HAL
open science

L'exercice de la tutelle

Hervé Mignon, Helman Le Pas de Sécheval

▶ **To cite this version:**

Hervé Mignon, Helman Le Pas de Sécheval. L'exercice de la tutelle. Sciences de l'ingénieur [physics]. 1993. hal-01909796

HAL Id: hal-01909796

https://minesparis-psl.hal.science/hal-01909796

Submitted on 31 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Hervé MIGNON

Helman le PAS de SÉCHEVAL

L'EXERCICE DE LA TUTELLE

Les secteurs de l'électricité, du gaz et des télécommunications : le modèle français et la situation à l'étranger

[294]

NATIONALE SUPERIEURE DES MINES
Bibliothèque
N° I.E.1

Consultation sur place

ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE DES MINES DE PARIS

Hervé MIGNON

Helman le PAS de SÉCHEVAL

L'EXERCICE DE LA TUTELLE

Les secteurs de l'électricité, du gaz et des télécommunications : le modèle français et la situation à l'étranger

[294]

ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE DES MINES
Bibliothèque
N°
I.E.1

ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE DES MINES DE PARIS

REMERCIEMENTS

Nous tenons à exprimer notre plus grande gratitude à Monsieur BOUILLOT, notre pilote, qui a bien voulu nous exprimer ses critiques et nous prodiguer ses conseils très enrichissants.

Nos remerciements vont tout particulièrement à la DIGEC, notre terrain, où Monsieur BOISSEAU nous apporta une aide précieuse et nous ouvrit de nombreuses portes.

Nous souhaitons exprimer notre reconnaissance à EDF, GDF et France Télécom pour leur disponibilité, et en particulier à Monsieur DESTIVAL, Directeur Général d'EDF, qui a bien voulu soutenir financièrement notre mémoire.

Enfin, nous exprimons nos plus vifs remerciements à tous ceux qui ont bien voulu nous recevoir et nous faire part de leurs points de vue avec la plus grande gentillesse.

Paris, le 1er Juillet 1993

Hervé MIGNON

Helman le PAS de SÉCHEVAL

Sommaire

REMERCIEMENTS 1

SOMMAIRE 3

INTRODUCTION 7

1 L'EXERCICE DE LA TUTELLE EN FRANCE 9

1.1 LES "RÈGLES DU JEU" 9

1.1.1 Le cadre réglementaire 9

1.1.2 Les acteurs 9

1.1.3 Les outils 11

1.2 L'EXERCICE QUOTIDIEN DE LA TUTELLE 12

1.2.1 Le contrat de plan EDF 12

1.2.2 Le contrat de plan France Télécom 16

1.3 LA CONFUSION DES RÔLES DE L'ÉTAT 18

1.3.1 L'État-propriétaire 18

1.3.2 L'État-régulateur 18

1.3.3 L'État-gardien du bien commun 19

2 L'EXERCICE DE LA TUTELLE À L'ÉTRANGER 21

2.1 L'EXERCICE DE LA TUTELLE AU ROYAUME-UNI 21

2.1.1 Le cadre réglementaire 22

2.1.2 Les acteurs 22

2.1.2.1 Les entreprises 22
2.1.2.2 Les offices de régulation 23
2.1.2.3 Les ministères 24

2.1.3 Réflexions 25

2.2 L'EXERCICE DE LA TUTELLE EN ALLEMAGNE.....27

2.2.1 Le cadre réglementaire..... 28

2.2.1.1 Les contrats de concession et de démarcation..... 28
2.2.1.2 La loi anti-cartels (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*)28
2.2.1.3 La loi sur l'énergie (*Energiewirtschaftsgesetz*) 29

2.2.2 Les acteurs 29

2.2.2.1 Les entreprises..... 29
2.2.2.2 Le *Bundeskartellamt* 30
2.2.2.3 Les ministères techniques 31
2.2.2.3 Les *Länder* 31
2.2.2.4 Les associations 31

2.2.3 Réflexions..... 32

2.3 L'EXERCICE DE LA TUTELLE EN ESPAGNE.....33

2.3.1 Le cadre réglementaire..... 34

2.3.2 Les acteurs 35

2.3.2.1 Les entreprises..... 35
2.3.2.2 Le ministère des Finances 36
2.3.2.3 Les ministères techniques 36
2.3.2.4 La *Junta de Precios*..... 36

2.3.3 Réflexions..... 36

2.4 L'EXERCICE DE LA TUTELLE EN ITALIE 37

2.4.1 Le cadre réglementaire..... 37

2.4.2 Les acteurs 38

2.4.2.1 Les entreprises..... 38
2.4.2.2 Le ministère de l'Industrie..... 38
2.4.2.3 Le ministère des Participations d'État..... 39
2.4.2.4 Le ministère du Trésor..... 39
2.4.2.5 Le *Comitato Interministeriale dei Prezzi* 39
2.4.2.6 Les communes..... 39

2.4.3 Réflexions..... 39

3 CONCLUSIONS **41**

3.1 L'ÉTAT PROPRIÉTAIRE **41**

3.1.1 Les critiques 42

3.1.1.1 Une absence de clarification des objectifs 42
3.1.1.2 L'actionnaire public a d'autres nécessités financières 42
3.1.1.3 L'actionnaire public modifie le style de vie des entreprises .. 42

3.1.2 Le contrat de plan 43

3.1.4 Privatisation ? Partielle ou totale ? 43

3.2 L'ÉTAT RÉGULATEUR **45**

3.2.1 Les fonctions 45

3.2.1 Protéger les consommateurs 45
3.2.2 Promouvoir la concurrence 46

3.2.2 "La fourmi et l'éléphant" 46

3.2.3 Un régulateur indépendant ? 47

3.3 L'ÉTAT GARDIEN DU BIEN COMMUN **48**

3.3.1 La confusion des rôles 48

3.3.2 Les différents pays 49

3.3.3 Une question de spectre ? 49

CONCLUSION **50**

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES **53**

ANNEXE I : LE CONTRAT DE PLAN EDF

ANNEXE II : LE SYSTEME DE COMPENSATION ESPAGNOL

ANNEXE III : LE *CONTRATTO DI PROGRAMMA* DE L'*ENEL*

INTRODUCTION

"Il est peu d'âmes si réglées [...] à qui on puisse se fier de leur propre conduite [...] il est plus expédient de les mettre en *tutelle*."

Montesquieu, *L'Esprit des Lois*, II, 314

"L'exercice de la tutelle"

Il peut sembler paradoxal d'étudier un tel sujet à l'heure où l'on ne parle que de *privatisations* et de désengagement de l'État. Les titres de la presse sont plus volontiers consacrés aux futures sociétés privatisables, les banques, les assurances, Rhône Poulenc, Péchiney, Renault... Le rôle de l'État-interventionniste est souvent décrié et les économies libérales prennent le pas sur les économies planifiées. Quel peut donc être l'intérêt d'un mémoire consacré à l'exercice d'une "tutelle" qui semble condamnée à disparaître?

En fait, ce sujet reste d'actualité pour certains secteurs particuliers de l'Économie. Ainsi, en France, si le débat privatisation/nationalisation paraît achevé pour le secteur concurrentiel, il demeure en revanche ouvert pour les secteurs où l'on se trouve en présence de "monopoles naturels" et où l'État possède une légitimité historique à intervenir. Ces secteurs nécessitent généralement l'implantation de grandes infrastructures, telles que la construction de voies routières ou de chemin de fer, de canalisations pour l'approvisionnement en gaz ou en eau, de lignes d'électricité ou de téléphone. Notre étude porte plus particulièrement sur trois de ces secteurs: ceux de *l'électricité, du gaz et des télécommunications*.

A l'origine, l'État avait un rôle structurel d'aménagement du territoire à jouer dans ces domaines particuliers car la construction de réseaux nécessitait l'octroi de concessions de voirie et de déclarations d'utilité publique. Ce rôle s'est amplifié au fil du temps : l'État est devenu propriétaire et exerce actuellement une "tutelle" sur des sociétés publiques en situation de monopole comme Electricité de France (EDF), Gaz de France (GDF) et France Télécom.

Dans une première partie, une analyse de l'exercice quotidien de cette tutelle en France est effectuée, et plus particulièrement de l'un des outils principaux : le Contrat de Plan. Cette analyse nous a amené à distinguer trois rôles possibles de l'État : *propriétaire, régulateur* et *gardien du bien commun*.

Dans une deuxième partie, une comparaison est effectuée entre le modèle français et les autres modèles étrangers de plusieurs pays de la communauté européenne : Grande-Bretagne, Allemagne, Espagne et Italie. Chaque pays possède ces particularités historiques et culturelles si bien que l'équivalent étranger de la tutelle se joue souvent selon des règles différentes, avec divers acteurs, publics mais aussi privés, face à un État plus ou moins fort.

La troisième partie, enfin, est consacrée à une analyse du modèle français en distinguant les trois rôles possibles de l'État, leurs légitimités ainsi que leurs évolutions possibles.

1 L'EXERCICE DE LA TUTELLE EN FRANCE

1.1 LES "REGLES DU JEU"

> "L'Assemblée nationale et le Sénat ont délibéré,
> L'Assemblée nationale a adopté,
> Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :
> Art. 1er - Il est créé, à compter du 1er janvier 1991, deux personnes morales de droit public placées sous la tutelle du ministre chargé des postes et télécommunications, qui prennent respectivement le nom de La Poste et de France Télécom et sont désignées ci-après sous l'appellation commune d'exploitant public."
>
> Loi 90-568 du 2 juillet 1990

1.1.1 Le cadre réglementaire

D'un point de vue juridique, l'exercice de la tutelle est régi par le décret n° 53-707 du 9 août 1953 "relatif au contrôle de l'État sur les entreprises publiques nationales et certains organismes ayant un objet d'ordre économique et social". Les systèmes électrique et gazier français sont régis par les lois de nationalisation de 1946. Le système de télécommunications a, lui, été l'objet d'un bouleversement législatif plus récent, avec la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 "relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications" et la loi du 29 décembre 1990 sur la réglementation des télécommunications, marqué par la transformation d'une administration, la DGT, en un établissement public, France Télécom.

Un des éléments fondamentaux de la tutelle française est cependant l'utilisation de contrats de plan (contrat d'objectif dans le cas de GDF), dont l'idée n'est certes pas neuve, mais dont l'application est relativement récente. La notion de contractant repose en effet sur la loi de planification n° 82-653 du 29 juillet 1982, qui précise que les relations entre l'État et les entreprises publiques passent par l'établissement de contrats de plan. Cette loi ne s'est cependant pas appliquée de manière générale. Le cas de France Télécom présente deux particularités. D'une part, le principe même du contrat est inscrit dans la loi du 5 juillet 1990 qui fixe le cadre juridique et pose le contrat de plan comme cadre essentiel de la relation entre l'État-actionnaire et l'entreprise. D'autre part, l'entreprise opère dans le cadre d'un cahier des charges approuvé par le Conseil d'État et fixant "les droits et obligations [de l'exploitant], le cadre général dans lequel sont gérées ses activités, les principes et procédures selon lesquels sont fixés ses tarifs et les conditions d'exécution des services publics qu'il a pour mission d'assurer".

1.1.2 Les acteurs

Le nombre des acteurs de la tutelle est assez réduit en France.

Du côté des entreprises, on se trouve pour chaque secteur en présence d'un *Établissement Public à caractère Industriel et Commercial* (EPIC) ou d'un *Établissement Public autonome* en situation de monopole : EDF détient le monopole du transport, assure 90 % de la production et

95 % de la distribution d'électricité. GDF possède une situation comparable dans le domaine du gaz, même si le monopole est assoupli en ce qui concerne le transport car, depuis 1949, chaque établissement ou société dans lequel l'État détient la majorité du capital peut l'effectuer. Enfin, France Télécom possède le monopole de la téléphonie vocale, même s'il est depuis peu en concurrence sur certains services à valeur ajoutée, tels que le radiotéléphone.

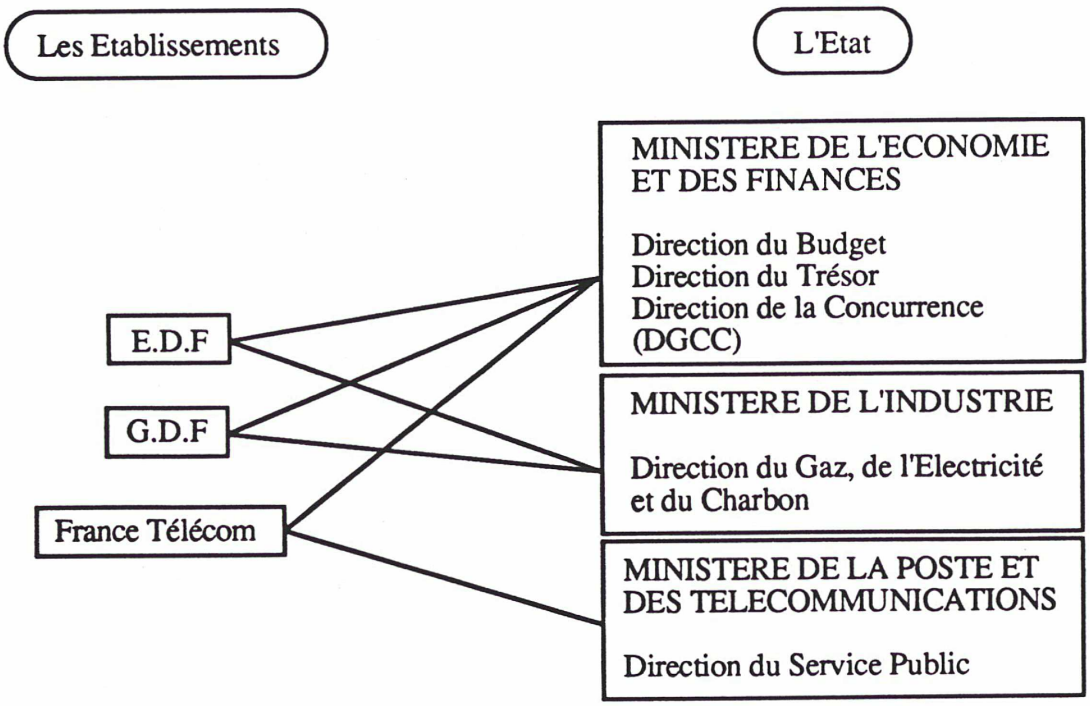
Du côté de l'administration, il est d'usage en France de regrouper les différents contrôles de l'État sur les entreprises publiques au sein de deux tutelles :

- la tutelle financière effectuée par le ministère de l'Économie et des Finances et en son sein trois directions, la Direction du Budget, la Direction du Trésor et la Direction Générale de la Consommation, de la Concurrence et de la Répression des Fraudes (DGCC),
- la tutelle technique exercée par les différents ministères, dits "techniques" (Industrie & Télécommunications,...) avec la Direction Générale de l'Énergie et des Matières Premières (DGEMP) et plus spécifiquement en son sein la Direction du Gaz de l'Electricité et du Charbon (DIGEC) pour EDF (Service de l'Electricité) et GDF (Service du Gaz) et la Direction du Service Public (DSP) qui fut créée au ministère des Postes et Télécommunications en même tant que France Télécom.

Le schéma ci-dessous représente de manière simplifiée ces différents acteurs en France au début de l'année 1993.

Du côté de l'administration, certains remaniements ont été effectués, suite notamment au regroupement des ministères de l'Industrie et des Télécommunications :

LES ACTEURS



1.1.3 Les outils

> "Par le présent contrat, L'État et Gaz de France définissent les principaux objectifs pour la période 1991-1993
>
> La première partie du contrat précise les orientations stratégiques de l'Établissement ; celles-ci s'inscrivent dans le cadre de la mission de service public confiée à Gaz de France et tracent la voie d'une meilleure adaptation de l'Entreprise à son environnement.
>
> La deuxième partie du contrat est consacrée au traitement de certains sujets pour la mise en oeuvre de ces orientations stratégiques."
>
> Contrat d'objectifs entre l'État et Gaz de France

Outre les contrats de plan, l'administration utilise différents outils pour exercer sa tutelle :

- Le contrôle des tarifs.
  Il existe pour ce contrôle une différence entre le secteur des télécommunications et le secteur de l'électricité et du gaz : dans le premier, les tarifs sont approuvés conjointement par le ministre des PTT et le ministre des Finances (et en particulier la DGCC) alors que dans le deuxième seul le ministre des Finances approuve les tarifs, même si le ministre de l'Industrie en charge de l'énergie a son "mot à dire" pour infléchir la décision. Cette codécision est un point essentiel pour la tutelle. Dès qu'un nouveau service apparaît dans le secteur réservé, la DSP est conduite à approuver la tarification de ce nouveau service. Cela peut être une prestation supplémentaire donnée sur la téléphonie locale, un service confort ou la poste à carte dans les résidences hôtelières. A chaque fois, il y a dépôt par l'opérateur de sa proposition avec une description du nouveau service offert et de sa tarification.

- Les contrôles de participation.
  Là aussi, il existe une différence entre le secteur de l'énergie et celui des télécommunications. Dans le cadre de la préparation de la réforme, le ministère des PTT a souhaité donner une liberté relativement grande à l'exploitant public pour se développer en croissance externe par des prises de participation. Toutes les opérations inférieures à 300 millions de francs ne font pas l'objet d'une approbation explicite de la part de l'État : il n'y a pas d'arrêté autorisant les participations au-dessous de 300 millions. Elles sont notifiées mais elles ne sont pas approuvées juridiquement. Il y a naturellement possibilité de contrôle via le droit de veto au conseil d'administration, droit en fait de deuxième délibération qui constitue le canal pour encadrer, interdire ou faire reconsidérer une opération. Le principe reste cependant celui d'une certaine liberté de manoeuvre de la part de France Télécom. En effet, l'essentiel des participations de France Télécom sont détenues par Cogecom, une de ses filiales où les opérations se passent dans une certaine liberté puisqu'elles se situent déjà aux deuxième, troisième ou quatrième degré et ne sont plus en situation d'approbation directe au sens du décret de 1953.

- Le contrôle des investissements.
  La mécanique du FDES (Fonds de Développement Economique et Social) joue en parallèle à la mécanique du contrat de plan. Le contrat de plan définit l'enveloppe mais le FDES reprend annuellement et valide ou non les propositions de France Télécom, d'EDF ou GDF. Cette

procédure est totalement entre les mains du ministère des Finances, le FDES étant la seule instance interministérielle non susceptible d'appel auprès du Premier Ministre. EDF, GDF et France Télécom se trouvent dans une situation comparable. Certains s'étonnent cependant que dans le secteur des télécommunications, le contrôle de la rentabilité des investissements d'État soit exercé avec beaucoup moins de rigueur que dans les autres secteurs. Lorsque EDF décide la construction d'une tranche nucléaire, l'administration recalcule la rentabilité économique, financière et sociale du projet pour apprécier le bien-fondé de ses opérations. S'agissant de France Télécom, les études de rentabilité en interne sont modestes (ceci est peut-être lié à la tradition d'administration d'État) alors qu'en contrôle externe, il existe très peu d'outils pour déterminer s'il est judicieux de dépenser 2 milliards de francs sur le RNIS ou de renouveler par anticipation des centraux de génération antérieure. Ces investissements se situent dans une logique technique de modernisation rapide du réseau, d'offre accélérée de nouveaux services, avec toujours cette préoccupation pour l'opérateur public de ne pas se laisser prendre de vitesse par les autres opérateurs européens, de ne pas être en retard en France par rapport à ce qui se fait à l'étranger et d'être également en position de résister à la concurrence sur les produits mondiaux avec des produits de qualité et d'enrichissement de l'offre suffisants. L'aspect étude de rentabilité est relativement faible et le FDES a plutôt un rôle d'expertise de la compatibilité macrofinancière de France Télécom par rapport au cap du contrat de plan et des contraintes générales de l'économie, mais pas d'expertise réelle du fond des dossiers.

- Le contrôle de la qualité du service.
  L'État se substitue aux usagers ou en est le représentant. Pratiquement dans tous les pays étrangers, le contrôle de la qualité du service est importante, même pour les opérateurs privés : qualité de la facturation, qualité du comptage, délai de remise en état d'une ligne en cas de dérangement pour France Télécom, qualité de la fourniture (micro-coupures, chutes de tension), taux de satisfaction pour EDF...

- L'octroi des déclarations d'utilité publique.
  La réalisation des ouvrages de production, de transport et de distribution d'électricité implique l'application de prérogatives de droit public. En France, la déclaration d'utilité publique permet de faire prévaloir l'intérêt général sur les intérêts particuliers. L'État est en charge de la conduite des procédures administratives permettant l'établissement des ouvrages.

Néanmoins, une énumération des différents outils de la tutelle, même exhaustive, ne refléterait que de manière incomplète son exercice, car elle resterait théorique...

1.2 L'EXERCICE QUOTIDIEN DE LA TUTELLE

1.2.1 Le contrat de Plan d'EDF : relations entre les "tutelles"

Dans la pratique, l'image qui s'impose, lorsque l'on observe la tutelle quotidienne, est celle d'un *jeu de pouvoir* entre différents acteurs, une sorte de rapport de forces perpétuel où chacun essaie de convaincre l'autre du bien fondé de ses objectifs.

Les règles du jeu y sont définies autant par le cadre juridique que par les habitudes culturelles.

Afin de mieux comprendre la logique des différents acteurs, nous avons analysé l'un des outils de la tutelle, le *contrat de Plan* et plus particulièrement le dernier contrat entre l'État et EDF (ce contrat figure en Annexe I).

Jusqu'au début des années 1980, le contrôle de gestion qu'effectuait l'État sur EDF était assuré par des moyens très rudimentaires (approbation par l'État du budget et des comptes annuels, fixation des tarifs). Durant cette période, le problème principal était celui de la production. La priorité n'était pas de gérer très strictement EDF mais de réaliser dans les meilleures conditions les équipements nécessaires, hydrauliques, thermiques puis nucléaires.

A partir de 1983, cette situation se modifie car l'essentiel du parc nucléaire est réalisé si bien que les aspects qualitatifs prédominent sur les aspects quantitatifs. De plus, le fort ralentissement du rythme de croissance de la consommation électrique implique un effort de gestion supplémentaire pour continuer à réaliser des gains de productivité.

C'est dans ce contexte que fut instauré un nouveau cadre de relations entre l'État et l'entreprise : le contrat de plan.

Les contrats de plan, signés par l'État et l'entreprise, recouvrent des dispositions d'ordres divers et définissent certains objectifs quantitatifs sur une période à moyen terme de 4 ans : objectifs de nature économique (sur la productivité et les résultats financiers, l'État s'engageant, en contrepartie, sur un profil pluriannuel d'évolution des tarifs), d'améliorations dans le domaine de la qualité de service et de l'amélioration des relations avec la clientèle, de politique industrielle et commerciale. Enfin, on trouve un volet social qualitatif qui demeure assez formel, visant, entre autres, l'intéressement des salariés.

Néanmoins, l'aspect le plus intéressant du contrat de plan n'est pas tant son contenu, avec l'analyse détaillée de ses différents articles, que la *manière* dont il a été élaboré.

La signature du dernier contrat de plan pour la période 1993-96 a eu lieu le 10 janvier 1993. En fait, elle fut précédée de longs mois de négociations. Ce sont ces négociations que nous avons cherché à analyser en interrogeant chacun des signataires pour qu'ils précisent leurs positions *initiales* et la manière dont ils sont arrivés au contrat final. Notre étude a principalement porté sur quatre paramètres économiques fondamentaux : les tarifs, le désendettement, les investissements et les "dividendes" qu'EDF apporte à son actionnaire, l'État.

La première phase de la négociation du contrat 1993-1996 commença par la lecture du bilan du contrat précédent : la politique tarifaire, consistant à augmenter les prix en suivant le taux d'inflation minoré de 1,5%, a pu être suivie par l'entreprise. EDF, à la suite du lancement du programme électronucléaire était fortement endettée : 220 milliards de francs. Un désendettement, fixé à 20 milliards de francs, avait donc été préconisé. Cet objectif avait été largement dépassé (32 milliards réalisés en fait), si bien qu'il paraissait "avoir manqué d'ambition" selon certains, "avoir bénéficié de la baisse du dollar" selon d'autres. Un objectif de 100 milliards de désendettement d'ici l'an 2000 semblait réalisable. Les enveloppes prévues d'investissement furent utilisées. Enfin, conformément au contrat de plan, la rémunération de l'État a été de 5% du montant des dotations en capital (1,8 milliard de francs). Celle-ci fut complétée par des versements pour les deux dernières années, excédentaires.

Contrat 89-92	tarifs	endettement	investissement	dividendes
objectifs	-1,5	-20	beaucoup	très peu
résultats	-1,5	-32	pas assez	peu

Les différentes positions initiales des signataires (EDF, DIGEC, DGCC, Trésor et Budget) sont reportées dans le tableau ci-dessous.

Signataires	tarifs	endettement	investissement	dividendes
EDF	- 0,75	-26		pas de dividendes
DIGEC			Qualité de service	
DGCC	- 1,5	-40		
Trésor		-50		
Budget				30%

Les premières propositions d'EDF, en mai 1992, consistaient en une augmentation des tarifs en suivant l'inflation moins 0,75%, une absence de dividendes à l'État et un désendettement de 26 milliards sur 4 ans.

La DIGEC cherche à améliorer la qualité du service et se préoccupe des investissements nécessaires. Il n'existe pas d'enveloppe sur les investissements définie de manière normative, mais plusieurs sous-ensembles de politiques d'investissements. L'objectif final est de rapprocher le niveau de qualité du courant en France de celui des pays industrialisés du Nord. Différents paramètres sont utilisés pour quantifier ces améliorations : temps de coupure, nombres de coupures brèves, chute de tension, mais aussi indice de satisfaction des consommateurs.

La DGCC est plus spécialement chargée des problèmes tarifaires et de la fixation du niveau des prix. Elle désirait reconduire la politique tarifaire (inflation moins 1,5%). Elle estimait, en conservant le même objectif que pour le contrat précédent, donner un message cohérent non seulement à l'intérieur mais aussi à l'extérieur de l'entreprise. De plus, le coût du kWh domestique intervient dans le calcul de l'indice des prix : sa part correspond à 258/10 000. Concernant la réduction de la dette, elle pensait plus judicieux de partager les 100 milliards pour l'an 2000 en 40 pour le premier contrat et 60 pour le second, car le "désendettement porte le désendettement".

La direction du Trésor suit plus particulièrement les problèmes de financement et des investissements. Elle attachait de l'importance à l'objectif de réduction de la dette de 100 milliards pour l'an 2000. Le niveau des charges financières rapporté au chiffre d'affaires serait

alors de 5%, contre près de 15% aujourd'hui. L'an 2000 se situant à deux contrats de plan, son idée était de faire sur le prochain contrat "la moitié du chemin", à savoir 50 milliards. Elle estimait qu'il importait de prendre la mesure d'impondérables auxquels EDF est susceptible de faire face (reprise des actifs de Charbonnages de France, dénouement de Superphénix, participation plus active d'EDF dans le nucléaire, évolutions en Europe de l'Est,...).

Enfin la direction du Budget, qui est notamment responsable de la politique de rémunération de l'État-actionnaire, cherchait pour sa part à obtenir le dividende le plus important possible et estimait raisonnable de percevoir 30% des résultats de l'entreprise. Outre la rémunération fixe des dotations en capital sous forme d'un intérêt (5% de la dotation nominale de 36 milliards, à savoir 1,8 milliards de francs), le Budget avait déjà perçu lors des deux dernières années un complément, correspondant, selon une règle non écrite, à 30% des résultats.

Les négociations du Contrat de Plan EDF consistèrent en une longue série de "tractations", "d'alliances" entre certains services, de *rapports de forces* entre les différents signataires. Sans entrer dans le détail de ce subtil marchandage, qui ressemble plus parfois à une négociation de "marchands de tapis", on peut constater qu'un compromis a pu être obtenu. Mais que penser de cette "discussion de chiffonniers" qui l'a précédé? De ce jeu de rôle traditionnel des chenillages où l'entreprise demande 110 pour avoir 100, l'administration demande des exercices de réduction à 105, puis à 95 et où tout le monde "tope" sur 100 et s'estime satisfait (comme pour les procédures du FDES) ? De ces engagements pris, puis aussitôt remis en cause ? De ces exigences de dernières minutes sur le calage de départ ? De ces programmes d'investissement de dernière minute annoncés au moment crucial ? De ces négociations sur les problèmes de modulation? De cette "corruption de haute volée" où l'on cherche à convaincre un autre service en faisant miroiter un gain possible? De l'utilisation des média pour accentuer la pression ?

Car, au fur et à mesure que la date de la signature s'approche, la pression environnante s'accroît sur les différents signataires afin qu'un compromis soit trouvé. Cette pression fait partie intégrante du processus de négociation...

Contrat 93-96	tarifs	endettement	investissement	dividende
Accord final	- 1,25	-40	enveloppes	30%

Le sentiment dominant qui ressort de l'analyse de ces diverses négociations est celui de la *diversité* des différents représentants de l'État ainsi que de leurs objectifs. *L'État n'apparaît pas comme une entité unique mais comme un conglomérat de personnes qui représentent différentes fonctionnalités*. Chacune d'entre elles possède ses objectifs propres : le directeur de la DGCC veut améliorer son indice des prix, le directeur du Budget veut économiser des dotations en capital et encaisser le plus de dividendes possibles, le directeur du Trésor veut réduire son endettement, le directeur de la DIGEC cherche à améliorer la qualité de service,... La technique du contrat de plan permet certes d'effectuer la synthèse de ces différents points de vue, mais elle met en évidence qu'il existe une *confusion des différents rôles de l'État*, chacun des services ministériels voulant imposer ses objectifs en utilisant différentes "casquettes".

1.2.2. Le contrat de Plan de France Télécom (relations "tuteur-tutellé")

> "Art. 9 - Les activités [...] de France Télécom s'inscrivent dans un contrat de plan pluriannuel entre l'État et chaque exploitant public...
>
> Chaque contrat détermine les objectifs généraux assignés à l'exploitant public et au groupe qu'il forme avec ses filiales et les moyens à mettre en oeuvre pour les atteindre. Il précise notamment le cadre financier global, en particulier dans le domaine des tarifs, des investissements, des charges et des règles d'affectation des résultats."
>
> Loi 90-568 du 2 juillet 1990

Le secteur des télécommunications a été l'objet d'une récente évolution du panorama législatif et réglementaire. La réforme fut mis en en place le 1er Janvier 1991 avec l'instauration d'un établissement publique autonome et la création simultanée au sein du ministère d'une direction de tutelle, la Direction du Service Public. Le parti choisi à l'époque fut de séparer au sein du ministère les fonctions de réglementation et les fonctions de tutelle entre la Direction de la Réglementation Générale et la Direction du Service Public. La Direction de la Réglementation Générale définit le cadre juridique d'exercice des activités de télécommunications qui s'impose aussi bien à l'opérateur public France Télécom qu'aux autres exploitants susceptibles d'intervenir dans le secteur. La Direction du Service Public est plus spécialement chargée de la tutelle au sens traditionnel. France Télécom agit dans le cadre d'un cahier des charges qui a été adopté par décret et qui définit ses obligations et ses droits ainsi que les grandes lignes de son cadre de gestion. Le contrat de plan est affirmé par la loi comme le cadre essentiel de la relation entre l'État et l'entreprise. On s'inscrit législativement dans une obligation de relation contractuelle portant sur des périodes minimales de trois ans.

La relation de tutelle a été consacrée dans un premier temps à l'élaboration du premier contrat de plan avec France Télécom en 1991, qui fut signé en 1992 pour une période de quatre ans commençant en 1991. Ce premier contrat de plan a été élaboré dans la "précipitation" et fut centré sur la notion de désendettement, l'approche tarifaire et l'approche investissement s'organisant ensuite autour de la notion d'endettement. France Télécom était relativement surendettée par rapport à ses principales entreprises homologues en Europe. On constatait que les frais financiers étaient beaucoup plus élevés qu'à *British Telecom* ou qu'à la *Deutsche Bundespost Telekom* et qu'il fallait réduire rapidement le montant des frais financiers de manière que France Télécom soit compétitive par rapport aux autres opérateurs dans des délais raisonnables. La perspective pour le secteur des télécommunications est une perspective de déréglementation, de concurrence probable à relativement court terme sur la plupart des activités. Même si à l'heure actuelle, la loi réserve la téléphonie vocale comme un "droit exclusif" à France Télécom, cette situation peut évoluer assez vite. On le voit déjà au niveau communautaire puisque la Commission a proposé d'ores et déjà une ouverture à la concurrence pour la téléphonie vocale dans les relations intracommunautaires. Il n'est pas exclu qu'il y ait, par "jeu de dominos", un risque de déréglementation de la téléphonie vocale sur le territoire métropolitain.

Le contrat de plan fut donc centré sur l'objectif de désendettement et sur un cheminement tarifaire associé avec un objectif de redressement de la structure tarifaire puisqu'il existe, dans le secteur des télécommunications, des transferts massifs entre différentes catégories de services ou

d'usagers. Il est difficile d'avoir, comme dans le secteur de l'électricité, une bonne connaissance et une bonne application d'une théorie tarifaire fondée sur une approche en terme de coûts, coûts marginaux, coûts moyens. On se trouve donc en présence d'un problème de péréquation. De manière simplifiée, il existe une sous-tarification des communications locales et une importante sur-tarification des communications longues distances. Ceci suppose donc une action de redressement progressif relativement rapide de manière qu'il n'y ait pas de phénomènes "d'écrèmage" qui se produisent en cas de déréglementation.

Le deuxième point dur du contrat fut une enveloppe d'investissements pluriannuelle de 150 milliards de francs sur quatre ans, sachant que la réalisation de ces investissements a été subordonnée à l'obtention par France Télécom des gains de productivité nécessaires pour tenir son objectif de désendettement dans le cadre de la trajectoire tarifaire choisie. Il est clair que si France Télécom ne peut remplir son engagement en termes de performances, les investissements devront être réduits de manière que l'objectif central de désendettement soit atteint. D'autres dispositions ont également été imposées par le cahier des charges sur le personnel et le nombre de contractuels.

L'application concrète du contrat s'est heurtée dès le début à des difficultés de tenue des engagements pris par l'État en matière tarifaire et, plus particulièrement, sur le redressement de la structure tarifaire qui devait être opéré dès la première année (augmenter les communications locales et diminuer les communications interurbaines). Cette première étape du redressement de la structure a été différée pour des raisons diverses et variées, notamment d'ordre politique. Dès l'année 1992, l'essentiel du contrat de plan a été revu concernant le cheminement progressif d'accroissement du prix des communications locales par réduction de la durée de l'unité de six à cinq minutes, de cinq à quatre puis de quatre à trois. Ce cheminement pluriannuel a été abandonné pour être remplacé par une opération en une étape consistant à passer directement de six minutes à trois minutes, ou de six minutes à quatre minutes pour les communications locales, d'augmenter la durée des communications interurbaines à 19 secondes ou à 20 secondes en une seule fois, avec en même temps pour l'utilisateur la mise en place de "zones locales élargies" pour la tarification (système de zones locales glissantes, c'est-à-dire que l'abonné se trouve au centre d'une zone qui lui permettra de téléphoner dans un périmètre beaucoup plus large au prix de l'unité locale). L'objectif serait de mettre en place ces zones locales élargies avec le passage à trois minutes en simultané pour compenser la pénalisation au niveau du coût immédiat des communications locales par un accroissement fort (multiplié par sept environ) du nombre d'abonnés susceptibles d'être joints au tarif local.

Au niveau des relations quotidiennes de tutelle, dans un premier temps, les choses se sont relativement "bien passées" au sens où France Télécom a considéré que la tutelle technique, le ministère des Postes et Télécommunications, avait un rôle majeur à jouer pour "faire passer" au sein du gouvernement un certain nombre d'idées, notamment au sein du ministère des Finances : l'idée du rééquilibrage tarifaire, l'idée du désendettement, l'idée de l'apparition probable à plus ou moins long terme d'une concurrence forte qui supposait donc que l'opérateur se mette en position de pouvoir l'affronter, l'idée du développement international (tous les grands opérateurs étrangers se développent à l'international, soit par prises de participations directes des opérateurs de certains pays, soit par propositions de services dans les pays déjà ouverts à la concurrence; France Télécom souhaitait pouvoir faire la même chose avec des prises de participation en Argentine et au Mexique dans des opérateurs qui se privatisaient. D'autres opérations sont probables au cours des prochaines années sans oublier l'implantation en termes d'opérateur prestataire de services, qu'il s'agisse de réseaux de données, du radiotéléphone ou d'autres services à valeur ajoutée. France Télécom s'efforce d'occuper une place sur ces différents

marchés en Europe et de ne pas apparaître comme un opérateur de deuxième rang derrière les grands opérateurs internationaux que sont *AT&T* ou *British Telecom.*

Le contrat de plan de France Télécom ne fut pas respecté par l'État si bien qu'il existe un certain manque de *crédibilité* de la tutelle.

1.3 LA CONFUSION DES ROLES DE L'ETAT

La séparation entre les tutelles financière et technique, qui reflète *a priori* les différentes préoccupations des ministères concernés, ne semble pas optimale tant il apparaît difficile de séparer les aspects techniques et financiers. Il nous paraît plus judicieux de rechercher quelles sont les fonctions que l'État pourrait exercer au sein de ces secteurs. En nous inspirant d'un formalisme développé outre-Manche, nous estimons que ces fonctions peuvent être regroupées au sein de trois rôles principaux : ceux de *propriétaire*, de *régulateur* et enfin de *gardien du bien commun*.

1.3.1 L'État-propriétaire

> "Nous voulons laisser l'Étatisme à la porte"
> M. RAMADIER, rapporteur de la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz

Pour EDF et GDF, l'État exerce ce rôle depuis la loi de nationalisation du 8 avril 1946. De manière paradoxale, ces nationalisations ont été inspirées par un courant d'idées qui était à la fois anticapitaliste et antiétatique. La gestion des entreprises nationalisées fut confiée à des conseils d'administration tripartites au sein desquels l'État était placé sur un pied d'égalité avec les autres éléments de la nation directement intéressés à la bonne marche de l'entreprise, c'est à dire les personnels et les consommateurs. Dans la pratique, l'État apparaît être l'unique "propriétaire".

1.3.2 L'État-régulateur

L'État doit réguler ces différents marchés. Ces secteurs sont, en effet, caractérisés par l'utilisation de réseaux (lignes électriques, de téléphone, conduites de gaz). Le coût des infrastructures est tel qu'il n'est pas économiquement viable de construire deux réseaux parallèles. On se retrouve donc en présence de "monopoles naturels".

L'État a un rôle de régulateur à jouer face à ces monopoles : il doit protéger les consommateurs captifs. Ce levier de régulateur ne bénéficie pas d'un cadre réglementaire formalisé en France car l'État possède d'autres leviers d'action (il est surtout propriétaire!). De plus, la France se caractérise par des monopoles nationaux, si bien que le second rôle du régulateur, qui consiste à favoriser la concurrence, n'a que peu de sens ...

1.3.3 L'État-gardien du bien commun

L'État doit, en effet, veiller à ce que "l'égoïsme" naturel des entreprises ne fasse pas payer trop cher à la collectivité le coût de leur compétitivité. Il doit éviter que se développe ce que certains appellent le *syndrôme de la rivière Kwai*, en référence à un film américain où l'on voit un colonel anglais, prisonnier des japonais pendant la seconde guerre mondiale, s'impliquer complètement dans la construction d'un pont, en oubliant que ce pont sera utilisé plus tard contre les troupes de sa propre nation.

L'État doit être le *garant de la cohésion sociale*, en se préoccupant, par exemple, de la lutte contre le chômage.

L'État a aussi un rôle d'*aménageur du territoire*, lors de la construction des réseaux.

L'État, enfin, a un rôle de *stratège* à jouer en se préoccupant, par exemple, des problèmes de politique énergétique ou de diversification des ressources.

En France, ces trois rôles de propriétaire, de régulateur et de gardien du bien commun sont étroitement liés car ils sont assurés par les mêmes services qui portent différentes "casquettes". Cette confusion des rôles est-elle efficace?

Pour le savoir, il nous a paru nécessaire de comparer la situation française et celle de nos partenaires européens.

2 L'EXERCICE DE LA TUTELLE À L'ÉTRANGER

"Plus les peuples se communiquent, plus ils changent aisément de manières, parce que chacun est plus un spectacle pour un autre ; on voit mieux les singularités des individus."

Montesquieu, *L'Esprit des Lois*, XIX, 8

2.1 L'EXERCICE DE LA TUTELLE AU ROYAUME-UNI

"Un espoir adoucit ma tristesse mortelle :
Je puis vous affranchir d'une austère tutelle.
Je révoque des lois dont j'ai plaint la rigueur."

Racine, *Phèdre*, II, 2

Le Royaume-Uni, qui avait encore il y a dix ans une organisation des secteurs de l'électricité, du gaz et des télécommunications similaire à celle de la France, a entrepris depuis pour ces industries une réforme très ambitieuse des relations État-entreprises. La mise en place de la construction intellectuelle *ex nihilo* d'une nouvelle organisation s'est fondée dans un premier temps sur le concept de privatisation puis, dans un second temps, sur celui de démonopolisation.

Les gouvernements conservateurs au pouvoir depuis 1979 ont en effet conduit une politique de privatisation d'une ampleur considérable. Aucun noyau intouchable n'existe, toutes les entreprises publiques sont privatisables et il est même envisagé de confier à des intérêts privés certains services effectués par l'Administration tels que la collecte des impôts.

Les raisons qui ont prévalu à la mise en place de cette politique sont essentiellement idéologiques. La privatisation permet en une mesure unique de résoudre le problème de financement des sociétés, d'affaiblir le pouvoir syndical, d'améliorer la productivité et la qualité du service. Lorsque les sociétés sont investies de missions de service public et/ou sont en situation de monopole, il est apparu nécessaire de mettre en place un organisme de régulation chargé de contrôler que les engagements pris en contrepartie de l'octroi des licences étaient bien respectés et de défendre les consommateurs, captifs, contre d'éventuels abus de position dominante. C'est ainsi qu'ont été créés les offices de régulation : *OFFER* pour l'électricité, *OFGAS* pour le gaz, *OFTEL* pour les télécommunications.

Dans le secteur des télécommunications, *British Telecom*, qui s'appelait à l'époque le *General Post Office*, était l'archétype de l'administration britannique pré-thatchérienne, sous-efficace, sous-équipée, complètement syndicalisée. Indépendamment du souci de mise en œuvre du système idéologique de libéralisation et de privatisation, il était urgent d'améliorer l'efficacité des télécommunications britanniques qui commençaient à se faire dépasser par les télécommunications françaises, qui, pour leur part, avaient entrepris leur modernisation une décennie auparavant. Enfin, une autre grande société britannique, *Cable & Wireless*, l'opérateur de télécommunications outre-mer dans le Commonwealth, revendiquait depuis des années

l'ouverture du secteur à la concurrence. L'Australie s'étant dotée de son propre opérateur, ainsi que la Nouvelle-Zélande et les îles Fidji, cette société commençait en effet à considérer que la rente des télécommunications d'outre-mer — il ne restait plus que Hong-Kong — ne lui suffisait plus.

Pour ce qui est de l'électricité, le *CEGB*, qui produisait plus de 95 % de l'électricité en Angleterre et au Pays de Galles, était propriétaire et exploitant du principal réseau de transport et exploitait les interconnections avec la France et l'Écosse, affichait des performances tout-à-fait moyennes. En raison de la construction de son système productif essentiellement à base de centrales à charbon de grande taille il s'était vu accuser de monolithisme technologique. Or si on pouvait lui reprocher un certain manque de lucidité, il est certain que les gouvernements successifs ne l'avaient pas aidé. Dans le nucléaire, le choix de la filière UNGG (Uranium Naturel Graphite Gaz) n'était sans doute pas un choix technologique heureux, mais la responsabilité de ce choix était au moins partagée entre l'électricien et les gouvernants. Quoi qu'il en soit, malgré ces quelques erreurs, le système électrique anglais était loin d'avoir démérité. Il n'avait rien à voir avec ceux des pays de l'Europe de l'Est ou du Sud.

2.1.1 Le cadre réglementaire

Le *Telecommunication Act* (1984) a institué un duopole entre *British Telecom* et *Mercury*, une filiale de *Cable & Wireless*. Il définit les droits et les devoirs de l'office de régulation, l'*OFTEL*.

Le *Gas Act* (1986) organise le secteur du gaz en définissant les pouvoirs de l'*OFGAS* et les obligations de *British Gas*.

L'*Electricity Act* (1989) a mis en place un système de réglementation qui stipule que toutes les entreprises de production, de transport ou de distribution doivent posséder une licence sauf exemption. Il définit la mission de l'*OFFER* ainsi que ses moyens d'action.

Le *Competition and Service (Utilities) Act* (1992) rend effectifs les principes exprimés dans la *Citizen Charter* relatifs aux secteurs régulés et à leurs offices de régulation.

2.1.2 Les acteurs

2.1.2.1 Les entreprises

Dans le secteur des télécommunications, *British Telecom*, dont le chiffre d'affaires s'élève à 13,24 milliards de livres (chiffre stable sur les deux exercices 1991/1992 et 1992/1993) détient toujours, en 1993, 93 % des parts de marché et réalise des bénéfices plantureux : 3,3 milliards de livres de résultat d'exploitation sur l'exercice 1991/1992, soit 25 % de rentabilité et 2,5 milliards de livres en 1992/1993, soit 19 % de rentabilité. Cette baisse de 26 % des profits est cependant due essentiellement à l'effort gigantesque de réduction d'effectifs engagé par la firme, qui a fait partir volontairement 40.000 salariés l'an dernier, ramenant ainsi ses effectifs à 170.000 personnes. Leader du secteur des télécommunications, *BT* est la première entreprise du Royaume-Uni et la deuxième européenne en termes de valeur de capitalisation boursière derrière

Royal Dutch Shell. Le gouvernement entreprendra en juillet la troisième et dernière phase de sa privatisation en mettant sur le marché les 21,8 % du capital encore détenus par l'État. Sa concurrente, *Mercury*, malgré 14 milliards de livres d'investissement sur la période 1984-1992, ne détient que 7 % du marché et équilibre à peine ses comptes.

La privatisation de *British Gaz* en 1986 fut effectuée sans éclatement des activités ni l'introduction de la concurrence tant à la production (en mer du Nord) qu'à l'importation.

Avant sa réforme, intervenue en 1989, le système électrique anglais était nationalisé et composé de 14 établissements publics : le *Central Electricity Generating Board* (*CEGB*), responsable de la production et du transport, 12 *area boards*, sociétés régionales de distribution, et l'*Electricity Council*, organe de coordination des entreprises précédentes. L'activité des 12 *area boards* a été transférée à 12 entreprises régionales d'électricité, chargées de la distribution et de la vente aux consommateurs. Ces 12 entreprises ont été privatisées les premières. Elles ont été admises à la cote de la bourse de valeurs en 1990. Le *CEGB* a été divisé en quatre entreprises autonomes, *Power Gen*, *National Power* et *Nuclear Electric*, responsables de la production et *National Grid*, responsable de l'exploitation, de la maintenance et du développement du réseau haute tension. Ces entreprises à l'exception de *Nuclear Electric* ont été privatisées en 1991. *National Grid* appartient conjointement aux 12 entreprises régionales d'électricité par l'intermédiaire d'une société holding.

Avec une production de 75 TWh sur l'exercice 1991/1992, *PowerGen* détenait 28 % des parts de marchés, soit une position stable par rapport à l'exercice précédent. Ses profits, eux connaissaient une augmentation de 32 %.

Au cours du premier semestre de l'exercice 1992/1993, *National Power*, qui a vu sa demande diminuer (117,9 TWh contre 118,5 l'exercice précédent) et son chiffre d'affaires en conséquence (– 8 %) a enregistré une hausse de ses bénéfices de 10 %. Son taux de rentabilité par employé s'est accru de 52 %.

Nuclear Electric a vu au cours de la même période sa part de marché passer à 21,7 %, grâce à une augmentation de ses ventes et a réalisé un chiffre d'affaires de 618 M£, en augmentation de 20 % sur la période précédente correspondante. Les bénéfices de la société ont augmenté de 21 %.

Les sociétés régionales de distribution ont déclaré des augmentations de bénéfices comprises entre 11 % pour *Norweb* et 69 % pour *Eastern Electricity*. L'amélioration des résultats est essentiellement due à des réductions de coûts de personnel.

2.1.2.2 Les offices de régulation

L'*Office of Telecommunications* (*OFTEL*) est l'organisme chargé de la régulation du marché. Employant plus de 300 personnes, il veille sur l'intérêt des consommateurs et vérifie que la concurrence a lieu dans de bonnes conditions. Mais sa seule arme anti-monopole est la limitation des hausses de prix des communications.

L'efficacité de la régulation de l'*OFTEL* est diversement appréciée. Si les prix des communications locales a globalement baissé, ils demeurent élevés en regard de ceux qui sont pratiqués sur le continent. Et si le *chairman* de *BT* trouve l'organe de régulation "trop puissant", les profits colossaux de cette entreprise et les énormes augmentations de salaires que se sont

octroyées ses dirigeants en cette période de récession jettent le doute sur sa capacité à réglementer le marché.

L'*Office of Electricity Regulation* (*OFFER*), qui emploie 25 personnes, est chargé de contrôler le système de licences et de réglementer les prix. A sa tête, le Directeur Général de l'Électricité, nommé par le gouvernement, a pour fonctions principales d'assurer que toutes les demandes d'électricité sont satisfaites et que les détenteurs de licences sont solvables et d'encourager la concurrence.

Les domaines d'intervention sur lesquels il s'est focalisé sont les suivants :
- mise en place d'une règle permettant une transparence des critères de mise à disposition des centrales qui soumissionnent au pool. Il est en effet apparu que *PowerGen* a acquis des gains excessifs en manipulant deux centrales en position de monopole local.
- révision du système de contrôle de prix : un nouveau régime devrait être introduit en 1994.
- révision du système d'*uplift*, dont le coût a augmenté de 50 % en un an.
- enquête sur les décisions prises par les producteurs de fermer certaines centrales.

Le rôle de l'*OFFER* est de plus en plus controversé. D'un côté, le groupe de défense des intérêts de consommateurs électriques *COFFER* menace d'intenter une action légale à son encontre pour ne pas avoir exercé un contrôle suffisant sur les prix. De l'autre, le *Select Commitee* de la Chambre des Communes lui reproche d'avoir une part de responsabilité dans la crise que traverse l'industrie charbonnière.

L'*Office of Gas Regulation* (*OFGAS*) a pour mission de faire appliquer le *Gas Act* ainsi que le *Competition and Service (Utilities) Act*. Ses devoirs sont définis par le titre 4 du *Gas Act* et sont les suivants :
- s'assurer que les fournisseurs de gaz publics satisfont dans la mesure de leur intérêt économique toutes les demandes raisonnables de gaz en Grande-Bretagne,
- s'assurer que ces fournisseurs ont la capacité financière pour effectuer les services de fourniture de gaz,
- protéger les intérêts des consommateurs de gaz en termes de prix facturés et de livraison
- promouvoir l'efficacité et l'économie chez les fournisseurs de gaz et dans l'utilisation du gaz livré,
- protéger les citoyens des dangers provenant du transport et de la distribution de gaz,
- permettre la compétition effective dans la fourniture de gaz hors marché tarifaire,
- prendre en compte dans l'exercice des missions précédentes les intérêts des démunis et des retraités.

La position de l'*OFGAS* n'a cessé de se durcir à l'encontre de *British Gas*. Le directeur Général du Gaz, M. Mc Kinnon a confirmé à la Commission des Monopoles et Fusions son rejet total des demandes de l'entreprise gazière sur les marges des opérations de gestion des installations de transport et de stockage. Il n'a de cesse de préconiser la séparation complète des activités de transport et de stockage de celles de production et de vente. A la fin de l'année 1992, il a menacé British Gas d'une action légale pour rétention d'information. L'antagonisme entre la société et l'office de régulation a atteint un paroxysme.

2.1.2.3 Les ministères

Le *Department of Trade and Industry*, du fait de la volonté affichée des gouvernements Thatcher et Major de ne pas faire de politique industrielle, a pour principal objectif le

développement de la régulation par les offices indépendants que sont l'*OFFER*, l'*OFGAS* et l'*OFTEL*.

Le *Treasury* est détenteur du capital des sociétés toujours nationalisées (ou pas encore privatisées !) et des actions des sociétés dans lesquelles l'État détient encore des participations minoritaires. Il exerce donc sur ces sociétés le contrôle normal d'un actionnaire (majoritaire ou minoritaire) avec le cas particulier des *special shares*.

2.1.3 Réflexions

Neuf ans après les premières privatisations, on peut dresser un premier bilan, contrasté.

D'une part, les syndicats ont perdu énormément de leur pouvoir et le nombre de jours de grève a considérablement baissé, la productivité s'est améliorée de façon remarquable (à titre d'exemple, les effectifs de National Power sont passés en trois ans de 17.000 avant la privatisation à 8.000 aujourd'hui) et le taux de croissance au cours des années 80 a été sensiblement supérieur à celui des principaux pays européens. D'autre part, la baisse des tarifs au consommateurs ne s'est pas produite — ils ont même assez fortement augmenté — et la capacité de l'État à piloter l'économie s'est beaucoup affaiblie.

La catastrophe annoncée par certains dans le secteur de l'électricité n'a pas eu lieu. Le problème de la continuité technique, mis en avant par les détracteurs de la politique menée, s'est avéré, à l'expérience, ne pas en être un. Les systèmes de téléinformation entre producteurs et répartiteurs n'ont pas été modifiés et sur le plan technique, la nouvelle organisation ne fonctionne pas si mal que cela. De plus, une amélioration nette de la qualité du service a été constatée, pour une certaine partie de la clientèle tout au moins.

La hausse des tarifs (ou le maintien de tarifs élevés dans les télécommunications), malgré la faiblesse de cet indicateur, puisque le prix comprend, outre le coût du service, le niveau des investissements, le taux de rémunération du capital et les contraintes imposées par la puissance publique, révèle une certaine incapacité des offices indépendants à réguler leurs marchés respectifs.

Dans le secteur des télécommunications, le niveau élevé des prix peut s'expliquer par le déséquilibre du monopole. Dans un duopole déséquilibré (et en rendement d'échelle croissant les duopoles sont rarement équilibrés puisque l'équilibre est instable), le plus petit ne peut être compétitif vis-à-vis du plus gros que s'il est moins cher à qualité de service égale. A qualité de service identique et à prix égal, en effet, le client a tendance à choisir le plus gros, le plus fort. Donc le plus faible doit être le moins cher, ce qui signifie que le niveau des prix du plus fort est un plafond pour les prix du plus faible. Résultat : *British Telecom* est implicitement tenue de garder des tarifs élevés si elle ne veut pas tuer son concurrent, ce qui est un mécanisme un peu pervers. C'est ce que le Président de France Telecom, M. Marcel Roulet, appelle l'effet bonsai, à l'image de ces arbres nains que les japonais obtiennent en les maintenant entre la vie et la mort, en leur donnant juste ce qu'il faut pour les empêcher de mourir.

Le livre blanc sur la politique britannique en matière de télécommunications pour les années 1990, publié en mars 1991, a implicitement reconnu l'échec de ce duopole en ouvrant le marché

à de nouveaux opérateurs de liaisons fixes, notamment les opérateurs de télévision par câble, qui commencent à offrir des services de téléphonie.

Dans le secteur du gaz, la privatisation de *British Gas* en 1986 ne s'est pas accompagnée de la suppression du monopole et le Président de la société défend bec et ongles cette situation jugée exagérément dominante par le Directeur Général de l'*OFGAS*. Nous l'avons vu plus haut, les relations entre les deux hommes sont telles qu'ils ne se parlent plus que par voie de presse sur le ton de la polémique. Il faut reconnaître que l'augmentation des tarifs du gaz a atteint 19 % pour l'exercice 91/92 malgré une baisse de 8 % des cours du gaz de la Mer du Nord. Suite à quoi, l'*OFGAS* a obtenu en mai 1992 une réduction de 3 % des tarifs de *British Gas*. Malheureusement, l'*OFFER* ayant publié une étude mettant l'accent sur le caractère économique de la génération d'électricité à partir du gaz, *British Gas* a fortement diminué ses prix, entraînant une ruée sur le gaz (on pouvait dénombrer pas moins de 47 projets représentant une capacité additionnelle de 20 GW à comparer avec les besoins du pays estimés par le *National Grid* à 1,6 GW d'ici la fin du siècle). Si bien qu'après lui avoir énergiquement reproché ses prix trop élevés, l'*OFGAS* accuse aujourd'hui *British Gas* d'avoir favorisé par des prix trop bas la prolifération des projets de centrales à gaz. Pour éviter que ce genre de palinodies ne se reproduise, il a été suggéré de fusionner les offices de régulation *OFFER* et *OFGAS* en un seul organisme chargé de l'élaboration de la politique énergétique mais cette proposition, sujet de controverses, n'a pas vu le jour.

Dans le secteur de l'électricité, les prix au consommateur ont augmenté de 30 % depuis la mise en place de la nouvelle structure.

Pour les tenants de la politique menée, la hausse des tarifs est le prix à payer pour développer la concurrence au sein d'un marché qui en est dépourvu et la période actuelle n'est qu'une phase de transition. Le secteur dans son ensemble doit afficher de belles rentabilités pour attirer de nouveaux intervenants et, passée cette phase, après instauration d'une véritable compétition, le consommateur final devrait profiter des gains de productivité effectivement réalisés par le jeu de l'offre et de la demande.

Il est certain que les conséquences économiques des changements introduits sont difficiles à évaluer étant données les constantes de temps très longues qui caractérisent le secteur : la durée de vie technique des actifs productifs varie entre 40-50 ans et 100 ans. Il est donc effectivement nécessaire d'attendre quelques années avant de pouvoir se prononcer avec certitude car ce n'est que sur la durée que l'on peut estimer les performances d'un secteur énergétique. Par ailleurs, sur des durées longues, interviennent aussi beaucoup de facteurs exogènes, qu'il convient de corriger pour pouvoir effectuer de véritables comparaisons.

Ainsi, si l'on analyse finement l'évolution des prix de l'électricité en Grande-Bretagne, on constate :

- que les gros consommateurs (typiquement les usines de produits chimiques) ont vu leurs prix augmenter, paradoxe qui n'est qu'apparent, quand on sait que ces gros clients bénéficiaient dans l'ancienne organisation d'un système de subventions avantageux,
- que les petits industriels ont plus bénéficié de la concurrence que les gros et ont vu leurs tarifs diminuer en conséquence,
- que les petits consommateurs s'en sont plutôt mal sortis, alors que selon l'objectif initial avoué, ils devaient être les premiers bénéficiaires de la concurrence.

Quoi qu'il en soit, il est légitime de s'interroger sur l'efficacité des rapports qui existent aujourd'hui entre l'État et ces sociétés :

- Le régulateur est-il assez puissant face à ces monopoles ? *BT* continue à assurer 93 % du service téléphonique (99 % des communications privées, 92 % des communications professionnelles et 83 % des appels internationaux), *British Gas*, 85 % de la distribution de gaz, *National Power* et *PowerGen*, 80 % de la production d'électricité.
- L'État est-il toujours en mesure de décider des grandes orientations en matière de politique énergétique ? La crise du charbon est apparue comme un bon révélateur de l'incapacité (ou de l'absence de volonté) du gouvernement britannique de jouer son rôle de stratège.

L'application dans un secteur aussi sensible que l'énergie du principe du libre-jeu des forces du marché entraîne une série d'implications d'ordres stratégique, social et même politique. La crise déclenchée par l'avenir du charbon a impliqué immédiatement la cohérence énergétique globale du pays.

Le 13 octobre 1992, le gouvernement britannique annonce à la Chambre des Communes sa décision de fermer dans un délai de cinq mois 31 puits de charbon sur 50 et de licencier 30.000 mineurs sur 41.000, suite à la réduction massive des fournitures de charbon négociées entre *British Coal* et les producteurs électriques. Les conséquences ne se font pas attendre, les manifestations de mineurs se succèdent. Le 20 octobre, le gouvernement revient sur sa décision en décidant de suspendre *sine die* la fermeture de 21 puits et d'accorder un moratoire de 3 mois aux 10 puits les moins productifs. Le 15 décembre, la Cour Suprême décrète que la décision du gouvernement prise sans consultation des mineurs et de leurs syndicats est illégale.

Le cas anglais apparait donc riche d'enseignements. Les secteur des télécommunications et de l'électricité apportent la démonstration qu'un duopole, équilibré ou déséquilibré, ne fonctionne pas. Celui du gaz illustre le fait que la perte de la propriété du capital d'un monopole diminue considérablement le pouvoir de contrainte sur une entreprise. Les trois secteurs nous montrent que la régulation par des offices indépendants est très inefficace et détruit toute cohérence de politique énergétique globale.

2.2 L'EXERCICE DE LA TUTELLE EN ALLEMAGNE

> "L'organisation de l'économie offre des perspectives d'autant plus favorables que l'État fait preuve de réserves dans ses interventions. Nous ne voulons pas plus d'État mais moins d'État."
>
> Déclaration gouvernementale du Chancelier Helmut Kohl devant le Bundestag le 4 mai 1983

L'Allemagne présente, comme l'Angleterre, l'exemple d'un pays où les fonctions de propriétaire, de régulateur et de gardien du bien commun sont découplées mais pour des raisons différentes puisque cette séparation des rôles repose sur une très forte tradition de décentralisation.

2.2.1 Le cadre réglementaire

2.2.1.1 Les contrats de concession et de démarcation

L'organisation du système énergétique allemand repose sur des contrats : contrats de concession et contrats de démarcation.

Un contrat de concession est un contrat par lequel une municipalité attribue à une entreprise de distribution d'électricité en échange d'une redevance le droit exclusif d'usage des voies publiques et d'approvisionnement de la commune. C'est donc l'autorité municipale, responsable de l'approvisionnement des consommateurs, qui choisit l'entreprise qui dessert le territoire de la commune. Ce droit lui est conféré par l'article 28 de la Loi fondamentale (*Grundgesetz*).

Dans ce type de contrats sont spécifiées les obligations réciproques des intervenants :

- obligation pour l'entreprise de fourniture d'électricité à toute personne habitant sur le territoire de la commune et pour la commune de s'abstenir de toute production d'électricité et de toute concession d'autorisation de produire,
- concession à l'entreprise des droits d'usufruits exclusifs des terrains nécessaires aux installations électriques,
- conservation par la commune du droit de concession de transfert d'énergie sur son territoire à condition que l'éventuel bénéficiaire de ce droit s'engage vis-à-vis de la commune et de l'entreprise à ne pas délivrer d'énergie sur ce même territoire,
- fixation des tarifs selon des tarifs généraux,
- paiement par l'entreprise à la commune d'une charge de concession,
- obligation pour la commune à l'expiration du contrat et en cas de non-renouvellement de racheter toutes les installations mises en place et financées par l'entreprise, le prix de ces installations étant déterminé par des experts.

Un contrat de démarcation, signé entre deux sociétés de distribution d'électricité, délimite leur zones de fourniture respectives. Par ce type de contrats, les deux sociétés s'engagent à ne pas se faire concurrence sur leurs territoires respectifs.

Ces contrats sont exemptés des limitations habituelles des paragraphes 1, 25 et 28 de la Loi contre les restrictions de concurrence pourvu qu'ils concernent la distribution aux consommateurs dans le ressort de la collectivité territoriale et que leur durée soit inférieure à 20 ans.

2.2.1.2 La loi anti-cartels (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*)

L'économie allemande se veut organisée selon les principes de l'économie de marché dont l'élément-clé est la concurrence. La loi anti-cartels, entrée en vigueur le 1er janvier 1958 et amendée cinq fois depuis, est le cadre juridique assurant la promotion et le maintien de cette économie de marché. Elle garantit la libre concurrence et interdit toute entrave à la concurrence et toute tentative compromettant l'approvisionnement optimal des consommateurs. Cependant elle reconnait l'existence d'exceptions dues à des conditions de marché particulières, causées en particulier par des facteurs économiques et techniques spécifiques. L'existence d'infrastructures lourdes telles que les réseaux de distribution par exemple réduit fortement la flexibilité des

opérateurs devant de fortes variations de la demande. Le législateur a reconnu l'existence de ces spécificités techniques et économiques et leur a conféré un cadre légal. L'article 103 de la loi anti-cartels exempte les contrats de concession et de démarcation de l'interdiction frappant toute limitation de concurrence — c'est-à-dire de l'application des articles 1, 15 et 18 de la loi — en raison de leurs effets de rationalisation dans l'intérêt des consommateurs.

2.2.1.3 La loi sur l'énergie (*Energiewirtschaftsgesetz*)

Pour le gaz et l'électricité, la loi du 13 décembre 1935 constitue depuis bientôt 60 ans le cadre juridique de toutes les activités en matière énergétique. Les seules modifications importantes intervenues en 1945 concernent la compétence pour légiférer et exécuter. Ainsi, si en vertu de l'article 72 de la Loi fondamentale (*Grundgesetz*), le ministre fédéral est désormais compétent pour légiférer en matière énergétique, ce sont les Länder qui en vertu de l'article 83 de cette même Loi fondamentale exécutent les lois fédérales. En outre, toutes les clauses qui excluaient la vérification des décisions et des interventions de l'État par le Judiciaire ont été supprimées. Cette loi se caractérise par l'objectif figurant dans son préambule (la *Daseinsversorge*) qui stipule que l'alimentation en énergie doit être "aussi sûre et aussi bon marché que possible", ce qui ne manque pas de saveur quand on sait que le fuel est taxé pour subventionner la production nationale de charbon, c'est le fameux *kohlenpfennig*. C'est néanmoins cet objectif qui justifie le contrôle administratif.

Les principaux points de la loi sont les suivants :
- l'obligation faite aux entreprises de fournir certains renseignements concernant leur situation technique et économique (Art. 3),
- l'obligation de notifier la construction, le renouvellement, l'extension ou l'arrêt définitif d'installations à caractère énergétique (Art. 4),
- l'obligation d'obtenir une autorisation préalable au démarrage des fournitures d'énergie aux tiers par des entreprises qui n'appartiennent pas au secteur énergétique (Art. 5),
- l'obligation générale de raccordement et d'alimentation (Art. 6),
- l'octroi d'un droit d'expropriation (Art. 11),
- les dispositions de l'article 13, alinea 2, qui prévoient que la réglementation technique en matière énergétique est du ressort du ministre fédéral de l'économie et non comme d'aucuns le prétendent du ressort du ministre fédéral du travail et des affaires sociales au titre de l'article 24 de la législation relative au travail.

L'article 4 de la loi constitue l'essence même de la tutelle. En vertu de l'alinéa 2 de cet article, la tutelle peut en effet contester tout projet, objet d'une déclaration, dans le mois suivant sa réception, ou d'interdire ce projet dans les 3 mois qui suivent lorsque l'intérêt public l'exige, notamment lorsque la sécurité (au sens de la continuité d'approvisionnement) et le niveau de prix recherché pour l'alimentation en énergie sont menacés.

2.2.2 Les acteurs

2.2.2.1 Les entreprises

Les télécommunications sont toujours un monopole d'État exercé par une entreprise publique, la *Deutsche Bundespost Telekom*, issue de la séparation des PTT allemands, la *Deutsche Bundespost* en trois établissements, un de télécommunications, un de services postaux (le

Deutsche Bundespost Dienst) et un de services financiers (la *Deutsche Bundespost Bank*). Le gouvernement allemand a annoncé la privatisation de la *Deutsche Bundespost Telekom* au début du mois de juin 1993. Cette privatisation du deuxième exploitant mondial du téléphone derrière le japonais NTT était prévisible. L'opérateur allemand aura en effet à investir des sommes colossales (estimées à 75 milliards de DM) dans les prochaines années pour reconstruire le réseau de l'ex-Allemagne de l'Est. Or, les pression budgétaires résultant de la réunification rendent inconcevables les injonctions directes de capitaux par le gouvernement fédéral et le financement par l'emprunt est impossible car, avec un capital qui ne représente que 27 % de ses fonds propres, la *Deutsche Bundespost Telekom* est nettement en deçà de ses concurrents étrangers et du taux de 33 % prescrit par la Constitution fédérale.

Le système électrique allemand est totalement atomisé. Plus de 900 entreprises sont actives dans ce secteur. Huit grandes entreprises supra-régionales interconnectées contrôlent l'essentiel de la production et du transport et assurent 40 % de la distribution au client final. Six d'entre elles (*Badenwerk, Bayernwerk, BEWAG, HEW-Hamburgische Elektrizitäts Werke, RWE-Rheinisch Westfällisches Elektrizitätswerk, VEW-Vereinigte Elektrizitätswerke Westfallen*) ont un capital mixte, une (*Preußen Elektra*) est entièrement privée, la dernière (*EVS-Energie und Versorgung Schwaben*) n'ayant que des actionnaires publics, essentiellement des associations régionales de municipalités. Ces sociétés sont aussi actionnaires de nombreuses entreprises régionales ou communales de distribution. Une quarantaine d'entreprises régionales gèrent en effet certains réseaux de répartition et assurent une part de la distribution et plus de 800 sociétés communales distribuent l'électricité au client final.

Dans le secteur du gaz, on distingue un niveau supplémentaire puisque 3 ou 4 entreprises importent et exportent le gaz, 14 ou 15 sociétés supra-régionales en assurent le transport, une centaine d'entreprises régionales en assurent la répartition et plus de 800 sociétés communales (dans la presque totalité des cas, les mêmes que pour l'électricité) le distribuent aux consommateurs.

2.2.2.2 Le *Bundeskartellamt*

L'office fédéral des Ententes (le *Bundeskartellamt*) est une autorité supérieure fédérale indépendante relevant du Ministère fédéral de l'Économie. Il est compétent pour toutes les restrictions de concurrence ayant un effet dans le domaine d'application de la loi anti-cartels (article 98 de la loi) et dans plus d'un Land (article 44 de la loi), les restrictions à la concurrence n'exerçant un effet qu'à l'intérieur d'un Land relevant de l'autorité de contrôle des ententes du Land. Sans pouvoir d'intervention directe sur les entreprises, l'office fédéral des ententes, qui emploie 230 personnes dont plus de 100 cadres supérieurs juristes et économistes, exerce une forte influence en faisant respecter la loi anti-cartels. Il joue un rôle de protection des consommateurs à tous les niveaux du système en ayant pour mission de :

- interdire les ententes et les actions concertées
- interdire les accords verticaux,
- contrôler les positions dominantes,
- interdire les pratiques discriminatoires,
- contrôler les opérations de concentration.

2.2.2.3 Les ministères techniques

Le *Bundesministerium für Wirtschaft* (*BMWi*) a pour "religion" de ne pas planifier l'économie. Il conçoit son rôle somme celui d'un répartiteur de compétences entre les différents niveaux de gouvernement : le gouvernement fédéral, les *Länder* et les collectivités locales. Il n'intervient pas dans l'exécution de la régulation. Il ne fixe pas les prix.

Le *Bundesministerium für Telekom* est, lui, propriétaire des actions de *Deutsche Bundespost Telekom* et a compétence en matière de régulation du secteur des télécommunications. Le parlement allemand a en effet décidé, en adoptant deux textes, la loi de constitution de la *Deutsche Bundespost* (20 avril 1989) et la loi d'organisation du secteur des télécommunications (juillet 1989), de casser le monopole de *Deutsche Bundespost Telekom*. Seuls la téléphonie vocale et le réseau sont toujours en situation de monopole. En conséquence, la tâche principale des services de régulation du ministère est de veiller à ce que l'entreprise n'abuse pas de sa position dominante sur le marché.

2.2.2.4 Les *Länder*

Les *Länder* détiennent un fort pouvoir de contrôle et même de décision. Ils ont pour rôle essentiel d'assurer le contrôle du respect des dispositions légales. Ils peuvent opposer leur veto à tout investissement énergétique s'écartant tant soit peu du cadre de la Loi, notamment en termes d'accès sûr et égal à l'approvisionnement énergétique à des prix normaux et non-discriminatoires et en termes d'environnement. Ils ont le pouvoir d'empêcher l'installation d'unités qu'ils considèrent comme inutiles ou d'interdire l'emploi de technologies qu'ils jugent dangereuses. C'est ainsi que les investissement nucléaires sont impossibles dans les *Länder* à majorité SPD ou fortement influencés par les Verts.

2.2.2.5 Les associations

Très nombreuses, elles jouent un rôle important dans le système en tant que relais entre leurs adhérents, le public et les décideurs politiques. Elles font profiter l'État de leur capacité d'expertise et de leur expérience. Ainsi, dans le secteur électrique, on recense :

- la *VDEW* (*Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke*) regroupe la plupart des entreprises allemandes intervenant dans le secteur de l'électricité. Elle a pour objet la coordination des actions et la défense des intérêts de ses membres vis-à-vis de tiers (essentiellement l'État) mais ne possède aucun pouvoir direct sur ses adhérents.
- la *DVG* réunit les 8 majors supra-régionales. Elle coordonne les interconnexions et les échanges entre zones de démarcation et avec l'étranger. A partir des travaux de ses membres et de ses comités, elle évalue les besoins en matière de production et de transport et adresse à chacun ses recommandations. Chaque membre reste cependant seul responsable dans sa zone de la planification, de la réalisation et de l'exploitation de ses équipements de production et de transport. Sans pouvoir de décision ni moyens propres, la DVG assure sa tâche de coordination par voie de consensus, dans le cadre de la politique énergétique des Länder et de l'État fédéral.
- le *VKU* (*Verband der kommunaler Unternehmen*), créé le 11 mars 1949, a pour mission de défendre les intérêts de l'économie communale, en particulier des entreprises communales de distribution d'électricité, de gaz, de chauffage urbain et d'eau.
- le *VIK* (*Verband der Industrie Kraftwirtschaft*) réalise pour ses adhérents la comparaison des prix de tous les électriciens en collaboration avec l'Office des Ententes.

- le *BDI* (*Bundverband der Deutschen Industrie*), syndicat patronal allemand, prend publiquement position sur toutes les questions industrielles d'importance : élaboration de la politique énergétique, organisation du marché européen de l'électricité, organisation du marché européen du gaz, pour ne citer que quelques-unes de ses publications les plus récentes.

2.2.3 Réflexions

Le cas des télécommunications où seule opère la *Deutsche Bundespost Telekom* mis à part, les entreprises opérant dans les secteurs qui nous concernent ont des actionnariats très variés.

Sont considérées comme publiques les sociétés dont au moins 95 % du capital sont détenus par des établissements publics (que ce soit au niveau fédéral, du land ou de la commune). C'est le cas de 10 % des producteurs d'électricité du tiers des compagnies de distribution d'électricité.

Sont considérées comme privées les entreprises dont au moins 75 % du capital est d'origine privée. Ce type de régime concerne 17 % des producteurs d'électricité et 7 % des distributeurs (15 % de l'électricité distribuée).

Sont donc considérées comme appartenant au régime mixte toutes les sociétés dont le capital est détenu à moins de 95 % par des établissements publics et à poins de 75 % par des investisseurs privés. Ces sociétés représentent 73 % des sociétés de production et 60 % des sociétés de distribution dans le secteur électrique.

Outre sa décentralisation, le système allemand peut paraître libéral au premier abord puisque reposant sur de multiples relations contractuelles relevant du droit privé. Du fait des contrats de concession et de démarcation, la concurrence n'y a en réalité aucune place réelle.

La tutelle des secteurs de l'électricité, du gaz et des télécommunications en Allemagne se singularise par sa décentralisation. Si le gouvernement fédéral définit le cadre de la régulation et les orientations en matière de politique générale, ce sont les gouvernements des Länder qui sont en charge de son application effective, les communes détenant également un fort levier d'action du fait du monopole de voirie. L'actionnariat des entreprises électriques et gazières est public, privé et mixte. L'opérateur de télécommunications est public mais le gouvernement allemand vient d'annoncer sa privatisation. Pour ce qui est du rôle de stratège, une sous-division de la division énergie du ministère de l'Économie est en charge de l'élaboration de la politique énergétique et édite tous les cinq ans une brochure intitulée *Politique énergétique* (*Energiepolitik*). Mais sa mise en œuvre se heurte au poids de l'opinion publique et des associations (de producteurs, de consommateurs, de régies communales, ...), qui influent fortement sur les orientations prises en introduisant, au mieux, des retards importants dans les projets.

Outre la structure du capitalisme rhénan décrit par Michel Albert qui fait qu'un petit nombre de personnes se retrouvent à tous les conseils d'administration, ce qui maintient la cohésion des structures atomisées est un fort esprit associatif.

Bien qu'ils s'en défendent, les Allemands arrivent à mettre en œuvre une politique industrielle. L'exemple de l'aide au charbon via le système électrique est suffisamment éloquent.

Par le Contrat du Siècle en effet, les électriciens se sont engagés à consommer jusqu'en 1995 d'importantes quantités de charbon national. Pour ce faire, les lois sur l'utilisation du charbon pour la production d'électricité ont créé un fonds de compensation destiné à défrayer les compagnies d'électricité des surcoûts qui en résultent pour elles. Ce fonds de compensation est alimenté par une taxe sur l'électricité (le *Kohlenpfennig* : taxe de 1,6 pfennig, soit 8,5 % du prix de vente de l'électricité en 1990, sur chaque kWh d'électricité produit) et, lorsque le produit de cette taxe est insuffisant, par une subvention du budget fédéral.

Les réseaux (association des entreprises communales, association des producteurs d'électricité, syndicat patronal allemand, ...) sont le relais essentiel de cette politique industrielle. Le vice dont souffre le système est la paralysie dont il est victime en absence de consensus. Lorsque les réseaux se confrontent au lieu de se relayer, plus rien n'est possible. Deux exemples :

1. Le nucléaire. Alors que dans sa brochure *Politique énergétique*, le gouvernement allemand se déclare partisan d'un recours plus important à l'énergie nucléaire, il reconnait aussi être fort démuni devant l'absence de consensus.

2. les infrastructures. La déclaration d'utilité publique n'existant pas en Allemagne, la construction d'une ligne haute tension y prend cinq fois plus de temps qu'en France en raison des négociations à mener parcelle de terrain par parcelle de terrain et des contentieux juridiques issus de ces négociations.

2.3 L'EXERCICE DE LA TUTELLE EN ESPAGNE

"Lorsque pour affermir sa puissance nouvelle, il voulait, disait-il, sortir de leur tutelle."

Racine, *Bajazet*, I, 1

Les secteurs qui nous intéressent font l'objet, en Espagne, d'une vaste réorganisation depuis deux ou trois ans à l'initiative de l'État, qui tente de conserver une forte dose d'intervention en cassant les grandes oligarchies franquistes qui avaient elles-mêmes succédé aux oligarchies bancaires.

Le point de vue philosophique de l'administration espagnole sur les services publics est qu'ils constituent une activité réservée de l'État, qui peut éventuellement être déléguée à des entreprises privées sous réserve d'acceptation d'obligations :

- la sécurité de l'approvisionnement,
- l'obligation de service à un prix raisonnable.

Dans le secteur de l'électricité, il a entrepris de remédier à l'éclatement de la production et de la distribution par une politique de regroupements et de fusions.

Dans le secteur du gaz, le gouvernement a pour priorité de compenser le retard pris par le pays sur cette source d'énergie : 5,7 % du bilan d'énergie primaire en Espagne contre 18 % en France et une moyenne européenne de 12 %. Son objectif est d'atteindre ces 12 % à l'horizon de l'an 2000 et pour faire face aux contraintes de financement qui y sont liées, le meilleur moyen lui semble la concentration des entreprises entre les mains de l'État.

Dans le secteur des télécommunications, l'objectif du gouvernement est d'augmenter la couverture du territoire, notoirement sous-équipé (15 millions de lignes contre le double en France). Ses grands enjeux sont de maintenir un réseau téléphonique (non rentable) en situation de monopole tout en introduisant une compensation financière de l'État ou des régions et d'ouvrir à la concurrence les services à valeur ajoutée. Un décret royal de février 1993 a ainsi libéralisé les transmissions de données. En téléphonie mobile, trois licences de GSM ont été accordées à trois consortiums : *SYSTELCOM*, *CERCO* et *COMETA*.

2.3.1 Le cadre réglementaire

Le secteur électrique est actuellement régi par la loi du 26 décembre 1984.

Par ailleurs, la diversité des entreprises du secteur (voir plus loin) jointe à la crise financière grave qu'elles ont traversée ont conduit à l'instauration en 1987 du Cadre Légal Stable (*Marco Legal Estable*) qui vise par un système de péréquation à harmoniser les tarifs en tenant compte des particularités de chaque entreprise. Le principe en est le suivant :

- l'Administration définit un tarif unique de vente au consommateur sur l'ensemble du territoire national calculé sur des coûts standards pour la production et la distribution (prise en compte des coûts réels pour les facteurs exogènes et incitations à la productivité pour les facteurs endogènes),
- un bureau de compensation (*OFICO*)répartit les recettes entre les entreprises gestionnaires du service public en corrigeant les écarts entre les coûts qu'elles supportent (voir Annexe II).

Un texte de loi concernant la réorganisation du secteur électrique avait été adopté par le conseil des ministres début avril, juste avant l'annonce d'élections anticipées, ce qui n'a pas laissé au Parlement le temps de le voter. Les grands principes de ce texte étaient les suivants :

- la séparation des activités de production, de transport et de distribution,
- la définition du nouveau Cadre Legal Stable,
- la résolution du conflit lié au moratoire nucléaire (voir plus loin)
- le renforcement du rôle de *Red Electrica* dans l'optimisation du système électrique,
- la planification concertée des investissements.

Le secteur du gaz est régi par un règlement de 1973 et une loi de 1987. Il est composé de deux sous-secteurs : ceux du GPL et du gaz naturel. Le monopole d'État sur le GPL a été supprimé en octobre 1992.

Par ailleurs, le Ministère de l'Industrie a publié le 26 juillet 1991 un Plan énergétique national (PEN) qui définit les grandes lignes de la politique énergétique espagnole jusqu'à l'an 2000. Ce plan a pour principes fondamentaux :

- le développement du gaz,
- le maintien du moratoire nucléaire,
- l'augmentation de 7000 MW de la puissance installée pour faire face à la croissance de la demande moyenne péninsulaire d'énergie électrique de 3,3 %,
- l'affirmation de la nécessité d'avoir de grandes compagnies de production pour bénéficier des économies d'échelle.

Pour le secteur des télécommunications, une nouvelle loi a été votée fin 92. Ce nouveau texte reprend la loi d'orientation des télécommunications du 18 décembre 1987 en y introduisant la directive télécommunications de la Commission des Communautés européennes. La Direction Générale des Télécommunications a en outre imposé un plan national des télécommunications, qui fixe des objectifs à long terme (12 ans) et dont l'application est contrôlée directement par le parlement.

2.3.2 Les acteurs

2.3.2.1 Les entreprises

Dans la perspective du marché européen, le secteur électrique, qui était morcelé en petites entreprises, s'est restructuré ces dernières années autour de trois grands pôles composés par *ENDESA* (filiale de l'*INI-Instituto Nacional de l'Industria*), *Iberdrola* et *Union Fenosa*. La première opération est venue du secteur public en avril 1991. Depuis la réussite de son OPA sur 80 % du capital d'*Electra de Viesgo*, *ENDESA* contrôle désormais 25 % de la capacité nationale installée avec une production d'environ 35 % de la capacité nationale. *ENDESA* a en outre acquis 23,7 % de la compagnie andalouse *Sevillana de Electricidad* en juin 1991, ce qui lui assure 33,5 % du capital, et 40 % de la compagnie catalane *FECSA*. *Iberdrola*, qui constitue le deuxième pôle, est issue de la fusion en mai 1991 entre *Iberduero* et *Hidrola*. Les négociations entre *Union Fenosa* et *Hidrocantabrico* pour former un groupe constituant le troisième pôle sont toujours en cours. L'exploitation du réseau de transport est assurée par *Red Electrica*, firme dans laquelle les intérêts publics sont majoritaires.

Depuis 1944, les compagnies d'électricité espagnoles sont regroupées au sein d'*UNESA*, association qui tente d'équilibrer l'offre et la demande d'électricité sur l'ensemble du territoire péninsulaire.

Dans le secteur du gaz, deux filiales de l'*INH* détiennent des monopoles de fait, *Repsol Butano* pour le GPL, démonopolisé en 1992, et *ENAGAS* pour le gaz naturel, qui est également propriétaire du gazoduc haute pression.

Pour ce qui est du secteur téléphonique, *Telefonica*, société privée anonyme d'intérêt public, détient un monopole de fait depuis 1926. Cette société cotée en bourse fait partie des trois première capitalisations boursières espagnoles avec *Repsol* et *Corte Ingles*. L'État ne possède qu'une minorité, 32 ou 35 % de son capital, mais en contrôle toutes les décisions en détenant la majorité des sièges au conseil d'administration. La nomination de son président est soumis à

l'approbation du conseil des ministres, ce qui revient à dire qu'il est nommé par le gouvernement. Le réseau téléphonique est la propriété de l'État qui le donne en concession à la société pour des périodes de trente ans avec des objectifs de couverture géographique du réseau, de qualité de service, ...

2.3.2.2 Le Ministère des Finances

Il joue un rôle assez similaire à celui de son homologue français.

2.3.2.3 Les ministères techniques

La tutelle sur le secteur électrique est assurée par la *Subdirecion General de Conservacion y Gestion Economica de la Energia* du Ministère de l'industrie du commerce et du tourisme.

La tutelle sur le secteur du gaz est confiée à la *Subdirecion General de Petroleo, Petroquimica y Gas* du Ministère de l'industrie du commerce et du tourisme.

La tutelle sur le secteur des télécommunications relève de la *Subdirecion General de Redes y Sistemas de Telecomunicacion* du Ministère de la Poste et des Télécommunications. N'étant pas actionnaire majoritaire de l'entreprise (sa participation au capital est de 32 %), il n'effectue aucun contrôle financier et ne s'occupe que du contrôle réglementaire. Ses compétences sont définies par l'article 28 de la loi du 18 décembre 1987 :

- proposer des politiques de développement et d'amélioration du service public de télécommunications et des réseaux associés et assurer leur mise en œuvre,
- assurer la coordination et l'interconnexion des réseaux de télécommunication,
- élaborer le plan national de télécommunications qui fixe le développement et l'extension des réseaux et des services dans un cadre pluriannuel (12 ans),
- mettre au point la régulation du secteur,
- délivrer toutes les concessions, autorisations et licences administratives relatives aux appareils, stations, systèmes et services de télécommunications civiles,
- promouvoir le développement de programmes de qualité spécifiques et de conventions avec les concessionnaires de services de télécommunications.

2.3.2.4 La *Junta de Precios* (Comité des prix)

Cette délégation des différents ministères économiques, des syndicats et des consommateurs détermine les tarifs des services publics.

2.3.3 Réflexions

La tutelle de l'État espagnol sur les secteurs de l'électricité, du gaz et des télécommunications se veut forte et s'exerce tant sur les entreprises publiques que sur les entreprises privées.

Le secteur des télécommunications exhibe le cas d'une entreprise qui défend des intérêts privés tout en ayant une régulation de service public effectuée par l'État.

Dans le secteur de l'électricité, l'Espagne présente un exemple d'intervention vigoureuse, au nom de l'intérêt général, sur des entreprises dont elle ne détient pas la moindre parcelle de capital. Il nous semble cependant que cet interventionnisme n'a de légitimité qu'historique, parce qu'hérité de la période franquiste, et que s'il parvient à se maintenir, au prétexte d'un rattrapage en matière d'équipements, il ne résistera pas longtemps aux assauts répétés du secteur privé, qui dispose en la Commission des Communautés Européennes d'un allié de taille. Le moratoire nucléaire, imposé par le gouvernement depuis 1983, constitue la pomme de discorde entre les compagnies d'électricité et l'État. La dette du moratoire est officiellement de 675 millions de pesetas et le gouvernement n'a pas l'intention de modifier ce montant alors que les entreprises l'estiment, elles, à 815 milliards de pesetas.

Dans le secteur du gaz, l'État espagnol entend intervenir avec force pour promouvoir le gaz de façon rapide et efficace. Tout en supprimant juridiquement les monopoles de ses entreprises publiques, il les favorise manifestement en imposant des obligations de service (obligation de capacités de stockage minimales et de stocks minimaux de sécurité pour le gaz naturel, obligation de livraison des bonbonnes de gaz à domicile pour le GPL, ...) qui augmentent encore le coût d'entrée, déjà naturellement élevé, sur ces marchés.

2.4 L'EXERCICE DE LA TUTELLE EN ITALIE

> "Una organica e coerente politica di interventi nel settore dell'energia elettrica ha essenzialmente lo scopo di : ridurre il grado di dipendenza energetica dall'estero, recuperando i ritardi che si sono accumulati nell'adeguamento della capacità produttiva nazionale ; realizzare significativi miglioramenti ambientali anche attraverso il risanamento delle centrali esistenti ; perseguire iniziative di uso razionale dell'energia elettrica, di ulteriore miglioramento dei rendimenti del ciclo produzione - distribuzione dell'energia elettrica ed infine aumentare la produttività aziendale.
>
> *Contratto di programma tra il ministero dell'Industria e l'Ente Nazionale per l'Energia Elettrica*

Du fait des bouleversements politiques que vit actuellement l'Italie, il nous a été difficile d'obtenir beaucoup d'entretiens. Nous nous sommes donc limités aux secteurs de l'électricité et du gaz.

2.4.1 Le cadre réglementaire

Quatre lois régissent le secteur électrique italien :

- la loi de nationalisation de 1962 qui a institué l'*Ente Nazionale per l'Energia Elettrica* (*ENEL*) en nationalisant 1189 entreprises de production et de distribution d'électricité,

- la loi 308 du 29 mai 1982 sur la maîtrise de l'énergie et le développement des énergies renouvelables,
- la loi 9 du 9 janvier 1991 qui a libéralisé la production au profit des sociétés municipalisées
- la loi 333 du 11 juillet 1992 qui a transformé l'*ENEL*, l'*IRI*, l'*ENI* et l'*INA* en sociétés par actions (SpA)

En raison de la très forte dépendance énergétique de l'Italie vis-à-vis de l'étranger qui a de graves conséquences économiques, les autorités ont été amenées à élaborer un plan énergétique national pour la période 19988-2000 dont les principaux axes d'intervention sont les suivants :

- économies d'énergie (incitation par la hausse tarifaire),
- protection de l'environnement,
- rééquilibrage des sources d'approvisionnement.

2.4.2 Les acteurs

2.4.2.1 Les entreprises

Pour le secteur électrique, l'*ENEL* a assuré en 1990 84 % de la production d'électricité. Elle possède le monopole du transport, assure la distribution partielle ou totale en zone urbaine et détient un quasi-monopole de distribution en zone rurale. Elle a enfin le monopole des échanges d'électricité avec l'étranger. A côté de l'*ENEL*, les auto-producteurs (sociétés qui consomment au moins 70 % de leur production, définition de la loi de nationalisation de 1962), ont assuré 11,9 % de la production nationale en 1990. Regroupés au sein de l'*UNAPACE* (*Unione Nazionale Aziende Autoproduttrici e Consumatrici di Energia Elettrica*), ils comptent parmi leurs membres l'*ENI*, *Montedison*, *FIAT* et *Falck*. Les producteurs autonomes, c'est-à-dire les sociétés disposant d'une capacité inférieure à 3 MW, peuvent, en vertu de l'article 4 de la loi 308 de 1982, vendre la totalité de leur production à l'ENEL. Ce plafond de 3 MW a été supprimé par l'article 22 de la loi 9 de 1991. Enfin, les sociétés d'économie mixte, terme désignant des sociétés municipales, ont assuré en 1990 3,7 % de la production nationale. Elles desservent totalement ou partiellement la plupart des grandes villes italiennes.

Pour le secteur du gaz, c'est une autre entreprise publique, l'*ENI*, qui possède les monopoles de production, d'importation (par le biais de sa filiale la *SNAM*) et de transport. La distribution, liée à l'octroi d'une concession par les autorités locales est souvent effectuée par des sociétés municipales. En fait, un grand nombre d'entre elles appartiennent à *ITALGAS*, filiale de l'*ENI*.

2.4.2.2 Le ministère de l'Industrie

La tutelle de l'*ENEL* est réalisée à 100 % par le Ministère de l'Industrie et plus particulièrement par la *Direzione Generale delle Fonte dell'Energia e dell'Industrie di Base*. Il est significatif de remarquer que l'équivalent du contrat de plan, le *contratto di programma* (voir Annexe III), n'est signé que par le Ministre de l'Industrie et le Président de l'*ENEL*. Ce contrat est d'ailleurs plutôt un accord global sur les objectifs généraux que doit poursuivre l'entreprise et le Président de cette dernière a en fait une large autonomie d'action.

2.4.2.3 Le ministère des participations d'État

Ce petit ministère avait la responsabilité de contrôler l'*ENI* (30 ou 40.000 employés) avec une équipe restreinte (une dizaine de personnes). Il a été supprimé lors du dernier référendum.

2.4.2.4 Le ministère du Trésor

Il est depuis la loi 333 du 11 juillet 1992 propriétaire des actions de l'*ENEL* et de l'*ENI*. Mais il ne possède pas la compétence technique pour exercer la tutelle pour ne l'avoir jamais développée.

2.4.2.5 Le *Comitato Interministeriale dei Prezzi* (*CIP*)

Ce comité, présidé par le Ministre de l'Industrie fixe les prix des différentes formes d'énergie par le biais de *provedimenti* (arrêtés).

2.4.2.6 Les communes

Elle possèdent un rôle important car ce sont elles qui accordent les licences de fonctionnement aux entreprises. Les maires ont, en outre, le pouvoir de suspendre les chantiers.

2.4.3 Réflexions

Les bouleversements politiques qui se produisent actuellement en Italie ne permettent pas d'avoir une vision claire de la façon dont l'État exerce sa tutelle. A l'heure où l'opinion générale se prononce en faveur de son désengagement, il nous a cependant paru instructif d'observer une situation où l'État est absent ou totalement impuissant.

A l'inverse de l'Espagne, l'Italie, autre pays du sud de l'Europe, permet en effet de mesurer les conséquences de la déficience de l'État : le sous-équipement de ce pays est très important. Le système électrique est très fragile. Alors que la consommation progresse régulièrement, l'*ENEL* ne parvient pas à faire démarrer les installations nécessaires à la satisfaction de la demande. Si l'établissement prévoit d'augmenter sa capacité de 20.000 MW dans le courant de la décennie, seulement 12.000 sont en chantier, le reste attendant toujours le feu vert de diverses instances régionales ou locales. Afin de remédier à cette déficience, l'administration italienne a renforcé en 1991 le rôle des auto-producteurs en supprimant l'exigence d'une auto-consommation minimale. De plus, si l'*ENEL* demeure comme par le passé l'unique client possible, le prix payé à ces auto-producteurs est tout à fait intéressant puisqu'ils sont exemptés du *prezzo thermica*. Cette taxe sur la vente d'électricité alimente une caisse de stabilisation destinée à amortir les fluctuations du cours du pétrole et est donc répartie entre les producteurs au prorata de leurs achats de pétrole.

L'opinion publique est d'ailleurs consciente de l'incapacité d'agir de ses dirigeants puisqu'elle a le courage de modifier sa loi électorale afin de pouvoir se doter de gouvernements plus stables. La représentation proportionnelle des partis politiques au conseil d'administration de l'*ENEL* paralysait toute politique d'investissement. La décision de laisser les entreprises privées auto-consommatrices développer leurs capacités de production, ce qui se fait au prix d'une certaine inefficacité économique, vu le prix payé à ces producteurs, est une manœuvre de contournement. La transformation d'un certain nombre de sociétés publiques en SpA, avec un petit conseil d'administration formé d'actionnaires procède de la même stratégie.

3 LES CONCLUSIONS

> "On s'exagère communément les effets produits par la Révolution française. Ce serait se tromper étrangement que de croire [...] qu'elle ait élevé un édifice dont les bases n'existaient point avant elle. Chez les Français, le *pouvoir central* s'était déjà emparé, plus qu'en aucun pays du monde, de l'administration locale. La Révolution a seulement rendu ce pouvoir plus habile, plus fort, plus entreprenant."
>
> A. de TOCQUEVILLE, L'Ancien Régime et la Révolution (1856)

A la lumière de ces observations sur les différents modèles étrangers de "tutelle", que ce soit le "laboratoire libéral" anglais, le système décentralisé allemand, la tutelle forte espagnole ou faible italienne, on éprouve finalement un certain soulagement en regardant la situation française. Le système français semble efficace malgré certains dysfonctionnements. Nous nous sommes efforcés de l'analyser, en distinguant les trois rôles de l'État, propriétaire, régulateur et gardien du bien commun, leurs légitimités ainsi que leurs évolutions possibles.

3.1 L'ETAT PROPRIETAIRE

> "Tout bien, toute entreprise dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité."
>
> Préambule de la loi de nationalisation de 1946

Ce premier rôle de l'État est le plus critiqué. Il est vrai que l'État peut difficilement se comporter comme un actionnaire normal. L'actionnariat privé américain est dominé par une recherche de forts dividendes et de bons résultats trimestriels, l'actionnariat japonais mise sur le plus long terme. Qu'en est-il d'un actionnariat public ?

Ce dernier ne peut se caractériser par une simple recherche du profit. Un actionnaire public tient compte aussi d'autres impératifs qui peuvent être la sécurité nationale, la protection sociale, l'aménagement du territoire, les équilibres macro-économiques, la politique de l'emploi...

On peut prendre pour preuve de la complexité de ces motivations les difficultés qu'éprouve la DG IV de la Commission des Communautés Européennes pour déterminer si les aides qu'accorde un État à une société publique correspondent bien au comportement normal d'un actionnaire privé...

3.1.1 Les critiques

Quelles sont les principales critiques que l'on peut faire à l'État propriétaire? Elles peuvent être résumées par une déclaration d'un ancien dirigeant d'entreprise publique qui n'a pas hésité à nous dire que *"L'actionnaire public ne sait pas ce qu'il veut, il est fauché et il saborde la vie des entreprises"*. Ces trois critiques peuvent être développée de manière moins polémique :

3.1.1.1 Une absence de clarification des objectifs de l'État

Certains pensent que l'État impose parfois des objectifs qui ne sont pas compatibles, que les directions des entreprises publiques sont obligées de naviguer entre des contraintes qui ne sont pas toujours claires mais qui sont souvent contradictoires. D'autres considèrent au contraire que l'État ne sait pas imposer d'objectifs, qu'il n'est pas apte à jouer le rôle dévolu aux administrateurs au sein des conseils. Ils estiment qu'il n'est pas bon qu'un président d'entreprise publique n'ait pas à rendre compte. Ils s'indignent devant "l'ineptie" de conseils d'administration tripartites, réunissant des personnalités qualifiées (qui ne "sont là que pour encenser le président"), des représentants de l'État ("rarement présents") et des élus syndicaux (qui s'engagent souvent dans un débat syndicat/entreprise, "transformant le conseil en un Comité d'Entreprise"). Ces conseils d'administration leur paraissent vidés de sens.

En fait, comme nous l'avons vu lors du Contrat de Plan d'EDF, la tutelle apparaît éclatée dans l'espace et dans le temps, dans l'espace parce qu'elle est séparée physiquement en différentes personnes qui possèdent leurs objectifs propres, dans le temps parce que les engagements pris à l'instant t ne sont plus forcément respectés à l'instant t+1. A ce sujet, certains critiquent particulièrement la politique indiciaire de l'État, qui consiste, selon eux, "à penser qu'en plongeant le thermomètre dans la glace, c'est-à-dire en minimisant ou retardant les hausses tarifaires, on pourrait soigner la fièvre de l'inflation".

3.1.1.2 L'actionnaire public a d'autres nécessités financières

L'État est impécunieux. Il utilise les bénéfices de certaines sociétés publiques pour en renflouer d'autres. L'État est pris par d'autres nécessités. Il n'a plus les moyens d'assurer le développement des sociétés qui sont obligées de puiser dans leurs fonds propres.

On peut prendre pour exemple l'endettement d'EDF consécutif à la mise en place du programme électro-nucléaire. A l'époque, EDF fut obligé d'emprunter en dollar alors qu'elle ne possédait aucune recette en devises. Certains arguments furent avancés pour justifier cette politique, à savoir que le marché financier français était trop étroit et que les marchés étrangers offraient des ressources plus liquides et à plus bas coûts. Les véritables raisons étaient plutôt un besoin macro-économique d'équilibrer la balance des paiements : certains financiers ne manquaient pas d'appeler ironiquement EDF "Endettement de France".

3.1.1.3 L'actionnaire public modifie le style de vie des entreprises

L'État est par nature même politique et ses interventions dans la vie de l'entreprise publique peuvent avoir un effet déstabilisant. Selon certains, les horizons de l'homme politique et du chef d'entreprise sont différents : le chef d'entreprise raisonne à 5 ou 10 ans. Cet horizon est homogène avec le rythme des techniques et des produits industriels. Il est aussi homogène avec les perspectives de carrière des responsables industriels. Néanmoins, il ne correspond pas à

celui de l'homme politique qui raisonne soit à très long terme, s'il s'agit de ses convictions, soit à très court terme parce qu'il est sensible aux fluctuations de l'opinion ou parce qu'il est soumis à des échéances électorales prochaines.

Enfin, l'État peut aussi se montrer partisan dans la désignation des dirigeants des entreprises nationales. Même si cette désignation ne s'effectue pas pour des motivations politiques, le calendrier imposé pour la reconduction des mandats ne reste pas neutre pour la vie de l'entreprise, chaque dirigeant désirant présenter le meilleur bilan possible... Un dirigeant d'entreprise a déclaré, concernant la durée de son mandat de trois ans, que *"la première année, il apprenait; la deuxième, il travaillait et la troisième il se prostituait pour rester en place"*.

L'État se montre parfois piètre actionnaire, incapable d'exprimer ses objectifs, de contribuer aux augmentations de capital et parfois partisan. Pour modifier cette situation, deux options semblent possible : soit améliorer l'intervention de l'État-actionnaire en imposant une clarification de ses objectifs, soit diminuer l'intervention de l'État en engageant un processus de privatisation, partiel ou complet.

3.1.2 Le contrat de plan

Nous optons pour une utilisation accentuée de contrats de Plan avec l'instauration, pour pallier le problème de la tutelle éclatée, d'un *interlocuteur unique* qui serait garant du respect de ce contrat par l'État. Il ne s'agit pas d'imaginer qu'un service unique intérioriserait tous les différents objectifs que nous avons vus auparavant. Cela relèverait plutôt de l'utopie. Nous pensons que la démarche de négociation est une étape nécessaire, mais afin d'éviter qu'un signataire, pris par des contraintes immédiates ne revienne sur ses engagements alors que les autres s'efforcent de les respecter, nous estimons qu'il serait nécessaire d'avoir un arbitrage effectué par un service déterminé lorsque l'État veut revenir sur ce contrat.

Mais ne pourrait-on pas aller plus loin, ne pas ce contenter d'améliorer le rôle d'État-propriétaire, mais tout simplement le remettre en cause?

3.1.3 Privatisation ?

> "Privatising the utilities has been and will continue to be for the benefit of the customer as well as the tax and ratepayer. Where we have led, the world is watching closely. *Others will follow.*"
>
> Nicholas RIDLEY, Secretary of State for Trade and Industry
> Financial Times, 6 November 1989

Pourquoi ne pas privatiser EDF, GDF ou France Télécom ?

La question ne semble pas si iconoclaste lorsque l'on regarde la situation à l'étranger. Prenons, par exemple, la situation anglaise et les conséquences de la politique libérale de Mme Thatcher. Rappelons que de 1979 à 1993, la politique thatchérienne fut caractérisée par une

privatisation à "outrance", qui a touché non seulement les entreprises publiques du secteur concurrentiel (*BP*, *British Airways*,...) mais aussi des entreprises investies de mission de service public et exerçant parfois un monopole. Cette vague de privatisations avait comme but avoué de résoudre le problème du financement de ces entreprises, d'affaiblir le pouvoir syndical, d'améliorer la productivité et la qualité du service. Elle toucha entre autres des sociétés en situation de monopole du secteur de l'énergie et des télécommunications.

En Allemagne, on observe un système électrique caractérisé par une extrême diversité des acteurs : des compagnies relevant du droit public (participation supérieure à 95% de l'État fédéral, des régions ou des communes), des sociétés mixtes (moins de 75% de capitaux privés) ou des compagnies privées (plus de 75% de capitaux privés).

En Espagne, on retrouve aussi un système fondé sur un partage du marché entre des sociétés publiques et privées.

On constate ainsi que dans d'autres pays européens, l'État ne joue pas forcement le rôle de propriétaire. La situation particulière de la France tient plus à un héritage historique qu'à un besoin économique. La nationalisation d'EDF date des lendemains de la libération. Or la situation a évolué depuis 1946 : les systèmes planifiés se sont effondrés et les idées libérales prédominent.

Selon nous, un processus de privatisation partielle présenterait certains avantages. Pour l'État, il lui permettrait d'assurer le financement des entreprises publiques en faisant appel à des capitaux privés. Pour l'entreprise il lui accorderait une plus grande autonomie. Un processus de privatisation entraînerait une modification du statut de ces Établissements Publics qui ne possèdent pas réellement de capital. Une fois cette première étape engagée, deux cas sont envisageables :

- soit introduire des actions en bourse : l'actionnariat ne serait plus unique et l'entreprise pourrait utiliser l'intérêt de ces petits porteurs pour contrer des décisions "arbitraires" de l'administration. Le cours en bourse de ces sociétés pourrait constituer un indicateur sur la bonne ou mauvaise gestion de leurs dirigeants.

- soit ouvrir le capital à un actionnaire industriel afin de former des alliances par un système de participation croisée. On peut songer à l'exemple de l'association entre la régie publique Renault et le constructeur suédois *Volvo*. Dans des secteurs où les rendements d'échelle sont importants, ce type d'association devient obligatoire dans un contexte de compétition internationale. Cette question est cruciale pour une société comme France Télécom qui voit sa concurrente *British Telecom* s'implanter sur le marché américain en achetant 20% de MCI. Elle n'est pas encore d'actualité pour EDF mais pourrait le devenir à moyen terme : ne voit-on pas déjà des alliances se forger entre des électriciens européens, le belge Electrabel et l'espagnol *Iberdrola*, l'allemand *RWE* et l'espagnol *ENDESA*, etc... Le statut d'entreprise publique détenue à 100% par l'État constitue un handicap certain pour ce type de regroupement.

En conclusion, le rôle de l'État-propriétaire apparaît devoir faire l'objet d'une évolution dans le futur, marquée par une diminution de son domaine d'intervention. Néanmoins, ce retrait ne nous semble pas devoir être total. Selon nous, l'État se doit de rester l'actionnaire principal de

telles sociétés. Une solution optimale serait par exemple, qu'il contrôle "la moitié plus une" actions du capital. Une privatisation complète signifierait que la rente de ces monopoles reviendrait au secteur privé. Nous craignons, entre autres, qu'un retrait total de l'État-propriétaire entraîne de nombreuses difficultés pour l'État-régulateur.

3.2 L'ETAT REGULATEUR

3.2.1 Les fonctions

> "The regulation unit advises industry regulators on the complex issues of economics, law and accountancy and on the delicate mechanisms needed to balance the interests of shareholders, consumers and the community as a whole. In addition, it helps regulated industries to develop and shape strategies which accord with their new environment, though development of new systems and organisational structures."
>
> Sue Barrett, Regulation Unit, Price Waterhouse, 1989

3.2.1.1 Protéger les consommateurs

Dans tous les manuels des cabinets de conseil anglo-saxon qui ont aidé à la privatisation anglaise, on apprend qu'il est nécessaire d'instaurer en face des monopoles un régulateur qui fixe les prix. Et, effectivement, partout dans le monde les tarifs sont régulés, que les compagnies aient un statut public ou privé.

Le contrôle des prix regroupe différents domaines.

De manière schématique, on peut constater l'existence de deux types de contrôle : le *cost plus* et le *price cap*. Le premier, qui est employé aux États-Unis permet en principe à la société contrôlée de recouvrir ses coûts avec un certain "taux de retour" sur ses investissements. Cette méthode a tendance à encourager les investissements, même s'ils ne sont pas nécessaires.

Le second, qui est employé en Angleterre, permet de baser les tarifs sur l'indice des prix (RPI, *Retail Price Index*, en anglais). La contrainte sur les tarifs s'exprime, de manière simplifiée sous la forme "RPI - X" où le facteur X reflète les gains de productivité attendus. Un facteur Y est parfois ajouté pour des surcoûts, indépendants de la gestion, qui sont directement répercutés sur le prix final payé par le consommateur.

Une difficulté supplémentaire consiste à éviter les subventions croisées entre des marchés sensibles au prix et d'autres qui ont une moindre élasticité. Ainsi, le *price cap* doit être appliqué à certains domaines restreints et non pas à un prix moyen (comme par exemple les prix domestiques et les prix industriels...)

Les profits peuvent être augmentés dans un système de *price cap* par un accroissement de la productivité et une diminution des coûts. Ils peuvent malheureusement l'être aussi par une

diminution de la qualité de service : c'est pourquoi le contrôle de la qualité de service doit accompagner celui des tarifs. On peut aussi englober les aspects environnementaux dans ces contrôles.

3.2.1.2 Promouvoir la concurrence

Ce rôle de l'État n'existe pas en France car on se trouve en présence de monopoles nationaux. Néanmoins, sous la pression bruxelloise, une plus grande ouverture à la concurrence semble se profiler, ne serait ce que par la remise en cause des monopoles d'import-export. Or l'État-régulateur a un rôle important à jouer dans cette phase de transition.

Ainsi, si l'on reprend l'exemple anglais, on constate que l'État devra peut-être restructurer l'industrie de ces secteurs et empêcher des intégrations de type verticales ou horizontales dans ces marchés. Il devra prendre les mesures nécessaires pour empêcher les abus de position dominante, contrôler l'entrée dans les marchés au moyen de licences, abolir les barrières d'entrée et s'assurer du bon fonctionnement de la concurrence. On peut constater que le processus d'introduction de la concurrence en Angleterre s'est accompagné d'un accroissement important des effectifs des agences en charge du contrôle. Quelle peut-être la taille "optimale" du contrôleur?

3.2.2 "La fourmi et l'éléphant"

Une image, celle de "la fourmi et de l'éléphant", permet de mieux comprendre les difficultés du régulateur. Les entreprises contrôlées sont généralement surdimensionnée par rapport à leur contrôleur. Ce dernier doit savoir se positionner par rapport à ces "pachydermes". Tel une fourmi, il ne verra que la patte de l'éléphant s'il est trop près : il lui faut savoir reculer pour avoir une vision d'ensemble.

Le régulateur se trouve dans la même situation. Il lui est impossible de tout contrôler dans une entreprise. Il lui sera nécessaire de limiter son domaine d'intervention à quelques aspects particuliers, de prendre du recul.

Le problème des systèmes d'information est ainsi très important. Une entreprise contrôlée a deux possibilités : soit pratiquer de la rétention d'information, soit au contraire submerger le régulateur d'informations, souvent inutiles, afin qu'il ne puisse pas effectuer un contrôle efficace. Le régulateur doit trouver un moyen terme.

Le système français fonctionne car, de l'avis même des contrôlés, les personnes en charge de la tutelle sont *compétentes* : après un court délai d'apprentissage, les membres de l'administration française sont capables, selon eux, de poser les bonnes questions et d'obtenir une masse d'information suffisante. De plus, il existe une sorte de complicité intellectuelle entre les cadres des entreprises et les contrôleurs ; ils ont une formation commune, des habitudes et des raisonnements identiques qui facilitent le dialogue. Cela est dû au système de formation des haut-fonctionnaires, des Grandes Ecoles et des Corps, particuliers à la France.

Enfin, les monopoles publics se sentent investis d'une mission de service public. Ces compagnies ne recherchent pas à tout prix le profit maximal, si bien qu'elles ne "cherchent pas à cacher les informations". Il n'en serait peut-être pas de même avec des compagnies privées...

3.2.3 Un régulateur indépendant ?

> "I am required by Section 39 of the Gas Act 1986 to make you a report on my activities and the activities of the Monopolies and Mergers Commission so far as relating to references made by me in each calendar year.
>
> This is my seventh report and covers the period...
>
> *I did not receive any general direction* from you under the provisions of the Gas Act 1986, section 34(3)."
>
> James McKINNON, Director of OFGAS
>
> Report of the Director General of Gas Supply to the Secretary of State for Trade and Industry, February 1993

Quelle forme devrait revêtir un éventuel régulateur ? Doit-il rester un service ministériel ou prendre la forme d'une agence indépendante? Les exemples de ce type d'agences existent à l'étranger : l'Angleterre avec l'*OFGAS*, l'*OFTEL*, l'*OFFER*, l'Allemagne avec le *BKA*.

La question de leur indépendance peut être posée. L'exemple de la crise charbonnière en Angleterre nous montre les limites de l'autonomie de ces offices. Elle nous fait apparaître le problème du *manque de coordination* . Le formalisme anglo-saxon est très séduisant du point de vue intellectuel, mais il ne précise pas de quelle manière l'arbitrage final entre régulateur et ministère doit être effectué, comme on a pu le voir lors de la crise charbonnière.

Le *BKA* semble plus indépendant. Cela peut être dû, d'une part, au fait que l'Allemagne possède une structure fédérale (et est donc plus habituée à un partage du pouvoir entre le gouvernement, les Länder et les communes) et, d'autre part, au fait que le *BKA* possède une certaine légitimité auprès de l'opinion publique.

Ces conditions ne nous semblent pas réunies en France. Il nous semble difficile, pour une autorité indépendante française d'avoir une légitimité suffisante pour s'opposer aux décisions gouvernementales. Nous avons en souvenir le contre-exemple de la Haute Autorité de l'Audiovisuel, même si certaines tentatives d'instauration d'organismes indépendants existent, comme par exemple la Banque Centrale.

Le modèle américain, où la régulation par le droit joue un rôle beaucoup plus important qu'en France, est souvent évoqué par ceux qui demandent l'instauration d'un cadre juridique plus étoffé . Mais il nous semble un peu simpliste d'opposer d'un côté la bonne régulation par le droit et de l'autre la mauvaise régulation par l'État, nécessairement inefficiente. On peut observer que l'usage du droit a conduit à une hypertrophie de la sphère juridique outre-atlantique, où les lawyers sont omni-présents.

En conclusion, il nous semble que l'État doit conserver son rôle de régulateur car il est le seul, pour l'instant, à posséder la légitimité suffisante pour l'exercer.

3.3 L'ÉTAT GARDIEN DU BIEN COMMUN

"Le moins mauvais gouvernement est celui qui se montre le moins, que l'on sent le moins et que l'on paye le moins cher."

Alfred de Vigny, *Journal d'un poète*

3.3.1 La confusion des rôles

La confusion des rôles que nous avons dénoncée plus haut se retrouve dans les diverses missions (stratège, aménageur du territoire et responsable de la politique sociale) qu'assure l'État-gardien du bien commun.

Lorsqu'il demande aux entreprises publiques de ne pas licencier pour freiner l'augmentation du chômage par exemple, il met en balance son rôle social avec celui de stratège responsable de l'évolution économique de l'entreprise en arguant du fait qu'il est actionnaire.

Autre exemple emprunté à la sidérurgie, lorsque l'État décide d'adopter des dispositifs CGPS (Convention Générale de Protection Sociale) pour faire partir à la retraite dès 50 ans des ouvriers et dès 55 ans des cadres, afin d'éviter des troubles d'ordre public lors de la fermeture de sites industriels, il utilise des outils sociaux pour exercer sa fonction d'aménageur du territoire.

Dans la gestion de l'entreprise publique, le partage des rôles entre l'État et l'entreprise fait l'objet d'un large consensus. Si cette dernière se voir reconnaître son autonomie de gestion et sa capacité à mettre en œuvre ses éléments structurels (acquisitions, plans sociaux, ...), il revient en revanche au gouvernement de fixer les objectifs publics et d'orienter la stratégie de l'entreprise. L'État se doit de vérifier la pertinence des investissements et de valoriser les réalisations économiques à long terme. Plus globalement, garant du service public, il se doit de veiller aux grands équilibres macro-économiques de la nation en assumant les rôles de réglementeur et d'aménageur du territoire.

Dans un article intitulé "L'État a une place dans le concert industriel", publié dans *Le Monde* le 2 mars dernier, Serge Tchuruk, PDG du groupe TOTAL concluait : " A cette juste place de contre-pouvoir et de contre-poids face à un monde économique dont il faut se réjouir qu'il devienne de plus en plus libéral, la politique industrielle de l'État est acceptable par les industriels, supportable pour les contribuables, rassurante pour les citoyens. Elle redonne un sens à l'action de grands commis de l'État non plus au service d'une administration tentant à coup de subventions de retarder la disparition de canards boiteux, mais au cœur d'une politique globale soutenant la stratégie des grands industriels sans brider leur liberté d'entreprendre."

Avec l'ouverture des économies, l'État a vu s'ajouter à ses missions traditionnelles d'indépendance, de sécurité et de justice celles d'éducation, de protection sociale et d'emploi. Cependant, nous l'avons vu plus haut, l'État-actionnaire cède souvent le pas à l'État-gouvernant. Et l'État-gouvernant n'en est pas pour autant l'État-stratège. Bien souvent, il intervient pour des motifs socio-économiques ponctuels, quand ils ne sont pas électoraux, alors qu'il devrait se comporter dans la définition du moyen et long terme de façon au moins aussi performante qu'un actionnaire privé.

3.3.2 Les différents pays

De tous les pays que nous avons étudiés, seules la France et l'Espagne semblent efficaces dans la mise en œuvre de leurs orientations stratégiques.

Le Royaume-Uni, partisan farouche du libre-jeu des forces du marché se trouve bien démuni lorsque la concurrence entre les différentes sources d'énergie ne parvient pas à s'arbitrer ou que cet arbitrage a des conséquences sociales trop pénalisantes. La crise du charbon a cependant remué les esprits et faisait commencer à Peter Norman le 5 avril dernier un article de sa rubrique *Economics Notebook* du *Financial Times* intitulé "UK industrial policy set to enter a new era" de la façon suivante : "Now that the UK government has extricated itself from the coal débâcle, we can expect the Department of Trade and Industry to start playing a more prominent part in the economic life of the country."

L'Allemagne, qui se défend de faire de la politique industrielle, n'en mène pas moins pour autant une réflexion importante face aux problèmes auxquels elle se trouve confrontée. Mais elle se heurte à la résistance des individus, opinion publique ou intérêts privés contrôlant les entreprises.

L'Italie émet des vœux pieux de comblement de son retard mais pour atteindre ses objectifs, elle mise sur le développement du secteur privé, et mettant la priorité sur son indépendance énergétique, prend le risque de perdre tout moyen d'action pour garantir la sécurité de l'approvisionnement.

3.3.3 Une question de spectre ?

On peut finalement ramener l'origine des dysfonctionnements des relations État-entreprises à une inadéquation des spectres de fréquence. Celui de l'État est résonnant dans le court terme et dans le long terme, tandis que celui de l'entreprise l'est dans le moyen terme. Or intuitivement, le modèle optimal de séparation des rôles dans la conduite d'entreprises intervenant dans des secteurs faiblement soumis à la conjoncture économique parce que bénéficiant de la captivité de leurs clients est :

- la gestion quotidienne et à moyen terme par les dirigeant d'entreprises,
- les orientations stratégiques à long terme par l'État.

Ce qu'il s'agit donc de limiter à tout prix, c'est l'intervention de l'État dans la gestion quotidienne de l'entreprise, c'est-à-dire principalement l'action du FDES et de la DGCC. En outre la substitution de l'État par le libre-jeu des forces du marché telle qu'on peut l'observer au Royaume-Uni nous semble très mauvaise parce qu'elle favorise précisément l'intérêt immédiat sur les réalisations à long terme.

CONCLUSION

"Vous verrons-nous toujours trembler sous sa tutelle ?"

Racine, *Britannicus*, II, 2

Les plus grands noms ont signé des rapports sur la gestion du secteur public, ceux de MM. Nora, Lemerle, Vedel et de la Genière, respectivement en 1967, 1975, 1976 et 1977, en particulier. Malgré un environnement économique changeant, on peut lire dans ces quatre rapports des propositions identiques.

Le rapport Nora insiste sur la vocation essentielle des entreprises publiques : " satisfaire leur marché au moindre coût pour elles et pour la collectivité " et propose, pour atteindre cet objectif, de :

- ne pas surcharger indûment les entreprises publiques,
- assurer la transparence des coûts,
- réduire la part des entreprises publiques dans l'appel au marché financier,
- élaborer des contrats de programme pour apprécier les résultats des entreprises supportant de fortes contraintes d'intérêt général.

Le rapport Lemerle conclut : " Des plans d'entreprise, réellement subordonnés au plan national, des comptes clairs, des imputations exactes, une recherche obstinée de la rentabilité, ces nécessités plus pressantes que jamais imposeraient une répartition sans équivoque des responsabilités, des droits et des devoirs entre les dirigeants, l'État tuteur et l'État régulateur. "

Le rapport Vedel rappelle entre autres l'intérêt des propositions du rapport Nora, s'étonne de leur non-application et en analyse les causes possibles.

On peut enfin lire dans le rapport de la Genière :

- la politique tarifaire doit cesser d'être un accessoire, d'ailleurs illusoire à la longue, de la lutte contre l'inflation,
- l'accès à l'emprunt est un mode de financement déséquilibrant pour la nation et pour l'entreprise,
- nous proposons la généralisation des contrats de programme.

Nous aurions pu joindre nos noms à ces signatures prestigieuses en nous contentant de répéter une fois de plus leurs propositions tout en justifiant la nécessité de leur application par quelques exemples choisis glanés au cours de nos rencontres avec les dirigeants d'entreprises publiques.

Il nous a semblé, au contraire, que depuis la parution de ces rapports un certain nombre de changements étaient intervenus et que l'on pouvait se reposer la question des relations État-entreprises d'une façon nouvelle.

D'une part, au fil du temps, un certain nombre des propositions ont quand même fini par être adoptées. Des contrats de programme ont été signés entre l'État et EDF, GDF, la SNCF, AIR FRANCE, CHARBONNAGES DE FRANCE, FRANCE TELECOM, ... et nous avons mesuré et décrit les avantages de ces contrats.

Ensuite, les économies n'étaient pas aussi dégradées et en particulier les finances publiques n'accusaient pas les déficits qu'on leur connait aujourd'hui.

Enfin l'État centralisateur, planificateur, ne faisait pas l'objet des suspicions que l'on a vu surgir au début des années 80 — citons, à titre d'exemple, la déclaration gouvernementale du Chancelier Helmut Kohl devant le Bundestag le 4 mai 1983 : "l'organisation de l'économie offre des perspectives d'autant plus favorables que l'État fait preuve de réserves dans ses interventions. Nous ne voulons pas plus d'État mais moins d'État." — suspicions qui se sont concrétisées par la chute des régimes politiques des pays de l'Est qui appuyaient leur pouvoir sur des systèmes d'économies planifiées.

La dernière campagne électorale s'est largement faite l'écho des aspirations des uns et des réticences des autres à un important dégagement de l'État du secteur industriel et de leurs argumentations respectives. Si le cas des entreprises du secteur concurrentiel nous a semblé résolu, celui des des entreprises en situation de monopole, EDF, GDF, et France Telecom, parce qu'il est plus délicat, nous est apparu digne d'intérêt.

Puisque c'est la légitimité même de l'action de l'État qui est remise en cause, après avoir distingué trois fonctions dans l'exercice de sa tutelle nous avons tenté d'examiner pour chacune d'elle les conséquences du maintien ou du désengagement des pouvoirs publics.

Pour ce qui est de la propriété, l'État se révèle un piètre actionnaire parce qu'il cède trop souvent le pas à l'État-gouvernant. L'introduction d'un garde-fou en la personne d'actionnaires minoritaires, en particulier d'un partenaire étranger, pourrait, en France, remédier à ces dérives.

Pour ce qui est de la régulation, l'introduction d'une concurrence absolue dans les secteurs qui nous intéressent ne nous semble pas réaliste. La régulation de monopoles ou de duopoles par des agences indépendantes telle qu'elle est effectuée au Royaume-Uni apparaît totalement inefficace. La régulation par les collectivités locales nous paraît moyennement efficace et la régulation centralisée par un ministère technique ressort comme étant la plus efficace.

Enfin, pour ce qui est des orientations stratégiques, d'une part, le chemin qui mène de la conception à la mise en œuvre se parsème d'obstacles quand l'État perd la propriété du capital des entreprises, d'autre part, son souci, dans l'exercice de la tutelle, devrait être uniquement celui du long terme, à l'exclusion des ingérences de court terme.

Liste des personnes rencontrées

France

Ministère de l'Industrie

Olivier APPERT, Directeur des Hydrocarbures

Antoine BLANC, Ministère de l'Industrie, Service des Matières Premières et du Sous-Sol

Dominique MAILLARD, Directeur du Gaz, de l'Électricité et du Charbon

Ministère des Télécommunications

Pierre-François COUTURE, Direction du Service Public

Françoise LAFORGE, Directeur de Cabinet du Directeur de la Règlementation Générale

Ministère de l'Economie et des Finances

Stéphane-Paul FRYDMAN, Direction du Trésor

M. GAUGIRAN, Direction Générale de la Consommation, de la Concurrence et de la Répression des Fraudes

Denis MAUGARS, Direction du Budget

Électricité de France

Claude DESTIVAL, Directeur Général

Emmanuel HAU, Directeur Financier

Denis HAAG

P. LEDERER

Gaz de France

Jacques MAIRE, Directeur Général

France Télécom

Marc FOSSIER, Directeur de Cabinet du Président Directeur Général de France Télécom

Autres sociétés

Jean-Martin FOLZ, Directeur Général de Béghin-Say

Jean-Yves GILET, Directeur de la Planification et de la Stratégie, Usinor-Sacilor

Gérard RENON, Président-Directeur-Général de la SNECMA

François WANECQ, Directeur de la Branche Céramiques Industrielles, Saint Gobain

Royaume-Uni

Edward BLADES, Department of Trade and Industry, the Department for Enterprise, Competition Policy Division

Mr CABORN, Member of Parliament, President of the Select Commitee on Energy

Eda FABRO FUAD, Service Économique et Commercial, Ambassade de France

John DORKEN, Deputy Director General, OFGAS

M. GRANVAL, Service Économique et Commercial, Ambassade de France

Peter HASLAM, Government and Parliamentary Relations Manager, Nuclear Electric

Dr Donald MASON, Private Network Licensing and International, OFTEL

Jim MITCHELL, Department of Trade and Industry, the Department for Enterprise, Electricity Division

Clive MYERS, Marketing & Supplies Director, London Electricity plc

S. A. ROBSON, HM Treasury, Public Enterprises Group

Brian SEABOURNE, public Affairs Manager, Powergen

Peter STRICKLAND, International Regulation and New Business Development Manager, British Telecom, Department of Government Relations

Allemagne

Michel BELLEC, Geschäftsführer, Gaz de France Deutschland GmbH

Mathias CASPARI, Bayernwerk AG

Christian DOBLER, Bundeskartellamt, 8. Beschlußabteilung

Isabel FEZER, Bundesministerium für Post und Telekom

Helmut FUSS, Regierungsdirektor, Bundesministerium für Wirtschaft,

Fritz GAUTIER, Stellvertretender, Hauptgeschäftsführer, Verband Kommunaler Unternehmen

Mme HAUFE, Poste d'Expansion Économique, Cologne

Wolf-R. HEINEMANN, Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke – VDEW – e. V.

Wolfgang HELLER, Assessor, Abteilung Energiepolitik, Bundesverband der Deutschen Industrie e. V., Köln

Franz SÉCULA, Service Économique et Commercial, Ambassade de France

Bernd-Michael ZINOW, Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke – VDEW – e. V.

Espagne

Dominique LE MASSON, Attaché commercial, Services économiques, Ambassade de France

Antonio LLOBET, Vicepresidente de la Asociación Española de Usuarios de Telecomunicaciones

Joaquín OSA BUENDÍA, Subdirector General de Redes y Sistemas de Telecomunicación, Dirrección General de Telecomunicaciones, Ministerio de Obras Públicas y Transportes

Gonsalo RAMOS PUIG, Subdirector General de Petroleo, Petroquimica y Gas, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo

Francisco URIA RODRIGUEZ, Area de Planificacion, regulacion e inversiones, Iberdrola

Enrique VICENT PASTOR, Subdirector General de Conservacion y Gestion Economica de la Energia, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo

Italie

Dottore Dario CHELLO, Segretaria Tecnica della Direzione Generale, Ministero dell'Industria

Dottore Giulio CICOLETTI, Segretaria Tecnica della Direzione Generale, Ministero dell'Industria

Ingegniere ROSSI, ENEL, Direction technique, Sous-direction de la distribution

Dottore Giovanni GRECO, ENEL, Sous-direction des relations avec les autres producteurs

ANNEXE I

CONTRAT DE PLAN

ENTRE

L'ETAT ET ELECTRICITE DE FRANCE

1993 - 1996

JANVIER 1993

CONTRAT DE PLAN ENTRE L'ETAT ET ELECTRICITE DE FRANCE

1993 - 1996

A. PREAMBULE

B. CONTRAT

- Article 1 Objectifs financiers
- Article 2 Tarifs
- Article 3 Rémunération du capital
- Article 4 Production nucléaire
- Article 5 Qualité de service et réseaux
- Article 6 Environnement
- Article 7 International
- Article 8 Politique commerciale et développement
- Article 9 Politique de recherche et de développement
- Article 10 Politique sociale
- Article 11 Participation aux politiques économiques et sociales
- Article 12 Compte-rendu d'exécution du contrat
- Article 13 Révision des objectifs et renégociation

ANNEXES

1. Programme d'actions pour la réduction des émissions atmosphériques des moyens thermiques classiques de production d'électricité
2. Indicateurs de suivi

A/ PREAMBULE

Le contrat 1989 - 1992 a été l'occasion d'un réel progrès vers un cadre clair de relations entre l'Etat et Electricité de France, source de meilleures performances.

L'Entreprise s'est engagée sur des performances significatives et elle a pu disposer en retour de l'espace d'autonomie et d'une garantie sur certains moyens, nécessaires à la mise en oeuvre efficace d'une stratégie. Elle a atteint les objectifs sur lesquels elle s'était engagée et les Pouvoirs Publics ont respecté les règles prévues par le contrat.

L'Etat et l'Entreprise marquent aujourd'hui, dans ce nouveau contrat, leur détermination à poursuivre dans la voie **de relations modernes entre Etat et Entreprise Publique**.

Ce préambule marque les grandes orientations dans lesquelles l'Entreprise inscrit son action. Les articles précisent les objectifs et moyens à quatre ans.

*

* *

Entreprise de Service Public, E.D.F. doit et veut répondre aux attentes de ses clients et de la collectivité, attentes qui évoluent.

L'Entreprise veut **améliorer ses performances au service du client.**

Elle agit dans le cadre de tarifs garantissant la péréquation géographique et l'égalité de traitement, évitant toute subvention croisée entre catégories de clients. **Le respect de la vérité des coûts** doit se traduire par la promotion de tarifs épousant leur évolution et par une modulation accrue des évolutions tarifaires pour résorber les décalages existants à l'heure actuelle par rapport à la structure tarifaire objectif.

L'Entreprise recherche la plus grande efficacité, qui doit se traduire pour le consommateur dans la durée. A cette fin, l'Entreprise a comme objectif de réaliser simultanément **une baisse régulière des tarifs et un désendettement important et continu.** Ce désendettement doit permettre d'atteindre un très faible niveau de dette à l'horizon 2005, au moment où le début du renouvellement du parc nucléaire induira une montée des investissements.

L'Entreprise veut maintenir pour la production électrique la compétitivité aujourd'hui acquise par rapport aux autres électriciens. La **sûreté des installations de production nucléaire** est une priorité absolue. Elle entend renforcer la maîtrise des coûts du nucléaire. Elle doit aussi préparer les **moyens de production du futur** (nucléaire, charbon propre, ...) afin d'améliorer encore sûreté et respect de l'environnement tout en conservant la maîtrise des coûts.

L'Entreprise veut poursuivre son action **d'amélioration de la qualité** avec comme objectif de faire en sorte que les niveaux de qualité offerts aux clients français rejoignent, au milieu de la prochaine décennie, les meilleurs niveaux atteints aujourd'hui dans les pays européens comparables à la France sur le plan de la desserte électrique.

Electricité de France développe une démarche **d'engagement** auprès de ses clients et d'indemnisation en cas de défauts.

Elle oriente son action commerciale vers le **développement des applications performantes** de l'électricité par la promotion de produits de qualité tout en accentuant ses efforts en faveur des **économies d'électricité** et de la promotion des énergies renouvelables, notamment dans les DOM.

Electricité de France entend développer de **nouveaux services,** quand ils répondent aux attentes des clients ou des collectivités locales. Ces activités sont gérées de façon transparente et sans subvention en provenance de l'activité principale. Elles contribuent au développement local et à la création d'emplois. La priorité sera donnée aux activités liées à la propreté et à l'environnement.

L'Entreprise entend augmenter sensiblement ses efforts en matière **d'environnement.** Pour que ses efforts soient le plus efficacement affectés, elle le fait dans une démarche de concertation étroite avec les élus et les habitants concernés, et de partenariat avec les collectivités locales. Les priorités dans ce domaine seront l'enfouissement des lignes et la limitation de la pollution aérienne des centrales thermiques classiques.

*

* *

Aujourd'hui certains domaines de l'activité électrique s'ouvrent à l'**internationalisation**, en particulier dans la production, et l'excellence technique de demain se joue de plus en plus dans des projets internationaux.

Pour être un **atout de la France dans le jeu industriel international et dans la construction européenne,** Electricité de France s'engagera résolument hors des frontières nationales. C'est aussi une condition pour qu'elle reste une entreprise électrique leader au niveau mondial, et pour qu'elle maîtrise les techniques de demain. Elle veut le faire en recherchant des coopérations avec d'autres électriciens et en restant active en matière d'exportations.

*

* *

La réussite d'une entreprise, c'est la **réussite des hommes** qui la composent. Ceci se situe dans un contexte exigeant : Electricite de France doit répondre au défi que posent la réduction et la réorientation des emplois, du fait des actions de productivité qu'elle doit nécessairement mener pour garantir sa compétitivité dans un contexte de croissance ralentie.

L'Entreprise le fera, en assurant la garantie de l'emploi, par la préparation des évolutions professionnelles et géographiques nécessaires. Elle doit assurer à son personnel un présent et un avenir de qualité. C'est une condition de la compétence et de la motivation des agents, condition des performances d'une entreprise. Cela correspond aussi à une valeur et à l'objectif d'une entreprise moderne : le respect des hommes. Le personnel sera associé aux performances de l'Entreprise, directement par des formules d'intéressement, mais aussi par les perspectives motivantes de développement qu'ouvrent ces performances.

Elle apportera sa contribution aux politiques économiques et sociales, la lutte contre l'exclusion par exemple. Fondamentalement, à travers sa compétitivité en France et à l'exportation, l'Entreprise joue un **rôle positif fort en matière de création d'emplois** par l'activité économique qu'elle favorise, les implantations industrielles en France qu'elle permet, le soutien qu'elle apporte au développement local.

B/ LE CONTRAT

Le présent contrat porte sur une période de quatre ans allant du 1er Janvier 1993 au 31 Décembre 1996. Les engagements sont pris ici sous des hypothèses de référence larges. Seul un environnement économique particulièrement favorable ou défavorable, ou un événement important non imputable à l'Entreprise, pourraient conduire à une révision des engagements, selon les procédures définies à l'article 13.

Article 1 - Objectifs financiers

L'endettement d'EDF à fin 1996 sera inférieur de 40 MdF à celui de fin 1992. Cet endettement s'entend :

- après opérations d'échanges de dettes (swaps) ;
- après correction de l'impact des aléas climatiques ;
- pour une trajectoire tarifaire conforme à la référence, visée à l'article 2.

Cet objectif est cohérent avec un résultat annuel significativement positif qui contribuera à la résorption du report à nouveau négatif de l'Entreprise.

Cet objectif prend en compte un apport en fonds propres aux trois holdings SDS, CHARTH et EDF INTERNATIONAL de 3,2 MdF sur la période 1993-1996. EDF veillera à cet égard à ce que le développement d'activités complémentaires ne soit pas un élément de nature à remettre en cause l'objectif de désendettement. Dans cette perspective, l'augmentation de l'endettement de ces holdings, calculée par intégration proportionnelle, n'excèdera pas 7,5 MdF sur la période.

Article 2 - Tarifs

L'Entreprise et les Pouvoirs Publics se fixent comme engagement une diminution annuelle moyenne des tarifs de 1,25 % en termes réels.

Cet engagement est complété par celui de résorber sur la durée du présent contrat un tiers des décalages existants entre les tarifs actuels et la structure tarifaire objectif qui reflète celle des véritables coûts supportés par l'Entreprise. A cette fin, il est entendu qu'il sera appliqué chaque année la modulation correspondante entre les diminutions en termes réels respectives de chaque tarif.

L'ampleur exacte de ces modulations sera déterminée après concertation entre les Pouvoirs Publics et l'Entreprise, au vu d'un état annuel établi par l'Entreprise faisant le point du rattrapage des décalages existants.

Les tarifs sont révisés au 15 Février de chacune des années de la période du contrat, en appliquant le mécanisme de baisse prévu ci-dessus à l'évolution prévisionnelle des prix de l'année en cours, corrigée de l'écart entre l'inflation prévisionnelle de l'année précédente et l'inflation réellement constatée.

Article 3 - Rémunération du capital

La rémunération de l'Etat se compose, d'une part de la rémunération des dotations en capital, avec un taux d'intérêt de 5 %, et d'autre part d'une rémunération complémentaire déterminée en fonction du résultat de l'Entreprise.

La rémunération complémentaire pourra faire l'objet à la fin de chaque année de versements d'acomptes déterminés sur la base des résultats de comptes probables de l'Entreprise, la régularisation s'opérant le 30 Avril de l'année suivante après la clôture des comptes de l'exercice.

Article 4 - Production nucléaire

La sûreté des moyens de production nucléaire restera exemplaire et constituera une priorité absolue pour l'Entreprise.

La maîtrise des coûts de production nucléaire, qui jusqu'à présent a été un facteur décisif de la compétitivité des tarifs français de l'électricité, représente pour EDF un enjeu considérable pour la prochaine période. Elle passe par une meilleure valorisation du parc existant et, en particulier, un accroissement sensible de la disponibilité des équipements.

La mise en service, sans retard, au moment où ils sont nécessaires, de nouveaux équipements de production est un facteur important du maintien de cette maîtrise des coûts. L'Etat et EDF mettront en oeuvre une concertation renforcée avec les partenaires concernés et s'attacheront à favoriser la mise en service dans les délais, des équipements dont l'engagement aura été décidé.

Enfin, l'Entreprise travaillera en liaison avec les constructeurs et d'autres électriciens européens au développement des moyens de production nucléaire du futur, en se fixant comme objectif d'en améliorer encore la sûreté en en maintenant la compétitivité.

Compte tenu des enjeux futurs concernant le recyclage des combustibles nucléaires et la sécurité à long terme d'alimentation en combustibles, l'Entreprise recherchera la poursuite de l'évaluation de la filière à neutrons rapides, notamment grâce au retour d'expérience fourni par l'exploitation de CREYS-MALVILLE.

Article 5 - Qualité de service et réseaux

En matière de qualité du produit, Electricité de France mènera à son terme le programme d'amélioration de la qualité du produit pour les clients les moins bien alimentés, lancé en 1989.

Elle s'engage, en outre, à améliorer la qualité du produit pour l'ensemble de la clientèle, en prenant en compte les besoins de ses clients dans leur diversité et en ciblant les priorités sur les plus sensibles, en particulier les entreprises, pour lesquels cet effort s'inscrira dans le cadre de la mise en place du nouveau contrat Emeraude ayant fait l'objet d'un accord cadre signé le 5 Février 1992 entre EDF, le CNPF et la CGPME. Après son expérimentation et sauf résultats jugés insatisfaisants par les parties concernées, il sera généralisé à partir de 1994.

Les objectifs de qualité de fourniture à l'horizon 1996 seront mesurés par l'évolution des temps moyens de coupure par client (corrigés des aléas climatiques exceptionnels) qui devront baisser pour tous les types de clientèles d'environ 20 % par rapport à 1992. L'entreprise rendra compte également de l'évolution des nombres annuels moyens de coupures brèves subies par les clients et de la résistance des réseaux aux aléas climatiques.

Cet effort important sur la qualité de service nécessitera un accroissement régulier du volume des investissements consacrés aux réseaux d'alimentation de la clientèle ; une enveloppe pluriannuelle de 44 MdF 92 sur la durée du contrat sera réservée aux dépenses d'investissement consacrées aux réseaux Haute Tension et aux postes-sources ainsi qu'à des actions de renouvellement et d'amélioration de la qualité sur les réseaux Moyenne et Basse Tension, hors effet du protocole sur l'insertion des réseaux (voir Article 6).

L'Entreprise fournira aux Pouvoirs Publics les éléments permettant d'apprécier l'efficacité des actions et les progrès réalisés dans les différents domaines de la qualité du produit.

En matière de qualité des services, l'Entreprise expérimentera, pendant la période du contrat, une procédure d'indemnisation de la clientèle en cas de services non rendus ou mal rendus. Elle améliorera sa qualité en menant des actions notamment en matière de conseil tarifaire, d'accueil des clients professionnels, de délais de rendez-vous ...

Sur l'ensemble de ses prestations, l'Entreprise mettra en place un système de mesure décentralisée de la qualité, s'appuyant sur des enquêtes de satisfaction auprès de ses clients et sur des indicateurs physiques. L'évolution des principaux indicateurs sera présentée régulièrement aux Pouvoirs Publics.

Article 6 - Environnement

L'Entreprise mènera une politique active en matière d'environnement. A cet égard, le recours important au nucléaire pour la production d'électricité contribue de manière significative aux bonnes performances françaises en matière d'émissions de gaz à effet de serre.

Pour améliorer l'insertion de ses ouvrages dans l'environnement, elle augmentera significativement ses efforts dans ce domaine, en particulier sur les axes suivants :

- **Lignes et postes du réseau électrique**

  L'Entreprise mettra en oeuvre la politique définie par le protocole signé le 25 Août 1992 entre les Pouvoirs Publics et EDF sur l'insertion des réseaux électriques dans l'environnement. Ceci se traduit par un surcoût spécifique de 4,5 MdF sur la durée du contrat, venant s'ajouter aux autres dépenses faites pour l'environnement.

  De son côté, l'Etat mettra en oeuvre les dispositions réglementaires, notamment en formalisant la concertation la plus large et la plus en amont possible, pour faciliter l'élaboration des tracés et les implantations d'ouvrages de réseau.

- **Parc de production thermique classique**

  L'Entreprise mettra en oeuvre la politique définie en concertation avec les Pouvoirs Publics sur la dépollution du parc thermique classique.

  Le programme correspondant (décrit en annexe 1) doit permettre de limiter le volume d'émission de SO_2 à 220 kt/an et de NOx à 120 kt/an à l'horizon 2000, en utilisation moyenne du parc, ce qui représente des niveaux inférieurs d'environ 50 % pour le SO_2 et 25 % pour le NOx aux niveaux qui résulteraient de l'application des taux de réduction fixés à la France pour 1998 par la directive européenne du 24 Novembre 1988. Le volume des investissements nécessaires pour ce programme sera de 3 MdF 92 sur la durée du contrat.

  Ces deux programmes correspondent à un progrès significatif et à une exigence raisonnable. S'il est demandé à l'entreprise d'aller au-delà de ces programmes ou des obligations découlant d'une évolution de la réglementation européenne, les surcoûts associés aux investissements et/ou en dépenses d'exploitation ou de combustibles seront compensés.

- **Dans le domaine hydraulique**, l'Entreprise poursuivra ses efforts pour une meilleure gestion de l'eau, selon l'accord-cadre signé en mai 1990 avec les Pouvoirs Publics.

Enfin, l'Entreprise s'engage à promouvoir les techniques et les usages où l'électricité apporte une solution performante à une amélioration de l'environnement.

Article 7 - International

La France a besoin de ses meilleurs atouts, dans le domaine de l'électricité comme dans tous les autres, pour jouer le rôle qui lui revient dans le jeu industriel international et la construction européenne. Dans cette perspective, et avec le souci d'enrichir sa maîtrise technologique dans les différentes filières de la production électrique, EDF aura pour son action internationale les deux priorités suivantes : l'Europe et les opérations dans le domaine de la production. EDF ne consacrera pas plus de 10 % de l'enveloppe définie à l'article 1 à des opérations internationales sortant du cadre de ces priorités.

Au-delà, EDF continuera à valoriser son savoir-faire, soit par des opérations de conseil et de ventes de services, soit par quelques interventions directes. Elle le fera avec un souci de sélectivité, en cohérence avec les orientations des Pouvoirs Publics français, notamment à l'égard des pays en voie de développement ou à fort potentiel.

La rentabilité dans la durée de ces opérations est une condition nécessaire, de même que l'autonomie de leur financement sans subvention en provenance de l'activité principale. Dans le souci de transparence et d'efficacité, les participations seront rassemblées au sein d'un même holding (EDF INTERNATIONAL).

L'effort global consacré par EDF à l'international sur la période 1993-1996 devra être compatible avec les orientations financières fixées par le présent Contrat (cf. Article 1).

Enfin, en ce qui concerne ses exportations d'énergie, l'Entreprise poursuivra une politique de vente à l'étranger qui permette de valoriser sa compétitivité internationale en dégageant des bénéfices. A cette fin, elle cherchera à valoriser ses disponibilités à court terme dans le cadre d'échanges avec des électriciens européens. L'accord préalable des Pouvoirs Publics sera requis pour tout nouveau contrat de long terme avec des partenaires étrangers. L'Etat mettra tout en oeuvre pour permettre à EDF de respecter les contrats à long terme déjà signés.

Article 8 - Politique commerciale et développement

L'Entreprise orientera son action commerciale vers :

- les segments du marché concurrentiel pour lesquels l'électricité a un avantage compétitif durable ; l'entreprise y recherchera activement un développement de ses ventes.

- la qualité des réalisations avec en particulier la promotion de labels ; elle encouragera la diffusion du label "Confort Sécurité" dans le secteur résidentiel existant ; dans le secteur résidentiel neuf, l'Entreprise a comme objectif d'atteindre en 1996 un taux de 50 % de labels "Confort Plus" pour les placements de chauffage électrique ;

- le développement des services et la qualité de la relation avec la clientèle.

Elle développera son action sur les usages de l'électricité et leur utilisation par le consommateur, de façon à ce que ce dernier utilise le mieux possible l'énergie électrique. Il s'agit, en particulier, d'inciter aux économies d'électricité et de favoriser une meilleure gestion de la courbe de charge par :

- des actions d'information et de conseil aux utilisateurs,

- l'aide au développement et la promotion de nouveaux produits économes (moteurs, éclairage, ...). Cette démarche donnera lieu à des réalisations concrètes, ciblées sur différents départements, en vue de leur généralisation après évaluation.

- des évolutions des structures des tarifs, fondées sur celles des coûts, de façon à favoriser les comportements les plus économes. Dans cette perspective, pour les clients domestiques, la mise en place d'un tarif saisonnalisé à postes modulables débutera fin 1993 et l'ambition de l'Entreprise est que 300 000 contrats de ce type soient souscrits d'ici la fin de la période du Contrat.

Tirant parti des évaluations menées, l'Entreprise recherchera la définition des critères permettant de mesurer les économies d'électricité résultant de ces actions.

L'Entreprise soutiendra les opérations de cogénération rentables. Pour ce faire, elle achètera les disponibilités selon des conditions contractuelles fondées sur le principe des coûts évités.

Elle encouragera, de même, l'utilisation d'énergies renouvelables économiquement intéressantes pour la collectivité ; elle aura une politique active en matière de traitement des ordures ménagères et favorisera l'utilisation conjointe d'énergie renouvelable et d'électricité (bi-énergie bois électricité ...).

Les aides commerciales d'Electricité de France concerneront l'innovation, la promotion des applications performantes et la qualité. Elles décroîtront en 1993, puis seront réduites à un niveau de 0,5 MdF par an dès 1994 (en termes d'engagement).

L'action publicitaire s'inscrira dans le cadre du code de bonne conduite défini avec les Pouvoirs Publics et de la lettre d'accord du 8 Octobre 1991. Elle garantira une information claire et objective sur les conditions d'utilisation d'électricité.

L'Entreprise poursuivra le développement de ses activités nouvelles dans le cadre des holdings SDS et CHARTH, conformément au protocole signé avec les Pouvoirs Publics, les moyens consacrés s'inscrivant dans le cadre de l'Article1.

Dans le cas particulier des Départements d'Outre Mer, l'objectif d'EDF est de fournir l'électricité nécessaire, en quantité comme en qualité, pour accompagner la croissance économique de ces départements, en réduisant les utilisations non rationnelles de l'électricité et en limitant l'ampleur des déficits liés à des coûts de production d'électricité très supérieurs au niveau des tarifs.

A cette fin, EDF développera une politique visant à maîtriser la demande d'électricité, à encourager l'utilisation des énergies renouvelables et à favoriser le développement de l'initiative locale dans le domaine de la production d'électricité.

Ces actions devraient être confortées par la signature de conventions tripartites (Etat, Région, EDF) dans chaque Département d'Outre-Mer.

Des financements seront proposés par EDF en faveur de projets, pour permettre leur viabilité économique, s'il résulte de ceux-ci une diminution des déficits pour l'Entreprise.

Par ailleurs, l'Entreprise recherchera des subventions européennes, qui contribueront à l'allègement de ses charges, pour des projets entrant dans le cadre de programmes aidés par la Communauté, en particulier pour l'alimentation électrique des DOM.

Article 9 - Politique de recherche et de développement

L'Entreprise poursuivra une politique de recherche et développement ambitieuse, en coopération avec les entreprises et organismes de recherche français et avec d'autres électriciens européens. Les axes principaux des efforts de l'Entreprise seront tournés vers :

- la sûreté nucléaire et l'aval du cycle du combustible, en accentuant l'effort sur les réacteurs nucléaires du futur ;

- l'environnement avec le charbon propre, l'élimination propre des déchets et les techniques liées à une meilleure insertion des réseaux électriques dans l'environnement ;

- les applications performantes de l'électricité en termes économiques et environnementaux : process industriels économes en énergies, voiture électrique, ...

- le développement de nouveaux interfaces avec la clientèle et l'utilisation de la domotique pour promouvoir une gestion plus efficace de l'énergie.

- la planification des réseaux pour mieux y intégrer les dimensions qualité et environnement.

L'activité de recherche fera l'objet d'un compte-rendu présenté annuellement dans le cadre du suivi prévu à l'article 12.

Article 10 - Politique sociale

Les axes principaux de la politique sociale d'EDF sont, pour la période 1993-1996 :

- **la gestion anticipée des compétences et la formation**

L'Entreprise assurera les redéploiements de compétences nécessaires à l'évolution de ses activités et de ses performances. Pour cela, elle généralisera le dispositif de gestion anticipée des compétences en cours de développement aujourd'hui. Il doit permettre tout en garantissant l'emploi à chacun, d'effectuer les redéploiements nécessaires en compétences et en localisations géographiques, dans une démarche qui organise la rencontre des besoins de l'Entreprise et des aspirations des agents. L'entreprise adaptera sa politique de formation pour accompagner la reconversion de nombreux agents vers les métiers les plus porteurs.

- **la recherche d'un renouveau du dialogue social et de l'élargissement de la politique contractuelle**

L'Entreprise se dotera d'un projet social ambitieux, rénovant les habitudes et pratiques en vigueur.

Elle recherchera avec les partenaires sociaux, la signature d'un accord social national visant à :

- marquer l'entente sur les valeurs liées à la modernisation du Service Public et à la place de l'homme dans l'entreprise, références donnant sens à l'action quotidienne et impliquant le personnel dans l'évolution de l'Entreprise.

- ouvrir le champ de la négociation collective locale sur des thèmes tels que : professionalisation, évolution des compétences, mobilité de progrès, aménagement du temps de travail, composantes de la rémunération ...

Cet accord national doit être conçu comme un cadre de cohérence pour les négociations d'accords locaux, engageant les signataires.

Simultanément, l'amélioration de l'écoute et du dialogue dans le travail devra être recherchée à tous les niveaux, tant directement avec le personnel qu'avec les organisations syndicales.

- **une politique de rémunération motivante et intégrée à la modernisation de l'Entreprise**

La politique de rémunération avec ses différentes composantes s'appuiera sur les performances économiques du pays et sur les performances propres d'EDF et accompagnera l'évolution du management de l'Entreprise. Elle permettra aux agents de bénéficier, en même temps que la clientèle, l'Etat et l'Entreprise, des gains de productivité réalisés. Les éléments de rémunération relatifs à l'emploi tenu et au professionnalisme de l'agent seront consolidés. La reconnaissance de la contribution collective et individuelle aux résultats, facteur de motivation, sera développée. Enfin, on étudiera l'évolution des dispositifs de rémunération favorisant un esprit de solidarité et d'appartenance (intéressement, participation, ...).

Article 11 - Participation aux politiques économiques et sociales

La compétitivité de l'électricité en France et à l'exportation est un facteur important du développement économique : EDF joue ainsi un rôle positif fort en matière de création d'emplois notamment au travers de l'activité économique qu'elle favorise et des implantations industrielles en France d'entreprises géographiquement mobiles.

Sans remettre en cause sa nécessaire compétitivité économique, EDF s'attachera à développer les diverses formes de solidarité en matière d'emploi. Elle étudiera des formes d'organisation innovantes en matière d'aménagement du travail (par exemple, partage des emplois). Elle accentuera sa contribution aux politiques d'insertion et de réinsertion dans le monde du travail.Elle poursuivra son engagement en faveur des handicapés dans le cadre législatif en vigueur et selon l'accord signé en Novembre 1992 avec les organisations syndicales.

L'Entreprise prendra en compte les objectifs de développement local, en cohérence avec la politique d'aménagement du territoire. Pour ce faire :

- en concertation avec les collectivités locales, elle adaptera ses implantations pour le meilleur service des clients, en qualité et coûts ;
- elle poursuivra sa politique d'après chantiers ou de reconversion de sites ;
- dans les zones sensibles, et en particulier dans les zones rurales, en concertation avec les Pouvoirs Publics, elle contribuera au développement économique local, essentiellement à travers l'expertise ou le conseil.

Enfin, l'Entreprise apportera sa contribution aux politiques nationales dans le domaine social. Elle développera son action formatrice en intégrant l'apprentissage dans son action de formation initiale. Elle poursuivra ses actions en matière de lutte contre l'exclusion (mesures contre la pauvreté et la précarité, ...).

Article 12 - Compte-rendu d'exécution du contrat

Pour ce qui est de l'exécution du présent contrat, les dirigeants d'EDF présenteront aux Pouvoirs Publics les résultats de l'année achevée sur la base d'indicateurs de suivi précisés en annexe et dans une réunion en fin de premier semestre de chaque année.

Les perspectives économico-financières pour les quatre années suivantes y seront également exposées.

Article 13 - Révision des objectifs et renégociation

Les engagements pris dans ce contrat supposent des hypothèses de référence larges (taux de croissance annuel moyen du PIB sur la période comprise entre 1,5 % et 3,5 %).

Dans l'hypothèse où l'on sortirait du cadre de ces scénarios de référence, ou bien si des événements importants non imputables à l'Entreprise se produisaient (modification du contexte législatif, fiscal ou réglementaire), l'une ou l'autre des parties pourrait demander la négociation d'un avenant.

En ce qui concerne les relations d'EDF avec d'autres entreprises publiques telles que Charbonnage de France ou le Commissariat à l'Energie Atomique, elles continueront à s'établir à partir de contrats pluriannuels librement négociés.

A Paris, le 5 janvier 1993

LE MINISTRE
DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

M. SAPIN

LE MINISTRE DU BUDGET

M. MALVY

LE MINISTRE DE L'INDUSTRIE
ET DU COMMERCE EXTERIEUR

D. STRAUSS-KAHN

LE MINISTRE DELEGUE A L'ENERGIE

A. BILLARDON

LE PRESIDENT
D'ELECTRICITE DE FRANCE

G. MENAGE

LE DIRECTEUR GENERAL
D'ELECTRICITE DE FRANCE

J. BERGOUGNOUX

ANNEXE 1 (ARTICLE 6)
Programme d'actions pour la réduction des émissions atmosphériques des moyens thermiques classiques de production d'électricité

1/ PROGRAMME D'ACTIONS

Amorcé en 1991, le plan Environnement du parc thermique classique devrait trouver son aboutissement vers 1998, par la mise en oeuvre :

- d'équipements de désulfuration aval humide de gaz de combustion sur les trois tranches 600 MW charbon les plus modernes (mise en service prévue en 1996/1997),
- de mesures primaires de désulfuration sur 8 tranches charbon (1 tranche 600 MW et 7 tranches 250 MW) entre 1995 et 1998, après avoir tiré les enseignements des essais actuellement engagés sur LA MAXE 2 et LOIRE 2, tant pour ce qui concerne la validation technique que le traitement des résidus,
- de mesures primaires de dénitrification sur onze tranches charbon (entre 1995 et 1998) compte tenu des essais engagés sur les tranches de BLENOD 2 et VITRY 2,
- de l'utilisation généralisée du fuel TBTS (S < 1 %) :
  - sur les dix-neuf tranches EDF au fuel lourd, à l'échéance 1997, y compris les tranches MRE à leur retour en exploitation,
  - en tant que combustible de démarrage et de soutien pour les trente tranches à charbon et gaz de hauts fourneaux.
- de l'utilisation sur les turbines à combustion, utilisées en pointe :
  - du fuel domestique à très faible teneur en soufre (0,3 % puis 0,2 % et enfin 0,1 % à l'horizon 2000),
  - d'injection d'eau en vue de réduire la production des NO_X.

2/ Les objectifs de réduction des émissions que ce programme doit permettre d'atteindre, sont définis pour une utilisation moyenne du parc, c'est-à-dire : pour une croissance médiane de la consommation, des conditions climatiques normales et hors aléas techniques exceptionnels.

3/ Le volume des investissements nécessaires pour le programme sera de 3 MdF sur la durée du contrat. Le surcoût en dépenses d'exploitation et en combustibles sera en moyenne de 300 Millions de Francs par an au cours de la période du contrat.

ANNEXE 2 (Article 13)

Indicateurs de suivi

1. INDICATEURS DE COUTS ET DE PRODUCTIVITE

- coût moyen du kWh pondéré
- coût de production transport par kWh
- coût de distribution par kWh
- Productivité du travail
  - . Nombre d'agents par MW installé en production thermique.
  - . Nombre d'agents distribution par 1 000 clients basse tension.

2. INDICATEURS DE QUALITE

a - Qualité des produits

- Nombre de clients subissant :
  - plus de 11 % de chute de tension
  - plus de six coupures de longue durée (sur défaillances MT)
  - plus de trois heures de coupures (sur défaillances MT)
  - plus de soixante-dix microcoupures (sur défaillances MT)
  - plus de trente coupures brèves (sur défaillances MT)

- Taux de satisfaction des clients sur la qualité du produit, pour chaque grande catégorie de clients (sondage national annuel) :
  - grandes entreprises (clients Direction Production Transport)
  - petites et moyennes entreprises et industries PME-PMI (clients tarifs vert et - jaune, Direction de la Distribution)
  - autres clients professionnels
  - ménages
- Durée annuelle moyenne de coupure par point de livraison sur les réseaux Haute Tension corrigée des aléas climatiques (critère TCE corrigé)
- Durée annuelle de coupure par client sur le réseau Moyenne Tension, corrigée des aléas climatiques (critère M corrigé)
- Durée annuelle de coupure par client sur le réseau Basse Tension, corrigée des aléas climatiques (critère B corrigé)
- Nombre annuel moyen de coupures brèves subies par les clients Haute, Moyenne et Basse Tension.

b - Qualité des services

- Taux de satisfaction des clients sur la qualité des services, pour chaque grande catégorie de clients (sondage national annuel)
- Taux de rendez-vous fixés avec une précision du quart de journée
- Taux d'abonnements libre-service électricité
- Délai moyen de rendez-vous pour les petites interventions
- Taux de satisfaction des clients professionnels vis-à-vis de la qualité des contacts avec EDF (sondage national annuel)
- Taux de satisfaction des différents types de clientèles vis-à-vis de l'information tarifaire (sondage national annuel).

3. INDICATEURS COMMERCIAUX

- Industrie
  - Placements annuels en TWh
  - dont Grande Industrie
  - dont clientèle de la Distribution
- Tertiaire
  - Placements annuels en TWh
  - Total en milliers de m^2
- Résidentiel
  - Placements annuels en TWh
  - Logements neufs avec labels confort +, en part du total logements neufs électriques (en placements).
  - Logements neufs, part du chauffage électrique, en % (en affaires engagées électricité sur nombre de logements autorisés).
  - Nombre de clients au tarif Bleu-Blanc-Rouge.
  - Logements existants avec label confort sécurité, en nombre et en part du total des logements existants.

ANNEXE II

I. Disposiciones generales

MINISTERIO DE INDUSTRIA Y ENERGIA

4777 *ORDEN de 19 de febrero de 1988 por la que se regula la retribución de las Empresas eléctricas integrantes del sistema eléctrico peninsular.*

El Real Decreto 1538/1987, de 11 de diciembre, establece que la retribución de las Empresas eléctricas integrantes del sistema, en base a las tarifas a los usuarios del servicio, resultará de la aplicación del sistema de compensaciones entre subsistemas eléctricos y de otras compensaciones vigentes, así como del régimen aplicable a las Empresas productoras no integradas en subsistemas.

El artículo 3 del citado Real Decreto atribuye al Ministerio de Industria y Energía la facultad de establecer las modificaciones que precise el sistema de compensaciones entre subsistemas para adecuar éstos y los ingresos previstos por ellos obtenidos, a lo establecido en el Real Decreto, contemplando explícitamente el régimen aplicable a las Empresas productoras no incluidas en subsistemas eléctricos.

La tarifa eléctrica recoge el total de costes reconocidos a los subsistemas eléctricos y Empresas productoras no incluidas en subsistemas, siendo los subsistemas eléctricos los que la recaudan del abonado final.

Al ser la tarifa eléctrica única la retribución de los subsistemas eléctricos resulta de la aplicación de un sistemas de compensaciones entre subsistemas, además de otras compensaciones vigentes, a fin de corregir en la medida adecuada las diferencias entre los costes de generación y distribución atribuidos a cada uno de los subsistemas, así como las diferencias de ingresos de cada uno de ellos debidas a la distinta estructura de mercado o áreas de distribución.

Al vender las Empresas productoras no integradas en algún subsistema su producción, para su distribución, al abonado final, al conjunto de subsistemas, es necesario establecer, para obtener su retribución, un sistema de cálculo basado en las mismas normas y criterios con que se calcula el coste reconocido a los subsistemas, sin perjuicio de otras compensaciones vigentes para el sistema eléctrico.

Por consiguiente, las Empresas productoras no incluidas en algún subsistema no participarán en el sistema de compensaciones entre subsistemas, ya que sus ingresos no provienen directamente del usuario final del servicio y la retribución de su potencia aportada y energía suministrada al conjunto de subsistemas se ajusta al coste reconocido en la tarifa eléctrica al servicio prestado.

La retribución, o coste reconocido, de los subsistemas y Empresas productoras tendrá en cuenta los incentivos que propicien la gestión más eficiente y promuevan la competitividad entre los subsistemas y Empresas productoras, minimizando el coste global de la explotación del sistema dentro de la necesaria garantía de seguridad y calidad del servicio, todo ello respetando las directrices de la política energética nacional.

El nuevo sistema será de aplicación para el mismo ejercicio económico al que se reconozcan los costes incurridos por los subsistemas y Empresas productoras integrantes del sistema en el establecimiento de la tarifa eléctrica. Además, dado que el sistema de retribución regulado en la presente Orden supone un cambio importante con respecto al sistema anterior, su establecimiento se realizará de forma gradual.

Por todo lo anterior, este Ministerio de Industria y Energía ha tenido a bien disponer:

Primero.–El sistema eléctrico nacional se estructura en subsistemas eléctricos y Empresas productoras no incluidas en alguno de ellos, en orden a la retribución de las Empresas gestoras del servicio, mediante la percepción de tarifas, precios y compensaciones.

Segundo.–1. Los subsistemas eléctricos se establecen mediante la agrupación de Empresas gestoras del servicio, cuyas instalaciones de producción y distribución constituyan un conjunto de ciclo completo.

2. El establecimiento de los subsistemas eléctricos atenderá a razones técnicas, económicas y de gestión que determinen la composición óptima de los mismos. En todo caso, y a efectos de compensaciones, se considerará que los subsistemas eléctricos cuentan con la potencia, capacidad de generación de energía y áreas de distribución, correspondientes a las instalaciones que en los mismos se integran, aumentadas o disminuidas aquéllas, según los casos, por las derivadas de lo establecido en los puntos tercero y cuarto de esta Orden.

3. El sistema de compensaciones e intercambios de energía recogidos en el anexo I a esta Orden se aplicará al conjunto de los actuales subsistemas eléctricos peninsulares que se relacionan en el punto I.1 del citado anexo I, sin perjuicio de que este Ministerio de Industria y Energía, a propuesta de la Dirección General de la Energía, pueda modificar la composición de los subsistemas eléctricos, por razones de prestación del servicio y, especialmente, en el caso de alteraciones de la potencia, capacidad de generación de energía y de las áreas de distribución integradas en los mismos, que se produzcan por decisiones de las Empresas gestoras.

4. Son conceptos de costes compensables entre subsistemas eléctricos y, en general, se considerarán a los efectos de la presente Orden los siguientes:

a) El coste estándar por las inversiones realizadas en instalaciones complejas especializadas de generación.

b) Los costes estándares por operación y mantenimiento derivados de la generación de energía eléctrica.

c) El coste estándar de los combustibles utilizados en la generación de energía.

d) El coste estándar por combustible y operación y mantenimiento variable, de la energía intercambiada que resulte de acuerdo con el apartado I.2 del anexo I de la presente Orden.

e) El coste estándar por las inversiones realizadas en las instalaciones de distribución.

f) El coste estándar de explotación de distribución y gestión comercial.

g) El coste imputado al ejercicio económico consecuencia de las desviaciones, objeto de corrección en compensaciones, entre los valores previstos y reales del conjunto de los parámetros relevantes que no tienen carácter estándar.

h) Los que resultan de los puntos 3.5 y 3.6 del apartado I.3 del anexo I de la presente Orden.

i) Los que habiendo sido computados en el cálculo de la tarifa eléctrica establezca como costes compensables la Dirección General de la Energía.

5. Las compensaciones por generación y por mercado correspondientes a cada subsistema eléctrico se determinarán del modo establecido en los puntos I.3 y I.4, respectivamente, del anexo I, debiendo fijar la Dirección General de la Energía el valor de los parámetros que figuran en los mismos.

Tercero.–1. Las Empresas productoras no incluidas en algún subsistema son aquellas que, no distribuyendo directamente su producción a abonados finales, la suministran a los subsistemas eléctricos en los que no se encuentran integrados, teniendo dicho suministro una importancia relevante en la cobertura de la demanda. Su calificación como tal se realiza por el Ministerio de Industria y Energía a propuesta de la Dirección General de la Energía.

2. Cada Empresa eléctrica productora, no integrada en algún subsistema eléctrico, aportará su potencia y suministrará la totalidad de la energía que produzca en barras de central de acuerdo con el proceso de optimización, al conjunto de dichos subsistemas, repartiéndose entre ellos en proporción a sus respectivas demandas en barras de central. Dichas potencia y energía se considerarán integradas en los respectivos subsistemas eléctricos, a los efectos del sistema de compensaciones e intercambios de energía entre subsistemas, especificados en el anexo I a la presente Orden, que no será de aplicación a las Empresas productoras antes mencionadas.

3. La retribución a las Empresas productoras por la potencia y energía aportadas al conjunto de subsistemas se ajustará a las normas de cálculo de la tarifa eléctrica y de determinación de costes y valores estándares, contenidas en el Real Decreto 1538/1987, y disposiciones que lo desarrollen, considerando, respecto de aquellos costes que no hayan sido estandarizados, los que se hayan tenido en cuenta para la determinación de la tarifa eléctrica y que, a tal fin, se publicarán mediante Resolución de la Dirección General de la Energía, todo ello de acuerdo con lo especificado en el punto II.2 del anexo II a esta Orden.

4. El sistema de retribución establecido en esta Orden se aplicará a las Empresas productoras no incluidas en algún subsistema que se relacionan en el punto II.1 del anexo II de la presente Orden.

Cuarto.-1. Las normas establecidas en el punto tercero de esta Orden no serán de aplicación a los autogeneradores interconectados a que se refiere el Real Decreto 907/1982, de 2 de abril, y las centrales acogidas a los Reales Decretos 1217/1981, de 10 de abril, y 1554/1982, de 25 de junio, así como a las hidráulicas que anteriormente no estuvieran conectadas a la red nacional y aquellas abastecidas por recursos o fuentes de energía renovables.

2. A los efectos de las compensaciones entre subsistemas eléctricos establecidas en el anexo I a la presente Orden, tanto la potencia a considerar como la energía adquirida de estas centrales, se contabilizará como producción propia del subsistema o Empresa adquiriente, considerándose los precios de adquisición que resulten de la normativa reguladora de estos aspectos.

3. Igualmente, la energía que entreguen al sistema eléctrico peninsular los productores no incluidos en el punto tercero ni en el apartado 1 de este punto cuarto serán tenidos en cuenta a los efectos de compensaciones en los términos que apruebe la Dirección General de la Energía.

Quinto.-1. El sistema de incentivos actúa sobre los costes reconocidos a los subsistemas, a efectos del sistema de compensaciones, y sobre los reconocidos a las Empresas productoras, a efecto de su retribución.

2. Los criterios de cualificación de las características de explotación de cada instalación de generación y su influencia en los costes reconocidos de cada subsistema o Empresa productora, serán función de la eficacia de la aportación de dichas características a la optimización del sistema, contemplando aspectos tales como la disponibilidad de los equipos, su flexibilidad de operación y su consumo específico.

A estos efectos se actuará sobre la forma de evaluación, ponderación y obtención de índices relativos de parámetros tales como la disponibilidad, horas de utilización y horas de funcionamiento de las instalaciones de generación.

3. La Dirección General de la Energía desarrollará las formas de incentivación establecidas en este punto quinto.

Sexto.-1. Los cobros y pagos a que den lugar las compensaciones entre subsistemas, resultado de lo establecido en los puntos I.3 y I.4 del anexo I a esta Orden, así como los que resulten del intercambio de energía entre subsistemas con fines de optimización del sistema, según lo establecido en el punto I.2 del mismo anexo, se determinarán por la Dirección General de la Energía, en la forma y plazos en que se indica en el punto I.5 del citado anexo I.

2. La retribución a que dé lugar la aportación de la potencia y el suministro de energía de las Empresas productoras al conjunto de subsistemas, conforme a lo indicado en el punto II.3 del anexo II de la presente Orden, será determinada por la Dirección General de la Energía, en la forma en que se indica en el punto II.2 del citado anexo II.

Séptimo.-Los acuerdos y convenios de las Empresas gestoras del servicio que puedan afectar a la ejecución y aplicación del contenido de la presente Orden y demás disposiciones que desarrollen el Real Decreto 1538/1987, de 11 de diciembre, deberán ser presentados para su autorización a la Dirección General de la Energía para ser tomados en consideración a los efectos en ellas previstos.

Octavo.-La Dirección General de la Energía queda facultada para dictar las Resoluciones que sean precisas para la aplicación de la presente Orden.

Noveno.-La presente Orden será de aplicación para todo el ejercicio 1988 y siguientes, sin perjuicio de lo establecido en la disposición transitoria.

Décimo.-La presente Orden entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

DISPOSICION TRANSITORIA

Durante los años 1988 y 1989, las compensaciones que devengarán los subsistemas eléctricos serán la media ponderada de las compensaciones de generación y mercado que resulten de la aplicación de la Orden de 30 de julio de 1984 y 13 de febrero de 1987, y las que resulten de la aplicación de la presente Orden, siendo los coeficientes de ponderación (0.50, 0.50) para 1988. Los coeficientes para el año siguiente serán fijados por la Dirección General de la Energía. En el año 1990 y siguientes las compensaciones de generación y de mercado que devengarán los subsistemas eléctricos se determinarán aplicando exclusivamente la presente Orden.

Lo que comunico a V. I. para su conocimiento y efectos.
Madrid, 19 de febrero de 1988.

CROISSIER BATISTA

Ilmo Sr. Director general de la Energía.

ANEXO I

I.1 *Composición de los subsistemas eléctricos peninsulares considerados a efectos de lo dispuesto en la presente Orden:*

1. «Iberduero, Sociedad Anónima»:

«Centrales Térmicas del Norte de España, Sociedad Anónima» (TERMINOR).
«Centrales Nucleares del Norte, Sociedad Anónima» (NUCLENOR) (50 por 100).
«Fuerzas Eléctricas de Navarra, Sociedad Anónima».
«Vitoriana de Electricidad, Sociedad Anónima».
«Electra de Logroño, Sociedad Anónima».
«Compañía Eléctrica del Urumea, Sociedad Anónima».

2. «Hidroeléctrica Española, Sociedad Anónima»:

«Compañía Eléctrica de Langreo, Sociedad Anónima».
«Eléctrica Conquense, Sociedad Anónima» (53,6 por 100).
«Saltos del Guadiana, Sociedad Anónima» (GUADISA) (25 por 100).

3. «Unión Eléctrica-Fenosa, Sociedad Anónima»:

«Barras Eléctricas Galaico-Asturianas, Sociedad Anónima» (44,72 por 100).
«Hidroeléctrica del Zarzo, Sociedad Anónima».
«Sociedad Anónima Electra del Jallas».
«Eléctrica Conquense, Sociedad Anónima» (46,4 por 100).

4. «Compañía Sevillana de Electricidad, Sociedad Anóni »:

«Saltos del Guadiana, Sociedad Anónima» (75 por 100).
«Empresa Nacional Eléctrica de Córdoba, Sociedad Anóni » (ENECO) (50 por 100).

5. «Fuerzas Eléctricas de Cataluña, Sociedad Anónima»:

«Hispano Francesa de Energía Nuclear, Sociedad Anóni » (HIFRENSA) (29 por 100).
«Sociedad Productora de Fuerzas Motrices, Sociedad Anónima».
«Fuerzas Hidroeléctricas del Segre, Sociedad Anónima».
«Unión Térmica, Sociedad Anónima».
«Carbones de Berga, Sociedad Anónima».
«Saltos y Centrales de Cataluña, Sociedad Anónima».

6. «Empresa Nacional Hidroeléctrica del Ribagorzana, Sociedad Anónima»:

«Hispano Francesa de Energía Nuclear, Sociedad Anónima» (HIFRENSA) (23 por 100).
«Térmica del Besós, Sociedad Anónima» (50 por 100).
«Industrias Eléctricas Bonmatí, Sociedad Anónima».
«Producción y Suministros de Electricidad, Sociedad Anónima».
«Hidroeléctrica del Ampurdán, Sociedad Anónima».
«Hidroeléctrica del Alto Ter, Sociedad Anónima».
«Energía Eléctrica del Ter, Sociedad Anónima».

7. «Hidroeléctrica del Cantábrico, Sociedad Anónima»:

«Electricista de Siero y Noreña».
«Ercoa, Sociedad Anónima».
«Hidroeléctrica de Trubia, Sociedad Anónima».

8. «Electra de Viesgo, Sociedad Anónima»:

«Centrales Nucleares del Norte, Sociedad Anónima» (NUCLENOR) (50 por 100).
«Barras Eléctricas Galaico-Asturianas, Sociedad Anóni (54,69 por 100).
«Electra del Esva, Sociedad Anónima».
«Distribuidora Palentina de Electricidad, Sociedad Anónima».

9. «Hidroeléctrica de Cataluña, Sociedad Anónima»:

«Hispano Francesa de Energía Nuclear, Sociedad Anónima» (HIFRENSA) (23 por 100).
«Térmicas del Besós, Sociedad Anónima» (50 por 100).
«Hidroeléctrica El Pasteral, Sociedad Anónima» (23,5 por 100).

10. «Eléctricas Reunidas de Zaragoza, Sociedad Anónima»:

«Termoeléctrica del Ebro, Sociedad Anónima» (50 por 100).

I.2 *Intercambio de energía entre subsistemas eléctricos con fines de optimización del sistema, a los efectos de compensaciones:*

2.1 Los ingresos compensables por venta de energía c obtendrá el subsistema eléctrico i son:

$$E^i_x = \sum^{h} [ecv^i(h) \cdot (D^i(h) - \sum^{c} G^i_p(c,h))]$$

Si el coste horario estándar de combustible y operación y mantenimiento variable de alguna de las energías imputadas al subsistema eléctrico i es igual o superior al coste horario estándar medio ponderado de los combustibles y costes de operación y mantemiento variables de la energía que a los efectos de compensaciones compra cualquier subsistema eléctrico [ecv (h)], esta energía será vendida, a los efectos de compensaciones, por el subsistema eléctrico i, pasando a ponderar y, por tanto, modificando el coste ecv (h).

2.2 Los costes compensables por compra de energía en que incurrirá el subsistema eléctrico i son:

$$E^i_d = \sum^h [ecv\ (h) \cdot (D^i\ (h) - \sum^c G^i_p\ (c,h))]$$

2.3 La energía suministrada por cada Empresa productora no integrada en algún subsistema al conjunto de subsistemas como consecuencia del proceso de optimización se considerará, a los efectos de los mecanismos de intercambio de energía entre subsistemas, como un conjunto valorado al coste medio ponderado de los costes estándares variables (combustible y costes de operación y mantemiento variables).

I.3 *Compensación por generación entre subsistemas eléctricos:*

3.1 El coste estándar por las inversiones realizadas en instalaciones complejas especializadas de generación del subsistema eléctrico i es:

$$F^i_g = \sum^c C^i_{fg}\ (c)$$

3.2 El coste estándar fijo por operación y mantenimiento de las instalaciones de generación del subsistema eléctrico i es:

$$C^i_{fmg} = \sum^c K_v\ (c)\ [j_c \cdot P^i\ (c) + (1 - j_c) \cdot P^i_d\ (c)]$$

$$P^i_d\ (c) = P^i\ (c) \cdot K_d\ (c)$$

3.3 El coste estándar variable por operación y mantenimiento de las instalaciones de generación del subsistema eléctrico i es:

$$C^i_{vmg} = \sum^h_c K_v\ (c) \cdot [a\ (c) \cdot P^i_{da}\ (c,h) \cdot \left(1 + \frac{P^i_{da}\ (c,h) - M^i\ (c)}{r\ (c) \cdot P^i_{da}\ (c,h)}\right) + b\ (c) \cdot G^i\ (c,h)]$$

3.4 El coste estándar de los combustibles utilizados en la generación de energía por el subsistema eléctrico i es:

$$V^i_g = \sum^h_c [E^i\ (c,h) \cdot G^i\ (c,h)]$$

3.5 El coste reconocido a la potencia y energía adquirida a las Empresas productoras no incluidas en algún subsistema, del subsistema eléctrico i, es:

$$A^i_p = A^i_{pf} + A^i_{pv}$$

donde

$$A^i_{pf} = \sum_n A^i_{pf}\ (n);\ A^i_{pv} = \sum_n A^i_{pv}\ (n)$$

$$A^i_{pf}\ (n) = A_{pf}\ (n) \cdot X^i$$

$$A^i_{pv}\ (n) = A_{pv}\ (n) \cdot X^i$$

donde

$$A_{pf}\ (n) = A_p\ (n) - (V^n_g + C^n_{vmg})$$

$$A_{pv}\ (n) = V^n_g + C^n_{vmg}$$

X^i = Participación del subsistema eléctrico i en la producción de la Empresa productora.

3.6 El coste reconocido a la potencia y energía adquirida a los autogeneradores y centrales a que se refiere el punto cuarto de esta Orden, del subsistema eléctrico i será:

$$A^i_a = \sum_n A^i_a\ (n)$$

3.7 El coste estándar total de generación compensable correspondiente al subsistema eléctrico i es:

$$C^i_g = CF^i_g + CV^i_g$$

donde

$$CF^i_g = F^i_g + C^i_{fmg} + A^i_{pf} + A^i_a \cdot \sigma$$

$$CV^i_g = V^i_g + C^i_{vmg} + A^i_{pv} + A^i_a\ (1 - \sigma) + E^i_x + E^i_d$$

3.8 La compensación por generación correspondiente al subsistema eléctrico i es:

$$Z^i_g = [CF^{i*}_g + CV^{oi*}_g - C^*_g] \cdot D^i_g + \beta^i \cdot \Pi_g \cdot CV^o_g$$

donde

$$\beta^i = [D^i_g/CT^{i*}_g] / \sum_i [D^i_g/CT^{i*}_g]$$

$$CT^{i*}_g = [(\sum_i CF^i_g \cdot (D^i_g/D_g)) + CV^i_g] / D^i_g$$

$$D_g = \sum_i D^i_g$$

I.4 *Compensación por mercado entre subsistemas eléctricos:*

La compensación por mercado correspondiente al subsistema eléctrico i es:

$$Z^i_m = [(I^* - I^{i*}) - (C^*_d - C^{i*}_d)] \cdot D^i_d$$

donde

$$C^i_d = C^i_{fd} + C^i_{vd} + C^i_{gcd}$$

$$C^i_d = C^i_d/D^i_d$$

$$C^i_{gcd} = Y \cdot N^i_a \cdot CN_a + (1 - Y) \cdot P^i_c \cdot CP_c$$

I.5 *Forma de pago de las compensaciones e intercambios de energía con fines de optimización entre subsistemas:*

1. La compensación total correspondiente a cada subsistema eléctrico es la suma algebraica de las compensaciones por generación y por mercado que le corresponden.

2. La compensación total, positiva o negativa, correspondiente a cada subsistema eléctrico, dará lugar a una cantidad a percibir o a pagar, respectivamente, antes del día 31 de marzo del año siguiente a aquel para el que se han determinado las compensaciones, sin perjuicio del sistema de pagos e ingresos a cuenta que se desarrolla en los apartados 4, 5, 6, 7 y 8 del punto I.5 del presente anexo I.

3. El día 31 de marzo las cantidades pendientes de pago, correspondientes a compensaciones totales del año anterior, empezarán a devengar intereses a un tipo dos puntos superior al tipo de interés preferencial medio de la Banca para préstamos y créditos a tres meses que publica el «Boletín Estadístico del Banco de España». Los intereses serán acreditados a los subsistemas eléctricos que, en la misma fecha, tengan cantidades correspondientes a compensaciones pendientes de cobro y proporcionalmente a las mismas.

4. Los subsistemas eléctricos efectuarán pagos y recibirán ingresos a cuenta de la compensación total a que se refiere el apartado 1 del punto I.5 del presente anexo I.

5. Antes del día 15 de cada mes se contabilizará, para cada subsistema eléctrico, los ingresos y los costes compensables por intercambios de energía a efectos de optimización entre los mismos, correspondientes a todos los bloques horarios comprendidos entre el día 1 de enero y el último día del mes anterior, a los que se refiere el punto I.2 de este anexo I.

6. Antes del día 15 de cada mes se contabilizará, para cada subsistema eléctrico, la compensación por generación correspondiente a los periodos que van desde el 1 de enero hasta el último día del mes anterior.

Para ello se utilizarán las partes proporcionales de los valores F^i_g y C^i_{fmg} y los valores acumulados de V^i_g, C^i_{vmg}, A^i_p, A^i_a, E^i_x, E^i_d y D^i_g, todos ellos referidos a las fechas correspondientes.

7. Antes de los días 15 de julio y 15 de noviembre de cada año y 15 de marzo del año siguiente se contabilizará, para cada subsistema eléctrico, la compensación por mercado correspondiente a los periodos que van desde el 1 de enero hasta el último día de los meses de abril, agosto y diciembre correspondientes.

Para ello se utilizarán los valores acumulados de los ingresos de los subsistemas y el sistema I^{i*} e I^*, respectivamente, y la demanda D^i_d, referidos a las fechas correspondientes, así como las partes proporcionales de los valores C^{i*}_d y C^*_d

8. Antes del día 15 de cada mes (excepto enero) del año para el que se realizan las compensaciones y del día 15 de enero del año siguiente se establecerá, para cada subsistema eléctrico, la compensación parcial acumulada correspondiente a los periodos que van desde el 1 de enero hasta el último día del mes anterior, por la suma algebraica de las contabilizaciones acumuladas previstas en los puntos 6 y 7.

9. Los subsistemas eléctricos a los que corresponda efectuar pagos por compensaciones o los intercambios señalados en el punto 5, los realizarán a los subsistemas acreedores antes de transcurridos quince días desde que dichos pagos hayan sido establecidos.

En caso de que los pagos no se realicen en el plazo concedido, los subsistemas acreedores podrán devengar intereses, del subsistema deudor, a un tipo dos puntos superior al tipo de interés preferencial medio de la Banca para préstamos y créditos a tres meses que publica el «Boletín Estadístico del Banco de España».

ANEXO II

II.1 *Empresas productoras no incluidas en algún subsistema eléctrico, consideradas a efectos de lo dispuesto en la presente Orden.*

«Empresa Nacional de Electricidad, Sociedad Anónima».

II.2 *Retribución a las Empresas productoras no incluidas en algún subsistema, considerado a los efectos de esta Orden.*

1. «Empresa Nacional de Electricidad, Sociedad Anónima».

a) Coste integrante del precio unitario fijo para el ejercicio económico t:

$$FA\ (t) = P_{fi} \cdot E_t = P_{fi-1} \cdot E_{t-1} \cdot \frac{C_{fi}}{C_{fi-1}}$$

donde P_{fi}, E_t, P_{fi-1}, E_{t-1}, C_{fi} y C_{fi-1} son los valores aplicables a la «Empresa Nacional de Electricidad, Sociedad Anónima», como Empresa productora no incluida en algún subsistema, especificados en el anexo VI de la Orden de 29 de diciembre de 1987.

C_{fi} y C_{fi-1} se determinarán de la misma forma que se hace para los subsistemas, es decir:

$$C_{fi} = \sum^{c} C^{E}_{fg}\ (c) + C^{E}_{fd}$$

donde el superíndice E indica «Empresa Nacional de Electricidad, Sociedad Anónima».

b) Coste integrante del precio unitario variable para el ejercicio económico t:

$$VA\ (t) = V^{E}_{g} + C^{E}_{vmg} + C^{E}_{fmg} + C^{E}_{vd} + C^{E}_{gcd} + ES^{E} + C^{E}_{i} + R^{E}$$

$$VA\ (t) = VA1\ (t) + VA2\ (t)$$

donde VA1 (t) y VA2 (t) se definen a continuación:

b.1) Coste variable independiente de la producción: C^{E}_{fmg}, C^{E}_{vd}, C^{E}_{gcd}, R^{E}, y C^{E}_{if}.

Se determinarán de la siguiente forma:

$$VA1\ (t) = C^{E}_{fmg} + C^{E}_{vd} + C^{E}_{gcd} + R^{E} + C^{E}_{if}$$

donde:

- C^{E}_{fmg} tal como se hace en el apartado 3.2 del punto I.3 del anexo I a esta Orden.
- C^{E}_{vd} tal como se hace en el punto I.4 del anexo I a esta Orden.
- C^{E}_{gcd} tal como se hace en el punto I.4 del anexo I a esta Orden.

Se considera para la Empresa productora no incluida en algún subsistema que el número de pólizas de abono es cero y la potencia contratada es la instalada en barras de central.

- R^{E} se corresponde con los costes que, aunque no estandarizados, se han tenido en cuenta para la determinación de la tarifa eléctrica. Será determinado en base al expediente administrativo de modificación de tarifa eléctrica y comunicado mediante Resolución por la Dirección General de la Energía.
- C^{E}_{if} es el coste de capital circulante independiente de la producción.

$$C^{E}_{if} = [FA\ (t) + C^{E}_{fmg} + C^{E}_{vd} + C^{E}_{gcd} + R^{E}] \cdot R_t \cdot 0{,}1263$$

b.2) Coste variable dependiente de la producción: V^{E}_{g}, C^{E}_{vmg}, ES^{E} y C^{E}_{iv}.

Se determinarán de la siguiente forma:

$$VA2\ (t) = V^{E}_{g} + C^{E}_{vmg} + ES^{E} + C^{E}_{iv}$$

donde:

- V^{E}_{g} tal como se hace en el apartado 3.4 del punto I.3 del anexo I a esta Orden.
- C^{E}_{vmg} tal como se hace en el apartado 3.3 del punto I.3 del anexo I a esta Orden.
- ES^{E} son los costes de estructura que se aplican a las Empresas productoras, a las que se le considerará que la demanda en barras de central a estos efectos es la producción en barras de central.
- C^{E}_{iv} es el coste de capital circulante dependiente de la producción.

$$C^{E}_{iv} = (V^{E}_{g} + C^{E}_{vmg} + ES^{E}) \cdot R_t \cdot 0{,}1263$$

c) El coste total integrante de la retribución de la «Empresa Nacional de Electricidad, Sociedad Anónima», es:

$$A_p\ (E) = FA\ (t) + VA\ (t)$$

La retribución correspondiente al coste integrante del precio unitario fijo, FA (t), es fija y garantizada, en razón de las normas generales del sistema de retribución a las Empresas gestoras del servicio, independientemente de la producción y sin perjuicio de la aplicación de los sistemas de incentivos y corrección de desviaciones que procedan, por lo que se realizará proporcionalmente al periodo transcurrido para el cual se ha determinado el citado coste.

La retribución correspondiente al coste integrante del precio unitario variable, VA (t), se efectuará de acuerdo con los valores acumulados al último día del mes que corresponda. Si no se dispusiera del valor de alguno de los costes integrantes del precio, la Dirección General de la Energía establecerá una cantidad provisional, que será la parte proporcional correspondiente del valor utilizado del citado coste en el cálculo de la tarifa eléctrica.

VA1 (t), aunque variable, es independiente de la producción, por lo que la retribución resultante de los costes en ella recogidos será fija, sin perjuicio del sistema de incentivos y corrección de desviaciones que procedan.

La retribución se realizará proporcionalmente al periodo transcurrido para el cual se ha determinado el coste.

VA2 (t) depende de la producción, por lo que la retribución resultante de los costes en ella recogidos será función de la producción; todo ello sin perjuicio del sistema de incentivos y corrección de desviaciones que procedan.

II.3 *Forma de pago de la aportación de potencia y suministro de energía de las Empresas productoras a los subsistemas eléctricos.*

1. Las Empresas productoras, de acuerdo con lo indicado en el punto II.2 del presente anexo II, presentarán a la Dirección General de la Energía, antes del día 10 de cada mes, la retribución provisional correspondiente a la aportación de su potencia y suministro de energía.

2. Antes del día 15 de cada mes (excepto enero) del año para el que se determina la retribución, y del día 15 de enero del año siguiente, la Dirección General de la Energía, de acuerdo con el citado punto II.2 del presente anexo II, determinará los costes imputados a cada subsistema eléctrico por la potencia y energía adquirida a cada Empresa productora correspondiente al periodo que va desde el 1 de enero hasta el último día del mes anterior.

3. Los subsistemas eléctricos efectuarán el pago que les corresponda a las Empresas productoras acreedoras antes de transcurridos quince días desde que dichos pagos hayan sido establecidos por la Dirección General de la Energía, de acuerdo con lo indicado en el punto 2 anterior.

En el caso de que por cualquier circunstancia no hayan sido establecidos dichos pagos antes del día 15 de cada mes, las Empresas productoras pasarán al cobro a los subsistemas la retribución provisional correspondiente a la aportación de su potencia y suministro de energía presentada por éstas a la Dirección General de la Energía.

4. En caso de que los pagos no se realicen en el plazo establecido en el punto 3 anterior se devengarán intereses a favor de las Empresas productoras acreedoras, y a cargo del subsistema o subsistemas deudores, a un tipo dos puntos superior al tipo de interés preferencial medio de la Banca para préstamos y créditos a tres meses que publica el «Boletín Estadístico del Banco de España».

ANEXO III

III.1 *Definición de los símbolos utilizados.*

A^{i}_{a} = Coste reconocido a las adquisiciones del subsistema eléctrico i a los autogeneradores y centrales a las que se refiere el punto cuarto de esta Orden.

$A^{i}_{a\,(n)}$ = Coste reconocido a la adquisición del subsistema eléctrico i al autogenerador o central n al que se refiere el punto cuarto de esta Orden.

A^i_p = Coste reconocido a las adquisiciones del subsistema eléctrico i a las Empresas productoras no incluidas en algún subsistema.

A^i_{pf} = Coste fijo a efectos de compensaciones reconocido a las adquisiciones del subsistema eléctrico i a las Empresas productoras no incluidas en algún subsistema.

A^i_{pv} = Coste variable a efectos de compensaciones reconocido a las adquisiciones del subsistema eléctrico i a las Empresas productoras no incluidas en algún subsistema.

A^i_p (n) = Coste reconocido a las adquisiciones del subsistema eléctrico i a la Empresa productora no incluida en algún subsistema, n.

A^i_{pf} (n) = Coste fijo a efectos de compensaciones reconocido a la adquisición del subsistema eléctrico i a la Empresa productora n no incluida en algún subsistema.

A^i_{pv} (n) = Coste variable a efectos de compensaciones reconocido a la adquisición del subsistema eléctrico i a la Empresa productora n no incluida en algún subsistema.

a (c) = Coeficiente de ponderación de la potencia disponible acoplada del tipo de instalación c a efectos de los costes de operación y mantenimiento variables.

b (c) = Coeficiente de ponderación de la producción en barras de central del tipo de instalación c a efectos de los costes de operación y mantenimiento variables.

C^i_d = Coste estándar de distribución del subsistema eléctrico, o Empresa productora no incluida en algún subsistema, i.

C^*_d = Coste estándar de distribución del sistema eléctrico por kWh vendido.

C^{i*}_d = Coste estándar de distribución del subsistema eléctrico, o Empresa productora no incluida en algún subsistema, i, por kWh vendido.

C^i_{id} = Coste estándar por las inversiones realizadas en instalaciones complejas especializadas de distribución del subsistema eléctrico, o Empresa productora no incluida en algún subsistema, i.

C^i_{ig} (c) = Coste estándar de las inversiones realizadas en instalaciones complejas especializadas de generación (Kpta).

C^i_{img} = Coste estándar fijo por operación y mantenimiento de las instalaciones de generación del subsistema eléctrico, o empresa productora no incluida en algún subsistema, i.

C^i_g = Coste estándar total de generación (incluido el margen) del subsistema eléctrico i.

C^*_g = Coste estándar total de generación (incluido el margen) del sistema eléctrico por kWh vendido.

C^i_{gdc} = Coste estándar de gestión comercial del subsistema eléctrico, o Empresa productora no incluida en algún subsistema, i.

C^i_l = Coste estándar del capital circulante del subsistema eléctrico, o Empresa productora no incluida en algún subsistema, i.

C^i_{vd} = Coste estándar variable de explotación de las instalaciones complejas especializadas de distribución del subsistema eléctrico, o Empresa productora no incluida en algún subsistema, i.

C^i_{vmg} = Coste estándar variable por operación y mantenimiento de las instalaciones de generación del subsistema eléctrico, o Empresa productora no incluida en algún subsistema, i.

CF^i_g = Coste estándar fijo de generación (incluido el margen) del subsistema eléctrico i.

CF^{i*}_g = Coste estándar fijo de generación (incluido el margen) del subsistema eléctrico i por kWh vendido.

CN_a = Coste estándar en pesetas por póliza de abono.

CP_c = Coste estándar de la potencia facturada a abonado, en pesetas/kW.

CV^i_g = Coste estándar variable de generación (incluido el margen) del subsistema eléctrico i.

CV^o_g = Coste estándar variable de generación (excluido el margen) del sistema eléctrico $[CV_g / (1 + \Pi_g)]$.

CV^{oi*}_g = Coste estándar variable de generación (excluido el margen) del subsistema eléctrico i por kWh vendido $[CV^*_g / (1 + \Pi_g)]$.

D^i_d = Demanda estandarizada en barras de central de subsistema i.

D^i_g = Demanda en barras de central del subsistema i.

$D^i_{(h)}$ = Demanda horaria de energía del subsistema eléctrico i.

E^i_d = Pago compensable del subsistema eléctrico i por intercambio de energía, a efectos de compensaciones, con el resto del sistema.

E^i_x = Ingreso compensable del subsistema eléctrico i por intercambio de energía, a efectos de compensaciones, con el resto del sistema.

E^i (c, h) = Coste estándar por kWh generado de cada instalación del tipo c del subsistema eléctrico, o Empresa productora no incluida en algún subsistema, i.

ES^i = Coste estándar total de estructura del subsistema eléctrico, o Empresa productora no incluida en algún subsistema, i.

ecv (h) = Coste horario estándar medio ponderado de los combustibles y costes de operación y mantenimiento variables de la energía que, a efectos de compensaciones, compran los subsistemas eléctricos (Kpta/MWh).

ecv^i (h) = Coste horario estándar medio ponderado de los combustibles y costes de operación y mantenimiento variables de la energía que, a efectos de compensaciones, vende el subsistema eléctrico i (Kpta/MWh).

F^i_g = Coste estándar de las instalaciones de generación cuyo titular es el subsistema eléctrico i.

G^i (c,h) = Generación horaria de energía del subsistema eléctrico, o Empresa productora, i, según el balance óptimo, de cada tipo de instalación (MWh).

G^i_p (c,h) = Generación horaria de energía imputada al subsistema eléctrico i a los efectos de los intercambios de energía compensables entre subsistemas.

I^* = Ingreso a efectos de compensaciones del sistema eléctrico por kWh vendido.

I^{i*} = Ingresos a efectos de compensaciones del subsistema eléctrico i por kWh vendido.

j_c = Coeficiente de ponderación de la potencia instalada y disponible a efectos de los costes fijos de operación y mantenimiento de generación $(0 < j_c < 1)$.

K_d (c) = Coeficiente estándar de disponibilidad de las instalaciones de generación.

K_f (c) = Coste estándar unitario fijo de operación y mantenimiento de cada instalación de generación (Kpta/MW).

K_v (c) = Coste estándar unitario variable por operación y mantenimiento para el tipo de instalación c (Kpta/MW hora).

M^i (c) = Mínimo técnico de cada instalación de generación del tipo c del subsistema eléctrico, o Empresa productora no incluida en algún subsistema, i (MW).

N^i_a = Número de pólizas de abono estándar del subsistema i.

P^i_c = Potencia estándar facturada a abonado en niveles de tensión iguales o superiores a 1 KV, en kW del subsistema i.

P^i (c) = Potencia instalada en barras de central para el tipo de instalación de generación c del subsistema eléctrico, o Empresa productora no incluida en algún subsistema, i (MW).

P^i_d (c) = Potencia disponible en barras de central para el tipo de instalación de generación c del subsistema eléctrico, o Empresa productora no incluida en algún subsistema, i.

P^i_{da} (c,h) = Potencia disponible acoplada y en horas de arranque de cada instalación de generación del tipo c (MW).

R^i = Costes no estandarizados incluidos en el cálculo de la tarifa eléctrica del subsistema eléctrico, o Empresa productora no incluida en algún subsistema, i.

R_t = Tasa de retribución del capital circulante considerada para la determinación de la tarifa del año t.

r (c) = Coeficiente de ponderación de la potencia disponible acoplada y en horas de arranque P^i_{da} (c,h).

V^i_g = Coste estándar de los combustibles utilizados en la generación de energía por el subsistema eléctrico, o Empresa productora no incluida en algún subsistema, i.

Y = Coeficiente unitario de ponderación del número de pólizas de abono.

Z^i_g = Compensación por generación correspondiente al subsistema eléctrico i.

Z^i_m = Compensación por mercado correspondiente al subsistema eléctrico i.

β^i = Coeficiente de reparto del margen en generación, a los efectos de compensaciones del subsistema eléctrico i.

Π_g = Margen de generación a efectos de compensaciones (coste compensado a través del coeficiente β).

σ = Porcentaje de coste fijo imputado a las adquisiciones del subsistema eléctrico i a los autogeneradores y centrales a las que se refiere el punto cuarto de esta Orden.

ANNEXE III

Ministero dell'Industria
del Commercio e dell'Artigianato

ENEL
ENTE NAZIONALE PER L'ENERGIA ELETTRICA

CONTRATTO DI PROGRAMMA TRA IL MINISTERO DELL'INDUSTRIA E L'ENTE NAZIONALE PER L'ENERGIA ELETTRICA

Ministero dell'Industria
del Commercio e dell'Artigianato

ENEL
ENTE NAZIONALE PER L'ENERGIA ELETTRICA

PREMESSA

Una organica e coerente politica di interventi nel settore dell'energia elettrica ha essenzialmente lo scopo di: ridurre il grado di dipendenza energetica dall'estero, recuperando i ritardi che si sono accumulati nell'adeguamento della capacità produttiva nazionale; realizzare significativi miglioramenti ambientali anche attraverso il risanamento delle centrali esistenti; perseguire iniziative di uso razionale dell'energia elettrica, di ulteriore miglioramento dei rendimenti del ciclo produzione - distribuzione dell'energia elettrica ed infine aumentare la produttività aziendale.
Ai fini dell'attuazione di tale politica è necessario evidenziare, in un quadro di certezze operative, i singoli obiettivi ed i conseguenti interventi che il Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, vigilante sull'ENEL e l'Ente stesso si propongono di perseguire ed attuare nell'ambito dei rispettivi compiti di istituto.

Considerata tale esigenza, e nell'intento di predisporre le condizioni più idonee ai fini dell'attuazione dei programmi pluriennali predisposti dall'ENEL ed approvati dal CIPE a norma della legge istitutiva dell'ENEL, nonchè in vista delle necessità d'ordine economico-finanziario connesse ai relativi investimenti, dell'ordine di circa 70.000 miliardi di lire nel periodo 1990-1995, il Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, in applicazione di quanto disposto dall'art. 30, primo comma della Legge 9 gennaio 1991 n. 9 ha ritenuto di specificare il contenuto degli interventi riservati, rispettivamente, al Ministro dell'Industria ed all'ENEL, in un contesto unitario, e cioè in un contratto di programma, che valga ad assicurare un rapporto di equilibrio tra gli impegni che l'Ente è chiamato ad assolvere per il perseguimento degli obiettivi programmati e l'apprestamento, da parte dell'Amministrazione, dei mezzi indispensabili per garantirne la realizzazione.

In questo quadro, il contratto di programma considera, secondo quanto precisato in appresso, i seguenti temi:

- copertura della domanda;
- risparmio energetico;
- sviluppo fonti nazionali;
- interventi ambientali;
- sicurezza e contenimento dell'approvvigionamento di combustibili fossili;
- qualità del servizio ed efficienza operativa;
- criteri di committenza
- reperimento delle risorse.

Il contratto di seguito specificato si riferisce ad un periodo di 5 anni dall'1.1.1991 al 31.12.1995; saranno comunque previsti aggiornamenti annuali, attraverso i quali sarà possibile intervenire, in funzione del grado di attuazione del programma, per ridefinire ed adeguare sia gli obiettivi sia le risorse da destinare al loro conseguimento.

COPERTURA DELLA DOMANDA

Nel quadro degli obiettivi posti dal Piano Energetico Nazionale e dalle politiche energetiche comunitarie, l'ENEL è impegnato ad assicurare, per quanto di sua competenza, la realizzazione degli impianti previsti nei programmi pluriennali dell'ENEL. A tal fine:

- **l'Amministrazione vigilante favorirà il più tempestivo espletamento delle procedure autorizzative per la costruzione e l'esercizio degli impianti, e, dove possibile, il potenziamento di quelli attuali;**

- **l'ENEL, compatibilmente con le incertezze degli iter autorizzativi e con altre cause esterne di ritardo, perseguirà l'obbiettivo di raggiungere, entro il 1995, una potenza netta disponibile alla punta prossima ai 53.000 MW.**

Quanto sopra consentirà di garantire una adeguata continuità di alimentazione dell'utenza, mediante il progressivo recupero dei necessari margini di riserva di potenza di generazione disponibile da impianti ENEL e da acquisti di energia, con garanzia di potenza, da altri produttori nazionali ed esteri.

Per ridurre la domanda di potenza installata, attraverso il contenimento della domanda nelle ore di maggior carico, l'ENEL completerà il programma di introduzione all'utenza delle tariffe multiorarie, già operanti per le forniture industriali di maggiori dimensioni, in conformità a quanto previsto dall'art. 30 primo comma della citata legge 9 gennaio 1991 n. 9.

Tale completamento sarà attuato con la necessaria gradualità connessa all'approvvigionamento ed installazione degli appositi contatori.

Una prima fase per le forniture in media tensione con potenza compresa fra 200 e 500 kW (circa 12.000 utenti), avrà inizio immediato e sarà completata entro il 1992.

Con la seconda fase sarà attuata l'introduzione di tariffe biorarie per le utenze civili con prezzi differenziati tra i consumi in ore diurne e notturne, che verranno offerte in via opzionale.

Essa si articolerà nelle seguenti tre sottofasi:

- **L'estensione all'utenza domestica con potenza impegnata pari o superiore a 6 kW (circa 360.000 utenti) verrà avviata nel 1991;**

- **l'estensione ad altre utenze in bassa tensione non domestiche (nel complesso 40 - 50.000 utenti) verrà avviata nel corso del 1991;**

- **l'estensione all'utenza domestica con potenza impegnata inferiore ai 6 kW sarà iniziata alla fine del 1991 in connessione con la telegestione dell'utenza, già in corso di sperimentazione da parte dell'ENEL.**

Entro il 1992 l'Enel estenderà l'offerta della tariffa bioraria ad almeno 1.000.000 di utenze civili, completando l'estensione dell'offerta entro il 1994.

La introduzione delle fasce orarie sarà realizzata in termini contestuali con i relativi provvedimenti tariffari di attuazione, che garantiranno un'adeguata differenza di prezzo tra ore vuote e piene tale da incentivare lo spostamento dei consumi.

Ministero dell'Industria
del Commercio e dell'Artigianato

ENEL
ENTE NAZIONALE PER L'ENERGIA ELETTRICA

RISPARMIO ENERGETICO

L'ENEL intensificherà gli interventi per migliorare ulteriormente i rendimenti del proprio sistema di produzione, trasporto e distribuzione dell'energia elettrica e potenzierà le azioni di assistenza, consulenza e informazione rivolte agli utenti per il risparmio negli usi finali dell'energia.

Per quanto riguarda l'efficienza energetica del sistema ENEL, l'Ente attuerà interventi che consentiranno nell'arco del quinquennio i seguenti miglioramenti:

Produzione di energia

- **Verrà proseguita l'azione di miglioramento del consumo specifico netto delle unità di generazione termoelettrica espresso dal rapporto kcal/kWh, che, al termine del quinquennio, dovrà risultare per l'intero parco elettrico ridotto dell'1,5% rispetto al 1989.**
  Le variazioni di rendimento verranno misurate sulla base dell'effettivo P.C.I. dei combustibili utilizzati.
  I kWh sono relativi alla produzione al netto dei consumi per i servizi ausiliari delle centrali.

Trasporto e distribuzione di energia

L' ENEL proseguirà nelle azioni tese a contenere al minimo tecnico economico l'incidenza percentuale delle perdite sull'energia richiesta.

Per promuovere il risparmio negli usi di energia elettrica da parte dei consumatori:

- l'ENEL curerà il potenziamento e la qualificazione del personale preposto al risparmio energetico per indirizzare l'azione degli oltre 600 punti di contatto con l'utenza già esistenti.
  L'ENEL curerà, d'intesa con il MICA, la predisposizione di adeguata documentazione e materiale informativo, rapportata ai diversi livelli culturali dei potenziali fruitori;

- l'ENEL organizzerà specifiche campagne per la diffusione di apparecchiature che consentano il risparmio di energia elettrica, anche con diffusione di materiale informativo appositamente predisposto, conformemente alla politica energetica nazionale e ai programmi della Comunità Europea. Sarà ricercata e curata a tal fine la collaborazione con gli operatori dell'informazione e con le associazioni di categoria (industrie costruttrici, installatori, consumatori) e verrà proseguita la partecipazione ai programmi di formazione e aggiornamento degli "energy managers".

  L'ENEL destinerà ai programmi dei due punti precedenti la somma minima di 10 miliardi/anno.

SVILUPPO DELLE FONTI NAZIONALI

- L'ENEL nel settore degli impianti che utilizzano fonti rinnovabili (idroelettricità/geotermia, eolico, fotovoltaico) attuerà un programma di aumento della potenza installata di almeno 1000 MW entro il 1995.

L'ENEL avvierà ulteriori interventi realizzativi, anche in relazione alla disponibilità di siti, sì da perseguire l'obiettivo globale fissato al 2000 dal PEN.

Ministero dell'Industria
del Commercio e dell'Artigianato

ENEL
ENTE NAZIONALE PER L'ENERGIA ELETTRICA

Nel corso dell'attuazione del contratto di programma verrà effettuata una verifica annuale dell'avanzamento delle opere.

. Per lo sfruttamento del bacino del Sulcis, l'ENEL ritirerà il relativo carbone e lo utilizzerà nell'attuale centrale nel rispetto delle normative ambientali vigenti ed in base ad una regolamentazione dei contributi per l'onere termico che tenga conto delle caratteristiche del carbone Sulcis.

. Entro il 1992 l'ENEL aprirà, compatibilmente con l'ottenimento delle necessarie autorizzazioni, il cantiere per la costruzione della centrale da 300 MW basata sulla gassificazione del carbone Sulcis abbinata a ciclo combinato.

INTERVENTI AMBIENTALI

. L'ENEL adeguerà con la gradualità consentita dalle norme esistenti le emissioni di tutti gli impianti di generazione che utilizzano combustibili fossili, nuovi ed esistenti, nei limiti imposti.

. Attraverso l'attuazione di tali misure, globalmente le emissioni specifiche (per kWh termico prodotto) da impianti Enel si ridurranno, al 1995 rispetto al 1989, ~~del~~ 25% per SO2 e dell'8% per NOx.

Anche per l'attuazione di tale programma saranno attuate verifiche e adeguamenti annuali.

Ministero dell'Industria
del Commercio e dell'Artigianato

ENEL
ENTE NAZIONALE PER L'ENERGIA ELETTRICA

SICUREZZA DELL'APPROVVIGIONAMENTO DI COMBUSTIBILI FOSSILI

L'azione dell'ENEL nel campo dell'approvvigionamento dei combustibili sarà volta a diversificare le aree di acquisizione e le fonti, con l'obiettivo di assicurare la continuità dei rifornimenti in un contesto di competitività ed economicità. In tale quadro:

- **l'ENEL presenterà annualmente al MICA i programmi delle provenienze dei combustibili acquistati all'estero.**

- **Entro il 1995 i combustibili fossili utilizzati dall'ENEL dovranno avere provenienza da una singola area geografica non superiore al 30% del totale.**

- **L'ENEL, entro il 1991, formulerà e comunicherà al MICA un programma di realizzazione di una stazione di ricevimento di gas naturale liquefatto e le relative opzioni per l'acquisto di tale fonte energetica.**

QUALITA' DEL SERVIZIO ED EFFICIENZA OPERATIVA

L'ENEL proseguirà negli interventi atti a consentire un sempre più facile accesso alle strutture dell'Ente per il soddisfacimento, in tempi brevi, delle richieste dell'utenza.

- **L'ENEL, in tale quadro, adeguerà entro il 30 giugno 1992 le proprie procedure operative, in modo da contenere al massimo entro 6 giorni il tempo medio di esecuzione degli allacciamenti normali, che non comportano cioè lavori sulle reti di distribuzione.**

- Sarà ulteriormente potenziato, mediante il ricorso alle più avanzate tecnologie nel campo della teleinformatica, il servizio telefonico per lo svolgimento dei rapporti contrattuali.

- Sarà attivata entro il 1991 l'estensione del Servizio Eneltel, già utilizzato per la teletrasmissione, a mezzo telefono, delle letture dei contatori, ad altre operazioni quali la ricezione ed evasione rapida dei reclami (linea verde), nonchè la segnalazione e gestione automatica dei guasti.

Per un più efficace e rapido svolgimento dei rapporti con l'utenza sarà avviata nel 1991 e progressivamente attivata la possibilità di pagamento delle fatture mediante l'utilizzo della cosiddetta "moneta elettronica" (sistema bancomat).

- L'ENEL accrescerà ulteriormente l'efficienza nell'impiego del fattore lavoro. Rilevandosi che i valori del rapporto per Inghilterra e Francia sono rispettivamente pari a 171 ed a 218 nel 1989, l'Enel perseguirà l'obiettivo di raggiungere, al termine del quinquennio, un rapporto utenti serviti per dipendente pari a 265, rispetto al valore di 237 del 1989.

CRITERI DI COMMITTENZA

In vista del mercato unico del 1993, l'ENEL introdurrà criteri oggettivi di qualificazione e committenza di tipo comunitario (tenendo conto tra l'altro delle capacità finanziarie e organizzative, del possesso delle tecnologie richieste e della effettiva capacità di operare sui mercati internazionali), in relazione anche alla recente delibera dell'ENEL sulla revisione delle procedure per la qualificazione delle imprese.

Ministero dell'Industria
del Commercio e dell'Artigianato

ENEL
ENTE NAZIONALE PER L'ENERGIA ELETTRICA

REPERIMENTO DELLE RISORSE

In relazione ai notevoli impegni sul piano finanziario che l'ENEL dovrà sostenere per la realizzazione dei nuovi impianti e per gli interventi di miglioramento ambientale degli impianti esistenti, dovrà essere assicurato, in tutto il quinquennio, l'equilibrio economico ed almeno il mantenimento dell'attuale struttura finanziaria, anche per evitare successive più onerose ripercussioni negative sulle tariffe all'utenza, determinate dal progressivo accumulo di oneri finanziari impropri.

- **A tal fine l'Amministrazione dovrà tempestivamente adeguare nel quinquennio le tariffe in modo da mantenere l'incidenza dell'indebitamento complessivo sulle immobilizzazioni tecniche nette non superiore al 60% circa, livello raggiunto nell'esercizio 1989.**

- **L'Amministrazione vigilante provvederà quanto prima ad un aumento delle tariffe pari al 4,4% del prezzo complessivo del kWh. Saranno inoltre attuati sei adeguamenti bimestrali del prezzo dell'energia elettrica, nella misura dell'1,6% ciascuno, a partire dal primo marzo 1991.**

- **La struttura ed il livello delle tariffe saranno rapportati nel loro complesso a quelli dei costi determinati dalle modalità di prelievo.**

- **Il sovrapprezzo termico dovrà essere tempestivamente allineato alle variazioni del costo dei combustibili.**

Ministero dell'Industria
del Commercio e dell'Artigianato

ENEL
ENTE NAZIONALE PER L'ENERGIA ELETTRICA

- I contributi di allacciamento e i diritti fissi saranno rivisti alla fine di ciascun anno sulla base del livello generale dei prezzi.

- Per gli anni successivi al 1991 e per la residua durata del contratto, l'Amministrazione rivedrà annualmente le tariffe, tenuto conto dei risultati ed obiettivi realizzati ed in corso di realizzazione da parte dell'ENEL e dello scenario economico generale. Il criterio specifico da seguire per stabilire le tariffe terrà anche conto dell'inflazione cui andrà sottratto l'aumento della produttività comunque non inferiore all'1,5% annuo.

- La copertura di ogni tipo di oneri aggiuntivi, a carico del servizio elettrico, dovrà essere tempestivamente assicurata dal sistema dei prezzi.

10 APR. 1991

IL MINISTRO DELL'INDUSTRIA

ENEL