
L'Europe de l'énergie : un contrat à refonder d'urgence

Cécile Maisonneuve

Avril 2014



Centre Énergie

l'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

ISBN: 978-2-36567-272-6
© Tous droits réservés, Ifri, 2014

Ifri

27, RUE DE LA PROCESSION
75740 PARIS CEDEX 15 – FRANCE
Tel: +33 (0)1 40 61 60 00
Fax: +33 (0)1 40 61 60 60
Email : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles

RUE MARIE-THERESE, 21
1000 – BRUSSELS – BELGIUM
Tel: +32 (0)2 238 51 10
Fax: +32 (0)2 238 51 15
Email: bruxelles@ifri.org

Site Internet : Ifri.org

Sommaire

Remerciements	4
Introduction	5
Le constat : l'énergie en Europe, chronique d'un chaos annoncé ?	8
Le marché gazier : une mise place trop lente	9
Le marché de l'électricité : quel marché ?	14
Le bilan : la crédibilité affaiblie de la politique énergétique européenne.....	17
Aux racines de la crise énergétique européenne : l'ambition sans la vision ni les moyens	20
Les ambiguïtés du traité de Lisbonne : la lettre et l'esprit.....	21
Les Etats-membres ou le triomphe du chacun pour soi	23
Une Commission à la recherche du point d'équilibre : une quête impossible ?	30
2014 : pour une refondation du contrat énergétique européen...35	
Fonder la politique énergétique européenne sur les deux principes de solidarité et de soutenabilité	36
Développer une politique énergétique doublement intégrée.....	37
Favoriser l'utilisation de l'ensemble de la palette des sources d'énergie par l'instauration d'une coordination politique entre les Etats-membres	40
Placer la DG Energie au cœur de la gouvernance de la politique énergétique européenne	42
Conclusion	44

Remerciements

Je remercie l'équipe du Centre Énergie de l'Institut français des relations internationales, pour son soutien constant et sa relecture attentive, notamment Marie-Claire Aoun, directrice du Centre, et Jacques Lesourne, président de son Conseil scientifique.

Introduction

« L'on en est encore, après dix-sept ans de supranationalité, à chercher comment définir une politique commune de l'énergie, et laquelle. (...) Pouvait-on faire plus en une génération? Ou les objectifs fixés l'étaient-ils seulement par soucis d'équilibre politique, équilibre qu'il était implicitement convenu de ne pas respecter une fois la machine mise en route? Entre les ambitions excessives et les hypocrisies nationales, les historiens (...) auront bien du mal à faire le partage ».

Alors qu'est annoncé pour 2014 l'achèvement du marché intérieur du gaz et de l'électricité, ce constat pourrait fort ressembler à un bilan tiré dix-sept ans après le premier paquet de libéralisation du marché, adopté en 1996-1998. Il n'en est rien : ce jugement peu optimiste est porté en... 1970 sur la CECA.¹

Aujourd'hui pourtant, un constat similaire pourrait être fait : **la politique européenne a certes progressé**, des politiques, des instruments, des règles communes ont été mises en place. Mais on observe dans le même temps, paradoxalement, une **multitude de symptômes révélateurs de dysfonctionnements profonds du système** : nous avons certes un marché gazier en cours de construction mais un niveau d'exposition toujours important au risque géopolitique, que rappelle la crise politique en Ukraine ; même constat pour l'électricité, avec des interconnexions qui s'accroissent mais sur fond de chaos des signaux prix et d'affaiblissement physique des réseaux ; et que dire du marché des permis d'émission de carbone, qui ne joue plus aucun rôle ? Autre paradoxe, celui des investissements dont on sait qu'ils devront être massifs, que ce soit dans les réseaux ou dans la gestion de la demande ; pourtant, c'est précisément le moment où certains grands énergéticiens investisseurs affichent des stratégies d'évitement de l'Europe, échaudés par des politiques qui n'indiquent plus aucun signal de long

¹ « Dans l'histoire de la CECA du rose et du gris », *Le Monde*, 9 mai 1970.

terme. Plus profondément encore, un modèle autarcique s'installe qui voit le retour, voire l'apologie, de la production individuelle au niveau des consommateurs individuels ou industriels, et fait fi des considérations de solidarité.

Est-ce à dire que l'histoire de la construction d'une politique européenne de l'énergie bégaye ? Faut-il accepter comme une fatalité notre incapacité collective et chronique à construire une vraie politique européenne de l'énergie ?

Ce renoncement serait, plus qu'une erreur, une faute. **La construction d'une politique européenne de l'énergie n'est plus une option mais un devoir. L'enjeu n'en est ni plus ni moins que la (re)prise en main, par l'Union européenne, de son destin énergétique et, *in fine*, économique et stratégique** : l'enjeu est géopolitique et géoéconomique.

Géopolitique parce que l'Europe est et restera dépendante pour ses approvisionnements extérieurs en hydrocarbures, quand bien même elle développerait de manière volontariste et soutenue des moyens de production domestiques sur son territoire - qu'ils s'appellent charbon, hydroélectricité, éolien, solaire, nucléaire, géothermie ou gaz de schiste – ou des politiques d'efficacité énergétique. Si l'objectif d'une réduction de cette dépendance, et de la facture énergétique qui en découle, doit être activement poursuivi, la prudence s'impose dans la trajectoire et les modalités de réduction de cette dépendance. Pour des raisons physiques, géographiques, géologiques, économiques et industrielles, l'Union européenne, comme toutes les autres grandes zones de la planète, ne peut prendre le risque de considérer que l'ère des hydrocarbures est en passe de se terminer et sous-estimer la problématique de l'accès aux ressources. Ce sont d'ailleurs les mêmes Etats qui à la fois disent construire un nouveau paradigme énergétique et poursuivent la sécurisation de leur approvisionnement en se réservant des accès direct aux grands producteurs voisins de l'Union européenne. **Faut-il cependant que ce soit le président des Etats-Unis qui rappelle aux Européens qu'avant de considérer comme une fatalité leur dépendance énergétique, ils devraient également exploiter au mieux leurs propres ressources**, comme l'a dit Barack Obama lors du sommet Union européenne-Etats-Unis qui s'est tenu à Bruxelles le 26 mars 2014 ?

Géoéconomique ensuite. Selon le dernier panorama énergétique mondial de l'Agence internationale de l'énergie (AIE)², l'Europe fera, avec le Japon, partie des perdants de la compétition économique mondiale dans le domaine des exportations de produits manufacturés intensifs en énergie pendant que les émergents, mais

² AIE, *World Energy Outlook 2013*, novembre 2013.

aussi les Etats-Unis gagneront des parts de marché. Certes, grâce à des politiques d'innovation aussi bien technologiques que marketing, nous allons développer d'autres filières d'exportation. Mais là encore, la ligne de crête est étroite entre une politique tournée vers les nouvelles industries, fondées sur un système énergétique post-énergies fossiles et l'économie traditionnelle héritée des deux révolutions énergétiques (charbon, pétrole). Et l'on a trop vite décrété l'entrée dans l'ère post-industrielle sans travailler sur les continuités entre la « vieille » industrie et la nouvelle.

Les graves difficultés que rencontre la politique énergétique européenne trouvent leur source dans une approche économique défailante, ayant elle-même des causes politiques et idéologiques. C'est cet angle politique que cette étude veut traiter. **L'énergie est un sujet économique mais pas seulement**, tant s'en faut : dès lors qu'on y parle beaucoup de fiscalité et de diplomatie, **c'est aussi un objet politique, que les décideurs doivent se réapproprier. Il faut faire de ce moment politique qu'est 2014 un moment utile**, une année de refondation en profondeur de cette politique commune, autour de **deux principes** : le principe de **réalisme** tout d'abord, qui implique de resituer la politique énergétique dans son environnement international et de remettre la question des coûts au cœur de la décision politique ; le principe de **solidarité** ensuite, à savoir le rappel clair de l'existence d'un intérêt général européen... qui n'est pas la somme des 28 intérêts nationaux mais aussi de ce que l'énergie doit être appréhendée en termes de système, et non d'une myriade de politiques et de projets locaux. **La politique énergétique européenne doit conserver son objectif de long-terme de transition énergétique mais en revoir la trajectoire.** Cette transition ne saurait être un pari technique, économique et géopolitique – ce qu'elle est pour l'heure. Elle doit être un exercice maîtrisé, ce qui implique une gouvernance, des outils et, plus profondément, un état d'esprit bien différents (III) de l'approche technocratique et non-coopérative (II) qui prévaut aujourd'hui et conduit l'Europe au chaos énergétique (I).

Le constat : l'énergie en Europe, chronique d'un chaos annoncé ?

« *Lead by example* » : tel était l'ambitieux mot d'ordre de l'Union européenne en 2008 alors qu'elle adoptait sa nouvelle politique énergie-climat supposée conduire à une politique énergétique moins émettrice de CO₂, accroissant la sécurité d'approvisionnement de l'Union, à des coûts raisonnables préservant sa compétitivité. L'heure était à l'euphorie : enfin, l'énergie entrait dans le champ des politiques communes, mettant fin à une situation éminemment paradoxale. Alors que « *deux des trois traités constitutifs [de l'Union européenne] sont consacrés à cette matière première : le traité CECA (...) et le traité Euratom* »³, alors que « *les Communautés ont subi de plein fouet plusieurs crises énergétiques* »⁴, le traité sur la Communauté était muet ou presque jusqu'à Lisbonne.

S'il met fin à cette anomalie et représente un véritable tournant, le traité de Lisbonne n'a, pour l'heure, pas fait la preuve de son efficacité. **Cinq ans après la naissance juridique d'une véritable politique énergétique commune, le bilan de ce qu'il est courant d'appeler « l'Europe de l'énergie » est chaotique.**

Alors que l'année 2014 est supposée marquer l'achèvement des marchés intérieurs du gaz et de l'électricité, la situation, sur ces marchés, est contrastée : si le marché du gaz se met juridiquement en place, il est économiquement et industriellement sinistré ; en matière d'électricité, les incohérences entre les politiques et le modèle de marché conduisent ce « marché » qui n'en est pas un aux limites, mettant en danger les marges de sécurité du système. Une situation ô combien paradoxale pour un mode de production d'énergie domestique, qui n'est pas soumis aux aléas géopolitiques et constitue à cet égard un échec patent des politiques suivies depuis une dizaine d'années.

³ Claude Blumann in Claude Blumann (dir.), *Vers une politique européenne de l'énergie*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 3.

⁴ *Ibid.*, p. 2.

Le marché gazier : une mise place trop lente

La crise ukrainienne et les menaces qu'elle pourrait faire peser sur notre approvisionnement en gaz conduit à poser la question suivante : **le marché intérieur du gaz qui se met progressivement en place depuis la première directive de 1998 a-t-il conduit à accroître la sécurité d'approvisionnement européenne ? Se poser cette question est d'autant plus pertinent à l'heure de l'achèvement de la mise en place du marché intérieur ; elle est une autre manière de s'interroger sur l'adéquation entre le modèle de marché proposé pour le gaz et la réalité du contexte géopolitique et économique.**

Cette question est cruciale à court, moyen et long terme :

- d'abord parce que c'est sur le gaz que l'Europe a bâti une grande partie de sa stratégie énergie-climat, au détriment du charbon notamment, voire du nucléaire. Du fait de sa flexibilité, le gaz est la source la plus adaptée pour faire face à l'intermittence des renouvelables dans l'électricité : rappelons-nous, avant la crise, comment le couple « gaz-renouvelables » était mis en avant comme la solution phare de la politique énergie-climat qui se dessinait alors. Par ailleurs, énergie certes fossile, le gaz était destiné à faire pièce au charbon, émettant moitié moins de CO₂ lors de sa combustion – au passage, sans que soit expliqué pour autant comment ce couple allait permettre de conduire à la décarbonation envisagée à la même époque dans la feuille de route pour 2050 : les centrales à gaz combiné, fussent-elles les plus modernes, n'en sont pas moins émettrices de CO₂ ; rien n'était dit de techniques de capture et séquestration du carbone associées, dans des conditions économiques satisfaisantes...
- Ensuite au vu des perspectives de long-terme : les réserves de la mer du Nord s'épuisant, l'Europe pourrait devenir dépendante à plus de 80 % de ses importations pour sa consommation de gaz. Dans ce contexte, la Russie, détentrice des plus importantes réserves mondiales, est appelée à voir sa place se renforcer dans les approvisionnements des membres de l'Union. Certaines projections la créditent déjà de 70 % des importations. Pour le dire autrement, **dès lors que le cœur de notre stratégie énergie-climat est fondé sur une source d'énergie dont nous allons devenir de plus en plus dépendants pour notre approvisionnement extérieur, il est absolument essentiel de ne pas se tromper de**

modèle de marché. Actuellement, l'approvisionnement extérieur de l'Union est oligopolistique : deux pays, la Norvège et la Russie, assurent presque 60 % des approvisionnements.

Dans quelle mesure cette dimension extérieure et sa nature oligopolistique ont-elles été prises en compte ? A cet égard, la crise de 2009 a été riche d'enseignements⁵. Le modèle d'intégration des marchés tel que conçu initialement était supposé mettre en concurrence différentes sources d'approvisionnement entre elles. En réalité, il est apparu que la mise en place d'instruments de marché ne suffisait pas à elle seule à accroître la diversification des approvisionnements du fait des réalités physiques, à savoir l'existence d'infrastructures de transport permettant la livraison physique du gaz. Le modèle de marché fonctionne là où existent physiquement des infrastructures permettant une offre diversifiée – gazoducs, terminaux de liquéfaction pour le gaz naturel liquéfié. Quant à faciliter les interconnexions et la construction de nouvelles infrastructures, ce n'est pas le modèle de marché, fondé sur le court terme, qui y pourvoira. C'est tout l'objet des projets européens en matière d'infrastructures – reste à voir s'ils bénéficieront au gaz face aux gigantesques besoins dans l'électricité, renforcés par le développement non maîtrisé des renouvelables. De même, la création de hubs virtuels, visant à mettre en place des plateformes d'échange où les acteurs de marché, européens ou non, peuvent commercer, ne semble pas à cette date suffisante pour favoriser la concurrence. Faciliter l'arrivée de nouveaux acteurs sur le marché est en effet particulièrement complexe dans un domaine où les coûts d'entrée sur le marché sont très élevés, plus encore face à des entreprises extrêmement puissantes, issus de pays assis sur de gigantesques réserves. Ces dernières se sont d'ailleurs adaptées aux nouvelles conditions de marché, en créant des branches de trading, ce qui leur permet de descendre la chaîne de valeur, de l'exploration à la production vers l'aval du marché.

Dans le même temps que se sont mis en place ces instruments de marché, trois événements sont intervenus sur les marchés gaziers qui ont un impact majeur sur les marchés européens : le développement du marché international du gaz naturel liquéfié, la catastrophe de Fukushima et le boom des gaz de schiste américain. Le premier joue dans le sens d'une baisse des prix du gaz et d'une renégociation des contrats de long-terme en faveur de contrats à moins longue échéance, sans indexation au prix du pétrole. Fukushima a, à l'inverse, tendu le marché gazier du LNG et favorisé un écart de prix massif entre l'Asie et l'Europe, limitant les

⁵ Pour une analyse approfondie du modèle de marché européen et un premier bilan, on consultera avec intérêt la note de Laura Parmigiani, *The European Gas Market: A Reality Check*, Note de l'Ifri, mars 2013.

quantités de gaz disponibles pour l'Europe. Le troisième signifie pour l'instant, en dehors des Etats-Unis, la réorientation vers l'Asie des projets de développement du LNG par les grands gaziers et conduit à libérer sur le marché des quantités massives de charbon, dont le prix a été divisé par deux en cinq ans. Tous ces mouvements tectoniques survenant sur fond de ralentissement historique de la demande de gaz européenne, du fait de la crise économique – une tendance dont l'Agence internationale de l'énergie prévoit la persistance jusqu'à la fin de la décennie.

Pour terminer de broser ce tableau de la situation du marché gazier européen, il faut mentionner le développement du projet North Stream qui a vu, au moment même où l'Union mettait en place un marché gazier fondé notamment sur l'accès garanti aux tiers aux infrastructures de transport, le principal importateur de gaz européen, l'Allemagne, favoriser un projet privé de gazoduc, garanti par la Deutsche Bank et la KfW allemande, reliant directement l'Allemagne à la Russie.

Entre une libéralisation inachevée et pour partie inadaptée aux réalités géopolitiques, des stratégies nationales de cavalier seul et des bouleversements majeurs sur les marchés internationaux, la politique mise en place en Europe n'a pour l'heure pas permis à l'Union d'échapper à son destin énergétique, à savoir des prix relativement élevés et une sécurité d'approvisionnement toujours en question :

- S'il est vrai qu'elle paie son gaz moins cher que l'Asie, s'il est vrai également que de nouvelles références apparaissent, par exemple au Royaume Uni, où le prix spot est influencé à la fois par le prix du charbon et le contexte du marché du GNL, remettant de plus en plus en cause le lien historique pétrole et gaz, le différentiel avec les Etats-Unis reste massif (deux à trois fois). L'exportation du gaz de schiste américain après 2016 ne changera pas cette situation, les coûts de liquéfaction, transport et regazéification devant conduire peu ou prou à un prix équivalent voire supérieur, en moyenne, au gaz acheminé par gazoduc. La question reste toutefois ouverte sur le long terme, la capacité russe à poursuivre sa stratégie actuelle de parts de marché n'étant pas infinie.
- Du strict point de vue de la sécurisation de l'approvisionnement gazier de l'Europe, selon Eurostat, le gaz russe a vu ses parts de marché réduites, passant de 42 % en 2002 à 32 % des achats de gaz de l'Union hors de ses frontières. On rappellera d'ailleurs que la Russie fournit par ailleurs 27% des importations de charbon et 34% de pétrole brut, ce qui fait d'elle le premier pourvoyeur extérieur d'énergie de

l'Union européenne. Notons que, s'agissant du charbon et du pétrole russes, la question de la sécurité d'approvisionnement n'est jamais posée, du fait d'une diversité accrue d'approvisionnement sur ces marchés mondialisés. La moyenne des parts de marché russes dans le gaz cache des situations très variables, allant de la France qui ne se fournit auprès de la Russie que pour 15 % de ses importations, proportion qui est plus du double pour l'Allemagne, quadruple pour l'Autriche, à la Pologne ou aux pays baltes, qui dépendent quasiment exclusivement de la Russie. De même, la proportion de gaz transitant par l'Ukraine a été réduite, pour s'établir aujourd'hui à 40 %. Pour expliquer cette évolution, il est difficile de faire la part des choses entre le rôle des facteurs exogènes et les conséquences des politiques mises en place. Nul ne contestera que les éléments extérieurs à la politique de libéralisation – progression du marché du LNG, gaz de schiste américain, voire la stratégie allemande - n'ont pas peu contribué à cette diversification accrue. Par certains aspects, la politique de libéralisation a de son côté renforcé les oligopoles fournisseurs extérieurs à l'Union, et donc Gazprom au premier chef. Nous ne portons d'ailleurs sur ce dernier point pas de jugement positif ou négatif : le fait est que Gazprom est *de facto* devenue une société européenne, très présente sur le marché du trading, voire dans le stockage⁶, d'ailleurs traitée comme telle par la DG concurrence... La seule question qui vaille est la suivante : était-ce vraiment le résultat recherché ?

Les seules réformes de marché ont trop peu intégré les aspects de long-terme, pourtant nécessaires au financement des infrastructures de transport et de stockage pour produire des changements majeurs. La prise de conscience se fait d'ailleurs actuellement quant aux effets néfastes de ce court-termisme. Se traduira-t-elle par la mise en place de politiques et réglementations, puis d'investissements adéquats ? La crise ukrainienne actuelle pourrait stimuler le volontarisme en la matière.

⁶ Le 26 mars 2014, le ministère de l'Economie allemand a confirmé qu'il n'avait pas de réserves à opposer à un accord entre Wintershall et Gazprom, signé en décembre 2013, prévoyant un transfert de sites de stockage de gaz basés en Allemagne à Gazprom en échange de capacités de production de gaz en Sibérie au profit de la filiale du chimiste allemand BASF. Cette opération donnera à Gazprom le contrôle de 20 % des capacités allemandes de stockage qui peuvent être utilisées en cas de pénurie de gaz. Source : Thibault Madelin, *Les Echos*, 27 mars 2014, consulté sur <http://www.lesechos.fr/entreprises-secteurs/energie-environnement/actu/0203399845316-berlin-pret-a-accroitre-sa-dependance-en-gaz-vis-a-vis-de-moscou-660102.php?xtor=RSS-2007>.

Dans le même temps toutefois, du côté de la consommation, le marché du gaz est sinistré. La récente décision de GDF-Suez de déprécier massivement ses actifs gaziers dans ses comptes pour 2013, faisant suite à la fermeture de nombreuses centrales à cycle combiné, est un signal d'alarme. La conjoncture économique n'est pas seule en cause lorsque, dans le même temps, ce géant énergétique veut s'afficher, sur les marchés européens, non plus comme un investisseur dans les moyens de production d'électricité à partir de centrales conventionnelles mais en priorité comme un pourvoyeur de services à l'énergie. Cette démarche nous semble résulter directement de la myopie induite par le fonctionnement actuel des marchés. **A l'heure où se met en place une réforme supposée accroître la transparence et la fluidité de l'information, les plus grands acteurs industriels n'ont pas vu venir l'effondrement des marchés gaziers en Europe. Paradoxe et, surtout, message inquiétants pour l'avenir : si vraiment le gaz reste l'énergie reine de la transition énergétique à l'européenne, dans l'électricité, la chaleur voire le transport, où seront les investisseurs qui lui donneront corps ?**

Les optimistes verront dans cette rationalisation brutale des capacités de production à la fois l'assainissement brutal d'un marché devenu surcapacitaire et la conséquence logique du développement des renouvelables qui appelle à un changement profond du modèle économique et des marchés et des entreprises – un modèle dans lequel le sujet majeur n'est plus tant l'investissement par le marché dans les forces de production mais dans les services et la gestion de la demande, les capacités de lissage de l'intermittence, de stockage et de transport étant laissées à la main de politiques publiques donc en dehors du marché. Les pessimistes s'interrogeront sur ce grand saut dans l'inconnu alors que les technologies de stockage massif ne sont pas au point et que la puissance publique va être sollicitée au moment même où ses moyens d'investissement se raréfient.

Dans tous les cas, **en présence d'un jeu aussi fermé qui hésite en permanence entre une logique de marché et une logique de sécurité d'approvisionnement, ne faudrait-il pas s'interroger sérieusement sur les moyens de l'ouvrir, notamment en affrontant, au plan européen, la question des gaz de schiste, un potentiel « *game-opener* » ?** S'il est évident que l'Europe – pas plus que d'autres – ne sera à même de reproduire l'expérience américaine (le fameux « *game-changer* »), la situation géopolitique actuelle devrait renforcer la recherche de sources d'énergie domestiques en Europe, dont les gaz et pétrole de schiste font partie. **Associée à une accélération de la mise en place du marché gazier, cette politique de développement des ressources domestiques dans des conditions économiques favorables**

contribuerait au renforcement de la sécurité énergétique de l'Union⁷.

Le marché de l'électricité : quel marché ?

Tout a été dit, ou presque sur la **situation ubuesque dans laquelle se trouve le marché de l'électricité européen**⁸, situation dont on rappellera les grands traits. Le développement spectaculaire des énergies renouvelables, qui bénéficient de subventions publiques et d'un accès prioritaire au réseau électrique, conduit à d'importantes surcapacités qui font baisser le prix de l'électricité sur les marchés de gros – baisse qu'aucun expert économique, ni dans la sphère publique, ni chez les grands énergéticiens privés, n'avait anticipée, myopie là encore dont il serait intéressant de retracer la genèse... Dans le même temps, du fait de l'intermittence de ces sources d'énergie, en l'occurrence éolienne et solaire, les centrales thermiques alimentées au gaz, qui doivent prendre la relève lorsqu'il n'y a plus de vent et/ou de soleil, fonctionnent à la fois moins longtemps et de manière plus hachée, ce qui en affaiblit la rentabilité tout en accroissant leur taux d'attrition. Certaines centrales à gaz combiné de dernière technologie sont ainsi mises sous cocon et ce sont au total, selon les industriels, 50 GW qui auraient été retirés du réseau au cours des dernières années. Couplée à un effondrement du marché des ETS, cette situation favorise le recours au charbon, qui est aujourd'hui la source la plus compétitive sur le marché, et la plus abondante, la révolution des gaz non conventionnels aux Etats-Unis ayant libéré des quantités massives de charbon américain pour les marchés export. En novembre dernier, selon le régulateur et les opérateurs de réseaux allemands, dix nouvelles centrales à charbon, soit l'équivalent de 7,985 megawatts, devraient être raccordées au réseau dans les deux années à venir, accroissant d'un tiers la capacité de génération d'électricité à base de charbon. **Ce sombre tableau mérite d'être nuancé sur un point toutefois : d'énormes progrès ont été réalisés ces dernières années dans le domaine des interconnexions, malgré les difficultés de coordination.** L'intégration des marchés s'est faite, avec des gestionnaires de réseau qui collaborent efficacement. En matière d'interconnexions, l'Europe des petits pas, des réalisations concrètes existe bel et bien.

⁷ Sur la problématique gazière de l'Europe, on lira avec profit l'analyse de Marie-Claire Aoun, *Europe-Russie : l'interdépendance énergétique est-elle une fatalité ?*, Edito Énergie, avril 2014, consultable sur <http://www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=8077?>

⁸ Parmi les multiples analyses du sujet, on renverra à l'excellent rapport du Commissariat général à la stratégie et à la prospective, *La crise du système électrique européen – Diagnostic et solutions*, collection « Rapports et documents », janvier 2014.

En termes d'investissements à venir dans de nouveaux moyens de génération d'électricité non subventionnés, la baisse du prix de l'électricité sur les marchés de gros envoie un signal négatif : qui voudrait investir massivement dans des centrales thermiques appelées à fonctionner très en dessous de leur seuil de rentabilité ? **Les dysfonctionnements actuels conduisent à une situation totalement paradoxale : alors même que la part croissante des énergies intermittentes dans la production d'électricité n'a jamais autant requis l'existence de moyens de production thermiques pour prendre la relève, l'investissement dans de tels moyens de production n'a jamais été aussi peu attractif.** Chaque Etat est ainsi conduit à réagir dans l'urgence pour garantir la continuité de la génération d'électricité – d'où les démarches en ordre dispersé des Etats membres pour mettre en place des mécanismes de capacité -, avec le risque d'aboutir, dans quelques années, à des capacités redondantes au plan européen. **La situation est d'autant plus préoccupante que la baisse des prix de gros de l'électricité ne bénéficie pas aux consommateurs :** le développement des énergies renouvelables est coûteux, des investissements doivent être faits dans les centrales existantes, sans compter la nécessaire modernisation des réseaux. C'est bien davantage vers une hausse des prix que l'on s'oriente. **C'est certainement dans ce paradoxe que réside le plus grand échec de la politique mise en place depuis 2007 et qui conduit à plaider pour une réforme profonde de celle-ci. Cet effet de ciseaux est politiquement et économiquement insoutenable.**

Cinq ans après l'adoption du paquet énergie-climat – les fameux objectifs « 20/20/20 » -, **cette dégradation rapide du marché électrique a deux causes : l'incohérence de la stratégie européenne et son inadaptation aux évolutions internationales** – ce que Jean-Pisani-Ferry, dans le diagnostic présenté par le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, appelle « *les anticipations qui se sont révélées erronées* ».

Revenons sur le contexte international : trois chocs exogènes ont servi de révélateurs aux défauts de conception des politiques énergie-climat : une crise économique d'une brutalité et d'une ampleur peu compatibles avec la promotion de sources d'énergie chères ; la révolution des hydrocarbures non conventionnels aux Etats-Unis qui fait mentir tous les discours sur le « peak oil » et crée un choc de compétitivité – positif - pour l'industrie américaine ; enfin, l'échec des différents rounds de négociations internationales en vue de la conclusion d'un accord global sur le climat, qui conduit l'Union européenne à porter seule le poids de politiques de réduction d'émissions coûteuses et peu efficaces au plan international en l'absence d'inclusion des grands émetteurs.

Ce changement rapide et profond du paradigme énergétique mondial met en lumière les contradictions et

incohérences jusqu'alors latentes des politiques énergétiques et climatiques suivies en Europe. Ces contradictions sont largement liées à la construction par strate des politiques énergétiques actuellement en vigueur dans l'Union européenne, dont chacune correspond à trois moments, à trois priorités, reflétant le primat idéologique et politique de l'époque.

La première vague de mesures, qui s'inscrit dans l'objectif global de **développement du marché intérieur et de l'ouverture à la concurrence d'un secteur dominé par les grands monopoles nationaux**, porte la marque de la DG Concurrence. Cette politique, lancée avec l'introduction de la première directive sur l'ouverture du marché de l'électricité (1996), a **longtemps été le principal paradigme de la politique européenne de l'énergie**. Un marché intégré de l'énergie devait amener de nombreux bénéfices, au nombre desquels une meilleure efficacité dans l'allocation des capacités de production et l'amélioration de la compétitivité européenne qui profiterait de la diminution des coûts de l'énergie.

Au cours de la dernière décennie, de nouvelles contraintes sont apparues portant la lutte contre le changement climatique au premier rang des priorités politiques européennes. En décembre 2008, dans le cadre de son action pour le climat, l'Union Européenne a adopté le « paquet énergie et climat » légitimant trois objectifs pour 2020 : i) améliorer l'efficacité énergétique de 20%, ii) diminuer de 20% les gaz à effet de serre (GES) par rapport à 1990 et iii) porter la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie à 20%. Une conséquence directe de ce dernier objectif est que la part des énergies renouvelables (ENR) dans la production d'électricité devrait croître de 20.3% en 2010, à 35% en 2020. Ces choix politiques introduits juste avant la crise, sous la houlette d'une DG Climat toute puissante, entrent en contradiction avec la conception libérale qui gouverne les mesures introduites depuis 1996. Ils impliquent en effet un retour en force de la puissance publique, notamment par le jeu des mécanismes de soutien. Les circonstances économiques ont accru encore ce retour des Etats, les politiques de relance de 2008-2009 ayant été souvent dominées par le thème de la « croissance verte » : il s'agissait d'utiliser le soutien aux énergies renouvelables pour relancer l'investissement et l'emploi dans de nouvelles filières.

Aujourd'hui, sur fond de crise économique, revient en force un concept quelque peu éludé pendant cette « décennie des environnementalistes » : la compétitivité, portée par une DG traditionnellement moins puissante dans le système bruxellois, la DG Entreprises, et exigée, d'une voix de plus en plus forte, par l'industrie. Une industrie d'ailleurs elle-même divisée entre, d'une part, des énergéticiens et fournisseurs de technologies qui veulent des signaux clairs en matière de prix du carbone et de mécanismes de soutien aux énergies renouvelables afin de préparer leurs plans de

financement des investissements, et, d'autre part, les consommateurs d'énergie, notamment les énérgo-intensifs, qui remettent en cause la posture même de l'Union comme leader mondial sur les questions de lutte contre le changement climatique.

In fine, la politique qui devait conduire à davantage de compétitivité pour l'économie, de sécurité d'approvisionnement et moins de CO2 aboutit au résultat inverse s'agissant des deux premiers objectifs et ne convainc pas sur la durée s'agissant du troisième. Et le marché de l'électricité reste largement une vue de l'esprit : la part concurrentielle du prix de l'électricité pour l'ensemble des consommateurs finaux représente, 15 ans après la libéralisation du marché de l'électricité, moins d'un quart du prix de détail. Dans ce contexte, « on peut se demander si cette situation dans laquelle tout le monde se berce de l'illusion que le marché fonctionne n'est pas pire qu'une planification centralisée ; au moins cette dernière n'est pas hypocrite »⁹.

Hausse des coûts de l'énergie pour les ménages et la plupart des entreprises, dépréciation des actifs des énergéticiens : s'agit-il d'un accident ou d'un résultat durable et voulu, lié aux caractéristiques intrinsèques au développement historique des énergies renouvelables ? Dans le second cas, la stratégie actuelle pose deux questions: faut-il adapter le fonctionnement du marché et le business modèle des énérgéticiens ? Quand les consommateurs pourront-ils enfin profiter de prix plus bas ? Pour les plus fervents partisans de cette politique, la cause est entendue : ces coûts sont des « investissements » qui porteront leurs fruits plus tard - baisse du prix des installations, indépendance énérgétique accrue, création de filières industrielles et, in fine, baisse des coûts de production de l'électricité. Entre destruction créatrice schumpétérienne et des « lendemains qui chantent » aux accents marxistes, chacun comprend que la stratégie énérgie-climat n'est pas viable en l'état dans le domaine électrique, notamment du fait du rythme de développement, trop rapide, de technologies renouvelables non matures économiquement pour certaines.

Le bilan : la crédibilité affaiblie de la politique énérgétique européenne

Préoccupante en elle-même, dans la mesure où l'énergie représente une part importante des coûts de production de l'industrie¹⁰, la

⁹ C. Mandil, A. Bressand, C. van der Linde, Giacomo Luciani, J. McNaughton, M. Mulder, Rapport pour Synopia, « *Une nouvelle politique européenne de l'énergie ? Constats et propositions* », mars 2014, consultable sur [www. synopia.fr](http://www.synopia.fr).

¹⁰ Jusqu'à 50, voire 70 % des coûts totaux dans le cas des industries électro-intensives.

situation énergétique de l'Union européenne l'est plus encore comparée à celle de son premier partenaire commercial, les Etats-Unis. La révolution des hydrocarbures non conventionnels – elle bat son plein en matière gazière et ne fait que s'amorcer en matière pétrolière – conduit précisément les Etats-Unis à accroître leur sécurité énergétique, leur compétitivité voire à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre dans la production d'électricité du fait de la substitution du charbon par le gaz. L'économie américaine bénéficie ainsi d'un prix du gaz trois fois moindre qu'en Europe, profitant du même coup d'une source d'énergie et d'une matière première abondante et peu chère. La révolution énergétique américaine est en passe de se doubler d'une (nouvelle) révolution industrielle : le pays phare de la révolution des nouvelles technologies développe à nouveau les anciennes. L'industrie du raffinage y est florissante tandis que les investissements se multiplient dans le secteur pétro-chimique. En quelques années, l'écart de compétitivité s'est creusé de manière impressionnante : là où les coûts de la pétrochimie européenne et américaine étaient, peu ou prou, équivalents, en 2005, l'Europe a, depuis, rejoint les coûts élevés de la Chine, quand les Etats-Unis ont vu les leurs baisser pour flirter avec ceux de la pétrochimie moyen-orientale.¹¹

La révolution énergétique américaine est une bonne nouvelle pour les entreprises multinationales du secteur pétrolier et parapétrolier tant sur le plan technique – le retour sur expérience américain profite à l'ensemble du secteur, y compris dans le domaine conventionnel – qu'économique. Elle l'est également pour les industries lourdes, notamment dans la chimie, qui peuvent réorienter leurs investissements de l'autre côté de l'Atlantique. Mais elle est catastrophique pour les implantations industrielles européennes qui subissent à la fois la concurrence américaine et des coûts de l'énergie croissants.

L'ampleur du choc négatif est tel que la question des coûts énergétiques et de leur impact sur la **compétitivité est maintenant au centre de la scène bruxelloise, où elle vient en concurrence directe avec les enjeux climatiques, personne n'ayant jusqu'alors été en mesure de formuler clairement comment se conciliaient les deux. Le glissement sémantique du triangle « sécurité énergétique-compétitivité-lutte contre le changement climatique » au trilemme, néologisme qui marque bien l'impossibilité de concilier les trois, est d'ailleurs révélateur de la grande confusion idéologique qui domine actuellement la scène européenne.** Une confusion telle que même les analyses rationnelles

¹¹ Cf. Sylvie Cornot-Gandolphe, *L'impact des gaz de schiste aux Etats-Unis sur la pétrochimie européenne*, Note de l'Ifri, octobre 2013, consultable sur http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC0QFJA A&url=http%3A%2F%2Fifri.org%2Fdownloads%2Fnotescgfinallect1810.pdf&ei=jqkoU66AJ_Or0gWn2ICIAg&usg=AFQjCNGdWQuhaCa2e872SnbY13u24exRRQ&bvm=bv.62922401,d.d2k.

sont peu ou pas écoutées. Ainsi lorsque la Commission démontre, dans sa communication du 22 janvier dernier, chiffres à l'appui, que les coûts réels énergétiques pour l'industrie dans l'Union européenne sont « *parmi les moins élevés du monde* »¹².

La raison en est simple : après la grande euphorie des années 2007-2008, où, pour la première fois, l'Union européenne affichait une stratégie « *ambitieuse et intégrée* » (Jean Pisani-Ferry¹³), le retour aux réalités techniques et économiques du monde énergétique est brutal, les désillusions fortes. Plus profondément, avec la baisse des coûts de l'énergie aux Etats-Unis, c'est une partie du discours qui sous-tendait les politiques de lutte contre le changement climatique qui s'effondre. Le syllogisme fondateur ne fonctionne plus – « les coûts de l'énergie vont augmenter partout ; or cette croissance va permettre d'une part de réduire les consommations, d'autre part de financer les énergies renouvelables dont le coût est supérieur aux fossiles ; donc nous pourrons ainsi baisser nos émissions de gaz à effet de serre ». **Technique, économique, la crise du système énergétique en Europe est également politique, voire intellectuelle. C'est une crise de confiance, dans la stratégie, dans les outils... et dans les promoteurs et coordinateurs de cette politique.**

¹² http://ec.europa.eu/energy/doc/2030/20140122_communication_energy_prices.pdf
.Cf. compte rendu dans Enerpresse, 30 janvier 2014.

¹³ In Commissariat général à la stratégie et à la prospective, *op. cit.*, p. 3.

Aux racines de la crise énergétique européenne : l'ambition sans la vision ni les moyens

« L'énergie constitue l'heureuse surprise du traité de Lisbonne (...) c'est bien un domaine dans lequel on a beaucoup trop attendu car il y a urgence »¹⁴. **Dresser un constat, sinon d'échec, du moins de crise de la politique européenne de l'énergie, cinq ans à peine après que celle-ci a acquis ses lettres de noblesse dans l'édifice institutionnel européen, n'est pas le moindre des paradoxes.** Car, nul ne doutait, en 2008, que « [g]râce au traité de Lisbonne¹⁵, un avenir relativement rasséréné semble devoir se profiler pour une politique commune, respectueuse malgré tout des spécificités des Etats membres et des diverses sources d'énergie. »¹⁶

L'écheveau complexe que forme aujourd'hui la politique énergétique européenne ne facilite pas la recherche des origines de cette crise. Deux écueils nous semblent devoir être évités : la mise en cause paresseuse et simpliste de « Bruxelles » et le fatalisme qui consisterait à incriminer les chocs exogènes – la crise économique, la révolution des gaz de schiste...

Les erreurs d'anticipation sont certes manifestes mais, d'une part, elles ne sont pas que **politiques** (la surestimation de l'Union européenne d'obtenir un accord sur le climat à Copenhague) ou **macroéconomiques** (l'ampleur de la crise qui a, par exemple, neutralisé le marché ETS au moment même où son bon fonctionnement devenait plus nécessaire que jamais). **Elles sont**

¹⁴ Claude Blumann, « Rapport introductif général », in Claude Blumann (dir.), *op. cit.*, p. 1.

¹⁵ On rappellera que le traité de Lisbonne, à une exception près que nous expliquons en page suivante, a repris telles quelles les dispositions du traité constitutionnel en matière énergétique.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 2-3.

également le fait des acteurs économiques eux-mêmes : lequel d'entre eux avait anticipé la chute des prix de gros sur le marché de l'électricité ? Lors de la déconnexion de huit centrales allemandes dans la foulée de Fukushima, la doxa ne proclamait-elle pas qu'ils allaient s'envoler ? D'autre part, le **fait le plus préoccupant** ne tient pas tant à l'existence de telles erreurs – qui aurait pu prévoir l'ampleur de la crise économique que nous traversons ? – qu'à **l'absence de résilience du système**, au point que même la recherche de solutions est ardue.

Celle-ci conduit très naturellement à **s'interroger sur les modalités de fonctionnement concrètes d'exercice de cette politique et, in fine, sur sa gouvernance** : l'inertie des systèmes énergétiques ne suffit pas, en effet à expliquer pourquoi, malgré l'échec de Copenhague, le paquet énergie-climat n'a pas été rediscuté ; pourquoi, face à l'ampleur de la crise économique et l'amputation de la croissance, on a persisté dans des politiques de subventions aux renouvelables qui amputent le pouvoir d'achat des consommateurs ; ou encore pourquoi, après Fukushima, l'Union ne s'est pas au moins interrogée sur les conséquences que l'accroissement de la demande gazière du Japon aurait sur sa propre stratégie de diversification d'approvisionnement.

Les ambiguïtés du traité de Lisbonne : la lettre et l'esprit

L'optimisme suscité par le traité de Lisbonne en matière énergétique reflétait, en creux, la course d'obstacles qui avait précédé cette reconnaissance officielle, laquelle se heurta longtemps à la vigoureuse opposition des Etats membres. En consacrant la politique de l'énergie comme une politique commune, ces derniers pouvaient donner à croire qu'une nouvelle ère, marquée par une coopération et une solidarité accrues, allait s'ouvrir. Les dispositions ambiguës du traité ont vite fait de tempérer ce constat. L'énergie est en effet définie comme une compétence partagée par le traité (article 4), ce qui signifie notamment l'application du principe de subsidiarité, donc une priorité d'action des Etats membres. Plus encore, pour « *se prémunir des interventions trop pressantes de l'Union* »¹⁷, une *réserve de compétence majeure a été introduite. Ainsi, les mesures communautaires « n'affectent pas le droit d'un Etat membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre diverses sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique »*. Pour autant, c'est bien l'Union qui a pour mission « *d'assurer la sécurité*

¹⁷ *Ibid.*, p. 13.

des approvisionnements »... L'ensemble est chapeauté par une disposition importante indiquant que les objectifs de la politique de l'énergie doivent être poursuivis « *dans un esprit de solidarité entre les Etats membres* ». Disposition importante car elle constitue la seule modification introduite par le traité de Lisbonne par rapport au traité constitutionnel, à la suite des crises internationales de 2008-2010 entre la Russie et ses voisins, dont l'Ukraine...

Les ambiguïtés contenues dans le traité de Lisbonne pèsent lourd et **l'ensemble est encore à la recherche de son point d'équilibre**. D'un côté, les outils et procédures relatifs à la mise en place du marché intérieur progressent ; de l'autre, la crise économique et les évolutions du paysage énergétique mondial ont plutôt favorisé une **lecture conservatrice des traités**, en faveur des Etats-membres. **Les réactions des Etats-membres aux propositions faites par la Commission les 3-4 mars 2014 en matière de gouvernance, dans le cadre des discussions sur les objectifs 2030, sont symptomatiques de cette crispation des Etats-membres sur leurs prérogatives**. Ainsi, la commission a proposé un **objectif global, et non plus par Etat membre, d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique finale (27 %) en 2030**. Interprété à tort comme un **objectif minimal, cet objectif globalisé est tout au contraire une tentative très subtile de la Commission de prendre la main non seulement sur le « combien » mais également sur le « comment »**. Ainsi, elle veut, selon le système esquissé dans le paquet du 22 janvier, obliger les gouvernements à présenter des « plans nationaux ». Élaborés « *bien avant 2020* », ils résumeraient l'ensemble des mesures prises pour atteindre les objectifs de réduction de gaz à effet de serre, de déploiement des énergies renouvelables et d'efficacité énergétique. Elaborés en collaboration avec les pays voisins, les plans seraient finalement évalués par la Commission. Si elle les juge insuffisants ou incompatibles avec les règles européennes, « *un processus itératif plus poussé serait engagé avec l'État membre concerné afin d'étoffer ce plan* ».

Les Etats-membres ne s'y sont pas trompés et cette démarche fait l'unanimité contre elle¹⁸. Aussi bien les Etats opposés à toute cible en matière de renouvelables (Royaume-Uni, pays d'Europe centrale et orientale) que ceux qui y sont très favorables, tels que l'Allemagne, ont réagi fortement : les premiers parce qu'ils y voient un premier pas dans l'ingérence de la commission sur leur mix tandis que les seconds s'inquiètent du souhait de l'exécutif européen d'harmoniser les systèmes de soutien au niveau européen. La France s'est, elle, abritée derrière sa lecture du traité, qui rend caduque une telle évaluation.

¹⁸On se reportera à : http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/trans/141404.pdf.

Ces réactions appellent deux commentaires :

- **Cette tentative de la Commission intervient trop tard... ou trop tôt.** Pour le dire autrement, à l'heure où les critiques se multiplient contre la politique énergétique européenne - sans d'ailleurs bien distinguer précisément ce qui relève de la responsabilité des Etats-membres et des institutions européennes - et à quelques mois de la fin du mandat politique de la commission en place, une démarche aussi audacieuse n'avait guère de chances de réussir. **Le moment politique était assurément mal choisi. Cette démarche à contretemps ne peut que nourrir le scepticisme à l'égard d'institutions européennes perçues, à tort souvent, à raison parfois, comme déconnectées du réel, poursuivant leur agenda sans considération de l'application concrète de leurs décisions.**

- Il faut **espérer que cette réaction forte des Etats-membres n'est pas le symptôme d'un mal plus profond, à savoir un point tournant et la remise en cause de la capacité même de l'exécutif européen à enclencher une dynamique ambitieuse. Auquel cas cela signifie que le point d'équilibre dans l'élaboration d'une politique énergétique commune s'est déplacé durablement vers les Etats-membres.** Au vu de leurs politiques et de leurs divergences persistantes dans les années récentes, est-ce souhaitable ?

Les Etats-membres ou le triomphe du chacun pour soi

Par facilité ou par calcul, les critiques contre la politique européenne de l'énergie font souvent l'économie de la réflexion sur la manière dont les Etats l'appliquent d'une part, et sur leur performance dans le champ de compétences qui leur est propre. La présente étude ne vise pas une recension exhaustive en la matière.

S'agissant par exemple de la France, ce travail a, en tout état de cause, été fait par la Cour des Comptes¹⁹, s'agissant du moins de

¹⁹ Cour des comptes, *La politique de développement des énergies renouvelables*, Juillet 2013, consultable sur http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDcQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.ccomptes.fr%2Fcontent%2Fdownload%2F58304%2F1473519%2Fversion%2F2%2Ffile%2Frapport_thematique_politique_developpement_

la politique de développement des renouvelables. Nous souscrivons aux analyses de la Cour, qui pointe l'écart entre les « *coûts massifs* » de la politique de soutien aux énergies renouvelables, mise en œuvre depuis 2005, renforcée après l'adoption du paquet énergie-climat de 2008, et ses résultats²⁰. On ne peut, de même, que soutenir la Cour lorsqu'elle pointe du doigt la bulle photovoltaïque qui s'est créée en 2009-2010, du fait d'une fixation hasardeuse des tarifs de rachat²¹ - une politique qui s'est révélée « *coûteuse pour le consommateur* » et « *dommageable pour la balance commerciale* ».

Une analyse pourrait également être faite de la politique espagnole, non financée, qui a conduit les électriciens espagnols à contracter une créance de 27 milliards d'euros sur l'Etat espagnol, obligé aujourd'hui de titriser cette dette. Sans compter l'alourdissement massif de la facture énergétique qu'a entraîné cette politique pour le consommateur espagnol²², dans une période de crise économique de très grande ampleur.

Mal conçues, mal conduites, ces politiques ont surtout eu des conséquences néfastes sur le plan intérieur.

Là réside la différence avec la politique allemande qui, outre son impact massif au plan national, rejait sur l'ensemble des voisins de l'Allemagne. Dans cette mesure, l'*Energiewende* allemand nous apparaît comme le révélateur des ambiguïtés du traité et, *in fine*, de l'attitude des Etats-membres. Car si la décision allemande de 2011 respecte parfaitement le traité, elle a des effets tels qu'elle affecte en réalité tous ses voisins et aurait, dans l'esprit des traités, dû faire l'objet d'une concertation. De fait, le projet allemand n'est pas une transition énergétique parmi d'autres en Europe, en raison de la centralité de l'Allemagne dans le domaine énergétique - centralité certes subie du fait de la position géographique du pays, mais centralité surtout choisie, l'Allemagne ayant décidé de placer la question énergétique au cœur de la transformation de son économie et d'en faire un outil de leadership industriel et commercial. Cette centralité appelle inévitablement à s'interroger sur la dimension

energies_renouvelables.pdf&ei=tClqU-KOMrGc0wXdvYFg&usg=AFQjCNHwggfJcB-ijyqPjJw3mCbrwdZqQw&bvm=bv.62922401,d.Yms.

²⁰ Selon la Cour des comptes, 14,3 milliards d'euros ont été dépensés de 2005 à 2011, qui ont permis à la part des énergies vertes de croître de 10,3 % en 2005 à 13,1 % en 2011. Sachant que l'effort à réaliser pour atteindre l'objectif de 2020 (23 %) est six à sept fois ce qui a été réalisé en 2011, la Cour s'interroge sur les coûts d'une telle politique si les règles ne changent pas.

²¹ La Cour évalue les fourchettes des coûts de production d'électricité à partir du solaire photovoltaïque entre 114 et 547€/MWh.

²² Selon l'étude réalisée en 2013 par le cabinet Kurt and Salmon et HEC sur la transition énergétique en Allemagne, au Royaume-Uni et en Espagne, la dette du secteur électrique espagnol s'est accrue de 567 % entre 2005 et 2013 et le financement des renouvelables et du régime spécial a augmenté de 497 % sur la même période. Etude consultable sur http://www.kurtsalmon.com/uploads/08_Transition%20energetique_05.pdf.

européenne de l'*Energiewende*, plus encore alors que l'Allemagne est devenue le point de référence en matière énergétique, en se posant comme avant-garde d'une « révolution » de son système énergétique, selon les mots mêmes de la chancelière allemande. Alors que les interrogations se multiplient sur l'avenir de la politique énergétique européenne et sa capacité à servir la compétitivité de son économie, l'*Energiewende* est-il de nature à apporter des réponses ou contribue-t-il à accroître les incertitudes ? Faut-il le considérer comme un projet avant-gardiste ou comme accélérateur des déséquilibres et incohérences de la politique européenne de l'énergie ? Après tout, pourquoi ce qui est bon pour l'Allemagne ne le serait-il pas pour l'Union dans son ensemble ? Celle-ci ne vise-t-elle pas une décarbonisation quasi-complète de son économie à 2050, à l'instar du projet allemand qui vise une réduction de ses émissions de gaz à effet de serre de 80 à 95 % à cet horizon ?

« L'Allemagne ne considère plus l'Union européenne comme un but mais comme un moyen pour imposer ses propres intérêts », déclarait Joshka Fischer à la veille des élections européennes de 2009. De fait, l'Allemagne a décidé de lancer la révolution de son secteur énergétique sans consulter ses voisins. Par sa position géographique, l'Allemagne n'est pourtant pas une île énergétique mais est reliée à ses voisins par des interconnexions électriques, des gazoducs, oléoducs... Elle l'est même de moins en moins avec le progrès du marché intérieur de l'électricité et du gaz. Pourtant, ***l'Energiewende* postule implicitement la nécessité d'un marché européen alors même qu'il a été défini comme un projet strictement national.** L'existence d'interconnexions est l'une des conditions qui a rendu possible cette nouvelle politique. Les gestionnaires de réseaux français, polonais, suisses ou tchèques en savent quelque chose depuis que se déversent en masse chez eux des électrons produits par les panneaux photovoltaïques ou les éoliennes allemandes. Actuellement, faute d'interconnexions suffisantes en Allemagne entre les centres de production et de consommation, mais également du fait du caractère aléatoire de la production d'électricité renouvelable, l'électricité est exportée ou transite par les pays voisins, entraînant pour ceux-ci des difficultés techniques et économiques. Le réseau est donc à risque. Rappelons seulement comment le blackout de 2006, parti de l'Allemagne du nord-ouest, s'est propagé en cascade vers l'Autriche, la Belgique, la France, l'Italie pour toucher jusqu'au réseau marocain, quand bien même les quantités d'électricité échangée étaient alors relativement limitées.

La dimension européenne de l'*Energiewende* est désormais explicitement reconnue et mise en exergue en Allemagne. Sans surprise, l'Allemagne développe, au plan européen, une stratégie offensive, tant sur les énergies renouvelables

que sur les interconnexions, visant à mutualiser au maximum les solutions permettant de faciliter son tournant énergétique. Même si l'exécutif européen et Berlin se sont affrontés²³ sur la question des modalités de soutien aux renouvelables, le fait est que ce sont largement les sujets clés de la politique énergétique allemande qui dominent la scène bruxelloise.

L'effet miroir entre les débats européens et la politique allemande est particulièrement flagrant dans le cas des interconnexions. Certes, ce débat n'a rien de nouveau. Depuis 1996, date des textes fondateurs de la construction d'un marché de l'électricité européen, ces infrastructures, indispensables à l'accroissement des échanges d'électricité entre les états membres, sont devenues un élément clé de la stratégie énergétique européenne. Dans la conception initiale, les interconnexions étaient vues comme accélérant la constitution du marché car devant relier les bouquets de production électrique les plus compétitifs vers les moins concurrentiels. Cependant, la stratégie défendue aujourd'hui par l'Allemagne est différente : avec l'accent prioritaire mis sur le développement des énergies renouvelables, le facteur déterminant ne répond plus désormais à des impératifs de marché qui se basent sur le coût de production de l'électricité, mais à un objectif de politique publique qui veut faciliter le transport de l'électricité produite par les seules énergies renouvelables (et non de l'ensemble des énergies faiblement émettrices de dioxyde de carbone, ce qui inclurait l'électricité d'origine nucléaire) à l'échelle européenne. Or les corridors électriques « de marché » tels qu'initialement envisagés diffèrent des corridors verts transportant l'électricité produite par les éoliennes de la mer du Nord ou évacuant les excédents d'électricité d'origine photovoltaïque du sud de l'Allemagne. Ce sont pourtant ceux qui sont aujourd'hui favorisés dans les projets envisagés : l'expansion ambitieuse du réseau, telle qu'annoncée dans le paquet infrastructures, ne tient pas compte de l'ensemble des moyens de production dont les énergies renouvelables ne constituent qu'une partie. L'Allemagne défend avec d'autant plus de force la réalisation des corridors verts qui lui permettront d'acheminer l'électricité verte au travers de toute l'Europe que leur financement par l'Union européenne lui permet de mutualiser une partie des coûts de sa transition.

Que les Etats membres défendent leurs intérêts nationaux à Bruxelles en matière énergétique est dans l'ordre des choses. L'Allemagne ne s'en cache d'ailleurs pas: elle est très présente à

²³ Berlin a d'ailleurs obtenu partiellement satisfaction, l'exemption de certains industriels ayant été acceptée par Bruxelles, sous réserve d'un plafond. Cf. Aurélie Faure-Schuyer, *Aides d'État : Réorientation des soutiens aux renouvelables*, Edito Énergie, Ifri, avril 2014, consultable sur http://www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=8079&id_provenance=87&provenance_context_id=7732.

Bruxelles, dans les institutions ou dans les différents groupes de pression agissant en matière environnementale, énergétique et industrielle. **Si la stratégie allemande pose problème, c'est pour deux raisons.**

Le premier problème vient de ce que la stratégie énergétique allemande n'est possible que parce que les voisins de l'Allemagne, et notamment les plus grands, ne la suivent pas. Pour le dire autrement, des Etats membres ne peuvent pas tous exporter en même temps de l'électricité, et moins encore en importer, alors que, sur ce marché très spécifique qu'est l'électricité, demande et offre doivent s'égaliser en permanence.

La deuxième difficulté tient à l'écart entre la réalité de la politique énergétique allemande et la présentation marketing qui en a été faite. C'est seulement depuis une date récente que les autorités allemandes reconnaissent que le développement du charbon et le lignite ne sont pas une conséquence non voulue de l'*Energiewende*, mais bel et bien un choix délibéré. Ainsi, ce « *paradoxe de la transition énergétique* » n'en est pas un, expliquait en janvier 2014 Hildegard Müller, la présidente de la fédération de l'énergie allemande : « *c'est la conséquence logique de décisions politiques* », notamment de l'abandon du nucléaire décidé par Angela Merkel en 2011. Le charbon reste en effet de loin la première source (45,5 %) d'électricité en Allemagne, la production au lignite très polluant ayant même atteint un record depuis 1990, soit 25,8 % du total de la production d'électricité, ce qui en fait la première source du pays. Le secrétaire d'Etat parlementaire à l'énergie, Uwe Beckmeyer, l'a d'ailleurs clairement expliqué le 6 février 2014, lors du colloque du syndicat des énergies renouvelables. Pour accompagner sa transition, l'Allemagne avait le choix entre le charbon et le nucléaire, et elle a choisi le premier : « *[N]ous n'arriverons pas à sortir en même temps du nucléaire et de la production d'électricité à partir du charbon* »²⁴.

La troisième difficulté tient à la durabilité de cette politique qui repose sur un partage du fardeau inéquitable entre la grande industrie exportatrice d'un côté, qui est largement exonérée du soutien aux renouvelables, et les ménages et petites entreprises qui portent quasiment tout l'effort. Outre le fait que l'exonération de la grande industrie a fait l'objet d'une enquête de Bruxelles pour distorsion de concurrence, durant laquelle l'Allemagne a su faire entendre sa voix de manière très efficace et obtenir rapidement gain de cause, ce choix propre à l'Allemagne n'est certainement pas exportable chez la plupart de ses voisins.

²⁴ Traduction de courtoisie du discours d'Uwe Beckmeyer faite par l'Office franco-allemand pour les énergies renouvelables.

Notre propos n'est pas de faire de l'Allemagne le bouc-émissaire du chaos qui règne sur le marché de l'électricité. L'Allemagne a fait des choix qui peuvent être jugés contestables, mais au moins a-t-elle fait des choix. Elle s'est efforcée de développer une stratégie intégrée, incluant la question de la compétitivité. Elle n'est pas, à elle seule, responsable du paradoxe qui veut que les investissements dans les moyens de production stables de l'électricité sont découragés au moment même où ils sont les plus nécessaires. Néanmoins, le développement à marche forcée et à grands renforts de subventions des énergies renouvelables qu'elle promeut, sans solution de stockage viable à grande échelle et sans un développement suffisant des interconnexions, joue un rôle majeur dans l'accélération de la dégradation de la situation. Comme le soulignait Michel Cruciani dans le bilan de l'*Energiewende* qu'il a dressé en 2013, « *si un thème devait être choisi pour décrire l'angle sous lequel l'Allemagne est devenue un contre-exemple, on choisirait la dimension européenne. De manière très schématique, on peut qualifier la politique allemande de stratégie non coopérative. Après avoir pris sans la moindre concertation la décision de fermer subitement 8 réacteurs nucléaires, la chancellerie semble attendre que les pays voisins favorisent la réussite de son projet, en mettant leur réseau de transport à disposition et en absorbant les excédents de production éolienne ou photovoltaïque venant d'outre Rhin. Mettant à profit une situation financière internationale qui lui permet de se procurer à bon compte les fonds nécessaires à ses chantiers, l'Allemagne se place ainsi dans une position où son projet garde des chances de réussite parce que les autres pays ne peuvent pas suivre la même voie.* »²⁵

Dans ce contexte, les **positions sont aujourd'hui fortement clivées entre les Etats-membres** – rien de nouveau – mais, contrairement à 2008 où l'Union est parvenue à s'entendre sur une politique ambitieuse, **l'échec même de cette politique durcit encore les positions.**

La **première ligne de fracture passe entre les Etats d'Europe occidentale et les Etats d'Europe centrale et orientale.** L'approche uniformisatrice et souvent technocratique des institutions européennes se heurte de plein fouet au poids de la géopolitique dans cette partie de l'Europe très dépendante de la Russie pour son approvisionnement énergétique. La sécurité d'approvisionnement et son corollaire, la volonté de développer des énergies domestiques, carbonées (charbon le plus souvent) ou non (nucléaire) rendent peu audibles les préoccupations environnementales de très long terme portées par la Commission et les Etats membres d'Europe occidentale. D'où l'extrême réticence des Etats du groupe de

²⁵ Michel Cruciani, « Le tournant énergétique allemand, année N+2 », Note de l'Ifri, mars 2013, p. 56, consultable sur http://www.ifri.org/?page=contribution-detail&id=7764&id_provenance=103&provenance_context_id=16.

Višegrad, la Roumanie et la Bulgarie au principe même d'un objectif d'émission de CO2 contraignant pour 2030. De leur côté, les Etats membres d'Europe occidentale sont unis sur ce point.

Une **seconde ligne de fracture traverse cependant aussi les Etats d'Europe occidentale, relative au lien entre l'objectif CO2 et l'objectif renouvelables**. Dans le paquet énergie-climat adopté en 2007, la question n'a pas été posée : il paraissait acquis que plus de renouvelables conduirait de facto à une réduction des émissions de CO2. Aujourd'hui, avec l'expérience allemande, qui démontre à l'envi que l'on peut très bien accroître la part d'énergies renouvelables dans le mix tout en augmentant aussi les émissions de CO2, le sujet est sur la table. Aujourd'hui, deux positions coexistent sur la scène européenne :

- **Un modèle que l'on pourrait qualifier « à l'allemande », axé sur un objectif très ambitieux de progression des énergies renouvelables**, qui lie étroitement politique industrielle et politique énergétique. Il se traduit ainsi par des mesures protégeant la grande industrie exportatrice des coûts engendrés par la transition en même temps que par l'objectif de faire émerger de nouvelles filières industrielles.
- **Un modèle « britannique », tourné vers un objectif de réduction des émissions de CO2, sans préjuger des technologies bas carbone – nucléaire ou renouvelables - nécessaires pour y parvenir.**

Les débats autour de la stratégie pour 2030 témoignent de cette tension. **En filigrane est aussi posée la question du rôle de l'énergie nucléaire en Europe, qui ne se résume pas à une opposition frontale entre la France et l'Allemagne mais est bien un sujet européen**. La ligne de fracture est ici différente : à l'ouest (France, Royaume-Uni, Pays-Bas), au Nord (Suède, Finlande) et à l'Est (tous les pays d'Europe centrale et orientale) se trouvent les Etats-membres pro-nucléaires ; certains Etats sont vigoureusement opposés à cette source d'énergie (Irlande, Autriche) ou l'ont exclue (Italie) tandis qu'un dernier groupe est hésitant et ambigu (Belgique, Suisse, Espagne). Nous ne savons trop comment catégoriser l'Allemagne qui a certes prévu une sortie du nucléaire mais continue néanmoins d'exploiter neuf réacteurs. C'est parce que certains Etats-membres refusent l'existence du nucléaire que l'on a opéré une identification entre l'objectif CO2 et l'objectif renouvelables, alors même que le second aurait dû être un outil, important certes, mais non exclusif, au service du premier qui est bien l'objectif visé.

Une Commission à la recherche du point d'équilibre : une quête impossible ?

Les divergences politiques, voire géopolitiques entre les Etats-membres sur le plan énergétique incitent à se tourner vers le rôle que peut jouer l'exécutif européen dans la définition d'un intérêt général énergétique véritablement européen. En a-t-elle les moyens ?

« Sur cette Europe, il y aurait malheureusement beaucoup à dire, et à méditer. La Communauté n'a pas de véritable politique énergétique, entre le désir d'intervenir et le manque d'outils pour le faire. Mais ce manque d'outils tient lui-même aux divergences profondes des politiques nationales, qu'illustre l'attitude des gouvernements devant l'énergie nucléaire. La seule arme dont dispose librement la Communauté, c'est le droit de la concurrence, et c'est pour cela qu'elle en abuse. Or, si la concurrence a des mérites, longtemps méconnus, elle ne les a pas tous. Et l'électricité a la fâcheuse caractéristique de concentrer la plupart des exceptions aux mérites de l'économie de marché. Ce que les autorités de Bruxelles semblent parfois sous-estimer »²⁶.

Cette analyse lumineuse de Marcel Boiteux rappelle bien que, **certes érigée en politique commune, l'énergie reste pour autant sous une double tutelle : celle de l'environnement et celle du marché intérieur**, comme le mentionne très explicitement l'article 194 du traité. Cet état de fait juridique serait un non-sujet si les trois politiques – ouverture des marchés, protection de l'environnement et politique énergétique – convergeaient. Tel n'est pas le cas. Nous touchons là aux racines de la crise du système énergétique européen.

S'agissant de l'environnement tout d'abord, l'Europe semble incapable de sortir aujourd'hui d'un premier dilemme, entre lutte contre le changement climatique et compétitivité. **L'Union européenne peut-elle et doit-elle toujours prétendre jouer un rôle de leader dans la lutte contre le changement climatique ? Le fait est que l'échec de sa stratégie énergie-climat envoie un message pour le moins trouble à la communauté internationale, selon lequel même les Etats développés et riches ne peuvent payer leur transition énergétique.** L'Union européenne reste certes un grand acteur économique mais elle n'est pas perçue comme telle, affaiblie par la crise économique. Elle dispose en outre d'une puissance diplomatique toujours faible. Sa capacité à influencer sur les négociations climatiques mondiales doit donc venir de ses actions. Or le système de marché de permis d'émissions, qui fut longtemps considéré avec intérêt et comme avant-gardiste est moribond et en

²⁶ Marcel Boiteux, in préface à Jean-Pierre Hansen, Jacques Percebois, *Energie, Economie et politiques*, de boeck, 2011, pp. XVII-XVIII.

passé de devenir l'anti-modèle pour tous les pays qui veulent aborder par le marché le problème des émissions de gaz à effet de serre. Il est donc essentiel de remettre sur pied un système permettant de donner un prix au CO2 qui soit compatible avec le redressement de l'économie européenne, sans quoi la politique européenne du « lead by exemple », déjà sérieusement écornée, ne sera plus qu'un slogan. Cet objectif de leadership est-il d'ailleurs pertinent ? Une position plus réaliste et plus crédible serait déjà de positionner l'Europe comme un « bon élève » de la lutte contre le changement climatique.

S'agissant du lien entre politique énergétique et fonctionnement du marché intérieur, le dilemme est double. En premier lieu, comme nous l'avons vu dans le cas du marché gazier, **le renforcement de la concurrence n'a pas de visée stratégique : jamais le marché n'a été conçu pour régler la question de la sécurité d'approvisionnement, qui peut certes en être un effet collatéral mais certainement jamais un objectif prioritaire.** La succession de crises depuis une décennie entre la Russie et les ex-Républiques de l'URSS, qui fait peser des menaces directes sur l'approvisionnement gazier de l'Union, conduit à s'interroger : n'est-il pas temps d'appréhender le lien entre politique énergétique et ouverture à la concurrence aussi en termes de dilemme ? Tel semble bien être, *a contrario*, le raisonnement de l'Allemagne avec North Stream : soucieuse de renforcer sa sécurité de son approvisionnement gazier, l'Allemagne a ignoré partiellement les règles du marché intérieur. *« La Commission semble plus soucieuse d'ouvrir les marchés que de doter l'Union d'armes efficaces pour faire face à des crises d'approvisionnement mondial ou européen. Ceci reflète simplement la philosophie générale du marché commun et le marché intérieur est un domaine où l'union possède des compétences réelles alors que développer une politique volontariste manquait de base juridique »*²⁷.

Cette base juridique existe aujourd'hui, même si la politique énergétique est certes jeune comparée à celles du marché intérieur et de la concurrence. Si le sujet n'est plus juridique, alors peut-être est-il politique et institutionnel ? Peut-être vient-il en définitive d'un défaut de vision au cœur même de l'exécutif européen ? Nous avons souligné précédemment les lignes divergentes qui s'affrontent au sein de la Commission entre les DG concurrence, climat, entreprises et, au milieu, la DG énergie. **Ces divergences s'épanouissent sur fond d'absence criante d'une vision intégrée et transversale. Nous touchons là l'autre dilemme qui mine aujourd'hui la politique européenne : celui entre sa politique de concurrence et sa stratégie de décarbonation.** Lorsque s'est mise en place la politique de libéralisation des marchés énergétiques, dans les années 1990, le sujet climatique n'occupait pas encore le haut des agendas.

²⁷ Claude Blumann, *op. cit.*, p. 17.

Le modèle de marché qui a été mis en place a été conçu pour des énergies de type fossile, avec des investissements initiaux relativement limités mais des coûts opérationnels plus élevés ; on a donc privilégié un modèle de marché court-termiste, susceptible de refléter les fluctuations du cours des matières premières énergétiques. Or la stratégie de décarbonation promue depuis le paquet énergie-climat, telle qu'elle est présentée notamment dans la feuille de route pour 2050, repose sur le développement d'énergies non fossiles au profil de coût tout à fait différent : forts investissements en capital initiaux, amortis sur le long terme, coût marginal nul ou presque. De tels investissements ne sont pas possibles dans un marché libéralisé court-termiste. C'est pour cette raison que le Royaume-Uni, soucieux de développer les énergies bas carbone, à commencer par le nucléaire, re-régule de facto son marché de l'électricité... quand bien même il fut l'ardent promoteur de la libéralisation des marchés de l'énergie.

Pour résoudre cette aporie, **les Etats-membres ont en effet développé des stratégies d'intervention directe, via des politiques de subventions qui prennent des formes différentes.** Dans le cas des renouvelables, ces subventions ont été reconnues comme compatibles avec les traités, au nom de la protection de l'environnement²⁸. **Le Royaume-Uni développe une stratégie originale. Refusant de s'engager dans des mécanismes de soutien par subventions publiques et de solliciter le contribuable, le gouvernement britannique a néanmoins décidé de développer l'ensemble des énergies faiblement émettrices de gaz à effet de serre. Il doit à cette fin réformer son marché de l'électricité.** Totalelement dérégulé dans les années 1980 dans la foulée de la découverte des grands champs gaziers de Mer du Nord, ce marché ne permet pas en effet de rémunérer les investissements dans les énergies bas carbone – investissement en capital important, durée importante de développement des projets. Concrètement, l'Etat britannique va garantir à toutes les technologies dites "propres" (solaire, éolien, nucléaire) un prix fixe pour son électricité, chaque filière négociant un prix différent avec le gouvernement²⁹. Ce mécanisme s'appliquera ainsi au projet de construction de deux réacteurs nucléaires par EDF, ainsi que le prévoit l'accord signé le 21

²⁸ Cour de justice de l'Union européenne, arrêt PreussenElektra, 13 mars 2001.

²⁹ Le mécanisme de ce contrat de différence (*contract for difference* ou CFD) est le suivant : si le prix de gros sur le marché de l'électricité est inférieur à ce seuil, le producteur sera remboursé de la différence ; si le prix est supérieur, l'entreprise devra rembourser le trop-perçu. Afin que ce mécanisme ne soit pas assimilé à une subvention, n'engage pas les finances publiques et ne souffre pas des avatars de la vie politique et démocratique, ce ne sera pas le gouvernement lui-même qui paiera la différence entre le prix négocié et le prix du marché mais un organisme indépendant, qui se financera directement auprès des producteurs d'électricité. Ce sont ces derniers qui paieront pour ces contrats, en en répercutant le coût sur la facture de leurs clients.

octobre 2013 entre le gouvernement britannique et EDF³⁰. Dans la foulée de cet accord, le Royaume-Uni a notifié à la Commission européenne le dispositif, conformément aux règles du droit européen. Cette notification a conduit à l'ouverture d'une enquête par la DG concurrence, dont l'objet est de déterminer si ce mécanisme est conforme à ses règles en matière d'aides d'Etat. Plus particulièrement, cette enquête vise à déterminer si le projet souffre réellement d'une défaillance du marché, l'un des critères susceptibles de justifier une intervention publique. Dans ce but, la Commission veut examiner l'impact de cette mesure sur les marchés de l'énergie britannique et de l'Union européenne.

Notre propos n'est certainement pas de nous prononcer sur le fond, d'autant que, si cette question est importante pour toute l'Union, le contexte politique anglais doit probablement être pris en compte. La récente étude de Scottish and Southern Energy est à cet égard très intéressante³¹. Elle montre que le mécanisme de contrat prévu dans l'accord précité a un impact sur la facture d'électricité relativement limité, en tout cas inférieur au *Renewable Obligation Certificate*, certificat vert qui finance la production d'énergies renouvelables principalement éoliennes.

Au-delà du cas britannique, les enjeux de cette enquête sont particulièrement importants. La décision que va prendre la Commission est cruciale pour l'avenir des projets nucléaires sur des marchés énergétiques ouverts, conduits par des acteurs industriels eux-mêmes soumis à la pression des marchés financiers. Au-delà de sa dimension technique, le sujet revêt une dimension politique évidente et toute la question est de savoir quelle dimension politique la Commission va donner à ce projet. En effet, le financement des projets nucléaires est de plus en plus le facteur différenciant dans la concurrence internationale sur le marché des réacteurs nucléaires, accrue par la maturité des grands marchés domestiques traditionnels (USA, Japon, France).

Si la Commission devait considérer le système britannique comme non conforme aux règles européennes, cela signifierait qu'elle favorise a contrario les négociations de gré à gré, intergouvernementales pour les contrats nucléaires, modèle actuellement promu par les Russes qui financent une grande partie de leurs projets exports dans des pays tiers avec la rente gazière. Or les traités ne donnent pas de possibilité à la Commission d'enquêter en la matière, sinon sous l'angle des règles du marché intérieur, ce qui n'a pas du tout le même poids que les enquêtes en matière de concurrence. Se poserait là une sérieuse question de réciprocité.

³⁰ L'accord prévoit également une garantie publique de l'Etat britannique qui permettra à EDF d'emprunter à taux réduit.

³¹ Consultable à l'adresse <http://sse.com/media/204699/SSE-RESPONSE-TO-LABOUR-PARTY-GREEN-PAPER-MARCH-2014.pdf>.

Plus radicalement, **une décision négative sur le CfD britannique poserait deux questions :**

- Celle de la cohérence des politiques de l'Union : le fait est que sans énergie nucléaire, c'est-à-dire avec les seules renouvelables, la décarbonation de la production d'électricité dans des conditions économiquement soutenables n'est pas crédible. Rappelons qu'en 2013, selon les statistiques Eurostat publiées le 17 février 2014, le nucléaire demeure, avec 29 %, la part la plus importante de production d'énergie primaire, devant les ENR (22 %), les combustibles solides (21 %), le gaz (17 %) et le pétrole (10 %). Ces chiffres ont en outre une résonance particulière avec la crise ukrainienne, qui va immanquablement relancer le débat sur la production domestique d'énergie dans l'Union.

- Quel est le modèle de marché proposé par la commission pour investir dans les technologies bas carbone ? Persister dans un modèle de marché qui ne permet pas d'investir dans les sources d'énergie nécessaires à la stratégie énergie-climat de l'Union ne revient-il pas à favoriser *de facto* la renationalisation des politiques énergétiques ? L'exemple du déploiement, sur une base nationale, des marchés de capacités est typique. Pour des raisons d'efficacité et d'optimum économique, il serait préférable que ces investissements soient faits dans une perspective de complémentarité européenne.

2014 : pour une refondation du contrat énergétique européen

Quatre raisons au moins militent en faveur d'une **révision profonde de la politique énergétique** actuelle :

- son coût est insoutenable pour la compétitivité de l'économie européenne ;
- la crise ukrainienne montre qu'elle ne répond que trop peu et trop lentement à la lancinante question de la sécurité d'approvisionnement – voire la remet en question quand elle conduit à la fermeture de centrales à gaz combiné de dernière technologie ;
- elle ne favorise pas l'esprit de coopération et de solidarité ;
- elle affaiblit la position diplomatique internationale de l'Union européenne dans les négociations sur le changement climatique. A Copenhague, l'UE était arrivée unie avec une stratégie perçue à l'époque comme crédible. Au vu de la situation actuelle, elle risque d'arriver, sinon désunie, du moins peu crédible au Bourget en 2015. Elle risque d'envoyer un message confus sur la transition énergétique, qui, pour un observateur extérieur, apparaît : 1. très chère et même inabordable, y compris pour les pays riches, 2. peu compatible avec la sécurité électrique alors même que c'est une ressource domestique, 3. et peu concluante en matière de réduction des émissions comme l'illustre le cas de l'Allemagne.

Il faut **donc s'atteler au plus vite à une refonte du contrat énergétique européen**. Les Etats membres n'ont pas fait la preuve de leur efficacité, la Commission a manqué de clairvoyance et de vision. Le champ libre est laissé aux lobbys au détriment de considérations d'intérêt général. Contre le sentiment d'impuissance et

le renoncement, chacun doit abandonner ses réflexes et ses biais pour s'atteler à la recherche de vraies solutions, y compris quand elles bousculent des idées reçues, des rentes de situation et des intérêts acquis.

Restaurer la crédibilité de la politique énergétique européenne est possible, à quatre conditions politique, méthodologique, conceptuelle et organisationnelle.

Fonder la politique énergétique européenne sur les deux principes de solidarité et de soutenabilité

Le premier acte de la refondation du contrat énergétique européen doit être politique, endossé tant par les chefs d'Etat et de gouvernement que par le président de la Commission. Il implique la **réaffirmation des principes de solidarité (1) et de soutenabilité économique et environnementale (2) comme étant au cœur de la politique européenne de l'énergie.**

1. A l'heure de la crise ukrainienne, il est **temps qu'enfin, le principe de solidarité énergétique, qui existe déjà dans les traités, s'incarne dans des initiatives concrètes** : il est la condition pour que des Etats membres dont la situation énergétique diffère acceptent de continuer à construire ensemble un projet énergétique commun. Le sommet des 20-21 mars 2014 a d'ailleurs mis en lumière ce grand retour du thème de la solidarité : on en retiendra, notamment, l'appel de la Pologne en faveur d'une « union énergétique » et la demande, à la Commission, d'un rapport sur la sécurité d'approvisionnement pour le mois de juin. **En matière gazière, il signifie l'accélération de la mise en œuvre du marché intérieur, notamment en matière d'infrastructures, afin d'aider les Etats d'Europe centrale et orientale à sortir de leur mono-dépendance à l'égard de la Russie.** Il implique également le **soutien actif aux projets nucléaires** dans ces pays (financement par la banque européenne d'investissement, reconnaissance de la garantie d'Etat) **et aux projets d'exploitation des gaz de schiste.** **En bref, toutes les initiatives visant à développer les énergies domestiques, si possible décarbonées ou, à défaut, les moins carbonées, doivent être soutenues comme des projets d'intérêt stratégique,** au sens premier du terme.

Fondamentale pour l'ensemble de l'Europe, cette nécessité d'accroître les sources domestiques de production d'énergie est vitale s'agissant de cette partie de l'Union. Cet objectif implique une **politique différenciée en fonction du degré de dépendance énergétique, et donc la mise en œuvre de dispositions spécifiques pour les Etats membres issus de l'ex-bloc soviétique, dont il faut prendre en compte la situation objective.**

Nous sommes conscients que cette stratégie différenciée est peu audible à Bruxelles mais, à l'inverse, l'illusion technocratique d'une Europe uniforme est précisément en train de rendre inaudible la politique énergétique européenne dans les Etats membres. Cette vision différenciée, qui part des réalités de terrain (approche dite *bottom-up*), est une manière de réintroduire une dimension politico-stratégique dans une politique énergétique qui a trop longtemps été réduite à une question économique et concurrentielle. Enfin, l'établissement d'un rapport de forces plus équilibré entre l'Union européenne et la Russie dans le domaine énergétique, via l'affichage, par l'Union, d'une volonté forte de développer autant que possible ses propres ressources énergétiques et de ne pas transiger sur la solidarité entre les Etats membres est la condition à la construction d'une relation de long-terme plus saine et sereine entre les deux entités.

2. Le principe de soutenabilité concerne tant la **soutenabilité environnementale** (lutte contre les émissions de gaz à effet de serre) que la **soutenabilité économique**. L'Union européenne doit prendre sa part dans la lutte contre le changement climatique mais ne certainement pas en faire plus que son poids relatif ne requiert sous peine de s'auto-affaiblir. Cela implique de ne pas prendre de mesures portant le coût de la tonne de CO2 évitée à des centaines d'euros. **L'Union européenne doit se fixer comme objectif de revenir à des prix de l'énergie compatibles avec sa compétitivité dans les cinq années qui viennent** : l'offre en hydrocarbures et en électricité est abondante, situation qui doit se refléter dans les coûts. **Dans cette optique, les politiques décidées dans le domaine énergétique doivent faire l'objet d'une double étude d'impact environnementale et économique (impact sur la compétitivité et les prix de l'énergie)**. L'impact sur la compétitivité doit s'entendre à la fois au plan intra-européen et au plan international.

Développer une politique énergétique doublement intégrée

La refondation du pacte énergétique européen implique également un changement de méthode. Nous avons constaté l'inquiétante **absence de résilience de la politique énergétique** telle qu'elle est actuellement mise en œuvre : elle se déploie sans prendre en compte les changements de situation intérieurs ou extérieurs. Il faut donc travailler sur la **nécessaire double intégration de cette politique : intégration aux conditions réelles de la géopolitique et de la géoéconomie internationales d'une part (1), intégration aux autres politiques de l'Union d'autre part (2)**.

1. Il est **urgent de connecter la politique énergétique européenne aux réalités internationales**. Et la **première réalité internationale, c'est, dans la sphère énergétique, le poids toujours massif des énergies fossiles**. Plus encore, ces énergies dont on annonçait la fin voici encore quelques années, se révèlent aujourd'hui abondantes, et leur part ne va diminuer que très progressivement. L'AIE le rappelle dans son édition 2013 du *World Energy Outlook* : leur part dans le bilan énergétique mondial était de 82 % il y a trente ans ; ce chiffre est le même aujourd'hui. En 2035, la proportion sera encore de 75 %, quand bien même les énergies renouvelables verront leur croissance se développer massivement. A cet égard, l'Union doit **travailler étroitement avec l'AIE à fluidifier davantage les marchés pétroliers et gaziers** : comme le soulignait déjà Jan Horst Keppler en 2007, « *Le coût des énergies renouvelables pourra baisser, un grand programme électronucléaire pourra être lancé, le rendement énergétique pourra très nettement s'améliorer : cela n'affectera pas le fait que même dans les conditions les plus optimistes, l'Europe devra acheter quotidiennement 10 millions de barils de pétrole et environ un milliard de mètres cubes de gaz sur les marchés mondiaux. La priorité absolue des décideurs européens consiste donc à faire en sorte que ces marchés soient aussi fluides, transparents et compétitifs que possible* »³². La **deuxième réalité internationale est diplomatique et concerne la négociation climatique internationale**. L'Union européenne ne peut se permettre de réitérer l'erreur qu'elle a commise après Copenhague, à savoir se fixer des objectifs de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre qui, dès lors qu'elle est la seule à les suivre, pénalisent lourdement son économie, sans avoir quelque effet global que ce soit. **L'Union se doit certes d'arriver au Bourget, en décembre 2015, avec des objectifs ambitieux, d'autant que la Chine et les Etats-Unis ont eux-mêmes de solides raisons de vouloir avancer vers un accord**. Mais elle **devra, en cas d'échec des négociations de 2015, réévaluer ses propres objectifs** à l'aune de la situation internationale. Enfin, la troisième réalité internationale concerne la compétitivité relative de l'Union comparée à celle de ses grands concurrents. L'histoire esquissée dans le scénario de l'AIE pour 2035, d'une lente érosion des parts de marché européenne sur les marchés internationaux, au bénéfice de la Chine mais aussi des Etats-Unis, n'est pas écrite : une intégration efficace de la politique énergétique aux autres politiques conduites dans l'Union peut permettre d'échapper à cette évolution tendancielle.

2. **En 2007, l'Union européenne a, pour la première fois, déployé une approche intégrée en matière d'énergie et de climat. En 2014, il faut la réinventer en y introduisant la dimension**

³² Jan Horst Keppler, « L'Union européenne et sa politique énergétique », *Politique étrangère*, 2007/3, p. 224 sqq.

économique et industrielle. Des signaux positifs ont été envoyés à cet égard par la Commission, en l'occurrence la DG énergie, dont le directeur général soulignait, le 24 janvier dernier, que « *l'élargissement de l'angle d'approche adopté par la Commission apparaît avec la publication simultanée de communications sur les prix et coûts de l'énergie, sur la renaissance industrielle, et sur l'exploitation des hydrocarbures de schiste* ». **Cette volonté d'intégrer les politiques énergétique, climatique et industrielle par l'adoption d'un référentiel commun, celui des coûts, ne peut être que saluée, même si elle vient bien tard. La politique énergétique européenne qui va naître des débats en cours à Bruxelles sera axée sur la compétitivité industrielle ou ne sera pas,** quand bien même le vrai problème de l'Europe aujourd'hui est moins la baisse de sa compétitivité industrielle que la hausse de celle de son principal partenaire et concurrent, les Etats-Unis. A cet égard, **une interrogation demeure quant à la place, dans cette approche intégrée, de la politique de concurrence.** Il est grand temps de rappeler que **la concurrence est un outil au service de l'objectif de compétitivité, et non l'inverse** : ce n'est pas aux logiques industrielles de se plier à une idéologie de la concurrence qui fonctionne pour elle-même, et non plus dans un but d'intérêt général.

Concrètement, cette nouvelle méthodologie se traduirait par les actions suivantes :

- dans un objectif de maintien de la position concurrentielle des **industries européennes stratégiques**, mettre en place de **mesures spécifiques visant à réduire leur facture énergétique** (exonération de taxe...);
- systématiser **les contrats long-terme pour les énérgo-intensifs** et mettre en place un marché de contrats de long-terme ;
- établir un **référentiel méthodologique commun de calcul du coût de système des énergies renouvelables** ;
- limiter le **déploiement à grande échelle de technologies dont le coût est supérieur à 200€/Mwh et les effets d'apprentissage incertains**, par exemple en liant la priorité d'accès au réseau au coût par Mwh.

Favoriser l'utilisation de l'ensemble de la palette des sources d'énergie par l'instauration d'une coordination politique entre les Etats-membres

Restaurer la crédibilité de la politique énergétique suppose un retour aux réalités. A cet égard, il faut **en finir avec les catégorisations simplistes entre « bonnes » et « mauvaises » sources d'énergie**. L'approche morale n'a pas sa place dans le domaine de la politique énergétique. Pétrole et gaz représentent 60 % de la consommation primaire d'énergie, part qui s'établira encore entre 50 et 60 % dans la plupart des scénarios pour 2030 et 2050. **Le pétrole restera l'énergie du transport pour des longues décennies** : il faut la cantonner dans ce rôle et préparer sa décrue dans une perspective pluri-décennale. De même, **l'anathème jeté sur le nucléaire apparaît curieusement décalé dans une Europe qui cherche désespérément à développer des ressources domestiques**. Comment comprendre que la source d'énergie qui représente les deux tiers de la production d'électricité décarbonée en Europe ne soit pas mentionnée dans la communication de la Commission du 22 janvier dernier ? On peut avoir le sentiment quelquefois que **tout est fait comme si le *phasing-out* allemand était implicitement un *phasing-out* européen et que l'énergie nucléaire n'était pas destinée à jouer un rôle autre que résiduel en Europe**. Position bien hypocrite quand chacun se satisfait que, aux quatre points cardinaux de l'Europe³³, les réacteurs nucléaires sécurisent la production électrique européenne, certains pays jouant même le rôle de « château d'eau » nucléaire...

Revenons-en aux faits : **il existe une Europe nucléaire, qui lance des programmes de nouveaux réacteurs, et une Europe a-nucléaire**. Pour le reste, les comportements antinucléaires doivent rester cantonnés aux individus et aux organisations qui portent ce combat mais n'ont pas leur place dans une perspective de politique énergétique, sauf choix politique, comme en Allemagne. Ce n'est pas le cas pour la Commission : la Commission n'a pas été désignée pour être le relais de positions individuelles. **Ce qu'il faut bien appeler l'exception allemande, pour spectaculaire qu'elle soit, ne saurait occulter les réalités européennes** : l'Union européenne a **le meilleur bilan nucléaire du monde en termes de sûreté et en termes industriels** : elle dispose d'un **patrimoine et d'un savoir-faire qu'elle doit valoriser, développer sur son territoire dans la perspective de la décarbonation visée de son bouquet**

³³ A l'ouest (France, Royaume-Uni, Suisse, Belgique, et même Allemagne), au Nord (Suède, Finlande), à l'est et au centre de l'Europe (République tchèque, Slovaquie, Roumanie, Bulgarie...).

électrique. Elle doit également chercher à l'exporter tant pour des raisons climatiques qu'industrielles.

Nous sommes évidemment conscients des blocages politiques que l'énergie nucléaire suscite. A cet égard, **la France doit faire son travail, en coopération avec son voisin allemand.** Nous sommes typiquement dans la situation où l'intérêt général doit primer sur les intérêts particuliers. Nous rejoignons totalement à cet égard le vibrant appel lancé par Joachim Bitterlich en 2013 : *« Pourquoi la France et l'Allemagne ne font-elles pas l'impossible ? Pourquoi n'acceptent-elles pas que l'échelle nationale ne soit plus le cadre approprié pour la politique énergétique ? Pourquoi ne prennent-elles pas l'initiative (...) et n'esquissent-elles pas ensemble les éléments essentiels d'un compromis historique entre deux lignes politiques qui sont à première vue totalement incompatibles ? »*³⁴

La politique qui a prévalu jusqu'alors, consistant à faire comme si le sujet n'existait pas et à mener en réalité une guerre de tranchée à Bruxelles, neutralise ce qui devrait pourtant être un atout européen sur la scène internationale. C'est dans le domaine nucléaire qu'on aurait pu avoir un véritable Airbus de l'énergie, au vu de la situation oligopolistique sur ce marché. Si l'heure n'est pas à regretter la scission AREVA-Siemens dont la coopération portait en germe un tel projet, il faut néanmoins dépasser les clivages sur ce thème. Paradoxalement, le moment y est d'autant plus favorable qu'avec la décision allemande de 2011, les deux profils de production d'électricité de la France et de l'Allemagne sont plus complémentaires qu'avant. Du point de vue électrique, les deux pays ont besoin l'un de l'autre.

Quand bien même c'est un objectif de longue haleine, nous estimons que la France et l'Allemagne devraient s'accorder au moins sur un pacte de neutralité nucléaire et proposer à leurs partenaires européens un accord politique sur le nucléaire, impliquant :

- la reconnaissance mutuelle des choix nationaux ;
- la reconnaissance politique du rôle du nucléaire dans la sécurité énergétique de l'Union ;
- la reconnaissance du rôle des pays de l'Union et de l'Union dans la coopération internationale en matière de sûreté et le soutien européen à l'exportation des technologies nucléaires, notamment via des mécanismes de financement attractifs, aussi efficaces que ceux qu'offre le système japonais par exemple.

³⁴ Joachim Bitterlich, « L'Europe à la dérive : Illusions et réalités de la politique énergétique européenne », *Question d'Europe* n°279, 21 mai 2013.

A l'inverse, le rôle du charbon et du lignite allemands et, au-delà polonais, etc. doivent également être reconnus comme des sources énergétiques qui seront encore présentes à long-terme dans le paysage européen. A cet égard, il faut promouvoir un projet de recherche européen de très grande ampleur sur la capture et la séquestration du carbone afin de neutraliser les désastreuses conséquences environnementales de cette source d'énergie. L'objectif d'un tel programme serait d'amener cette technologie à un coût de déploiement viable³⁵, indépendamment de l'existence d'un marché du CO2 dont on ne peut postuler l'universalité. Un leadership européen en la matière pourrait en effet avoir des **retombées commerciales de premier plan au vu du rôle du charbon dans les bouquets chinois ou indien.**

Placer la DG Energie au cœur de la gouvernance de la politique énergétique européenne

Dernière-née des politiques communes, comparativement jeune par rapport aux politiques de l'environnement et de la concurrence, la politique de l'énergie doit trouver toute sa place dans le paysage bruxellois. Elle le doit d'autant plus que les Etats-membres ont une approche, on l'a vu, souvent très étroitement limitée à leur intérêt national. Dès lors que les conditions politiques et méthodologiques que nous venons de présenter sont remplies, il est important qu'existent une tour de contrôle et un coordinateur unique des actions menées. Ce doit être le rôle de la DG énergie, dont les récentes initiatives montrent qu'elle est prête à l'endosser.

Notamment, dans l'esprit de la gouvernance qu'elle a proposée aux Etats-membres en mars 2014 sur les renouvelables, nous proposons qu'elle ait en charge la **coordination technique des politiques nationales d'investissement dans les moyens de production et de transmission de l'électricité**. Elle aurait pour rôle de **chapeauter, sur le modèle des revues conduites par l'AIE, des peer reviews des plans pluriannuels d'investissements dans les capacités**. Afin que cette mesure produise des résultats, nous proposons la mise en place d'un mécanisme d'alerte auprès du

³⁵ Selon le département de l'Énergie américain, en l'état actuel, cette technique pourrait augmenter le coût de production de l'électricité produite à partir du charbon de 70 % à 80 % ». Selon cette même source, la première génération de technologies CCS ont un coût de 70 à 90 euros la tonne de CO2 capturé alors que la seconde génération pourrait réduire ce coût à 40-50 dollars la tonne. On rappellera qu'entre 2005 et 2014, le département de l'Énergie américain a reçu 7,6 milliards de dollars de financement pour le développement des technologies CCS dans l'espoir de parvenir à une commercialisation. (Source : Enerpresse, 17 février 2014).

conseil en cas de surcapacités/insuffisances afin qu'un arbitrage politique soit rendu.

Elle pourrait également avoir pour rôle de **coordonner pour les Etats-membres, en collaboration avec la DG recherche, les programmes critiques de recherche pour le déploiement des objectifs de la politique énergétique européenne, notamment en matière de décarbonation** (stockage de l'énergie). La mise en œuvre et le pilotage d'une **véritable démarche d'innovation en matière énergétique** sont en effet clés pour permettre à l'Europe de préserver son poids technologique sur la scène mondiale. **Morcelées, les politiques d'innovation sont vouées à rester de taille sous-critique ; coordonnées, elles doivent accompagner le déploiement d'une vision stratégique et de long-terme de la politique énergétique.**

Conclusion

Les réformes techniques ne suffiront pas à restaurer la crédibilité et la dynamique de la politique énergétique de l'Union européenne. Il faut remettre l'énergie au rang de priorité politique. La crise ukrainienne s'en charge mais nous aurions dû, et devons, le faire en tout état de cause. L'énergie n'est pas un secteur parmi d'autres. La politique énergétique a des conséquences sur la compétitivité de l'ensemble de l'économie mais également sur le pouvoir d'achat des ménages ; elle met en jeu la vitalité industrielle, à la fois parce que le secteur énergétique est lui-même une des composantes du tissu industriel mais aussi parce que les coûts énergétiques ont un impact important sur les coûts industriels. Elle est déterminante pour la préservation de l'environnement. Et la crise ukrainienne montre qu'elle est cruciale pour l'action diplomatique : vis-à-vis de la Russie, les Etats-membres font aussi la politique de leur dépendance, réelle ou perçue.

« Les hommes n'acceptent le changement que dans la nécessité ; ils ne voient la nécessité que dans la crise. » écrivait Jean Monnet³⁶.

La crise est là. Non pas (encore) celle du système énergétique européen mais assurément de la politique énergétique européenne. La crise économique a révélé l'insuffisante prise en compte de l'impératif de compétitivité, la crise ukrainienne vient rappeler que le sujet de la sécurité d'approvisionnement ne se dissout pas dans la libéralisation des marchés. Celle-ci est indispensable et doit être menée à bien : elle avance dans le domaine gazier, elle est bloquée s'agissant de l'électricité faute d'une régulation qui prenne en compte les spécificités des énergies bas carbone et les coûts de système.

Le malaise est si profond qu'il faut assumer un discours et une politique de rupture. Cela ne signifie pas faire table rase du passé. Cela veut dire reconnaître que le système politico-institutionnel européen a encore beaucoup de progrès à faire pour savoir gérer efficacement ce domaine qui implique une approche intégrée et transversale. Apprendre à faire des compromis sans pour autant mettre en place des politiques incohérentes, savoir adapter les politiques aux réalités internationales : tels sont les deux

³⁶ Cité par Pascal Lamy, *Quand la France s'éveillera*, Paris, Odile Jacob, 2014, p. 46.

changements méthodologiques prioritaires pour une gouvernance efficace de la politique énergétique européenne. La Commission a certainement son aggiornamento à faire, en travaillant sur son unité de vues. Mais ce sont surtout les Etats membres qui devraient œuvrer pour davantage de cohérence, de vision et de sens de l'intérêt général (européen). Le monde globalisé se prête mal aux raisonnements anciens : la souveraineté énergétique doit se concevoir au plan européen, tout en tenant compte des spécificités nationales. Les Etats-Unis nous y exhortent, la Russie nous y contraint : et si nous nous en convainquions nous-mêmes ?