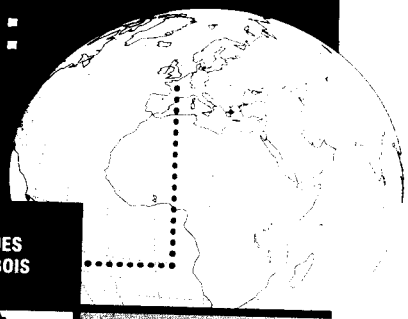
Organisation pour la Mise en Valeur
du Fleuve Sénégal (OMVS)
Haut Commissariat
Centre Régional de Documentation
Saint-Louis

09733

La mondialisation des activités énergétiques : quels enjeux ?



JACQUES PERCEBOIS

Professeur du Centre
d'enseignement
Économie et Droit
de l'Énergie (CREDEN)
Université
de Montpellier I

Après l'échec de la Conférence de La Haye, sur l'environnement, et celui de la réunion de Seattle, sur le commerce, on doit se demander si la « mondialisation » n'est pas aujourd'hui de plus en plus contestée par les opinions publiques mais aussi par les instances dirigeantes.

Un constat : la mondialisation a accru les inégalités Nord-Sud

Elle peut être définie comme le processus qui, dans un contexte d'internationalisation croissante des activités, conduit à la mise en place de réseaux transnationaux de décision dans les domaines moteurs de la croissance que sont l'information, la recherche-développement, la finance, les technologies de pointe. La mobilité transnationale du capital, l'organisation à l'échelle mondiale de la production grâce à des moyens de communication et de transport de plus en plus performants, l'autonomie des centres financiers à l'égard des législations nationales font que l'autorité de l'État semble de plus en plus affaiblie. La confiance dans les mécanismes du marché et la croyance que le libéralisme économique est en mesure de résoudre tous les problèmes liés aux imperfections de ce marché font que les missions de l'État sont aujourd'hui cantonnées à des fonctions de « régulation ». l'État est souvent perçu comme un bon régulateur mais comme un mauvais investisseur. La « dictature » des marchés financiers internationaux est telle que « tout État qui prend des mesures jugées inopportunes par les financiers internationaux est puni par une baisse de la valeur de sa monnaie et par des difficultés plus grandes d'accès aux marchés de capitaux » (P. EVANS, 1997). Pourtant, il reste souvent un entrepreneur privilégié dans de nombreux pays, industrialisés ou en développement, car certains services publics n'y sont pas privatisés ou ne sont pas facilement privatisables. De plus, de nombreuses activités échappent encore à la mondialisation, car elles ne sont pas la priorité des marchés : le social, certaines activités des secteurs de l'éducation, de la culture ou de la santé. L'organisation du

Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (OMVS)
097733

« forum Social » de Porto Alegre n'est-elle pas la preuve que le « forum économique » de Davos ne répond pas à toutes les attentes ? La diminution de nombreuses ressources semble aller de pair avec la montée des inégalités. Les tableaux 1 et 2 montrent, à l'aide de quelques chiffres représentatifs, que les pays en développement qui représentent plus de 80 % de la population mondiale ne produisent pas plus du tiers du PIB mondial, et ne figurent guère au palmarès des 100 premières entreprises si l'on prend le critère de la capitalisation boursière. Une étude récente du FMI rappelle qu'en cent ans, le PIB par habitant du quart le plus riche de la population mondiale a été multiplié par six tandis que celui du quart le plus pauvre n'a même pas été multiplié par trois. Près de la moitié de la population vit avec moins de deux dollars par jour et 300 millions d'Africains n'ont même pas un dollar par jour pour survivre. Cette montée des inégalités est vérifiée si l'on prend l'indice du développement humain (IDH) de l'ONU qui, à côté du revenu, tient compte de l'espérance de vie, de l'éducation et de l'accès à la santé. En 1970, les 20 % des pays les plus pauvres avaient un niveau d'IDH cinq fois plus faible que celui des 20 % les plus riches. En 1998 c'est plus de 40 % des pays les plus pauvres qui ont un niveau d'IDH cinq fois plus faible que celui des 20 % les plus riches. Ces inégalités se retrouvent si l'on prend comme critère l'accès à l'énergie. Les pays en développement ont un accès limité à l'énergie et l'usage qu'ils en font est souvent moins efficient que dans les pays industrialisés, faute de maîtriser les technologies les plus performantes. Une étude de la Commission européenne, publiée en 1996, montre qu'en 1990 l'intensité énergétique était de 302 tep par MECU 1985 au sein de l'OCDE, contre 415 en Amérique latine, 545 en Afrique et 926 en Asie (Chine incluse). Les estimations faites par Bruxelles à l'horizon 2010 donnent 240 tep par MECU de 1985 pour l'OCDE contre 293 en Amérique Latine, 483 en Afrique et 489 en Asie. Ces projections représentent une réduction de 20,5 % au sein de l'OCDE contre près de 30 % en Amérique latine, 11,4 % en Afrique et plus de 47 % en Asie. Là encore, des inégalités subsistent, et l'Afrique est a priori dans une position moins favorable que les autres régions. L'énergie est une activité largement internationalisée : plus de la moitié du pétrole produit dans le monde donne lieu à échanges internationaux ; c'est aussi le cas pour les autres ressources mais dans une proportion sensiblement plus faible : 10 % pour le charbon et 12 % pour le gaz naturel. L'ouverture à la concurrence des industries de réseau (distribution de l'électricité ou du gaz), qui s'accompagne souvent d'un processus complémentaire de privatisation, a été à l'origine de nombreuses fusions-acquisitions qui sont d'ailleurs loin d'être achevées. De fait les grandes entreprises énergétiques sont aujourd'hui des multinationales dont le chiffre d'affaires est comparable au PIB de certains États. Et ce n'est plus seulement le cas dans le pétrole : les sociétés multiénergies en charge de la distribution des fluides (électricité, gaz, eau, chaleur...) s'internationalisent de plus en plus, y compris parfois en rachetant des entreprises situées dans les pays en développement (en Amérique latine, en Afrique, voire en Asie). Le tableau 3 montre qu'en 1999, certains dirigeants d'entreprises énergétiques du pétrole, du gaz ou de l'électricité géraient un chiffre d'affaires souvent supérieur à la richesse produite dans les pays du Tiers Monde, voire dans certains États européens. Quant aux fusions-acquisitions réalisées durant la période 1990-1999, elles représentent des sommes considérables (près de 2500 milliards de dollars) et concernent en priorité la finance, les télécommunications, l'informatique et l'énergie. Mais là encore, les pays les plus industrialisés sont à l'origine des transactions, et les pays en développement ne sont concernés que par ricochet. L'essentiel des fusions implique les pays du Nord, que ce soit du côté « acheteur » ou du côté « vendeur » (se reporter au tableau 4). Toutefois, même affaibli et contesté, l'État reste un rempart, à la fois comme régulateur et comme garant de la gestion de risques nouveaux.

Les inégalités dans la production de richesse

Zones	Population mondiale en %	PIB mondial en %
Europe et Russie	12,0	32,5
Amérique du Nord	5,0	30,3
Asie	60,7	26,1
Amérique latine	8,6	7,3
Afrique	13,2	2,3
Océanie	0,5	1,5
Total	100	100

Source – Bilan du Monde – Édition 2001

Les 100 premières entreprises par la capitalisation boursière

États-Unis	54
Japon	12
Union européenne	26
Autres pays	8
TOTAL	100

Source – CNUCED, Report 2000

La nécessité d'un État régulateur

Cette nécessité s'impose dans les pays du Nord comme dans les pays du Sud, même si les modalités de l'action de l'État y sont parfois différentes. L'ouverture à la concurrence des activités jusqu'alors assurées par des monopoles publics (ou privés), concessionnaires de service public, ne signifie pas que l'État doit s'abstenir d'intervenir. Il le fera le plus souvent via une commission de régulation, plus ou moins indépendante du pouvoir politique, dont le rôle est précisément de s'assurer que la compétition s'exerce sans discrimination selon des critères de loyauté (*fairness*) et en respectant certaines missions de service public.

L'État doit tout d'abord attribuer les licences aux divers opérateurs qui interviendront dans le secteur de l'énergie. Il pourra le faire selon la technique des « enchères » ou après soumission comparative (logique dite du « concours de beauté »). Il devra éviter le « gré à gré », suspecté de favoritisme. Mais dans tous les cas il devra vérifier que le cahier des charges est bien respecté par le concessionnaire, en général une entreprise privée. Il devra s'assurer de l'absence de subventions croisées entre les diverses catégories de clientèle, ou que ces subventions correspondent à des prescriptions imposées par le cahier des charges (péréquation spatiale de certains tarifs, service dit universel qui consiste à garantir un service minimum aux plus défavorisés). L'État devra en outre s'assurer que les divers opérateurs présents sur le

Le poids des multinationales énergétiques face aux États selon le pays d'origine

Entreprises énergétiques	CA 1999 en 10^9 US $	PIB 1999 en 10^9 US $	Pays
I – PÉTROLE			
1. EXXON-MOBIL (USA)	163,8	170,3	DANEMARK
2. RD-SHELL (PB/RU)	105,4	121,0	THAILANDE
3. BP-AMOCO (RU)	83,5	87,0	VENEZUELA
4. TOTAL-FINA-ELF (F)	82,8	77,3	MALAISIE
5. CHEVRON-TEXACO (USA)[1]	68,4	71,1	CHILI
6. SINOPEC (Chine)	41,8	47	BANGLADESH
7. ENI (Italie)	34,1	33,8	MAROC
8. PDVSA (Venezuela)	32,7	31,3	URUGUAY+SALVADOR
9. SK (Corée du Sud)	31,9	31,3	URUGUAY+SALVADOR
10. PEMEX (Mexique)	31,0	28,2	VIETNAM
II – SERVICES COLLECTIFS (électricité, gaz, eau...)			
1. E-ON (Allemagne)[2]	52,2	52,0	RÉP. TCHÈQUE
2. TOKYO ELECTRIC (Japon)	45,7	46,8	HONGRIE
3. VIVENDI (F)	44,4	46,5	ALGÉRIE
4. ENRON (USA)	40,1	37,5	(CÔTE D'IVOIRE + CAMEROUN + KENYA + TANZANIE)
5. RWE (Allemagne)[3]	38,3	37,9	NIGERIA
6. STATE POWER CORP (Chine)	36,1	37,5	UKRAINE
7. EDF (F)	34,1	34,2	ROUMANIE
8. SUEZ-LYONNAISE (F)[4]	33,5	34,2	ROUMANIE
9. KANSAI-ELECTRIC (Japon)	23,2	26,8	BIÉLORUSSIE
10. ENEL (Italie)	22,3	19,9	TUNISIE

Source : statistiques diverses (ONU, OCDE, *le Monde*, *La Tribune*)

[1] La fusion est en fait intervenue en 2000.

[2] Fin 2000, la firme électrique E.O.N. a annoncé un projet de fusion avec la compagnie britannique POWERGEN (dont le chiffre d'affaires est de l'ordre de 6 milliards de US $).

[3] RWE est en train de fusionner avec un autre électricien allemand (HEW).

[4] SUEZ-LYONNAISE avait envisagé en 2000 de fusionner avec E-ON mais le projet a pour l'instant été abandonné.

marché n'adoptent pas de stratégies de collusion (tacite ou non) et qu'ils font les efforts suffisants pour baisser le coût d'accès à l'énergie, car la finalité profonde de l'ouverture à la concurrence reste bien la satisfaction du consommateur final, ce qui suppose l'écrêtement de toutes les rentes.

L'État doit ensuite faire prévaloir une tarification à la fois juste et efficace. Une tarification fondée sur les coûts (notamment les coûts marginaux) est souvent optimale, même si elle n'est pas toujours facile à mettre en œuvre. L'accès des tiers aux réseaux (d'électricité ou de gaz) doit en outre être possible lorsque l'industrie fonctionne en situation de monopole naturel, et que plusieurs fournisseurs se font concurrence pour satisfaire le consommateur final. Le gestionnaire en charge de l'infrastructure de réseau (qui est souvent l'opérateur « historique » c'est-à-dire l'ancien monopole public) doit mettre en œuvre une « tarification ATR » fondée sur des critères objectifs, transparents et non discriminatoires. Ce peut être une tarification de type RAMSEY-BOITEUX , de type FDC (Fully Distributed Cost) ou de type ECPR comme celle proposée par BAUMOL et SIDAK (Efficient Component Pricing Rule). Dans certains cas, une tarification nodale sera possible, mais à défaut on pourra faire prévaloir, au moins provisoirement, une tarification forfaitaire, du type « timbre-poste » Les préceptes de la théorie sont ici un guide précieux pour orienter le régulateur (cf. J. PERCEBOIS, Revue de l'Énergie, 1999).

L'État doit aussi garantir une juste rémunération au capital investi dans ces activités de réseau. Il ne faut pas seulement se préoccuper de l'intérêt du consommateur ou de celui du contribuable. L'intérêt de l'actionnaire est tout aussi respectable, et à trop le négliger on compromet l'entretien, la modernisation et l'extension des infrastructures nécessaires au service public.

Quant aux relations commerciales entre les opérateurs de l'énergie, elles se doivent de respecter non seulement des principes de « loyauté » et « d'équité » mais également des clauses sociales afin de satisfaire à des exigences universelles sur le plan éthique : respect du droit du travail, d'un salaire minimum décent, d'un minimum de démocratie dans la législation en vigueur. Ces préoccupations éthiques et morales tendent à devenir un enjeu important parmi les stratégies des acteurs en présence et les opérateurs énergétiques ne peuvent plus les ignorer, même si elles sont encore souvent reléguées au second plan dans beaucoup de pays. L'accès rapide et bon marché à l'information rend les conditions dans lesquelles s'opèrent ces activités énergétiques un peu plus transparentes, et il sera de plus en plus difficile aux industriels d'ignorer que le respect de valeurs morales et sociales universelles tend à devenir un « bien public international » que les États doivent protéger. Dans les pays en développement, l'accès de tous à un service public minimum dans le domaine énergétique comme dans d'autres domaines, est loin d'être la règle, et les plus défavorisés ne peuvent compter que sur l'État. Le capital privé n'y trouve pas de rentabilité suffisante et il ne prendra en charge une partie de ces services

Cumul des fusions-acquisitions transfrontalières sur la période 1990-1999

Pays « acheteur »	En 10^9 US $	Pays « vendeur »	En 10^9 US $
États-Unis	638	États-Unis	863
Royaume-Uni	562	Royaume-Uni	422
Allemagne	269	Allemagne	148
France	250	France	135
Pays-Bas	167	Canada	103
Canada	146	Chine	91
Japon	133	Suède	86
Suisse	116	Pays-Bas	84
Italie	68	Australie	64
Espagne	67	Belgique	60

Stocks mondiaux d'IDE (Investissements Directs Étrangers) détenus en 1999 selon l'origine géographique

Stocks d'IDE détenus par	en %
Pays industrialisés	90
dont Europe de l'Ouest	(54)
États-Unis	(24)
Japon	(6)
Pays en développement	10
dont Afrique	(0,8)
Amérique atine	(0,8)
Europe en développement	(0,5)
Asie	(7)
Pacifique	(0,9)
Europe centrale et orientale	€
Monde	100 %

Source – CNUCED, *World Report* 2000

que sous la pression de la contrainte, celle de la puissance publique.

L'émergence d'un État gestionnaire de risques nouveaux

L'État n'est pas seulement l'institution sur laquelle certains comptent pour limiter la montée des inégalités, à défaut de les réduire. Il est de plus en plus le rempart derrière lequel s'abritent ceux qui ont à souffrir de l'apparition de risques que lemarché ne semble pas pouvoir ni vouloir prendre en compte. Tel est le cas aujourd'hui avec ce que l'on nomme les « risques majeurs », c'est-à-dire l'effet de serre ou la gestion des déchets nucléaires. Ce qui caractérise ces risques, si on les compare aux autres risques industriels (ceux de la chimie par exemple) c'est, d'abord, l'existence d'une incertitude scientifique majeure : des controverses existent sur la nature et la portée de ces risques. Le « principe de précaution » impose dès lors à l'État de prendre des mesures conservatoires en attendant que l'information scientifique devienne meilleure. Ensuite, ces risques impliquent l'existence d'une dépendance intergénérationnelle pour ce qui concerne la gestion de ces risques ; comme ceux-ci s'étalent à très long terme (plusieurs centaines voire plusieurs milliers d'années), les choix des générations présentes auront nécessairement une incidence sur les comportements des générations futures. Certains choix sont de fait irréversibles et la confiance dans le progrès technique ne sera pas suffisante pour garantir un « retour en arrière » (par exemple, la durée de vie de certains actinides est telle que leur stockage ou leur transmutation constituera une contrainte forte pour les générations futures). Finalement, les risques à long terme impliquent la difficulté à donner une valorisation monétaire des conséquences observées ou prévisibles. Ce sont en général des risques dont le coût est difficile à estimer, à la fois parce que le calcul économique implique le très long terme (on ne sait pas actualiser au delà de 50 ans car, quel que soit le taux retenu, la valeur présente d'une somme d'argent disponible à cette échéance est dérisoire), mais aussi parce qu'il convient de prendre en considération, dans les avantages et les coûts, la valeur d'éléments qualitatifs qui n'ont pas de prix sur un marché (valeur de la vie humaine, valeur d'une ressource épuisée ou d'un paysage irrémédiablement détruit etc.).

La tendance actuelle du libéralisme est précisément de considérer que ces imperfections du marché, soit des « externalités » liées à l'effet de serre ou aux déchets nucléaires, peuvent être résolues grâce à la mise en œuvre de « marchés nouveaux » : un marché du droit à polluer, par exemple, pour combattre le rejet excessif de grandes quantités de carbone dans l'atmosphère. L'organisation de tels marchés ne fait pas l'unanimité et certains souhaitent y associer des mesures plus coercitives : fixation de quotas dans l'achat ou la vente de permis, fixation d'un prix maximal des permis, recours à une taxe de dommage, etc. Les pays en développement ne se sentent pas directement concernés par ces engagements pris à Kyoto, car malgré la mise en place de procédures comme le « mécanisme de développement propre », permettant à des agents des pays du Nord d'investir dans les pays du Sud pour favoriser un « développement durable » tout en se voyant crédités des avantages liés à la réduction des émissions de carbone que ces investissements génèrent, les pays du Sud ont le sentiment qu'il s'agit là de mesures destinées à contrarier leur processus d'industrialisation, alors même que leur responsabilité « historique » dans le risque lié à l'effet de serre est négligeable...

La confiance dans les mécanismes du marché a ses limites. Nul ne conteste que le développement des échanges (énergétiques et autres) soit un facteur de progrès économique et une garantie potentielle pour la paix mondiale. Mais la mondialisation de l'économie a ses « laissés-pour-compte » ; la question est alors de savoir qui doit se préoccuper des coûts sociaux de la croissance, et comment peut-on y remédier. Sur fond de forte croissance économique, la question de la répartition des richesses entre les humains et les nations redevient une préoccupation majeure des décideurs, même chez les plus convaincus des bienfaits du libéralisme. Le rôle de l'État est ici essentiel et, particulièrement dans les pays du Sud, les missions de service public sont plus que jamais sa priorité. Les sociétés multinationales privées sont capables de remplir certaines de ces missions, mais le rôle de l'État est de vérifier qu'elles sont effectuées correctement et que celles qui ne le sont pas le seront par d'autres moyens. Encore faut-il que l'État s'applique lui-même des règles pour l'exercice de son gouvernement qui soient efficaces et irréprochables du point de vue de la morale.

Bibliographie :

- Commission européenne, (DGXVII) (1996) Statistiques reprises dans l'édition 2000 du *Mémento sur l'énergie* (*Energy Data Book*) du Commissariat à l'énergie atomique, Paris (p. 10)
- DUVAL, Guillaume (sous la direction de) (2000) « Le nouveau capitalisme français » dossier paru dans *Alternatives économiques*, n° 182, juin 2000, pp. 35-42.
- EVANS, Peter (1997) « The eclipse of the State ? » in *World Politics*, n° 50, octobre 1997, John Hopkins University Press (partiellement repris in *Problèmes économiques*, n°s 2611-2612, avril 1999).
- PERCEBOIS, Jacques, (1999) « L'apport de la théorie économique aux débats énergétiques » in n° spécial de la *Revue de l'Énergie*, n° 509, septembre, pp. 473-488.
- SIROEN, Jean-Marc, (1998), *L'OMC et la mondialisation des économies*, document IRES-CFE-CGC (Paris) (partiellement repris in *Problèmes économiques*, n°s 2611-2612, avril 1999).