprises de service public, a été vue par les pouvoirs publics politiques et administratifs comme instrument d'une politique industrielle, d'une politique économique et, trop souvent, d'une politique conjoncturelle, sans rapport avec les missions de service public. Ces dernières années, l'Etat a, d'ailleurs, eu tendance, pour combler les déficits publics, à opérer des ponctions croissantes sur les trésoreries de certains services publics (France Télécom, EDF, GDF, Aéroports de Paris, La Poste, etc.), au point que l'on puisse parler de « prédation », ou à se désengager financièrement à l'égard d'autres.
- * Parallèlement, et en contrepoint, les dirigeants d'EDF se sont dotés d'un **pouvoir d'expertise technico-économique et d'une fétichisation de l'optimum économique** (« il n'y a qu'une solution ») qui a pris le pas sur les capacités de la tutelle politique et administrative et leur a permis d'influer de manière décisive sur les décisions publiques, comme pour le programme nucléaire, au point qu'on a pu parler à propos d'EDF d'« Etat dans l'Etat » (les adeptes du néo-libéralisme parlent à ce propos, en l'érigeant en loi générale, du phénomène de « capture du régulateur par l'opérateur »). Ces dirigeants ont ainsi été amenés à confisquer la définition du contenu de l'intérêt général, des limites et des contraintes du service public.

- * Conséquence de ces jeux d'acteurs et des idées dominantes de l'époque, le système institutionnel d'EDF, comme des autres grands services publics nationaux, s'est trouvé fortement **centralisé et hiérarchisé**, avec une place et un rôle souvent hégémoniques de quelques grands corps de fonctionnaires (les polytechniciens, X-Mines ou X-Ponts, en particulier). Les usagers ont été relégués au rang d'objets et les collectivités locales, généralement détentrices du pouvoir concédant, souvent marginalisées. De leur côté, les personnels, qui mettent en oeuvre au quotidien le service public, ont vu leur expression mise en cause de manière croissante dans le fonctionnement et plus généralement l'aspect « modèle social » que devaient avoir les services publics s'est trouvé minimisé.
- * De manière plus générale, tout monopole, privé comme public, est en position de force et peut imposer ses prix, notamment si le marché n'est pas contestable, c'est-à-dire s'il est protégé par des barrières à l'entrée qui empêchent l'arrivée de concurrents. Il peut introduire une marge entre son coût de production et son prix. Il dispose donc d'une **rente de monopole**, qui peut être utilisée de différentes manières : au bénéfice des actionnaires qui se partagent des surprofits, des consommateurs par une répercussion de la rente en baisse des prix, des employés disposant de rémunérations salariales ou de conditions d'emploi ou de travail supérieures à la moyenne, du management s'octroyant des revenus exorbitants, voire des générations futures si l'entreprise utilise sa rente pour investir à long terme.

* *L'européanisation*

- * Réinterrogations des années 1980 et 1990 : vent néo-libéral. Vertus du marché et de la concurrence : Le « monopole naturel » ; Privatisations ; Les échanges, la libre circulation et le marché intérieur européen
- * Dès 1987-1988 : la Commission européenne propose l'introduction d'un accès des tiers au réseau (ATR)
- * Compte tenu du caractère de **monopole naturel des réseaux** (il est non économique de construire deux réseaux en parallèle), il s'agit de permettre aux clients d'avoir le libre choix de leur fournisseur : le propriétaire du réseau doit autoriser son accès aux tiers, avec une « rémunération juste » et le maintien de la sécurité du réseau
- * Grâce à cette forme de mise en concurrence des producteurs, les consommateurs pourront choisir le plus efficace et les prix de l'électricité en Europe s'orienteront à la baisse
- * Près de 10 ans après, en **juin 1996**, le Conseil des ministres européens de l'énergie aboutit à un compromis. Cet accord a été négocié au plus haut niveau entre la France et l'Allemagne : directive marché intérieur de l'électricité : Ouverture minimale pour les gros consommateurs ; Possibilité pour les États de définir des OSP et une politique énergétique à long terme
- * **2003 : deuxième directive** Poursuite de la libéralisation : 2004 : professionnels ; 2007 : tous les consommateurs ; Obligation de séparation comptable, puis juridique des réseaux ; obligations de service public et de service universel ; Aucune obligation juridique de privatisation, mais la dynamique de libéralisation y mène
- * **2009 : troisième directive** : EM définissent les critères pour capacités de production ; Dissociation des réseaux de transport et de distribution ; Autorités de régulation nationales (tarifs transport ou distribution, coopération transfrontière, plans d'investissement transport) ; Agence de coopération des régulateurs nationaux...

Une nouvelle donne ?

Conjugaison de plusieurs tendances nouvelles :

- *la consommation d'électricité, qui doublait tous les dix ans pendant les « trente glorieuses », a connu une croissance ralentie depuis les années 1970 ; elle est aujourd'hui quasi-nulle et sa déduction semble programmée pour les prochaines décennies
- *l'abaissement régulier des coûts de production de l'électricité avec l'augmentation de la taille des centrales de production, qui avait structuré le développement des grands systèmes intégrés et centralisés production-transport-distribution fait place à la compétitivité de la production décentralisée
- *le « renouvelable » prend progressivement le pas sur l'utilisation des ressources fossiles
- *les énergies « nouvelles » et décarbonnées en fort développement relèvent de plus en plus du « micro », du « territorial », du « décentralisé », même si elles se conjuguent avec le maintien – et la redéfinition - de réseaux interconnectés, permettant d'assurer souplesse et continuité
- *après un siècle de centralisation progressive, les collectivités territoriales, en particulier les EPCI et les régions, les acteurs locaux, semblent retrouver des compétences en matière de définition, d'organisation, de fonctionnement, de pilotage, de concession, d'adaptation aux spécificités territoriales...
- *n'assistons nous pas à une nouvelle donne du service public de l'électricité ?

Le modèle EDF et son devenir



