

**L'engagement des collectivités locales (les communes)
dans la fourniture d'énergie (l'électricité), une perspective internationale¹.**

Hellmut WOLLMANN

**IN : MARCOU/ GERHARD/ WOLLMANN, HELLMUT (EDS.) 2007, ANNUAIRE 2007
DES COLLECTIVITES LOCALES, PARIS : CNRS (A PARAITRE)**

¹ Traduit de l'anglais par Véronique Marcou

La section internationale de l'Annuaire 2007 a pour objet de compléter les articles consacrés à la France, dans ce volume, par des informations et une perspective comparatistes internationales.

Les auteurs invités à contribuer à cette section internationale viennent de *Grande-Bretagne, Norvège, Suède, Allemagne, Italie et Hongrie*. Le choix de ces pays a été motivé par la volonté – et l'espoir – de donner un aperçu instructif, peut-être même représentatif du développement et des trajectoires du rôle et de l'engagement des communes dans le secteur énergétique, en se concentrant sur la fourniture d'électricité. Cette approche comparative devrait offrir un aperçu des similarités et différences, ainsi que des convergences et divergences des trajectoires nationales, et des raisons et facteurs à l'origine de telles variations.

Les co-auteurs des rapports nationaux sont le Pr. John McEldowney (pour la Grande-Bretagne), le Pr. Harald Baldersheim et le Dr. Dag Harald Claes (pour la Norvège), le Pr. Jenny Palm (pour la Suède), le Pr. Hellmut Wollmann (pour l'Allemagne), le Pr. Andrea Prontera et le Dr. Giulio Citroni (pour l'Italie) et le Dr. Pal Valentiny (pour la Hongrie). Je souhaite étendre mes remerciements et ceux du Pr. Marcou aux auteurs qui ont contribué à l'édition 2007 de l'*Annuaire*.

Ce bref article préliminaire procédera en deux temps. Premièrement, nous procéderons à l'introduction des rapports nationaux individuels et de leurs auteurs respectifs, et nous nous appuierons sur eux pour brosser un « tableau général » des étapes et caractéristiques du rôle des communes dans les trois composantes cruciales de la fourniture d'électricité au niveau local, c'est-à-dire dans la production, la transmission et la distribution d'électricité. Deuxièmement, nous nous pencherons rapidement sur d'autres approches et stratégies clés dans lesquelles les collectivités locales ont été amenées à s'engager en ce qui concerne le secteur énergétique (par exemple l'économie d'énergie et les stratégies énergétiques respectueuses de l'environnement).

I) L'évolution générale du rôle des collectivités locales (des communes) dans la fourniture d'énergie (électricité)

Dans le chapitre suivant, nous distinguerons trois étapes de développement qui serviront de « cadre » aux informations et arguments avancés par les contributions nationales.

Dans tous les pays envisagés, la fourniture d'énergie, c'est-à-dire de gaz et électricité à la population et à l'industrie locales, est une responsabilité anciennes des communes. Alors que les investisseurs et les entrepreneurs privés

commençaient à s'engager dans la fourniture de gaz et électricité, les communes établissaient leurs propres entreprises communales, souvent dans un effort interventionniste pour pallier la défaillance des entreprises.

En *Grande-Bretagne*, qui a été à la pointe de l'industrialisation et de l'urbanisation en Europe, l'engagement des collectivités locales dans la fourniture d'énergie remonte au début de l'administration locale moderne, c'est-à-dire au moins à 1835, une époque où on considérait l'énergie comme du ressort des collectivités locales, dans le cadre d'un profil fonctionnel plus large. À cette date, la production de gaz et électricité était souvent liée aux mines de charbon (McEldowney).

En *Allemagne*, la fourniture de gaz et électricité était également considérée comme une responsabilité ancienne des communes, et comme relevant par essence de ce qu'en allemand on a appelé par la suite, d'un terme difficile à traduire, « *Daseinsvorsorge* »² (Wollmann).

En *Norvège*, l'engagement précoce des communes a manifestement été conditionné par les caractéristiques géographiques mêmes d'un pays doté de quantités de chutes d'eau, ce qui l'a orienté d'une façon indépendante et originale vers l'exploitation de l'énergie hydraulique. Il en résulte que de nombreuses communes situées dans des fjords et coupées du reste du monde ont leur propre centrale et leur propre réseau de distribution pour l'approvisionnement local. La Norvège a rapidement entamé un mouvement législatif (1906, 1917) pour décourager les investisseurs de se porter acquéreurs des chutes d'eau, financièrement très rentables, et a depuis lors donné aux « institutions publiques (les communes, les comtés et l'Etat) un contrôle total sur le secteur de l'énergie » (Baldersheim et Claes).

En *Suède* également, au moment où on a mis en place le système administratif local moderne en 1862, on considérait la fourniture d'énergie comme une responsabilité essentielle des communes. Pour des raisons géographiques, la production d'énergie hydraulique était concentrée dans le Nord montagneux et riche en chutes d'eau, et elle a été prise en charge par d'importantes sociétés, qui exploitaient aussi les lignes à haute tension de longue distance. C'est l'origine de ce qui est devenu le modèle « suédois », une fois de plus indépendant et original (Palm) dans lequel la production d'énergie était majoritairement laissée aux grandes sociétés (telles que Vattenfall, une propriété de l'Etat mise en place en 1907), tandis que les réseaux de transport et de distribution locaux étaient, dans une large mesure, sous la responsabilité des communes et des entreprises communales.

² Littéralement : « ce qui pourvoit aux besoins de l'existence » (NdT).

En *Italie*, à la fin du XIX^e siècle, nombre de communes, y compris les plus importantes, préféraient sous-traiter la fourniture d'énergie locale à des entreprises privées. Ce faisant, elles rejoignaient une pratique dans laquelle s'étaient engagées les communes françaises, lesquelles ont été souvent conduites à former des syndicats d'électricité, étant donné leur petite taille. En 1903, face aux insuffisances de ce système, on a voté une législation nationale qui définissait un cadre légal au sein duquel les services publics, dont l'électricité, devaient être pris en charge et délivrés par des entreprises communales de droit public (*municipalizzate*) (Prontera et Citroni).

Dans le même esprit, la *Hongrie*, qui à l'époque faisait partie de l'empire des Habsbourgs, était le témoin de l'expansion des entreprises communales, particulièrement à Budapest, plus spécialement entre 1900 et 1920 (Valentiny).

Pour résumer, au-delà de différences notables dans leur développement jusqu'à la seconde guerre mondiale, ces pays présentaient une large similitude au sens où les communes, opérant soit directement (en régie), soit par le biais d'entreprises municipales, étaient impliquées dans la fourniture locale d'énergie. Alors qu'en *Norvège* cette responsabilité revenait presque entièrement au secteur public, et plus particulièrement aux communes, dans les autres pays s'est formé un système mixte, avec des entreprises communales et des entreprises privées, ou le recours fréquent à des concessions.

1) L'évolution après 1945 : des trajectoires différentes

En revanche, après 1945, les pays ont suivi des évolutions divergentes. En effet, certains pays (à commencer par la France, la Grande-Bretagne, puis, plus tard, l'Italie et aussi, dans des circonstances politico-économiques radicalement différentes, la Hongrie), se sont engagés dans la nationalisation du secteur énergétique, alors que dans d'autres pays (la Norvège, la Suède et l'Allemagne) on a maintenu et consolidé l'engagement traditionnel des communes dans la fourniture locale d'énergie.

Au Royaume-Uni, le gouvernement travailliste arrivé au pouvoir après 1945 a fait de la nationalisation du secteur énergétique un élément crucial de sa politique de restructuration de l'économie nationale fondée sur le secteur public (McEldowney). Le *Electricity Act* (Loi sur l'Electricité) de 1947 fusionnait les centrales électriques locales et les entreprises énergétiques privées en une seule industrie nationalisée. Par la suite, dans le cadre du *Electricity Act* (Loi sur l'Électricité) de 1957, on a établi le *Central Electricity Generating Board* (CEGB, Conseil Central pour la Production d'Electricité) en vue de créer un système unifié pour la production et le transport de l'électricité au Royaume-

Uni. Cela mettait un terme à l'engagement direct, produit par l'histoire, des collectivités locales dans le secteur de l'énergie.

En *France*, la loi du 8 avril 1946 a opéré la nationalisation du gaz et de l'électricité, et organisé un grand service public national de l'énergie, mis en œuvre par deux établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial, Électricité de France et Gaz de France. Toutefois les entreprises communales restaient en dehors du champ de la nationalisation et le régime de la concession était maintenu pour l'exploitation des réseaux, l'entreprise nationale devenant le concessionnaire obligé des communes (Marcou). En *Italie*, le développement après-guerre a immédiatement été caractérisé par la « coexistence » d'entreprises publiques et privées, dont les entreprises communales, dans la fourniture d'énergie. En 1962, le gouvernement italien a initié un changement politique drastique et s'est lancé dans la nationalisation du secteur énergétique par la création de l'ENEL, une entreprise publique qui a absorbé toutes les entreprises publiques et privées du secteur, à l'exception de celles appartenant aux collectivités locales. L'Italie suivant ainsi la même voie que la France ; depuis 1962, le secteur énergétique italien a été largement dominé par l'ENEL (Prontera/Citroni).

Dans ce contexte, on peut également, avec raison, citer le cas de la *Hongrie*, où, en 1948, après l'accession des communistes au pouvoir, on a nationalisé et intégré à l'économie d'Etat 137 centrales électriques et 147 sociétés de distribution d'électricité, une grande part d'entre elles appartenant à l'époque aux communes (Valentiny).

Les autres pays envisagés ici sont, dans une large mesure, restés fidèles après 1945, au modèle fonctionnel et institutionnel traditionnel de la fourniture locale d'énergie.

La *Norvège* est demeurée caractérisée par la prédominance des entreprises communales d'énergie hydraulique et de réseaux locaux. En 1973, la fourniture locale d'énergie était, pour l'essentiel, prise en charge par 337 sociétés de distribution dont 76 % comptaient moins de 5000 consommateurs (Baldersheim/Claes).

De la même façon, la *Suède* est restée fidèle à son propre « modèle » (Palm), au sens où la production de l'électricité revenait à quelques grandes sociétés (Vattenfall, une société dont le capital était très majoritairement détenu par l'Etat) alors que la distribution était assurée par les entreprises communales qui contrôlaient aussi les réseaux locaux.

En *Allemagne*, le secteur de l'énergie était, d'une part, dominé par des sociétés par actions public-privé telles que RWE et Viag (la future Eon), qui contrôlaient 80 % de la production de l'énergie et 70 % du réseau de transport d'électricité (de longue distance et à haute tension). D'autre part, les collectivités locales et leurs entreprises ont continué à jouer un rôle important, et assuraient 20 % de la production et 30 % de la distribution (Wollmann). Cela s'applique particulièrement à ce qu'on a appelé les « *Stadtwerke* » (centrales de services urbains) c'est-à-dire des entreprises communales, qui intègrent traditionnellement un large éventail de services publics, parmi lesquels l'eau, l'assainissement, les transports publics, ainsi que, et non pour le moindre, l'énergie.

Nonobstant les spécificités nationales, on observe une caractéristique commune relativement à l'engagement des collectivités locales dans le secteur énergétique : les entreprises municipales tendaient à « intégrer » au moins deux, sinon les trois phases fonctionnelles cruciales (la production, le transport et la distribution), avec un intérêt tout particulier pour les deux dernières. C'est surtout la propriété des réseaux, formant un « monopole naturel », qui a permis aux entreprises communales d'énergie d'opérer au sein d'un marché local « clos » et « protégé ». Si, comme les « *Stadtwerke* » allemandes, les entreprises communales fournissaient, outre l'énergie, d'autres services publics locaux, elles pouvaient (et c'était une pratique courante) utiliser les gains effectués dans un type de service (par exemple l'eau ou l'énergie) pour alimenter des services « déficitaires » (tels que les transports publics). Il va sans dire que le groupage des fonctions, et tout spécialement la combinaison des réseaux locaux, envisagés comme un « monopole naturel » avec la fonction de fourniture, qui constituait des « marchés locaux protégés », battait en brèche les concepts du marché libre. De même, la pratique des subventions croisées allait inévitablement à l'encontre des principes de la « libre concurrence ».

2) La déréglementation et la libéralisation du marché depuis les années 1980 et 1990

À compter des années 1990, ces malentendus ont attiré des critiques de plus en plus acerbes sur le système traditionnel local de fourniture d'énergie. La principale critique qui lui a été portée concernait l'absence de concurrence, considérée comme une cause majeure d'inefficacité relativement à la production et aux prix. On voyait dans l'« intégration » et le « groupage » des trois fonctions essentielles que sont la production, le transport et la distribution, avec leurs monopoles hérités, et tout particulièrement le « monopole naturel » constitué par la propriété du réseau de transport, une raison majeure de l'absence de concurrence.

L'impulsion donnée à la privatisation et à la libéralisation du marché dans les années 1990 a été reprise, au Royaume-Uni, par le mouvement politique initié par le gouvernement conservateur de Margaret Thatcher. Après leur arrivée au pouvoir en 1979, les Conservateurs se sont lancés dans des politiques néolibérales où la libéralisation du marché et la concurrence tenaient le haut du pavé. Les premières tentatives de libéralisation du marché de l'énergie (sur la base du secteur nationalisé, c'est-à-dire géré par l'État, de l'énergie) se sont déroulées dans le cadre du *Energy Act* (Loi sur l'Énergie) de 1983 – avec un succès limité (McEldowney). La privatisation a commencé avec le *British Gas Act* (Loi sur British Gas) de 1986, suivi du *Electricity Act* (Loi sur l'Électricité) de 1989, qui ont abouti à la mise en place d'entreprises d'énergie privées. La législation de 1989 se proposait de séparer (« dégroupier ») les fonctions de production, de transport et de distribution de la fourniture d'électricité pour le nouveau secteur privé de l'énergie que l'on créait. Au même moment, cependant, le *Electricity Act* (Loi sur l'Électricité) de 1989 ouvrait l'opportunité aux collectivités locales de promouvoir la fourniture locale d'électricité produite par des sources plus écologiques, telles que les énergies renouvelables (McEldowney).

En 1990, la *Norvège* a engagé un changement radical de son système traditionnel de fourniture d'énergie. D'une part, la structure de base des centrales électriques hydrauliques et des réseaux de transport locaux détenus et exploités principalement par les collectivités locales et les entreprises communales est demeurée en place, intacte. D'autre part, néanmoins, l'ancien système de distribution, qui s'appuyait encore sur les « marchés locaux » a subi une restructuration en profondeur, particulièrement à deux égards. Premièrement, la loi a prévu que toutes les sociétés d'énergie qui, jusque-là, avaient « intégré » les fonctions de production et de réseau, avaient l'obligation de les séparer respectivement en entreprises de production et en entreprises de transport. Deuxièmement, la loi a institué le marché de gros (*Statnett*) géré par l'État : le secteur de l'électricité norvégien s'est transformé en un marché national où tous les producteurs fournissent de l'électricité au réseau national de transport d'électricité et où tous les consommateurs consomment de l'électricité sans savoir d'où vient réellement l'énergie (Baldersheim/Claes). La *Norvège* passait à l'avant-garde de la politique de déréglementation initiée par la Communauté européenne en 1996.

En 1992, la *Suède* est entrée dans un processus similaire de libéralisation du marché, s'inspirant probablement, dans une certaine mesure, de l'exemple norvégien, et nettement en avance sur le mouvement européen de libéralisation du marché (en fait, la *Suède* a intégré l'Union Européenne en 1995). La législation suédoise de 1992 avait aussi pour but, dans un premier temps,

d'augmenter la concurrence sur le marché de l'énergie. On a mis en œuvre une seconde série de lois au début de 1996. Non sans quelque paradoxe, l'effet immédiat de l'ouverture du marché a été une vague de concentrations et de fusions d'entreprises d'énergie, du fait que nombre de communes, confrontées à une concurrence accrue (et sous la pression grandissante de grandes entreprises privées, impatientes d'élargir leurs parts de marché et leur accès aux marchés régionaux et locaux), s'étaient mises à vendre leur patrimoine. Ainsi, vers 2004, 86 % de la production d'électricité et 50 % de la distribution revenaient aux Trois Grands du marché suédois de l'énergie, à savoir Eon, Vattenfall et Fortum. De plus, la séparation (« déconcentration ») des fonctions de production et de réseau est devenue obligatoire. Comme dans l'exemple norvégien, on a créé un réseau national (*Svenska Kraftnät*), sorte de bourse nationale de l'énergie. Au sein de l'Agence Suédoise pour l'Énergie, on a créé un Commissariat au Marché de l'Énergie, avec pour mandat de réguler et superviser le secteur de l'énergie (Palm).

En 1996, la Communauté Européenne a rejoint cette orientation avec sa première directive faisant obligation aux États membres d'assurer la concurrence par les prix sur les marchés nationaux de l'électricité. En 2003, elle confirmait cette orientation avec une nouvelle directive, essentiellement destinée à assurer l'accès sans discrimination aux réseaux pour tous les producteurs et consommateurs d'énergie. Dans le but de promouvoir un tel « libre accès », la directive prévoyait la séparation des fonctions de transport et de distribution d'avec les fonctions de production et de fourniture.

L'Allemagne qui, en comparaison de la Norvège et de la Suède, a été remarquablement plus lente à ouvrir ses marchés de l'énergie, a réagi à la directive de 1996 de la Communauté Européenne en mettant en introduisant une nouvelle loi sur l'énergie en 1998. Comme en Suède, l'effet immédiat (et, une fois de plus, quelque peu paradoxal) en a été un processus de concentration et de fusions entre les entreprises d'énergie, les Quatre Grands du marché allemand de l'énergie, à savoir Eon, RWE, EnBW et Vattenfall étendant leur position dominante à 80% de la production et la part du lion en ce qui concerne les réseaux de transport à haute tension. Quand la Communauté Européenne a repris le mouvement en renforçant la libéralisation du marché par la nouvelle directive de 2003, l'Allemagne a répondu par l'amendement de 2005 à la loi sur l'énergie, qui a enfin prévu la séparation (« unbundling ») des fonctions de réseau et des fonctions de production et/ou fourniture : néanmoins, d'une façon révélatrice, les entreprises d'énergie desservant de moins de 100 000 clients (c'est-à-dire la plupart des *Stadtwerke* !) ont été exemptées par la loi de l'obligation de séparation juridique (ce qui reflète les compromis législatifs latents et les concessions politiques faites aux communes). Dans le même temps, le secteur de l'énergie a également été placé sous le contrôle de l'Agence Fédérale des

Réseaux, également chargée d'approuver (et de contrôler) les prix à l'utilisation des réseaux (voir Wollmann dans la présente section).

En *Italie*, à la suite de la nationalisation de 1962, le secteur de l'électricité est passé sous l'influence d'ENEL, l'entreprise d'État dominante (les entreprises communales d'énergie, les *municipalizzate*, jouant un rôle marginal). Depuis les années 1990, différentes actions ont cherché à rééquilibrer le secteur. En 1992, on a converti ENEL en une société par actions (toujours détenue à 100 % par l'État !). En 1997, on a mis en place une agence de régulation indépendante (*Autorità per l'energia elettrica ed il gas*), tandis qu'ENEL continuait d'être le principal acteur sur le marché de l'énergie. En 1999, on a adopté une législation qui a abouti à l'élargissement de l'éventail des activités des plus importantes entreprises communales (*municipalizzate*), et à l'affaiblissement corrélatif des plus petites (Prontera/Citroni). Quelques *municipalizzate* de grande taille (dans les villes importantes comme Turin, Venise, Brescia) sont à 100 % la propriété de leur ville « mère », dans la plupart des autres cas, leurs actionnaires sont des entreprises nationales ou internationales.

Enfin, en *Hongrie*, après la chute du régime communiste et le démantèlement de l'économie d'État, le secteur de l'énergie est tout d'abord demeuré dans la propriété de l'État. En 1991, les collectivités locales ne détenaient que 2 % du capital de la holding énergétique publique (dont l'État est le principal actionnaire). En 1995, on a voté une législation selon laquelle 25 % du capital des entreprises de distribution d'électricité devaient être transférées aux collectivités locales. Quand finalement ce transfert est devenu effectif, en 1997, la plupart des collectivités locales ont décidé de vendre ces actifs à des sociétés (presque toujours étrangères) – par manque d'expérience et par besoin financier (Valentiny). Dans le même temps, une large part des biens détenus par l'État a également été vendue à des investisseurs étrangers. Il en résulte que le secteur de l'électricité hongrois est aujourd'hui majoritairement dominé par des sociétés d'énergie étrangères (les sociétés allemandes comme RWE ou EnBW étant bien représentées) (pour la liste de ces sociétés d'énergie, voir Valentiny).

En résumé :

Au *Royaume-Uni*, la nationalisation du secteur de l'énergie (en 1948) puis sa privatisation (en 1987) ont fait perdre aux collectivités locales tout lien direct avec la production, le transport ou la fourniture d'électricité. Le même phénomène se vérifie pour la *Hongrie* post-communiste. En *Italie*, la nationalisation, incarnée par ENEL, du secteur de l'énergie en 1962, a récemment été atténuée par les avances de « champions européens » de l'énergie

(tels qu'Endesa et EDF), d'entreprises privées et de grandes entreprises communales d'énergie (*municipalizzate*).

La *Norvège* se distingue des autres pays au sens où la production d'électricité (reposant, selon un schéma original et indépendant, sur l'énergie hydraulique) est sous le contrôle presque total du secteur public (avant tout communal) – la part du secteur privé ne représentant que 13 %. L'accès au marché de la production électrique a néanmoins été ouvert au niveau international. Un tableau mixte, donc. En *Suède*, les entreprises communales occupent encore une place importante et gèrent la distribution d'énergie. En *Allemagne* également, les entreprises communales, essentiellement sous la forme organisationnelle des « *Stadtwerke* », sont encore engagées (à hauteur de 20 %) dans la production et (à hauteur de 30 %) dans la fourniture d'électricité.

Abstraction faite de la propriété et de l'exploitation des entreprises d'énergie, les marchés de l'énergie ont, depuis les années 1990, été largement « libéralisés » par la séparation des fonctions de réseau et des autres fonctions. De plus, on a mis sur pied des agences de régulation ayant pour mission de réguler et contrôler les « acteurs » sur le marché de l'énergie (néanmoins les difficultés rencontrées - particulièrement avec les « géants » de l'énergie, par exemple en Allemagne - par les autorités de régulation tout juste investies de leurs nouvelles responsabilités, pour réguler, contrôler et dernièrement, mais non pour le moindre, imposer la liberté des prix semblent indiquer que beaucoup reste à faire).

II) Les autres activités liées à l'énergie et les stratégies des communes

Si, dans sa première partie, le panorama proposé était consacré, d'une façon quelque peu extensive, au rôle direct des communes dans la fourniture d'énergie, dans le paragraphe suivant, et conclusif, nous voudrions maintenant (très brièvement) faire référence aux autres activités et stratégies liées à l'énergie, également abordées dans les articles de la présente section.

Parmi ces activités, les suivantes méritent d'être mentionnées :

Les sources d'énergie alternatives favorables à l'environnement, comme les technologies du chauffage urbain (pour le Royaume-Uni voir McEldowney, pour l'Allemagne voir Wollmann) ;

L'élimination des déchets et leur traitement, dont l'incinération et son potentiel pour la production de chaleur (pour la Suède, voir Palm) ;

Le chauffage urbain, particulièrement important en *Suède* et en *Norvège* en raison de la durée de la saison froide (voir Palm), mais également en *Hongrie*, en raison de l'abondance des sources chaudes naturelles (voir Valentiny) ;

Les stratégies de conservation et d'économie d'énergie : conformément aux accords de la Conférence de Rio, sous l'étiquette « Agenda 21 », on a mis ce type d'activités et de stratégies écologiques à l'agenda local de nombreuses communes, dans pratiquement tous les pays (pour la Suède, voir Palm) ; Les administrations nationales chargent de plus en plus souvent les collectivités locales de la poursuite de ces stratégies et objectifs « environnementalistes ». Par exemple, voir le « Climate Change and Sustainable Energy Act » (Loi sur le réchauffement climatique et les énergies durables) de 2006 au *Royaume-Uni* (McEldowney) ou, en *Hongrie*, le « Programme National pour les Économies d'Énergie et l'Amélioration de la Politique Énergétique » de 1995 (Valentiny).

Face au spectre de la catastrophe climatique mondiale, lequel a été conjuré dans le dernier rapport publié de l'ONU, ces stratégies locales complémentaires vont certainement devenir des impératifs incontournables.