

QUELQUES REFLEXIONS SUR LES RÉFORMES INTRODUITES DANS LES SYSTÈMES ELECTRIQUES. LE CAS ARGENTIN

La transformation du secteur électrique argentin est remarquable, d'autant plus qu'elle a été mise en place dans un délai relativement bref et qu'elle a porté sur tous les domaines du secteur, ce qui en a déterminé d'ailleurs la restructuration totale, comme il a été expliqué au cours de ces journées.

Cependant, en Argentine, les nouvelles autorités du secteur électrique ont proposé une série de modifications à apporter au modèle actuel. En effet, celui-ci présente encore plusieurs problèmes à résoudre qui peuvent s'aggraver dans l'avenir et donner lieu à des situations de risque ou de crise, si l'on ne s'y prend pas à l'avance.

Tout ceci nous conduit à considérer les faiblesses du modèle ainsi que les aspects de ces transformations auxquels les systèmes les plus répandus dans le monde n'ont pas pu y remédier.

La première conclusion que l'on peut tirer, lorsque l'on a été témoin depuis ses débuts, du processus de privatisation et de transformation du secteur électrique en Argentine et que l'on en a étudié d'autres, c'est qu'il n'existe pas de modèles universels valables, ni de systèmes de transformation possédant des valeurs propres, à caractère général, et pouvant être appliqués à tous les pays.

Or, cette conclusion n'est pas aussi évidente qu'elle le paraît. En effet, encore de nos jours, les consultants spécialisés du secteur, ainsi que les experts des différents pays et des organismes internationaux de crédit, s'inspirent d'un ensemble de principes de base pour donner des conseils aux pays requérants. Ce répertoire contient quelques critères princéps considérés essentiels et incontournables pour toute proposition présentée à ces pays. On tient pour universellement valables des éléments qui ne le sont pas. Pour peu qu'ils soient relativisés et analysés dans le contexte de chaque réalité.

Il a fallu les crises de la Californie, du Brésil et d'autres pays pour comprendre que la réussite des transformations du secteur dépend aussi bien de certaines conjonctures nationales que des facteurs internes et externes conditionnant ces dernières.

On attend toujours l'autocritique, de la part de ces concepteurs, à l'égard des propositions universelles évoquées. Pourtant, on assiste désormais à la naissance de recherches plus sérieuses relatives aux solutions nationales requises, et conçues, à partir des besoins réels et des avantages que présentent certains aspects des modèles de transformation.

Une autre conclusion peut être également tirée dans les pays qui, comme l'Argentine, ont adopté les modèles les plus avancés de transformation et de privatisation: la planification ne peut pas être éliminée dans le secteur sans que cela n'entraîne des risques importants.

Tous les changements apportés ont pour fondement la conception du marché et de ses règles. De ce point de vue, le marché se substitue à la planification et répond par l'activité privée aux besoins des différentes demandes. Or, cette affirmation s'est révélée incorrecte. Certes, le marché apporte bien des solutions aux demandes les plus immédiates et rentables, mais il ne le fait pas, au moins autant qu'il le serait souhaitable, dans le cas des demandes médiates et plus risquées. Dans ces cas, il impose des

rentabilités très élevées parfois incompatibles avec un développement harmonieux de l'industrie.

Le cas de la Californie en est un bon exemple. En effet, cet état s'est incorporé à la restructuration du secteur sans avoir donné de solution à la demande insatisfaite pour les années à venir. On faisait confiance à l'évolution de l'activité privée qui devait résoudre le problème des investissements dans le transport et la production d'énergie. Le Brésil, de son côté, a hésité entre deux voies: l'abandon de la planification étatique et l'évolution vers un modèle compétitif concernant la satisfaction de l'offre, à l'instar de certains autres pays. Il s'est arrêté à mi-chemin et la crise l'a surpris alors qu'il n'avait pas encore abouti aux transformations essentielles.

C'est également le cas de l'Argentine qui a mis en place un système de transport dont l'étendue devait être assurée par le marché. C'est aux acteurs privés, issus des privatisations de la distribution et la production, qu'avait été laissée l'initiative de l'exécution des travaux requis pour répondre à une demande accrue, tout en garantissant son niveau de qualité. Or, il en a été autrement, et actuellement nous devons faire face désormais à un déficit en transport important dont la solution exige la participation de l'état.

C'est donc un nouveau paradigme qui s'impose: les transformations du secteur électrique doivent être prises en charge simultanément par l'état et par le secteur privé afin de pouvoir relever les défis posés par une évolution harmonieuse des changements. Désormais, l'un ne peut pas être conçu sans l'autre: il est aussi dangereux de concevoir un développement national ou public du secteur de l'énergie sans prévoir la concurrence accrue de l'activité privée, que d'imaginer que celle-ci peut répondre aux demandes grandissantes et complexes de toutes les branches de l'industrie sans que l'état intervienne sur la planification et même, dans certains cas, sur les investissements requis.

C'est la voie suivie pour les propositions en matière de transport en Argentine: des fonds ont été créés pour pouvoir poursuivre son expansion de façon planifiée. En Californie, l'état prévoit les investissements nécessaires pour le transport et la production, de même qu'au Brésil.

Or, il n'est pas toujours bon de basculer d'un extrême à l'autre comme en Californie. Il est plutôt préférable d'accepter, sans aucun parti pris, que les deux activités, privée et étatique, ont des rôles à assurer. En effet, l'activité supplétoire de l'état, si souvent revendiquée, s'avère incontournable pour la planification du secteur.

Et ce en raison de l'importance majeure de l'énergie dans la vie moderne. À l'origine de tout ce qui concerne aussi bien la qualité de vie que le développement économique de des pays, l'énergie devient un objectif primordial pour les gouvernements.

D'autres conclusions à tirer correspondent à des aspects particuliers des modèles mis en oeuvre dans la plupart des pays, par exemple, celui de la distribution.

Les avantages de la privatisation dans le secteur de la distribution sont en général acceptés à condition de fixer des règles de concurrence spécifiques à ce segment et des règles de comportement liées à la satisfaction de toute la demande, à l'expansion qui doit s'en suivre, à la qualité de la fourniture et aux tarifs raisonnables à payer par les consommateurs finals.

L'Argentine a réservé à ce segment de l'industrie le caractère de service public. Un cadre précis a donc été établi à l'intention de l'investissement privé. Dans ce contexte, le distributeur a la garantie du monopole naturel, qui ne constitue pas un marché captif, dans la mesure où la liberté d'achat de l'énergie est accordée aux usagers en fonction de rangs de consommation qui tendent à devenir généraux entraînant ainsi une série de conséquences qui ne sont pas toujours faciles à assimiler. D'ailleurs, le rôle que devront jouer les expéditeurs -comme on les a appelés-, n'est pas non plus très clair. L'expérience, concernant les modèles de transformation des pays avancés, n'a pas encore démontré les avantages issus de l'introduction desdits expéditeurs dans le processus de fourniture d'énergie aux consommateurs finals.

Par rapport aux investissements faits dans ce segment de l'industrie par les acteurs privés, deux tendances peuvent être distinguées. Dans certains cas, il a été demandé aux concessionnaires des investissements, fixés à l'avance. Dans le cas argentin, il a été retenu le contrôle des investissements d'après leur résultat, associé au contrôle de la qualité des services et à un système de pénalités croissantes en cas de défaillance de cette qualité. Il est à signaler que ce système, largement convenable, empêche toute immixtion dans la gestion du développement des investissements faits par l'acteur privé. En contrepartie, il faut mettre en place et gérer fermement un système de pénalisations portant sur les différents facteurs de la qualité, susceptibles d'inciter le distributeur à l'investissement, dans le but d'échapper à la pénalité.

L'expérience indique que les entreprises européennes ou américaines apprécient ce régime qui confère une grande marge de liberté à la gestion. Elle nous apprend aussi que c'est le prestige commercial et institutionnel des entreprises -en cas de sanctions éventuelles imposées par le régulateur- qui est à l'origine des investissements, plutôt que le côté économique de la pénalisation.

C'est donc vraisemblablement l'absence de ces prémisses déjà évoquées qui crée des doutes quant à la privatisation des entreprises de distribution. Et là, nous devons faire la part entre la situation des pays dont l'économie est très développée et qui ont donc un bon service de distribution, et celle des pays qui font justement appel à cet outil pour obtenir les investissements dont le segment a besoin.

Dans le premier cas, la privatisation est liée aux options politiques et économiques des états. Dans le second, elle recherche ces investissements pour augmenter la qualité et l'expansion des systèmes. Dans les deux cas, il faut que le rapport soit étroit entre les avantages obtenus grâce à la privatisation et les prix demandés aux consommateurs finals. Les expériences récentes du Royaume Uni et la crise de la Californie prouvent bien que dans les pays développés cet objectif est encore mis en cause. En Argentine, le prix porté sur la facture du consommateur final est raisonnable. Mais on perçoit à présent un ralentissement de l'investissement de la part des compagnies de distributions qui, au cas où il se poursuivrait, pourra finalement nuire à la qualité du service.

Cette attitude de rejet des investissements considérables exigés par la plupart des pays qui privatisent leur distribution est l'une des fragilités propres à ces processus. Comme, en plus, les pénalités mises en œuvre ne suffisent pas à donner des signaux économiques aux investissements, ces privatisations donnent lieu à des incertitudes pouvant alors discréditer les processus de transformation. Ce phénomène, observable dans plusieurs pays, relève de la perspective des citoyens-consommateurs qui, en fait, sont non seulement les destinataires des privatisations, mais ceux qui vont les juger directement ou indirectement.

La privatisation du transport a suivi différentes voies. Certains pays ont préféré de la laisser entre les mains de l'état, le critère retenu étant tantôt l'optimisation de l'utilisation, tantôt la neutralité en cas de mise en place de marchés privés concurrentiels, tantôt le besoin d'investissements d'origine publique pour son développement. C'est ce qui s'est passé dans les pays d'Amérique Centrale, dont la plupart a privatisé le service, alors que la propriété des lignes ne l'a pas toujours été. En Argentine, ce sont le service et les actifs qui ont été privatisés. L'expérience a prouvé que, si le service a été raisonnablement assuré, l'expansion n'a pas suivi les exigences de la demande. Si bien que l'état a dû intervenir pour y remédier.

À guise de conclusion partielle, je dois signaler, encore une fois, qu'il n'y a pas de règles générales à appliquer. Et que la présence de l'état par le biais d'une planification est si nécessaire pour l'évolution de l'industrie qu'elle ne peut pas être ignorée dans les pays en voie de développement.

La production est le segment dans lequel l'investissement privé à risque est pleinement justifié. Présenté comme un élément essentiel des processus de transformation, ce segment a permis l'arrivée des capitaux nécessaires au développement de l'industrie. Ces capitaux ont été incorporés dans des systèmes concurrentiels par la création de marchés, de bourses ou de pools aux configurations diverses.

Ces marchés de l'énergie ont essayé de parvenir à des prix de gros qui soient le résultat du jeu de la concurrence. Dans certains cas, comme dans celui du Royaume Uni, c'est parce qu'il y avait peu d'offres que l'évolution du système n'a pas eu le succès attendu. Le système d'offre de prix a été récemment redéfini, ce qui témoigne d'une attitude pragmatique nécessaire face à un modèle qui évolue constamment. C'est pour cette raison que le transfert automatique de ce système à d'autres contextes est incompatible avec la réalité que chaque marché doit faire évoluer. En Californie, par exemple, la bourse mise en place pour les transactions d'énergie n'a pas pu surmonter la crise déclenchée par la hausse disproportionnée des prix. En Argentine, un marché organisé sur des prix marginaux à court terme, associé à une tendance en douceur vers –dans l'avenir– un système d'offre, a remporté des succès dans un contexte hautement concurrentiel. En contrepartie, la rentabilité du segment de la production est faible. La production a non seulement présenté des offres dans un marché concurrentiel, mais elle a aussi fonctionné dans un contexte de fragmentation considérable des entreprises en présence. D'où le paradoxe d'une concurrence dont le fonctionnement a été si bon qu'il a finalement découragé les investissements.

Enfin, ce segment est lié à deux questions centrales. D'une part, l'existence d'une offre de production suffisante, résultant à la fois des sources d'énergie et des investissements réalisés pour exploiter celles-ci et, d'autre part, l'installation d'un marché concurrentiel qui en optimise le développement grâce à des prix raisonnables. Les crises récentes sont bien connues, et il y en a plusieurs qui ne se sont pas encore manifestées. Or, elles sont toutes le résultat d'un mauvais rapport entre les deux facteurs mentionnés: la meilleure des conceptions du marché devient inefficace sans la présence de sources d'énergie à des coûts raisonnables. D'ailleurs, un volume important d'énergie ne garantit pas des prix adéquats dans un contexte de concentration de sociétés.

La planification du secteur s'avère donc également nécessaire dans ce segment, afin de promouvoir les secteurs de production prévus pour une demande donnée. Et ce parce que le secteur privé fait ses investissements à partir d'un calcul de rentabilité qui

ne coïncide pas nécessairement avec les besoins des consommateurs. C'est pour cette raison que nous voilà rentrant arrivés à un stade de coïncidence et de concertation entre la planification de l'état et le développement de l'activité privée. Les incitations offertes pour attirer ces investissements vont dépendre des modèles instaurés dans chaque expérience. Mais il est évident que ces investissements ne seront pas seulement le résultat de l'activité du marché. C'est ce qui a été démontré par les expériences de la Californie et du Brésil.

Autant la segmentation de l'industrie que la mise en place d'un marché dont les prix dépendent de la concurrence sont les éléments de base constituant les modèles de transformation. Or, compte tenu de leurs différentes réalités, les divers pays ne peuvent pas adapter ces principes de façon mécanique. D'autre part, l'application de ceux-ci ne garantit pas non plus le succès économique des transformations amorcées. Chaque réalité permet d'apprécier les limites tolérables et raisonnables permettant de mettre en œuvre des modèles appropriés et efficaces. L'expérience a démontré la fragilité des systèmes établis dans des pays ou des états qui n'ont pas su respecter ce principe de réalité, se soumettant donc à des expériences éprouvées dans des contextes différents. C'est ainsi que des marchés très sophistiqués d'achat et de vente d'énergie se sont installés dans des pays qui ne possédaient ni les sources locales minimales d'énergie nécessaires, ni des entreprises prêtes à y devenir compétitives.

D'ailleurs, une autre conclusion tirée des expériences récentes de transformation signale que la création de marchés concurrentiels d'offre d'énergie doit tenir compte de la tendance naturelle à la concentration de sociétés.

En effet, on a constaté au cours de ces expériences une tendance accrue concernant la vente de l'ensemble des actions des sociétés d'énergie. Une dynamique peu fréquente est à l'œuvre dans des transferts ou des fusions d'entreprises, dans la naissance de groupes de contrôle, dans l'internationalisation grandissante des capitaux privés dont la nationalité était très claire auparavant. Ce phénomène, manifeste en Europe, a également une forte présence aux Etats Unis.

C'est ce qui se passe aussi, évidemment, en Argentine, car il s'agit d'un phénomène lié à la mondialisation. La législation argentine, comme bien d'autres, a établi des normes afin de prévenir les pratiques monopolistiques ou les abus de position dominante dans les marchés.

Pourtant, à défaut d'une tradition de lutte contre ces pratiques, elle est obligée d'en faire l'expérience aujourd'hui. Comme tous ses services publics sont privatisés, elle assiste avec préoccupation à l'évolution de plus en plus orientée vers la concentration.

Dans le secteur énergétique, le degré de concentration dans le marché des hydrocarbures: YPF-REPSOL y représentent 50 à 60 % de l'offre.

Quant à l'industrie électrique, le souci à cet égard a été permanent depuis le début des privatisations. Ainsi, lorsque la production a été lancée au marché, la division précédente, établie au sein des entreprises nationales, avait empêché l'acquisition par chaque groupe d'acheteurs de plus de 15% de l'offre totale. D'autres appels d'offres ont rabattu ce seuil à 10%. Et les deux régimes ont cohabité. A l'heure actuelle, en raison du phénomène de concentration mentionné, il existe une évolution vers des pourcentages qui dépassent ceux du début. Le tableau ci-dessus –qui peut être encore

modifié par la dynamique de l'évolution- montre bien que les groupes AES, ENDESA et ont une part de marché considérable dans l'offre d'énergie.

En ce qui est de la distribution, chaque province possède la faculté d'en privatiser l'approvisionnement dans son territoire. La région métropolitaine de Buenos Aires, qui représente environ 40% de la demande, a été divisée en trois concessions afin d'éviter la concentration sur le segment encourageant ainsi la concurrence par comparaison. Nous avons déjà expliqué comment il a été exercé la faculté de régulation pour empêcher une possible transgression à cette limitation.

Or, malgré la dispersion des entreprises, on observe, dans ce segment, une tendance grandissante à l'absorption d'entreprises, et l'on peut déjà observer trois ou quatre groupes dominant dans le secteur.

Maintenant, je vais vous présenter quelques tableaux avec les détails de l'organisation des entreprises dans le secteur électrique argentin.

(Diapositive 1)

PARTICIPACION DE GRUPOS ECONOMICOS EN EL SECTOR ELECTRICO.

Diapositive 2

PARTICIPACION DE GRUPOS ECONOMICOS

Diapositive 3

PARTICIPACION DE GRUPOS ECONOMICOS

Diapositive 4

PARTICIPACION DE GRUPOS ECONOMICOS

Diapositive 5

PARTICIPACION DE AES EN LA OFERTA ELECTRICA

Diapositive 6

PARTICIPACION DE ENDESA EN LA OFERTA ELECTRICA

Diapositive 7

ESTIMACION DEL NIVEL DE CONCENTRACION DEL MERCADO

Indice de Herfindahl - Hirschman (IHH): suma de las participaciones de cada empresa elevado al cuadrado:

$$\sum_{i=1}^N S_i^2$$

100²

Diapositive 8

ESTIMACION DEL NIVEL DE CONCENTRACION DEL MERCADO

Pautas de fusion del Depto. de Justicia de E.U.A

Diapositive 9

ESTIMACION DEL NIVEL DE CONCENTRACION DEL MERCADO	
Mercado de generacion:	Var.
- todas las empresas son independientes: IHH = 552	
	+200
- considerando grupos empresarios: IHH = 752	
Mercado de Distribucion:	
- situacion de 1993: IHH = 829	
	- 213
- considerando grupos empresarios: IHH = 616	
	+488
- Considerando Edesur + Edenor: IHH =1104	

L'objet de cette présentation est de partager avec vous, lors de ces Journées auxquelles M. Percebois a eu la gentillesse de nous inviter, quelques réflexions personnelles concernant les transformations subies dans les marchés électriques, inspirées en particulier du cas argentin.