

ST40 Politiques de concurrence

Thomas Reverdy, Grenoble-INP, PACTE (UMR CNRS)

thomas.reverdy@grenoble-inp.fr

Titre : Régulation de la concurrence et construction politique des prix : le marché français de l'électricité

À la suite de l'ouverture à la concurrence dans les secteurs du gaz et de l'électricité en Europe, l'explosion du prix de l'électricité a provoqué de vigoureuses contestations chez les clients industriels gros consommateurs d'énergie. A priori les premiers bénéficiaires de la concurrence et fervents partisans de celle-ci avant qu'elle soit mise en place, les clients industriels ont été les premiers à protester quand les premiers effets de l'ouverture à la concurrence sur les prix ont pu être constatés. Ces contestations ont entraîné une controverse sur l'organisation de ces marchés et sur les modalités de la formation des prix. À l'issue de 6 ans de négociations, la Commission Européenne a accepté une profonde réorganisation du marché qui permet aux industriels et aux consommateurs français de continuer de bénéficier d'une électricité dont la valeur est définie en grande partie sur la base des coûts et non du prix de marché. Cette réorganisation a permis le maintien d'un compromis politique autour d'une électricité peu chère issue de la production nucléaire (avec une introduction limitée de la concurrence et du signal prix pour gérer les pointes de consommation).

Le récit de cette réorganisation nous renseigne sur les conditions d'une intervention politique dans la conception d'un marché concurrentiel. La politique européenne de libéralisation du secteur de l'électricité et d'intégration économique de ces marchés (Jabko 2006) s'est traduite par l'adoption des mêmes techniques d'échange et des mêmes règles d'un pays à l'autre en Europe. L'expertise économique spécialisée dans les réseaux et le droit de la concurrence devaient s'imposer comme principales sources de régulation (Veljanovski, 2010) de ces marchés de plus en plus intégrés, organisés par des autorités indépendantes elles-mêmes organisées en réseau (Djelic et Kleiner 2006). Dans ce contexte institutionnel, le retour des autorités politiques est une surprise. Certes les Etats ont conservé une certaine latitude dans leur politique énergétique nationale (Evrard 2013) mais l'intervention politique plus directe dans la conception d'un marché semblait révolue.

La sociologie des sciences et des techniques (Callon 1998) nous permet d'apporter un éclairage sur ce retour inattendu du politique dans la conception des marchés en mettant en valeur les dynamiques politiques et cognitives dans la mise au point des outils et des règles d'un marché (MacKenzie, Muniesa, et Siu 2007). Elle permet d'expliquer comment, dans ce contexte d'un pouvoir croissant de l'expertise économique et du droit, le politique peut conserver un rôle essentiel. En effet, compte tenu de la sophistication de ces marchés, les acteurs économiques peuvent identifier des contradictions ou des incertitudes des modèles de marché, mobiliser les

acteurs politiques et fragiliser l'autorité des experts et des autorités de régulation qui tirent leur légitimité de ces modèles. Cette fragilisation des savoirs et des autorités de régulation permet aux acteurs politiques de reprendre la main, de produire de nouvelles règles, de les présenter comme des adaptations du marché. Ils peuvent à cette occasion reprendre le contrôle des grands équilibres économiques du secteur. D'où l'idée que les savoirs économiques et les modèles d'organisation des marchés qu'ils proposent sont suffisamment « flexibles » pour prendre en considération des enjeux autres que les enjeux d'efficacité économiques. Il reste à préciser l'ampleur et les conditions de cette flexibilité et la nature des aménagements possibles. Il reste aussi à préciser aussi si la critique du modèle de marché s'appuie sur des incertitudes partagées par l'ensemble des experts, ou si elle s'appuie au contraire sur des arguments moins robustes sur le plan technique, mais plus mobilisateurs sur le plan politique, autrement dit qu'elle est place exact de la communauté d'experts dans la stabilisation de l'organisation du marché.

Dans une première partie, l'article montre comment les travaux de la sociologie économique rendent compte de la compétition entre les principales sources de régulation, l'intervention politique, de l'autre, le recourt au droit et à l'expertise économique. Puis, dans une deuxième partie, il aborde le cas empirique et montre comment la libéralisation du secteur de l'électricité s'était traduite par l'adoption d'un modèle de marché « institué » caractérisé par les mêmes techniques d'échange et des mêmes règles d'un pays à l'autre en Europe dans l'objectif de former un « marché unique » de l'électricité, avec des prix couplés. Dans une troisième partie, il explique comment les clients industriels, confrontés à la hausse des prix, ont rapidement contourné les autorités indépendantes et se sont directement adressés aux autorités politiques pour contester ce modèle « institué » et comment ils ont fragilisé les savoirs qui les fondent et les autorités en charge de leur application. Dans une quatrième partie, l'article explique comment l'expertise économique et la reformulation juridique ont été mobilisées pour concevoir un modèle alternatif de marché de l'électricité, conforme aux attentes politiques et suffisamment cohérent avec les savoirs et règles institués. En conclusion, l'article revient sur la notion d' « institution flexible » appliquée ici à un modèle de marché : une institution suffisamment stable, identifiable, partagée, fondée, pour être légitime et pour donner de la légitimité à ceux qui la convoquent, mais qui reste, dans un certain nombre de conditions, adaptables aux contingences locales, y compris les contingences politiques.

La flexibilité d'un modèle de marché

Un des objectifs de la sociologie économique est de comprendre comment interviennent le droit, l'expertise économique et l'action politique dans l'organisation des marchés. Il existe aujourd'hui un consensus pour reconnaître la diffusion, au niveau international, de politiques économiques qui reposent sur des mêmes modèles d'organisation, les mêmes règles et les mêmes savoirs. Si on s'intéresse aux directives et aux actions de la Commission européennes, cette thèse s'applique assez bien à la libéralisation du secteur électrique en Europe. Il existerait un modèle de marché institué de l'électricité qui se diffuse quasi mécaniquement. Néanmoins, les observations très détaillées montrent que l'intervention politique n'est pas absente de ce marché. Il convient donc d'expliquer comment celle-ci peut s'affirmer dans un contexte de diffusion de « modèle institué » d'organisation économique : de quelle marge de manœuvre les politiques disposent-ils ? Comment

parviennent-ils à les reconquérir ? Comment peut-on penser la possibilité d'une intervention politique si l'on valide l'idée d'une influence grandissante du droit et de la théorie économique ?

La diffusion de modèle institué d'organisation économique

Selon Richard Scott (2001), une pratique économique possède trois piliers qui lui donnent sa puissance et sa stabilité : un pilier cognitif, formé de connaissances et de croyances ; un pilier normatif, formé d'évaluations et de valeurs ; et un pilier coercitif, formé essentiellement de règles et de moyens de coercition. À chacun de ces piliers institutionnels correspond un mécanisme de diffusion d'une pratique économique. Il existe aussi des dynamiques de circulation et d'influence entre les trois piliers ; quand ces piliers sont cohérents entre eux, cela donne aux pratiques économiques une forte légitimité.

Pour le secteur de l'électricité, on peut faire l'hypothèse qu'il existe des pratiques économiques instituées, et même un modèle de marché « institué ». La libéralisation du secteur de l'électricité s'inscrit dans un contexte de réformes économiques d'inspiration libérale qui s'appuient sur un ensemble de fondements intellectuels partagés au sein d'une communauté experte d'économistes. Cette communauté est parvenue à transformer les questions économiques habituellement considérées comme des questions politiques, en problèmes techniques pouvant être traitées par des structures bureaucratiques indépendantes (Dezalay et Garth 2005, Kogut et MacPherson 2007, Fourcade 2006).

Plus précisément, en Europe, la libéralisation des différentes industries de réseau (télécommunications, électricité, gaz, transport aérien, transport ferroviaire) s'inspire largement d'une doctrine et d'une expertise développée dans les pays anglo-saxons. Si l'action de la Commission peut être qualifiée de politique - il s'agissait de relancer une intégration européenne alors en panne (Jabko, 2006) - on ne peut nier le fait qu'elle tire sa légitimité d'une expertise économique et de règles juridiques dominantes. Dès lors que les secteurs ont été libéralisés, les activités économiques ont été soumises aux mêmes exigences que les autres activités économiques en matière de concurrence. La Commission pouvait aussi s'appuyer sur le droit européen, avec le soutien de la Cour de justice des Communautés européennes, pour étendre les règles du Marché Unique aux industries de réseau (Schmidt 1998, Schmidt 2000, Woll, 2009). La régulation de ces secteurs s'est greffée sur un socle juridique déjà bien établi au niveau européen, appliqué à presque tous les secteurs économiques et qui comprend la lutte contre les ententes, contre les concentrations ou contre les aides d'États (Cini 2001; Cini et McGowan 1998; Fligstein et Sweet 2002).

Le renforcement du rôle du droit est allé de pair avec le renforcement de la Direction générale de la concurrence et des autorités de régulation, comme l'Autorité de la concurrence en France (Djelic et Kleiner 2006). Ces autorités indépendantes s'appuient sur le droit pour arbitrer dans les litiges concernant l'organisation des marchés. Elles ont eu aussi recourt à l'expertise économique et empruntent à la science économique sa définition d'un marché efficace, avec comme pierre angulaire le mécanisme d'équilibre de l'offre et de la demande comme fondement de l'intérêt collectif (Veljanovski, 2010). Ainsi, en limitant la régulation de l'économie à l'organisation de la concurrence et en définissant cette concurrence à l'aide de la théorie économique, le mécanisme d'équilibre de l'offre et de la demande par les prix a été investi d'une forte normativité. La

définition par la théorie économique des conditions de l'efficience des marchés est devenue la principale référence qui guide le travail des autorités indépendantes. Elle fournit aussi tous les instruments et les concepts permettant d'identifier les défaillances du marché.

Cette expertise économique s'est elle-même organisée, par exemple en s'appuyant sur les savoirs académiques, pour constituer un ensemble de savoirs de référence permettant d'organiser un marché, c'est pourquoi on peut parler de « modèle institué de marché » à propos du marché de l'électricité. De plus, le rôle de l'expertise économique s'est renforcé dès lors que la régulation de la concurrence s'est moins intéressée à la structure du marché qu'aux stratégies de manipulation des prix par les acteurs du marché. En effet, détecter une manipulation des prix suppose de pouvoir dire ce qu'aurait été un prix normal, que seule l'expertise économique peut estimer. Sur le marché de l'électricité, cela exige l'utilisation d'une modélisation abstraite du marché comme référence pour l'examen des pratiques et des équilibres économiques (Breslau 2011).

La mobilisation de cette connaissance experte rend possible des adaptations locales lors de ces réformes. Les économistes universitaires font la promotion des activités de « *market design* », qui utilisent la théorie économique, la simulation et les méthodes expérimentales pour mettre au point les règles organisant les transactions, les méthodes de surveillance des prix et les dispositifs techniques d'enchères, en dialogue étroit avec les régulateurs. La diversité des expériences de dérégulation, en particulier aux États-Unis (Marty, 2004) a tenu lieu d'expérimentation grandeur nature. Les autorités de régulation sollicitent les économistes universitaires pour préciser les modalités de fonctionnement de ces marchés réaménagés de façon à ce qu'ils respectent les exigences d'efficacité économique (Breslau, 2011).

Cette régulation n'est pas exempte d'un phénomène de « capture ». Le processus d'élaboration des règles d'organisation d'un marché est souvent confié à des experts dont l'indépendance par rapport aux pouvoirs économiques existants n'est pas garantie. Les principes juridiques ou économiques sont souvent suffisamment abstraits et distants pour que l'expertise conserve une très grande latitude dans la catégorisation des pratiques, et donc dans le choix des principes qui s'appliquent (Huault et Montagner 2009). Les espaces de liberté bénéficient principalement aux experts souvent mandatés par les acteurs économiques eux-mêmes. La production des règles est souvent « privatisée » (Chiapello et Medjad 2009).

Ainsi, dans cette régulation des marchés, il existe une très forte interdépendance entre expertise et régulation autonome. Le transfert de pouvoir des autorités politiques vers des autorités autonomes repose sur la légitimité de ces dernières et celle-ci provient essentiellement des savoirs qu'elles invoquent. Pour que les autorités autonomes ne soient pas contestées dans leur décision, elles doivent s'appuyer sur des règles et des savoirs eux-mêmes peu contestables, et donc les plus universels possibles, une contestation trop puissante pouvant remettre en question la légitimité du régulateur.

Comment le politique exploite les incertitudes de l'expertise économique

A l'opposé de cette première hypothèse, un second ensemble de travaux insistent au contraire sur des interventions politiques qui orientent le processus de libéralisation. Rainer Eising et Nicolas Jabko (2001) évoquent les nombreuses négociations en amont des directives de libéralisation du

marché de l'électricité, où les autorités politiques nationales sont intervenues à de nombreuses reprises. L'enquête de Bennet Zelner, Witold Henisz et Guy Holburn (2009) identifie dans le monde entier de nombreuses réformes libérales du secteur électrique où les gouvernements ne respectent pas les engagements vis-à-vis des investisseurs privés après avoir libéralisé : tarifs d'achat non respectés, prix finalement imposés par l'État, renationalisation... Sans être aussi visibles que les renoncements évoqués par cette étude, les décalages entre les règles économiques internationales adoptées par les pays et pratiques locales sont fréquents lors de la mise en œuvre d'importantes réformes économiques (Carruthers et Halliday 2006; Boyle et Meyer 2002). Ces décalages peuvent être soutenus par de véritables pratiques que John Meyer et Brian Rowan (1977) nomment « découplages ». Ce concept désigne différentes modalités qui permettent de maintenir l'écart entre des exigences externes, considérées comme rationnelles et universelles (par exemple, des règles internationales), et des pratiques locales (au niveau d'un pays), et ce, en dépit d'un engagement formel à respecter ces exigences externes. Le découplage est généralement rendu possible par un faible contrôle de la conformité (Bromley et Powell, 2012), par une mise en conformité superficielle ou encore par le maintien d'une ambiguïté sur les règles et d'une opacité sur les pratiques réelles. Il provient bien souvent de l'existence d'enjeux concurrents et contradictoires avec la règle globale.

Même si l'on ne peut écarter cette thèse, il est difficile de la privilégier d'emblée. Selon Patricia Bromley et Walter Powell (2012), les décalages entre les règles formelles adoptées et les pratiques au sein du monde économique tendent à se réduire, du fait de la rationalisation de ces dernières. Les techniques d'audit et de contrôle et les moyens de sanction n'ont jamais été aussi développés. Ce constat s'applique au droit européen de la concurrence qui est fondé sur un puissant mécanisme de mise en conformité où ce sont les acteurs économiques eux-mêmes qui participent au contrôle de l'application de la règle (Fligstein et Stone Sweet, 2002). Les pays européens relèvent plutôt de la configuration que Bennet Zelner et ses collègues (2009) ont identifiée comme défavorable aux revirements et aux non-respects des règles du marché. Dans ce contexte, les marges de manœuvre seraient beaucoup plus étroites que dans des pays moins contraints par les engagements juridiques.

Il s'agit donc d'expliquer comment les acteurs politiques ont su regagner un certain pouvoir dans la trajectoire de ces réformes libérales. L'explication peut s'appuyer sur des travaux qui examinent plus en détail la façon dont s'exerce l'expertise économique. Ainsi, la sociologie des sciences et des techniques montre que l'expertise économique tient donc un rôle non négligeable dans les dynamiques de transformation de ces marchés très « artificialisés » (Levin et Espeland 2002). La formation des prix repose sur le développement des technologies de l'information (Callon et Muniesa, 2005) et sur des formules de calcul (MacKenzie et Millo, 2003). Ces dispositifs, dès qu'ils sont mobilisés en pratique, produisent des effets inattendus qui ne correspondent pas nécessairement à la volonté initiale et aux promesses qui leur sont associées (MacKenzie 2008; Veal et Mouzas 2012). Le caractère artificiel et sophistiqué des marchés financiers et de l'énergie offre de nombreuses prises pour des controverses techniques (Muniesa et Callon, 2009) dont la résolution tient beaucoup aux influences cognitives ou normatives qui pèsent sur les autorités de régulation (Mirowski et Nik-Khah, 2007, Dumez et Jeunemaitre 1998).

On peut faire l'hypothèse qu'une forte controverse technique portant sur l'organisation d'un marché, portée par une coalition puissante, peut affaiblir la légitimité du modèle « institué » du marché, et avec lui celle du régulateur autonome, au point de « repolitiser » le débat, et donc, d'encourager une intervention politique dans l'organisation du marché.

Cette thèse peut s'appuyer sur la théorie néo-institutionnaliste, qui explique que la production de nouvelles connaissances et la formation d'une coalition politique peuvent affecter un modèle institutionnalisé en s'attaquant à son pilier cognitif, son caractère évident ou tenu pour acquis, autrement dit la croyance et l'opacité qui permettaient jusqu'alors de l'accepter sans discussion (Maguire et Hardy 2009). Ce qui jusqu'alors était considéré comme une évidence peut perdre ce statut et devenir une croyance arbitraire ou même erronée, une hypothèse qui pourrait être falsifiée. Il convient de savoir pour qui et dans quelle circonstance un énoncé reste une croyance ou devient une hypothèse contestable.

L'affaiblissement du pilier cognitif entraîne tôt ou tard celui du pilier normatif : il est difficile de continuer à attacher une valeur positive à une pratique si les croyances qui la justifient sont affaiblies (Caronna 2004). De même, des règles qui autorisent une pratique peuvent difficilement être maintenues durablement si la pratique est contestée sur le plan de son efficacité et si elle est évaluée négativement par l'opinion. La fragilisation des fondements techniques peut faciliter un retour des acteurs politiques et économiques, a priori tenus à l'écart (Morgan et Kubo 2005).

Selon Steve Maguire et Cynthia Hardy (2009), la sociologie de la traduction (Callon, 1986) permet d'aborder ces recompositions. Il s'agit de porter un regard plus précis sur la diversité des attitudes possibles des acteurs face aux institutions, leur degré d'adhésion aux différents piliers identifiés par Richard Scott (2001), et prendre en considération l'ensemble des associations argumentatives, juridiques ou techniques qui stabilisent les institutions. Les pratiques que l'on pouvait présenter comme « instituées » sont en fait des doctrines composites, formées d'un empilement d'énoncés, de croyances, de règles, liés les uns aux autres par diverses argumentations, mais qui peuvent aussi perdre en partie leur cohérence, leur statut d'évidence, de valeur ou de règle (Lawrence et Suddaby 2006). Dans les moments de contestation, les acteurs peuvent développer de nouvelles stratégies discursives, de nouvelles problématisations en s'appuyant sur les discours experts. Le processus de désinstitutionnalisation est produit par l'affaiblissement de ces nombreuses associations, en particulier grâce à la critique technique, politique ou juridique. Le processus d'institutionnalisation suppose au contraire la mobilisation de nouvelles ressources et la recherche de nouvelles associations argumentatives.

Chaque instance, celles de la science économique, celles du débat politique ou celles de l'action juridique, qui possèdent chacune leurs propres critères de validité. En citant Michel Foucault, Steve Maguire et Cynthia Hardy (2009) rappellent que la « vérité » est ce que la société accepte comme vrai, grâce à des mécanismes ou à des instances qui distinguent le vrai du faux, qui accordent à certains acteurs le statut de prononcer ce qui est vrai et ce qui ne l'est pas. C'est pourquoi le maintien ou le renouvellement d'une pratique instituée n'est pas sans lien avec l'activité de production d'énoncés et avec les instances qui les reconnaissent comme valides et qui possèdent chacune leur propre modalité de stabilisation des énoncés. Le pilier cognitif se stabilise par l'accumulation d'épreuves techniques, de vérification de la validité interne des arguments. Le pilier

politique se stabilisera par la formation d'une coalition qui reconnaîtra la proposition comme acceptable. Le pilier juridique se stabilisera dans le travail juridique de vérification de la conformité aux règles de droit existantes.

Méthodologie

Notre démarche de recherche prend appui sur la distinction proposées par Richard Scott (2001) entre les trois piliers d'une pratique instituées : le pilier cognitif, formé de connaissances et de croyances ; le pilier normatif, formé d'évaluations et de valeurs ; et le pilier coercitif, formé essentiellement de règles et de moyens de coercition. Nous nous appuyons aussi sur l'analyse du processus de désinstitutionalisation par Steve Maguire et Cynthia Hardy (2009) qui avaient associé à chacun de ces piliers des espaces de débat particulier dans lesquelles les différentes problématisations d'une pratique économique peuvent se déployer.

Le pilier cognitif est aisément reconnaissable dans les travaux d'experts, les travaux d'universitaires, qui contribuent à l'objectivation du débat en mobilisant des capacités d'étude et de modélisation. Le débat a lieu par l'intermédiaire de publications qui engagent la crédibilité de leurs auteurs, qualifiés d'experts. Le pilier normatif renvoie aux débats dans l'espace public, à la façon dont des valeurs et des jugements politiques sont associés à une pratique. Il s'agit essentiellement de communiqués publiés par les acteurs économiques et politiques. Le pilier coercitif concerne les débats au sein des instances juridiques, l'usage des règles de droit, la façon dont une pratique est autorisée, tolérée, ou interdite... Il s'agit d'examiner précisément comment ces règles sont effectivement mises en œuvre, et donc l'action de contrôle et de sanction des régulateurs.

Dans notre démarche, nous avons été aussi attentif à identifier les intérêts économiques des acteurs, les bénéfices, les pertes, les rentes, les évolutions, les anticipations. Cette analyse permet d'explicitier les motivations des acteurs, même si elle n'explique pas en détail leur stratégie, en particulier leur stratégie argumentative, ni ce qui peut en faire le succès ou l'échec. Même si on peut être tenté de lire les différentes décisions comme l'effet d'une coalition entre certains acteurs économiques et des acteurs politiques, une approche focalisée sur les intérêts en jeu ne nous renseigne pas sur la capacité de cette coalition à tenir ses objectifs dans un contexte marqué par la surveillance par les autorités de régulation et d'une perte de légitimité de l'intervention des autorités politiques dans la vie économique.

Pour chaque décision, nous avons donc étudié les prises de position préalables, essentiellement par une recherche documentaire. Les entretiens avec les acteurs partie prenantes nous ont permis d'accéder à certaines prises de décision, aux éléments clefs de la négociation, aux principales motivations de ces décisions. Nous avons étudié les commentaires par les acteurs des décisions une fois prises, ce qui permet de mettre en valeur les déplacements dans les exigences, par exemple les situations où les autorités de régulation acceptent de se placer à la limite de la validité des règles, des standards applicables. Enfin, nous avons reconstitué la succession des décisions : en effet, chaque décision crée une nouvelle situation qui devient le contexte de la décision suivante.

Un marché institué de l'électricité

Examinons plus en détail le récit des débats et des réaménagements du marché de l'électricité. Nos observations montrent que les premières années de la libéralisation en Europe continentale (avant 2004), la Commission européenne et les régulateurs nationaux se sont employés à développer un marché intégré européen pour l'électricité, en favorisant les échanges transfrontaliers, en organisant un réseau de régulateurs autonomes au sein de chaque pays, en mettant en place des Bourses interconnectées et en luttant contre les monopoles existants.

Il ne s'agit pas seulement d'une dérégulation : les industries de réseau continuent à faire l'objet d'une régulation technique spécifique, en particulier pour faciliter l'accès des tiers au réseau, mais aussi pour favoriser les nouveaux entrants. De plus, l'électricité a pour caractéristique d'être un bien non stockable, pour lequel la production et la consommation doivent s'ajuster parfaitement en temps réel. Le marché doit parvenir à équilibrer la production et la consommation grâce à la formation d'un prix.

Compte tenu de la spécificité de l'électricité, en particulier de la difficulté d'organiser l'accès des tiers au réseau ainsi que l'équilibrage permanent de la production et de la consommation, la plupart des pays d'Europe ont fait le choix de mettre en place des régulateurs autonomes spécialisés. Ces régulateurs travaillent en réseau, partagent leur connaissance, s'inspirent des expériences existantes et ont mis en place à peu près les mêmes standards techniques et ont coordonné la mise en place des bourses de l'électricité. Le marché européen développé à partir de 2000 a bénéficié des expertises déjà accumulées et des dispositifs mis au point dans d'autres pays, en particulier aux États-Unis où la libéralisation s'est traduite par une grande diversité d'expériences plus ou moins concluantes en termes de dérégulation.

Comme l'a relevé Daniel Breslau (2011), l'expertise économique s'exerce de façon pragmatique : il ne s'agit pas d'imposer le modèle walrasien mais de composer avec les contraintes techniques et matérielles, tout en prenant comme référence diverses simulations du fonctionnement du marché s'il n'était pas entravé par ces contraintes. Daniel Breslau désigne cette pratique par l'expression « *applied platonism* » : une modélisation du marché, affranchie des contraintes, tient lieu de référence pour évaluer le marché réel. Dès lors que les contraintes imposées par les acteurs ou le régulateur éloignent le fonctionnement du marché théorique, l'expert préconise des compensations.

Cette expertise économique a produit un ensemble de règles de références qui ont permis, en Europe, de stabiliser un modèle d'organisation, et ce modèle tient lieu d'institution au sens de Richard Scott (2001). Ce marché « institué » s'appuie à la fois sur des représentations théorisées et sur des dispositifs techniques. Il se traduit concrètement par une enchère électronique qui agrège et hiérarchise chaque jour les offres et les demandes pour le jour suivant et établit un prix à la rencontre des deux courbes d'offres et de demandes. Un algorithme détermine par interpolation linéaire la rencontre des deux courbes et donne le « *market clearing price* », prix unique de référence pour les transactions organisées par cette plateforme. Ce prix sert ensuite de référence pour l'ensemble des transactions gérées par l'enchère. Il sert aussi de référence pour de nombreuses autres transactions, y compris les contrats à moyen terme. Un second marché, piloté par l'opérateur du réseau, permet également de gérer les écarts entre les prévisions et les besoins instantanés réels.

Le calcul des offres de prix s'appuie sur une technique largement partagée : la courbe des coûts marginaux des installations de production classées « par ordre de mérite ». Cette courbe permet à un opérateur de fixer une offre de prix pour les volumes d'électricité qu'il va proposer sur le marché spot. Cette méthode de calcul s'appuie sur le raisonnement suivant : compte tenu du caractère non stockable de l'électricité et des fortes variations de la consommation électrique, l'industrie électrique a intérêt à exploiter plusieurs technologies différentes de production, qui ont des coûts marginaux différents et qui sont mobilisées par ordre de mérite au fur et à mesure de l'augmentation de la consommation (Bohn, Caramanis, et Schweppe 1984). Pour fournir la demande en base, l'industrie électrique peut utiliser des équipements coûteux en investissement, dont les coûts de fonctionnement sont faibles et ne dépendent pas de la quantité produite, comme les centrales nucléaires. Pour les pointes de consommation, elle peut utiliser des moyens de production moins coûteux en investissement mais globalement plus onéreux, qui peuvent produire à la demande avec un coût variable plus élevé, comme les centrales au fioul ou au gaz. Cette technique de calcul joue un rôle central dans les variations des prix à court et à moyen terme. Elle est justifiée par une simulation économique qui montre que le prix de marché ainsi défini peut faire converger les stratégies d'investissement des acteurs vers le parc optimal (Laffont et J.Tirole 1993).

Ce modèle de calcul est adopté par les acteurs du marché parce qu'il est aussi utilisé par les régulateurs dans la surveillance du marché. En effet, ces marchés font l'objet d'une surveillance étroite des prix et des investissements pour vérifier qu'il n'y a pas eu d'entente ou d'abus de position dominante, surveillance justifiée par de nombreux économistes (Joskow 2003). Ce caractère performatif des modèles de calcul des prix explique les conflits entre les acteurs et le régulateur dans la justification des paramétrages de ces modèles. Par exemple, la courbe des coûts marginaux des installations de production classées par ordre de mérite fait l'objet d'importantes controverses entre les acteurs et le régulateur, qui ont été généralement arbitrées par un débat technique ou un recours à l'expertise universitaire.

Enfin, la construction du marché européen de l'électricité passe par un mouvement de couplage des différents marchés nationaux. Les connexions frontalières, jusqu'alors développées pour des objectifs de sécurité du réseau électrique, ont été massivement requises pour des échanges économiques. Et les autorités de régulation ont encouragé l'accès des tiers aux infrastructures de transport du gaz, facilitant là encore les échanges. Ces couplages ont été systématiquement recherchés au sein de l'Europe par la politique d'intégration économique. L'évolution de l'infrastructure matérielle et contractuelle a été complétée par une infrastructure informatique qui a progressivement relié les transactions entre acteurs du marché d'un pays à l'autre, constituant ainsi des marchés européens interconnectés.

L'affaiblissement du modèle institué : la controverse autour d'une hausse inattendue des prix

À partir de 2003, les prix de l'électricité proposés aux industriels connaissent une lente remontée en France et en Allemagne. Pour beaucoup d'industriels, cette hausse des prix était inattendue. Elle va prendre une ampleur qui conduira à une multiplication par quatre des prix de l'électricité entre 2002 et 2008. Pour les clients industriels, l'ouverture à la concurrence a vite pris la forme d'un piège. Alors qu'ils croyaient que la concurrence allait leur donner un pouvoir important sur ces

anciens monopoles à leurs yeux peu efficaces et dispendieux, ils ont rapidement constaté leur faible capacité d'action face à un marché qui impose son prix.

L'alerte : la mise en valeur des incertitudes du modèle

En 2003, la hausse est d'abord visible au niveau de l'indice des prix de l'électricité pour le marché français, publié par Platts. Cet indice suit l'indice allemand. Jean-Paul Aghetti, directeur Énergie Europe du groupe Alcan et membre de l'Union des industries utilisatrices d'énergie (Uniden), s'en inquiète dans une tribune publiée dans le journal *Les Échos* en juillet 2003¹. C'est la première alerte exprimée publiquement à propos de cette hausse. L'inquiétude provient de l'observation des variations de prix sur Powernext, que Jean-Paul Aghetti interprète sur la base de sa compréhension de la théorie économique.

Les motivations de l'alerte sont avant tout économiques. Les clients industriels n'hésitent pas à interpellier les pouvoirs publics dès lors que leurs intérêts sont menacés. Leur attitude est totalement asymétrique : ils sont enthousiastes quand les prix s'effondrent en dessous des coûts de production et d'approvisionnement, et scandalisés quand les prix passent au-dessus. Ils approuvent le marché quand il sert leurs intérêts économiques, ils le contestent quand il bénéficie aux producteurs. L'essentiel pour eux est d'accéder à une électricité compétitive quelles qu'en soient les modalités. Ils avaient l'habitude de négocier avec l'État français des contrats avec des prix très bas, et donc sollicitent naturellement son soutien.

Cependant, le basculement dans le marché libéralisé avait déjà eu lieu, et en principe de façon irréversible. Les prix se forment désormais sur le marché. L'alerte est aussi minimisée par de nombreux discours tout aussi argumentés, par exemple celui selon lequel la hausse des prix fait également partie de la réalité des marchés énergétiques, même dans le cas d'une concurrence intense. Mais, dans le contexte de libéralisation, la voix des clients est plus légitime que celle des fournisseurs en place, anciens monopoles publics, accusés de tirer parti de leur position monopolistique. La libéralisation a été menée pour les clients industriels, il est difficile pour le politique de ne pas entendre leurs constats et de leurs inquiétudes.

Cette alerte, fondée sur des tendances observées et des explications plausibles, a déstabilisé la croyance dans l'équilibre par les prix et donc le marché de l'électricité en tant qu'institution. Cette déstabilisation a permis d'ouvrir le débat, car le marché a perdu son caractère d'évidence, mais elle ne pouvait à elle seule entraîner l'abandon d'une telle institution qui continue à être soutenue par un important ensemble de discours politiques, de connaissances économiques et de règles juridiques.

L'expertise administrative prend le relais de l'alerte

Face à la contestation des industriels, le gouvernement français a tardé à intervenir. En effet, durant cette période, le ministère des Finances, dirigé par Nicolas Sarkozy, est très actif pour mettre en place l'ouverture du capital d'EDF. Et dans ce contexte, les prix de vente de l'électricité par EDF sont aussi un élément de valorisation de l'entreprise elle-même, décisif dans la vente d'une partie de son capital. Plus globalement, le gouvernement est prisonnier de sa propre cohérence. La

¹ Jean-Paul Aghetti, « Électricité : Parole de clients industriels », *Les Échos*, 24 juillet 2003.

libéralisation du marché et la privatisation, même limitée, d'EDF supposent une certaine liberté dans le mode de fixation des prix, principe de base d'un marché concurrentiel. Une remise en question de la libéralisation irait à l'encontre de l'orientation politique du gouvernement Raffarin, libérale et européenne.

Les industriels soupçonnent une entente des producteurs pour augmenter leurs prix. La structure très concentrée du marché, avec une concurrence essentiellement limitée aux producteurs historiques, serait propice à la formation d'une entente. EDF devient la cible des soupçons. Même si le modèle de marché tel qu'il est mis en place est critiqué, il n'y a pas d'opposition plus fondamentale à la politique de libéralisation. Les interrogations portent principalement sur les modalités de la libéralisation, en particulier le fort pouvoir de marché des producteurs.

C'est pourquoi le Ministère de l'Économie et des Finances met en place une mission d'enquête, conduite par Henri Prévot, haut fonctionnaire, membre du corps des Mines, ancien dirigeant d'entreprises et conseiller aux affaires européennes. Henri Prévot a déjà conduit plusieurs études sur le secteur énergétique et sur la tarification électrique. La mission comprend des membres des deux corps d'État (CGM et IGF) à parts égales. Différentes sensibilités sont représentées. Henri Prévot ne cache pas son attachement à un secteur public de l'électricité et à l'électricité d'origine nucléaire, et son opposition à l'adoption du modèle de marché spot. Le travail d'enquête et d'analyse sur la formation des prix sera réalisé par un jeune inspecteur des finances, Matthieu Louvot, polytechnicien et énarque. Ce dernier a pleinement intégré les changements institutionnels : il considère que l'ouverture des marchés est un processus inéluctable. Ainsi, cette mission organise en son sein la rencontre entre la vision traditionnelle du secteur de l'électricité et la nouvelle réalité du secteur libéralisé. Elle s'appuie sur une série d'entretiens, une collecte de données économiques auprès d'une longue liste de parties prenantes provenant de toute l'Europe et une revue de littérature en science économique. Elle exploite aussi les données de la direction de la Demande et des Marchés énergétiques (DIDEME) sur les coûts de production de l'électricité par EDF et les prévisions en termes de coût d'investissement.

Le rapport de la mission IGF-CGM explore plusieurs hypothèses pour expliquer la hausse des prix : le mécanisme de marché et l'intégration franco-allemande, ou bien une concurrence insuffisante sur le marché français. En analysant les pratiques de fixation des prix par EDF, le rapport montre que l'entreprise, en situation de monopole sur le marché français, anticipe la situation d'un marché franco-allemand complètement intégré en se conformant, dans ses prix de vente, à un modèle intégré de marché. Il en adopte les techniques de calcul des prix au coût marginal. Dans cette période d'apprentissage par les acteurs du marché, il est possible qu'EDF adopte une politique de prix simplificatrice qui correspond moins à la réalité de ce marché en transition et davantage à une représentation partagée, le modèle qu'il s'agit d'atteindre. Le rapport IGF-CGM épouse finalement cette représentation : « [...] *le marché français n'a pas de raison de se situer en dessous du niveau proposé par les concurrents étrangers les moins chers disposant d'importantes capacités d'exportation vers la France.* »

Le rapport s'attache surtout à démontrer que les mécanismes de marché ne peuvent pas répondre à la situation d'écart entre le prix et les coûts moyens. Pour réduire le prix, il faudrait augmenter la capacité de production d'électricité à partir du nucléaire sur l'ensemble de la zone géographique

franco-allemande. Or, de tels investissements sont peu réalistes dans un temps court, voire impossibles du fait de la résistance politique au nucléaire en Allemagne. Le rapport explique que le signal-prix ne joue pas son rôle d'incitation aux investissements les plus performants. Autrement dit, la dynamique de convergence imaginée par la théorie économique est totalement improbable. La hausse des prix va se poursuivre, en déconnexion avec l'évolution des coûts, qui à l'époque, sont considérés comme stables, ce qui pose un problème d'efficacité économique.

Par ailleurs, le rapport Prévot se fait l'écho de l'inquiétude des industriels. Il souligne les risques, pour l'industrie électro-intensive française, d'une trop forte hausse des prix. Le marché entraîne une désarticulation du modèle économique sur laquelle cette industrie a construit sa compétitivité. Le rapport Prévot tente donc d'évaluer les conséquences possibles d'une hausse des prix sur l'industrie française.

L'expertise des acteurs économiques disqualifie le modèle de marché

Au cours de l'année 2004, il devient clair que le prix sur la Bourse de l'électricité dépassera les coûts moyens de production d'EDF. La stratégie des industriels consiste à contester le modèle de marché, en particulier la référence au prix spot formé sur le marché de gros. L'usage du mot Bourse est aussi un moyen de mettre en valeur l'opposition entre la logique industrielle et le nouveau marché de l'électricité, associée à une logique financière qui n'a pas bonne presse.

Le discours des industriels adopte aussi un registre technique. Il vise à décrédibiliser le modèle de marché en place et à démontrer qu'il n'est qu'un modèle d'organisation de la concurrence parmi d'autres. Thierry de Bresson conteste l'idée de considérer le prix formé sur les marchés d'équilibrage comme référence.² Il propose d'autres formes d'organisation des transactions économiques et de la concurrence qui évitent le mécanisme de formation du prix qu'il dénonce, par exemple, l'acheteur unique. Ainsi, les industriels recourent à la théorie économique pour montrer que des formes alternatives de marché, qui ne produisent pas le même effet en termes de prix, sont possibles. Défendre ces modèles alternatifs est aussi un moyen de déconstruire le prix de marché comme indice de la valeur de l'électricité. Pour les industriels, c'est le meilleur moyen de défendre la légitimité d'un autre calcul du prix, fondé sur les coûts moyens de production ou éventuellement sur les coûts de développement et de renouvellement de la filière nucléaire.

En attirant l'attention sur les effets économiques de ce choix de modèle de marché, choix qu'ils considèrent comme arbitraire, les industriels s'efforcent de politiser le débat. « *Les politiques, mais aussi bien au-delà, ont un vrai problème pour s'attaquer à la question de la formation des prix. Il y a beaucoup d'ignorance sur ce sujet comme sur tous les sujets qui touchent à la finance, au rôle des marchés financiers, et cette ignorance fait que l'on tombe souvent dans le panneau*³. »

La critique par les industriels, centrée sur le fonctionnement du marché de l'électricité permet d'éviter d'entrer dans le débat de l'intégration européenne, qui est pourtant une des causes de l'augmentation des prix. Les clients industriels savent qu'ils ne peuvent s'opposer directement à l'intégration européenne, sauf à s'attaquer à un mythe partagé par l'élite économique et à perdre

² Audition de M. Thierry de Bresson, directeur Stratégie énergie à Alcan, dans le cadre du groupe de travail Énergie, Confrontations Europe, réunion du 10 juillet 2007, compte rendu d'André Ferron, p. 3.

³ *Ibid.*, p. 4.

leur crédibilité. Le fait que la hausse des prix en France soit principalement due à l'intégration des marchés français et allemand avec un couplage des prix est complètement passé sous silence.

Les économistes universitaire valident le mécanisme de rente et s'interrogent sur sa distribution

Du côté des économistes universitaires, il existe une diversité de position. En 2005 et 2006, François Lévêque, professeur à l'École nationale supérieure des mines de Paris, dénonce la faiblesse de la concurrence et l'absence d'une vraie politique de régulation de la concurrence au niveau européen. Il interprète la hausse des prix comme le résultat d'une concurrence insuffisante et milite pour une surveillance de la formation des prix (Lévêque 2006). D'autres économistes, au contraire, valident les mécanismes de formation des prix dénoncés par les industriels et explicités par le rapport IGF-CGM. Ils proposent d'utiliser le concept de « rente de rareté » pour désigner l'écart entre prix de marché et coût de production. David Spector (2007), membre de l'École d'économie de Paris, propose un rapide calcul de la rente potentielle que pourrait dégager EDF si l'on abandonnait les tarifs réglementés. Il obtient une rente de 9 milliards d'euros par an⁴. Dominique Finon et Jean-Michel Glachant (2007) calculent à leur tour la rente et obtiennent une rente de rareté de 3,15 milliards d'euros par an.

En calculant l'écart entre le prix de marché et les coûts de production, en qualifiant cet écart de rente, ces économistes orientent implicitement le débat. Ils défendent l'idée que le prix de marché est bien la valeur « naturelle » de l'électricité. Dès lors que l'on parle de rente, on peut se poser la question de sa distribution. Pour les industriels, désigner cet écart comme une rente donne déjà trop d'importance au prix de marché. C'est accepter que ce prix devienne une référence pour la valeur de l'électricité. Ils craignent que cette référence soit utilisée pour évaluer les arrangements qu'ils défendent. Pour David Spector (2007), cette rente de rareté doit aller au producteur, mais peut être taxée. Pour Dominique Finon et Jean-Michel Glachant (2007), elle peut être transférée aux clients à titre transitoire.

Quelques années après l'amorce de la controverse, des publications dans les revues spécialisées *Energy Policy* et *Energy Economics* s'intéressent à ce phénomène de décalage entre les prix et les coûts lié à l'intégration de deux marchés de l'électricité et tentent de l'évaluer en termes d'efficacité économique. Dominique Finon et Elliot Romano (2009) montrent que le problème n'est pas spécifique à la France, mais qu'il est généralisable à toutes les situations où des marchés électriques nationaux sont intégrés dans des ensembles plus vastes où les prix sont plus élevés. Ils estiment que les effets redistributifs de l'intégration peuvent être suffisamment importants pour faire l'objet d'aménagements du marché. Un article d'Etienne Billette de Villemeur et Pierre-Olivier Pineau (2012) publié dans *Energy Economics* montre que dans certaines configurations des marchés de l'électricité, l'intégration économique ne permet pas une plus grande efficacité du marché pris dans sa globalité : ce que les consommateurs d'un pays perdent à cause de l'intégration économique entre les deux pays est beaucoup plus important que ce que peuvent gagner les consommateurs de l'autre pays. Il n'y a pas de gain de performance global. De plus, le retour à l'équilibre passe principalement par la disparition des consommateurs qui ne peuvent assumer la hausse : il est

⁴ De telles hypothèses sont très sensibles, tant en ce qui concerne le coût de production de l'électricité que le prix de marché, qui oscillera en 2008 entre 80 et 90 €/MWh pour un contrat à terme d'un an en consommation de base, avant de chuter en dessous de 50 €/MWh quelques années plus tard.

destructeur d'activité. Si l'on suit leur raisonnement, dans la configuration française d'alors, l'intégration économique dans un marché unique n'a pas de légitimité en termes d'efficacité, une correction du marché peut donc être justifiée sur le plan de l'efficacité économique (en termes de « surplus social »).

La myopie des autorités de régulation

Dans le contexte d'incertitude, la direction générale de la Concurrence (DG COMP) de la Commission européenne, reste fidèle au principe d'ouverture à la concurrence et de libéralisation des marchés et au modèle de marché adopté par la majorité des pays européens. Pendant toute la période étudiée, la DG COMP est dirigée par Neelie Kroes, femme d'affaires et femme politique néerlandaise d'orientation libérale. Le bilan des premières années d'ouverture des marchés effectuée en 2005 est tout à fait représentatif de la culture économique de cette direction générale : elle n'a pas réalisé une évaluation économique complète mais une évaluation de l'état de la concurrence dans le secteur électrique. Dans cette évaluation, publiée en janvier 2007, la DG COMP affirme sa conviction, prétendument partagée par la plupart des acteurs économiques consultés, qu'un marché structurellement plus ouvert sera en mesure d'entraîner des comportements vertueux de la part des acteurs du marché. La DG COMP estime que le problème principal provient du niveau de concentration du marché. En effet, dans un marché très concentré, un haut niveau de prix ne conduit pas nécessairement à l'investissement : les producteurs préfèrent se partager la rente plutôt que d'investir. C'est pourquoi elle réaffirme la nécessité de progresser dans la libéralisation du marché, afin que la concurrence opère de façon satisfaisante et se concentre sur la désintégration des filières d'énergie (séparation entre production, transport, distribution...). Une seconde raison pour laquelle la DG COMP n'apporte pas de réponse à cette controverse française, est qu'elle se doit de tenir un discours cohérent pour l'ensemble des pays européens. Quant à l'institution en charge de la surveillance du marché de l'électricité français, la Commission de Régulation de l'Énergie, elle n'intervient pas dans ce débat sinon pour souligner que le maintien du tarif réglementé est une entrave au développement de la concurrence, car ce dernier, calculé sur la base des coûts, empêche les nouveaux fournisseurs de proposer des offres suffisamment compétitives. Les autorités de régulation indépendantes, nationales ou européennes, s'en tiennent au « modèle institué » d'organisation du marché.

L'exploration des alternatives au modèle du marché institué

À la suite de l'alerte de l'Uniden, les industriels demandent le rétablissement des tarifs réglementés. Pour le ministère des Finances et de l'Économie, qui est en train d'organiser la libéralisation de l'ensemble du marché, revenir au tarif n'est pas à l'ordre du jour. Néanmoins, le ministre de l'Industrie, Francis Mer, lui-même ancien dirigeant d'entreprise au sein de l'industrie électro-intensive et, à ce titre, particulièrement sensible au discours des électro-intensifs, engage la négociation. La revendication de l'Uniden est rapidement relayée par quelques parlementaires de tous bords, qui l'interprètent comme un combat pour la sauvegarde de l'emploi.

La mission IGF-CGM recherche une solution compatible avec les engagements européens. Conseillée par les industriels, elle prend exemple sur le projet de l'EPR finlandais, financé par un consortium d'industriels consommateurs d'électricité. Elle envisage de transposer ce type d'accord en France : un consortium d'achat passerait un contrat à long terme avec EDF à un prix proche des

coûts complets de production nucléaire pour les nouvelles installations et participerait ainsi à leur financement. Le principal problème est la compatibilité de la solution avec les règles européennes de la concurrence. Le ministère de l'Industrie souhaite s'assurer que cette solution sera acceptée par la direction générale de la Concurrence. Pour éviter le soupçon d'aide d'État, il faut alors montrer que le montage aurait pu avoir lieu sans intervention de l'État et proposer un montage vraisemblable dans le cadre d'un marché libre ; il faut prouver que le contrat et le prix restent plausibles, autrement dit qu'il est de l'intérêt d'EDF de signer ce type de contrat.

Les industriels électro-intensifs français membres de l'Uniden ont travaillé à la création d'un consortium d'achat d'électricité, nommé Exeltium, qui investirait dans des équipements de production. L'argumentaire a été développé dans un dialogue continu entre ces industriels et l'administration, qui est en faveur d'un maintien, voire d'un développement de la production électrique d'origine nucléaire. Il y a donc consensus : un prix de l'électricité maintenu à un niveau bas permet de maintenir sa consommation et sert les intérêts de la filière nucléaire. L'idée de consortium fait l'objet de plusieurs tables rondes avec le ministre de l'Industrie, qui aboutiront à l'inscription du projet dans la loi sur l'énergie de 2006.

Pendant toute la période, la direction générale de la Concurrence, dirigée par Neelie Kroes, a pour objectif de favoriser l'intégration économique européenne et la concurrence. Néanmoins, la DG COMP ne peut pas s'opposer à la formulation de contrats à long terme identifiés comme un moyen d'encourager l'investissement. Elle se saisit donc du dossier Exeltium avec une approche structuraliste de régulation de la concurrence : d'un point de vue structurel le marché français est très peu ouvert, l'accord aggrave de fait la concentration du secteur. Elle utilise cet argument structuraliste pour demander à réduire le volume qui pourra être distribué par le consortium en deçà du volume global possible compte tenu du nombre de membres éligibles. En 2008, elle demande que les industriels membres aient la possibilité de quitter le consortium quand ils le souhaitent, toujours pour éviter la fermeture du marché. En juillet 2008, la démarche des industriels français aboutit. Exeltium signe un partenariat industriel avec EDF pour une durée de vingt-quatre ans. Ce contrat doit permettre de répondre à la volatilité des prix de marché, tout en garantissant un accès compétitif à l'électricité sur le long terme.

L'intervention du parlement français en faveur d'un retour au tarif

Au cours de cette période, les industriels électro-intensifs français de l'Uniden, bien qu'engagés dans le montage du consortium, comprennent que celui-ci ne leur permettra pas d'accéder facilement à une électricité à un bas prix. Le compromis en cours de négociation autour d'Exeltium ne répond pas aux attentes de ces industriels, d'autant que le consortium risque d'être mis en place tardivement, alors que les prix de marché de l'électricité (hors transport et taxes) ne cessent de grimper. En 2006, ils ont déjà doublé par rapport au tarif réglementé. Les industriels plaident alors pour une solution d'urgence. Parce que le gouvernement ne répond pas à leur demande, les représentants industriels s'adressent aux parlementaires lors de la préparation de la loi sur l'énergie de 2006, dont le principal objectif est la réforme des statuts de GDF en vue de sa fusion avec Suez. Les travaux parlementaires du groupe Énergies de l'Assemblée nationale sont une formidable tribune pour faire entendre leurs voix, d'autant plus que la décision de privatiser GDF est déjà politiquement très controversée.

Jean-Claude Lenoir pense que le projet de loi qui prévoit la privatisation de GDF risque de ne pas être voté par l'Assemblée nationale, car la controverse à propos du prix de marché de l'électricité pourrait retourner l'opinion des parlementaires : « *J'ai dit au gouvernement : "Il y a suffisamment de mines sur le terrain, du fait de la privatisation de Gaz de France, il y a un sujet qu'il faut traiter tout de suite, la situation de ceux qui ont quitté les tarifs et qui se trouvent face à des hausses considérables qui menacent l'emploi." C'est là que j'ai bagarré ferme. Ni le gouvernement ni EDF ne voulaient entendre parler du problème. C'est moi qui, dès le début, ai dit : "On ne s'en sortira sur ce texte compliqué que s'il y a une soupape de sécurité qui joue en faveur des entreprises, avec le Tartam, qui permettait en réalité de proposer un tarif de retour"⁵. »*

Jean-Claude Lenoir obtient finalement du gouvernement l'inscription dans la loi d'un nouveau tarif, le tarif réglementé transitoire d'ajustement du marché ou Tartam. Il serait justifié notamment par les distorsions de concurrence qui existent entre les industriels ayant souscrit aux offres de marché et ceux qui sont restés chez le fournisseur historique. Le tarif défini dans le cadre du Tartam est de 20 à 30 % plus élevé que le tarif réglementé existant, mais il reste largement inférieur au prix de marché (il est d'abord proposé à 35 €/MWh pour l'électricité en base, alors que le prix de marché atteint déjà, en 2006, 60 €/MWh pour le même type d'offre). Cette négociation de la valeur de l'électricité est révélatrice des interdépendances stratégiques entre EDF, l'État et les clients industriels.

Ce retour d'un État régaliien est complètement inattendu. Il va à contre-courant de tous les constats récents qui soulignent au contraire un fort désengagement de l'État dans l'industrie (Schmidt, 2003). La controverse sur la rente nucléaire a pourtant réveillé une volonté de politique industrielle que plusieurs années d'interventions juridiques européennes avaient endormie. Elle a réactivé les réflexes colbertistes qui n'étaient pas non plus complètement enfouis, et qui se maintenaient encore sous la forme du contrôle patrimonial par l'État de l'ensemble du secteur énergétique, d'EDF, de GDF Suez et d'Areva. Il s'explique par un contexte de contestation politique et d'affaiblissement des croyances dans les vertus du marché et de la concurrence. Le haut niveau de prix pour l'électricité n'est pas acceptable, d'autant qu'il est possible de comparer le prix aux coûts de production, qui sont considérés alors comme connus et stables. L'idée selon laquelle le marché concurrentiel de l'électricité est une organisation économique performante a rapidement perdu son statut d'évidence chez ceux qui avaient été convaincus.

Un débordement provocateur vis-à-vis des règles de la concurrence

Du point de vue de la direction générale de la Concurrence, le Tartam est une hérésie puisqu'il consiste à réintroduire un tarif réglementé, qui doit être réservé à des consommateurs particulièrement vulnérables. Cette initiative des parlementaires français tranche avec la stratégie très prudente adoptée jusqu'alors, qui avait conduit l'Uniden et le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie à consulter la DG COMP régulièrement et à établir des propositions les plus conformes possibles aux orientations du droit européen de la concurrence. Certes, les parlementaires ont pris soin de présenter le Tartam comme un dispositif transitoire. Le gouvernement prévoit d'y mettre fin au bout de deux ans.

⁵ Entretien avec Jean-Claude Lenoir, 7 juin 2011.

En 2007, la DG COMP ouvre une procédure formelle d'examen au sujet d'aides présumées en faveur de grandes et moyennes entreprises en France, sous forme de tarifs industriels d'électricité réglementés, fixés à un niveau artificiellement bas et financés directement ou indirectement par l'État. Cette procédure conduit à une condamnation de la France en 2009, mais d'autres arguments que ceux envisagés initialement sont retenus pour cette condamnation. Le Tartam est considéré comme une aide d'État illégale parce qu'il est sélectif entre les industriels français (ceux qui l'ont demandé et les autres) et parce qu'il favorise les électro-intensifs⁶. Compte tenu des règles européennes, les entreprises ayant bénéficié de cette aide sont susceptibles de la rembourser à l'Union européenne. Néanmoins, le Tartam et le maintien des autres tarifs réglementés font l'unanimité en France auprès des industriels, des parlementaires et des associations de consommateurs. En août 2008, le Parlement décide de prolonger ce dispositif jusqu'au 30 juin 2010 et de l'ouvrir à de nouveaux bénéficiaires. La décision est alors soutenue par les parlementaires de la majorité autant que de l'opposition.

À plusieurs égards, on peut considérer le Tartam comme un débordement, une sortie du cadre institutionnel. Pour le gouvernement, c'est un débordement dans la mesure où il l'expose aux sanctions européennes. Pour la direction générale de la Concurrence, c'est une entorse évidente aux directives d'ouverture des marchés. Alors que la libéralisation suppose en principe un éloignement de l'État et un renoncement de sa part à intervenir directement dans le marché, l'État français intervient massivement, par une disposition certes temporaire mais dont les effets économiques sont massifs.

La conception d'un marché politiquement acceptable

À la suite de la condamnation par la DG COMP, la ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Christine Lagarde, et le ministre de l'Écologie, Jean-Louis Borloo, demandent à Paul Champsaur de présider une commission qui aura pour objectif de proposer une nouvelle organisation du marché de l'électricité qui permette de satisfaire les attentes de la DG COMP sans entraîner une hausse des prix. Paul Champsaur est alors président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes. Il a acquis une forte légitimité avec l'ouverture du marché français des télécoms, en particulier en mettant en place une réglementation asymétrique qui a largement aidé les nouveaux acteurs à se développer.

Le rapport de la commission Champsaur discute deux solutions. La première est l'établissement d'une taxe sur la production d'électricité nucléaire : tout en laissant EDF vendre son électricité librement sur le marché, cette taxe étant calculée sur une différence entre le prix sur le marché de gros et le coût moyen de production en base. La deuxième solution, pour laquelle le rapport exprime une nette préférence, est de proposer un accès régulé à la production en base. Il s'agit de sanctuariser la production d'électricité à partir des centrales nucléaires et des barrages au fil de l'eau, considérés comme un patrimoine historique commun, auquel les concurrents d'EDF pourront accéder à son coût de production. Le marché de gros est bien maintenu, mais il intervient pour l'électricité de pointe.

⁶ « Aides d'État – France. Aide d'État C 17/07 (ex NN 19/07). Tarifs réglementés de l'électricité en France – Extension de la procédure. Invitation à présenter des observations en application de l'article 88, paragraphe 2, du traité CE », *Journal officiel de l'Union européenne*, C 96, 25 avril 2009, p. 18-33.

Dans ce débat, une partie des économistes universitaires spécialisés⁷ sont défavorables à une réorganisation du marché. Selon eux, ces réajustements doivent être examinés avec la plus grande prudence pour vérifier qu'ils n'introduisent pas des coûts de surveillance complémentaires, des sources d'inefficacité... De plus, ces réajustements posent toujours un problème de justice économique. Dès lors que les politiques ont fait le choix d'un marché libéralisé de l'électricité, le prix de marché caractérise la valeur de l'électricité. Il s'agit de préserver la formation de ce prix, qui est la seule garantie de l'efficacité à court et à long terme.

Le principal interlocuteur à convaincre reste la Commission européenne. Nicolas Sarkozy demande formellement à Neelie Kroes, qui dirige toujours la direction générale de la Concurrence, d'abandonner la condamnation de la France à propos du Tartam, et il s'engage à mettre en place au plus vite cette nouvelle organisation du marché. Dans son courrier daté du 15 septembre 2009, le Premier ministre, François Fillon explique les modalités techniques précises selon lesquelles cet accès régulé sera autorisé pour les fournisseurs concurrents. La vente réglementée de l'électricité de base d'EDF est présentée comme « régulation asymétrique d'un opérateur dominant » visant à favoriser l'entrée de la concurrence sur le marché.

L'argument juridique est le suivant. La Commission Champsaur considère que les moyens existants de production de l'électricité de base sont un « bien intermédiaire essentiel » au même titre que le réseau de transport et de distribution, qui justifie qu'un nouvel entrant puisse accéder à des équipements du monopole historique. Ce concept de « bien intermédiaire essentiel » possède un avantage, il est à géométrie variable. Il permet de repréciser les périmètres du marché et du monopole. Ce qui est intégré dans le périmètre des biens intermédiaires essentiels est valorisé en termes de coût historique ou de coût de fonctionnement, alors que ce qui est en dehors de ce périmètre est valorisé en termes de prix de marché !

La Commission européenne a validé cette régulation parce qu'elle permet l'ouverture du marché français aux concurrents européens. Dans sa réponse du 15 septembre 2009, elle reconnaît le fait que les investissements historiques dans le nucléaire et le faible coût de production posent un problème pour la régulation de la concurrence. Elle admet pour la première fois que, si les tarifs étaient abandonnés, « les consommateurs ne pourraient sans doute bénéficier que dans une mesure limitée des bienfaits de la concurrence⁸ ». Elle accorde que la proposition Champsaur « est de nature à fournir un levier de grande ampleur en faveur de la concurrence ». Enfin, elle considère que les dispositions prévues sont bien conformes au droit communautaire, même si elle exprime quelques inquiétudes, liées à la complexité technique de ce nouveau modèle de marché et aux risques d'entrave au développement de la concurrence qu'il peut introduire.

Des choix sémantiques qui masquent une négociation politique

La loi pour une Nouvelle Organisation du Marché de l'Électricité (Loi NOME) reprend pour l'essentiel les résultats de la Commission Champsaur. L'administration en charge du secteur de

⁷ Lévêque (François), Glachant (Jean-Michel) et al., « Academic Opinion of Economic Scholars on the Champsaur Commission's Paper », EUI Working Paper, RSCAS 2009/38, 2009

⁸ Neelie Kroes et Andris Piebalgs, Lettre CAB 25 D 2009 707, adressée à François Fillon le 15 septembre 2009.

l'énergie, la direction générale de l'Énergie et du Climat (DGEC) s'est réapproprié les résultats de cette commission pour établir le projet de loi et les projets d'arrêtés.

Les différentes versions des textes ont été présentées au Conseil supérieur de l'énergie. Cet organisme a été mis en place en 2002 avec pour principal objectif de conseiller le ministère en charge de l'énergie sur la politique énergétique nationale. Cette instance rassemble des députés et sénateurs, différents ministères, le Conseil d'État, les représentants des collectivités territoriales, des consommateurs, des fournisseurs et des consommateurs d'énergie. Elle a un rôle essentiellement consultatif. Sa composition, particulièrement large, permet en principe d'identifier les failles d'un texte en s'appuyant sur l'expertise des différents acteurs. Elle permet de tester les différentes propositions, en particulier sur le plan technique, d'identifier les risques qui ne l'auraient pas été par les rédacteurs des textes, essentiellement les membres des ministères.

Entre le travail initial de la Commission Champsaur et la loi NOME, deux éléments importants ont été rediscutés : le périmètre des moyens de production concernés par cette obligation de vente au niveau du coût, le niveau de prix. En effet, pendant les travaux de la Commission Champsaur, une négociation parallèle affecte le projet initial d'un périmètre intégrant l'ensemble de la production de base. En effet, l'électricité de base comprend deux parts : l'une, majoritaire, provient du nucléaire historique, tandis que l'autre, non négligeable, provient des barrages au fil de l'eau, en particulier ceux qui sont exploités par la Compagnie nationale du Rhône (CNR), revendue à Suez. Or l'électricité de base d'origine hydraulique a disparu dans le rapport final. L'ensemble de cette électricité échappera à la vente réglementée.

Pour François Brottes, député socialiste et membre de la commission Champsaur, la « rente hydroélectrique » a été écartée : « *L'arbre nucléaire cache la forêt des barrages [...] puisque la commission a écarté les 12 % de production hydroélectrique, dont les coûts ultracompetitifs devraient aussi profiter aux consommateurs*⁹. » Paradoxalement, cette question n'est pas évoquée non plus dans les travaux des économistes universitaires. Il précise sa déception dans un entretien : « *J'étais très intéressé par l'idée d'un accès régulé à la base. Que l'on trouve une euro-compatibilité m'intéressait aussi beaucoup [...]. À la fin du parcours, sous injonction du gouvernement, l'accès régulé s'est déplacé de la base vers le nucléaire historique, avec une focalisation sur EDF... Alors que ma proposition était la base et toute la base, y compris l'hydraulique au fil de l'eau, qui coûte encore moins cher à produire que le nucléaire. Ce qui va être de plus en plus vrai quand on intégrera le vrai prix du nucléaire. En prenant cette décision, le gouvernement a changé d'éthique. Il est possible qu'un "deal" avec GDF Suez ait échappé à la commission Champsaur*¹⁰. »

Dans le cadre de la loi NOME, GDF Suez n'aura pas l'obligation de vendre cette électricité à son coût de production. Cette décision est très probablement motivée par un argument juridique. GDF Suez aurait été en mesure d'attaquer cette loi au titre du respect du droit de propriété acquis sur la CNR. Ce risque a motivé l'abandon de l'hydraulique. « *Le conflit juridique était certain. J'ai toujours eu le souci d'éviter de voter des lois hypocrites, que l'on ne pourra pas appliquer. On se met la tête dans le sable. Pour le Tartam, c'était politiquement la seule solution pour passer un*

⁹ Entretien avec François Brottes, député socialiste de l'Isère, 6 mai 2011.

¹⁰ *Ibid.*

cap difficile, même si ce tarif était temporaire. Tandis que là, on est face à un débat juridique très compliqué. Très vite, tout le monde a suivi l'argument du nucléaire historique et non l'électricité de base, dont personne ne savait définir les limites¹¹. » Cette négociation révèle la fragilité juridique et technique de la loi NOME. Il apparaît assez clairement que la loi n'a pu être acceptée par EDF que parce que l'État a conservé le contrôle de l'entreprise comme actionnaire majoritaire. C'est pour cette raison que la loi NOME peut être considérée comme un découplage institutionnel (Boyle et Meyer, 2002) dans la mesure où cet aménagement du marché trahit une règle fondamentale d'un secteur concurrentiel. Le seul acteur du marché ayant un intérêt économique à contester cette loi, en tant qu'acteur du marché, ne peut la contester car il s'opposerait à son actionnaire principal.

Le rôle clef du gouvernement est particulièrement visible dans la définition du niveau de prix auquel l'électricité de base sera cédée, un tarif appelé l'ARENH, ou Accès régulé à l'électricité nucléaire historique. La définition de l'ARENH prend la forme d'une lutte entre le pouvoir politique, l'administration, EDF et ses concurrents. EDF demande au départ un tarif de plus de 50 €/MWh pour financer le renouvellement du parc nucléaire. Au sein de l'administration française, elle est soutenue par l'Agence des participations de l'État, qui représente l'État actionnaire et qui est donc intéressée par les dividendes générés par les actions d'EDF que l'État possède. Il existe néanmoins une forte pression politique du gouvernement sur les membres de la direction générale de l'Énergie et du Climat pour qu'ils maintiennent le prix le plus bas possible, mais celle-ci s'interroge aussi sur le risque d'asphyxier EDF. De son côté, GDF Suez propose sa propre estimation de tarif sur la base de ses installations nucléaires, soit environ 35 €/MWh. Les débats s'organisent autour des données économiques disponibles et des calculs des coûts de fonctionnement et d'investissement. Dans ces débats techniques, chacun est amené à justifier ses choix économiques et à démontrer qu'il défend l'intérêt collectif. La DGEC défend un tarif d'environ 38 €/MWh fondé sur sa propre connaissance des coûts du nucléaire. À l'issue de cette confrontation, le nouveau dirigeant d'EDF, Henri Proglio, obtient du gouvernement que l'on prenne le Tartam comme référence pour la définition du prix de vente de l'électricité de base (42 €/MWh).

Cette intervention politique dans l'organisation du marché est le reflet du rapport à l'électricité en France. Elle n'est pas seulement le reflet d'une réalité technique, mais aussi d'un compromis politique qui associe un prix bas de l'électricité à des enjeux de pouvoir d'achat et de politique industrielle. La trajectoire du système électrique français possède une dépendance de sentier, autant politique que technique, liée à la consommation d'une électricité à bas prix, que l'on retrouve dans les radiateurs électriques des particuliers ou dans l'importance de l'industrie électro-intensive. Si la loi NOME est bien inspirée par des objectifs politiques, ces derniers sont fidèles à ce modèle traditionnel d'organisation du secteur électrique. Cette loi prend comme référence les coûts de production calculés par EDF, alors qu'ils comprennent de larges incertitudes, notamment au sujet du démantèlement des centrales nucléaires et de l'enfouissement des déchets.

11 Entretien avec Jean Claude Lenoir, député UMP, 7 juin 2011.

Conclusion : La flexibilité de l'institution marché

La libéralisation du secteur de l'électricité en Europe occidentale s'est traduite par la création de marchés dont l'organisation est empruntée à des modèles institués. Ces marchés s'appuient sur un ensemble de connaissances et de raisonnements qui sont peu discutés *a priori*, ils sont fortement valorisés parce qu'ils sont considérés comme efficaces, et ils sont conformes aux règles formelles en vigueur (Scott, 2001). Leur fonctionnement s'inspire du modèle walrasien, qu'une expertise économique spécialisée adapte à ce bien particulier qu'est l'électricité. Ils ont été définis en relation avec des autorités de régulation qui recourent à un même type d'expertise économique.

Pourtant, lors de sa mise en œuvre en France, le marché de l'électricité a été fortement contesté. Les acteurs économiques ont démontré qu'il ne pouvait remplir la promesse qu'il affichait. Ses contradictions ont été mises au jour. Sa contestation a causé une perte de légitimité du modèle adopté. La réforme du secteur de l'électricité a été poursuivie et a adopté une trajectoire beaucoup plus exploratoire et incertaine qui a profondément affecté le crédit accordé au « modèle » institué. Cet affaiblissement a permis une politisation de la conception des marchés, avec plusieurs interventions d'instances politiques.

Dans cette dynamique d'exploration au sein de la réforme libérale, on peut donc distinguer deux modalités de régulation des marchés qui ne s'appuient pas sur les mêmes formes de légitimité et n'entretiennent pas la même relation avec les modèles institués : l'intervention des autorités politiques et la régulation par des autorités autonomes. Ces modalités et les autorités qui les portent sont en compétition les unes avec les autres, en particulier face aux situations de contestation ou de crise.

Les autorités autonomes, qu'elles soient spécialisées dans l'énergie ou dans la concurrence, défendent une première modalité de régulation. La légitimité des régulateurs autonomes repose sur les fondements juridiques de leur délégation et sur leur expertise technique, qui doit être la plus universelle possible. C'est pour cela qu'ils ont donc tendance à se fier aux modèles d'organisation déjà institués ; des modèles qui ont déjà été justifiés et théorisés. Ainsi, quelles que soient les thématiques, la Commission de régulation de l'énergie est restée parfaitement fidèle au standard international en matière de marché de l'électricité. Elle s'autorise parfois à explorer et à prescrire de nouvelles solutions à condition que celles-ci puissent être déclinées de ce « standard ». La Direction générale à la concurrence procède de la même façon, mais elle possède une autorité beaucoup plus forte, car elle peut s'imposer aux États. La Direction générale à la concurrence s'appuie et interagit avec le réseau des autorités autonomes nationales dans l'objectif est de standardiser l'organisation des marchés de l'électricité en Europe et de favoriser l'intégration économique.

La seconde source de régulation est l'intervention des autorités politiques, gouvernements et Parlements. Elle a souvent été présentée comme une modalité en perte de vitesse dans le domaine économique. Or, cette intervention est de retour dans les situations de crise, quand la régulation par l'expertise économique et par le droit montrent leurs limites. L'intervention politique bénéficie d'une plus grande latitude par rapport aux exigences de légitimité juridique et technique, car elle bénéficie de la légitimité électorale. Elle tient davantage compte des effets redistributifs de la réforme et des risques politiques associés à la transition. Les instances politiques raisonnent d'abord à partir

des effets du marché, des conséquences en termes de prix. Elles n'évaluent pas le marché en termes de conformité des modalités aux modèles de référence. Elles sont moins sensibles aux enjeux d'efficacité qu'aux enjeux d'équité ou d'équilibre économiques. Elles sont davantage réceptives à des expertises alternatives si celles-ci peuvent servir leur stratégie politique. Elles peuvent rester force de proposition dans les réaménagements de l'organisation du marché. L'espace politique est donc l'espace le plus propice à la remise en question d'une doctrine économique fortement institutionnalisée.

Ces deux formes de régulation s'articulent l'une à l'autre dans un système d'interdépendances. Les autorités politiques ont besoin d'une légitimité technique. Elles peuvent s'appuyer sur une administration experte, mais elles peuvent aussi avoir besoin de la légitimité issue des avis formalisés par les autorités autonomes. L'espace d'autonomie dont disposent les acteurs politiques dans la régulation des marchés n'est pas délimité *a priori*. La répartition des rôles ne se joue pas dans des principes constitutionnels ou dans des règles institutionnelles de portée générale. Elle se reconstruit de façon ad hoc à l'occasion de confrontations ou de mises à l'épreuve mutuelles. L'autonomie des acteurs politiques se reconstitue dans une confrontation continue avec les autorités de régulation. Elle dépend aussi de la nature des enjeux politiques associés, qui restent « lourds » dans le cas de l'énergie.

Cette autonomie peut se développer dans l'espace laissé par l'affaiblissement de la doctrine économique sur laquelle le régulateur se fonde. Plus cette doctrine présente des faiblesses, des incohérences, avec des effets visibles et saisissables sur le plan politique, plus le régulateur autonome perd de sa légitimité, plus il est obligé de concéder une place aux acteurs politiques. Le poids des acteurs politiques dans la régulation dépend à la fois de leur capacité à défendre des enjeux strictement politiques dans la régulation, et de leur capacité à déconstruire les standards institutionnalisés.

Dans la régulation, les autorités politiques et les régulateurs autonomes sont autant complémentaires que rivaux : les autorités politiques peuvent instruire le débat et rechercher des solutions en cas d'échec du marché à garantir un équilibre politique acceptable, mais elles doivent parvenir à défendre leurs propositions auprès des autorités autonomes, qui réévalueront leur légitimité. Les autorités politiques et les autorités de régulation se contraignent et s'influencent mutuellement. Au cœur de leur dialogue, l'expertise économique fournit les modèles de référence, mais aussi les moyens d'anticiper et d'évaluer les solutions possibles et les effets. D'ailleurs, la critique des modèles économiques n'exige pas systématiquement une position extérieure à l'expertise économique et à ses modes de raisonnement. Elle peut au contraire y trouver des arguments très solides. Cette critique a largement utilisé l'expertise économique, sans être empreinte d'une posture normative en faveur du mécanisme de marché. La forte prétention des savoirs économiques à construire des marchés « efficaces » peut se retourner contre eux dès lors que des acteurs parviennent à prouver que les savoirs, jusque-là ancrés comme des croyances, ne sont pas validés. Ces savoirs en viennent à être discutés et testés comme des hypothèses scientifiques ou techniques. Néanmoins, la charge de la preuve est du côté des détracteurs du marché et non de ses promoteurs. La critique est coûteuse, elle a besoin de s'appuyer sur des alternatives.

Dans un secteur qui connaît de forts effets de cycle économiques, la critique du marché est plus facile quand il propose des prix élevés, moins facile quand il propose des prix bas. Dans un contexte de libéralisation et de développement de la concurrence, la légitimité des intérêts des clients est souvent supérieure à celle des fournisseurs, toujours accusés de tirer bénéfice de leur position oligopolistique. Ainsi, on peut dire que les freins politiques au modèle de marché sont plus forts quand les prix de marché sont supérieurs aux coûts moyens de production. Borenstein et Bushnell (2014) font ce constat aux Etats-Unis. Le modèle de marché progresse, grâce au soutien politique, quand les prix de marché sont inférieurs aux coûts moyens de production, et il ne progresse pas, à cause des freins politiques, ou même régresse quand le rapport entre les prix et les coûts s'inverse. En France, le politique va au-delà : quand les prix de marché dépassent les coûts moyens de production, les clients industriels obtiennent un retour au tarif, quand les prix sont en dessus, ils tirent bénéfice du marché.

Cette étude de cas nous permet aussi de préciser les conditions d'un découplage entre un modèle institutionnalisé et une pratique locale. Patricia Bromley et Walter Powell (2012) évoquent un nouveau type de décalage, non plus entre les règles et les pratiques mais entre les effets recherchés par l'application d'une règle ou d'un modèle et les effets constatés lors de la mise en œuvre. Ces situations de décalage résultent de découplages entre les moyens et les fins : les règles ou les modèles ne garantissent pas le résultat annoncé. Ces découplages s'expliquent par la complexité, la globalisation et la libéralisation des économies, qui multiplient les couplages et les incertitudes. Dans le cas du marché de l'électricité, les moyens mis en œuvre (la libéralisation) n'entraînent pas l'effet attendu, la promesse annoncée (la baisse des prix, l'efficacité économique en termes d'allocation). Comme nous l'avons montré plus haut, si les appuis cognitifs et normatifs du marché (la croyance dans son efficacité) ne soutiennent plus la règle générale (la concurrence et les standards qui permettent habituellement de l'appliquer), les acteurs économiques et politiques peuvent s'engouffrer dans la brèche pour défendre la légitimité d'un aménagement de la règle, voire d'un contournement si la règle est immuable. Ainsi, un découplage moyens-fins entraînerait un second découplage entre les règles et les pratiques : la perte de légitimité d'une règle peut rejaillir sur l'ensemble de la chaîne d'application et de contrôle de cette règle.

D'où l'avantage de développer une certaine flexibilité dans les modèles et les règles. C'est ainsi que l'institution « marché » survit aux effets de cycle et aux controverses. Au sein de cette institution, il existe une hiérarchie des exigences, entre l'indispensable sur lequel on ne peut transiger, l'incertain que l'on peut remodeler et l'accessoire que l'on peut abandonner. La confrontation entre les propositions portées par les acteurs et l'évaluation par les autorités de régulation permet de préciser les éléments incontournables. Dans le cas étudié, la notion de concurrence est apparue comme l'exigence principale, alors que l'intégration économique par des prix, définis au niveau européen, a été relativisée par la controverse et est devenue une exigence contestable. La seconde exigence incontournable est la promesse de baisse des prix : si les prix ne baissent pas, le politique renonce au marché. L'institution « marché de l'électricité » possède donc une certaine flexibilité autour d'un pivot, l'idée de concurrence et sa promesse de baisse des prix, et l'on s'arrange pour que l'organisation du marché y réponde, quitte à prendre quelques libertés avec le modèle « institué ».

Bibliographie

- Billette de Villemeur, Etienne, et Pierre-Olivier Pineau. 2012. "Regulation and Electricity Market Integration: When Trade Introduces Inefficiencies." *Energy Economics* 34 (2): 529–35.
- Bohn, Roger E., Michael C. Caramanis, et Fred C. Schweppe. 1984. "Optimal Pricing in Electrical Networks over Space and Time." *The Rand Journal of Economics*, 360–76.
- Boyle, E. H., et J. W. Meyer. 2002. "Modern Law as a Secularized and Global Model: Implications for the Sociology of Law." In *Global Prescriptions, The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*, edited by Y. Dezalay et B. G. Garth. Michigan: University of Michigan Press.
- Borenstein, Severin, et James Bushnell. 2014. "The US Electricity Industry after 20 Years of Restructuring." *Annu. Rev. Econ.*,(7), Submitted.
- Breslau, Daniel 2011. "What Do Market Designers Do When They Design Markets?" *Social Knowledge in the Making*, 379.
- Breslau, Daniel. 2013. "Designing a Market-like Entity: Economics in the Politics of Market Formation." *Social Studies of Science* 43 (6): 829–51.
- Bromley, P., et W. W. Powell. 2012. "From Smoke and Mirrors to Walking the Talk: Decoupling in the Contemporary World." *The Academy of Management Annals* 6 (1): 483–530.
- Callon, Michel. 1998. *The Law of Markets*. Oxford: Basic Blackwell.
- Callon, Michel, Muniesa Fabian (2009), « Peripheral Vision. Economic Markets as Calculative Collective Devices », *Organization Studies*, 26 (8), p. 1229-1250.
- Caronna, Carol A. 2004. "The Misalignment of Institutional 'Pillars': Consequences for the US Health Care Field." *Journal of Health and Social Behavior*, 45–58.
- Carruthers, B. G., et T. C. Halliday. 2006. "Negotiating Globalization: Global Scripts and Intermediation in the Construction of Asian Insolvency Regimes." *Law & Social Inquiry* 31 (3): 521–84.
- Chiapello, Eve, et Karim Medjad. 2009. "An Unprecedented Privatisation of Mandatory Standard-Setting: The Case of European Accounting Policy." *Critical Perspectives on Accounting* 20 (4): 448–68.
- Cini, Michelle, et Lee McGowan. 1998. *Competition Policy in the European Union*. Macmillan Basingstoke.
- Cini, Michelle. 2001. "The Soft Law Approach: Commission Rule-Making in the EU's State Aid Regime." *Journal of European Public Policy* 8 (2): 192–207.
- Dezalay, Yves, et Bryant G. Garth. 2005. *Global Prescriptions, The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*. Michigan: University of Michigan Press.

- Djelic, Marie-Laure, et Sigrid Quack. 2007. "Overcoming Path Dependency: Path Generation in Open Systems." *Theory and Society* 36 (2): 161–86. doi:10.1007/s11186-007-9026-0.
- Djelic, Marie-Laure, et Thibaut Kleiner. 2006. "The International Competition Network: Moving Towards Transnational Governance." Djelic et Sahlin-Andersson (eds.), 287–307.
- Djelic, Marie-Laure, et Thibaut Kleiner. 2006. "The International Competition Network: Moving towards Transnational Governance." *Djelic and Sahlin-Andersson (eds.)*, 287–307.
- Dumez, Hervé, et Alain Jeunemaitre. 1998. "The Unlikely Encounter between Economics and a Market: The Case of the Cement Industry." In *The Law of Markets*, edited by Callon Michel, 222–43. Oxford: Basic Blackwell.
- Eising, Rainer, et Nicolas Jabko. 2001. "Moving Targets National Interests and Electricity Liberalization in the European Union." *Comparative Political Studies* 34 (7): 742–67.
- Evrard, Aurélien. 2013. *Contre Vents et Marées*. Presses de Sciences Po.
- Finon, Dominique, et Elliot Romano. 2009. "Electricity Market Integration : Redistribution Effect versus Resource Reallocation." *Energy Policy* 37: 2977–85.
- Finon, Dominique, et Jean Michel Glachant. 2007. "La Hausse Inéluctable Des Prix de L'électricité En France : Faut-Il Corriger Les Effets Du Marché Continental Européen ?"
- Fligstein, N. 1996. "Markets as Politics: a Political Cultural Approach to Market Institutions." *Am. Sociol. Rev.* 61: 656–73.
- Fligstein, Neil, et Alec Stone Sweet. 2002. "Constructing Polities and Markets: An Institutionalist Account of European Integration." *American Journal of Sociology* 107 (5).
- Fourcade, Marion. 2006. "The Construction of a Global Profession: The Transnationalization of Economics." *AJS* 112 (1): 145–94.
- Huault, Isabelle, et Helène Rainelli-Le Montagner. 2009. "Market Shaping as an Answer to Ambiguities: The Case of Credit Derivatives." *Organization Studies* 30: 549–75.
- Jabko, Nicolas. 2006. *Playing the Market, A Political Strategy for Uniting Europe, 1985–2005*. Cornell University Press.
- Joskow, Paul L. 2003. "Electricity Sector Restructuring And Competition: Lessons Learned."
- Karloe (Peter) (2010), « Material Disruption in Electrical Systems : Can Wind Power Fit in the Existing Electric System ? », dans Madeleine Akrich, Yannick Barthe, Fa-bian Muniesa et Philippe Mustar (dir.), *Débordements. Mélanges offerts à Michel Cal-lon*, Paris, Presses des Mines, p. 223-240.
- Kogut, Bruce, et JM MacPherson. 2007. "The Decision to Privatize as an Economic Policy Idea: Economists, Palace Wars, and Diffusion." In *The Diffusion of Liberalization*, edited by B Simmons, F Dobbin, et G Garrett. London: Cambridge Univ. Press.
- Laffont, J.J., et J.Tirole. 1993. *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. MIT Press.

Lawrence, T. B., et R. Suddaby. 2006. "Institutions and Institutional Work." In *The Sage Handbook of Organization Studies, 2nd Edition*, edited by Clegg Steward. sage.

Lévêque, François. 2006. "Antitrust Enforcement in the Electricity and Gas Industries: Problems and Solutions for the EU." *The Electricity Journal* 19 (5): 27–34.

Levin, P, et W Espeland. 2002. "Pollution Futures: Commensuration, Commodification, and the Market for Air." In *Organizations, Policy, and the Natural Environment*, edited by AJ Hoffman et MJ Ventresca, 119–47. Stanford Univ. Press.

MacKenzie, Donald, Fabian Muniesa, et Lucia Siu. 2007. *Do Economists Make Markets? On the Performativity of Economics*. Princeton: Princeton University Press.

MacKenzie, Donald. 2008. "Making Things the Same: Gases, Emission Rights and the Politics of Carbon Markets." *Accounting, Organizations and Society* 34: 440–55.

Maguire, S, et C Hardy. 2009. "Discourse and Deinstitutionalization: The Decline of DDT." *Academy of Management Journal* 52 (1): 148–78.

Meyer, John W., et Brian Rowan. 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology* 83 (2): 340–63.

Mirowski, P., et E. Nik-Khah. 2007. "Markets Made Flesh: Performativity, and a Problem in Science Studies, Augmented with Consideration of the FCC Auctions." In *Do Economists Make Markets? On the Performativity of Economics*, edited by D. MacKenzie, F. Muniesa, et L. Siu. Princeton: Princeton University Press.

Morgan, G., et I. Kubo. 2005. "Beyond Path Dependency? Constructing New Models for Institutional Change: The Case of Capital Markets in Japan." *Socio-Economic Review* 3 (1): 55–82.

Muniesa Fabian, Callon Michel (2009), « La performativité des sciences économiques », dans Philippe Steiner et François Vatin (eds), *Traité de sociologie économique*, Paris, PUF, coll. « Quadrige », p. 289-324

Schmidt, Susanne K. 1998. "Commission Activism: Subsuming Telecommunications and Electricity under European Competition Law." *Journal of European Public Policy* 5 (1): 169–84.

———. 2000. "Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers." *European Union Politics* 1 (1): 37–61.

Spector, David. 2007. "Électricité : Faut-Il Désespérer Du Marché ?"

Veal, Gareth, et Stefanos Mouzas. 2012. "Market-Based Responses to Climate Change: CO2 Market Design versus Operation." *Organization Studies* 33 (11): 1589–1616.

Veljanovski (2010), *Economic approaches to regulation*, in Baldwin (Robert), Martin (Cave) et Martin (Lodge), *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford, Oxford University Press. pp 17-38

Woll, Cornelia, 2008. "Firm Interests : How Governments Shape Business Lobbying on Global Trade." Cornell University Press.

Zelner, B.A., W.J. Henisz, et Holburn G. 2009. "Contentious Implementation and Retrenchment in Neoliberal Policy Reform: The Global Electric Power Industry, 1989–2001." *Administrative Science Quarterly* 54: 379–412.