

Quels penseurs ont inspiré la politique énergétique de la France depuis 1945 ?

Jacques Percebois*

On peut éclairer la politique énergétique française suivie par les divers gouvernements depuis 1945 en faisant référence aux enseignements de quelques grands macroéconomistes. De 1945 à 1990, ce sont les préceptes de John Maynard Keynes et ceux de Joseph Schumpeter qui semblent avoir guidé les choix de l'État. Après 1990, Léon Walras et David Ricardo ont largement inspiré les décisions publiques. Depuis le début 2020 et la crise sanitaire, Jean-Baptiste Colbert et Friedrich List semblent parés de toutes les vertus par des gouvernants soucieux de limiter la vulnérabilité énergétique et industrielle de la France.

1945-1990 : Keynes et Schumpeter

À la sortie de la Seconde Guerre mondiale, il fallait reconstruire l'économie française, son potentiel industriel en particulier : relancer la production de charbon, développer les infrastructures électriques et gazières, construire de grands barrages pour terminer l'électrification rurale du pays. Il fallait aussi améliorer le pouvoir d'achat des ménages et permettre à l'industrie française d'accéder à une énergie compétitive. On va suivre les enseignements de la *Théorie générale* de Keynes parue en 1936, qui est alors à l'apogée de sa gloire. Mais la politique économique se heurtait à deux contraintes : la maîtrise du déficit extérieur et celle de l'inflation. Cela explique les politiques de *stop and go* menées durant la période : relance de la demande lorsque le chômage

s'accroît puis freinage de cette demande lorsque le déficit commercial augmente en même temps que l'inflation. Sinon, c'est la sanction de la dévaluation, arme qui sera périodiquement utilisée et donnera temporairement un peu de marge de manœuvre au politique, certes au prix d'un appauvrissement national. L'économie française est peu ouverte sur l'international à cette période et l'approvisionnement énergétique demeure largement national (à l'exception du pétrole). Les prix de l'énergie sont tributaires des coûts nationaux, ceux du charbon en particulier, ce qui va devenir un handicap quand le prix du pétrole sera durablement bas sur le marché international dans la décennie 1960. La régression du charbon français et l'importation massive de pétrole (et de gaz naturel) prouvent que l'État a su prendre les bonnes décisions. Mais les chocs pétroliers de la décennie 1970 vont conduire l'État à changer de cap et à miser de plus en plus sur une nouvelle énergie nationale, le nucléaire, ce qui va se révéler être un atout décisif pour l'industrie française.

L'instrument de cette politique ambitieuse, c'est un vaste secteur public en situation de monopole, que ce soit dans le domaine du charbon, du gaz, de l'électricité et même du pétrole puisque jusque fin 1992 les lois de 1928 donneront à l'État le monopole de l'importation de pétrole brut, monopole qu'il délèguera aux entreprises pétrolières françaises ou aux filiales des sociétés pétrolières internationales en imposant d'ailleurs des conditions de souveraineté. L'abolition de ces lois interviendra à la fin de l'année 1992, conformément

* Université de Montpellier – CREDEN (cf. biographies p. 87-88).

aux injonctions de la libérale Commission européenne. Tous ces investissements seront financés pour partie par des tarifs régulés et pour partie par l'endettement, souvent sur les marchés étrangers de capitaux, comme ce fut le cas pour le programme nucléaire. En cela, on suivait les préceptes de Keynes, mais on n'oubliait pas pour autant Schumpeter et sa théorie de l'innovation.

Car à cette époque la France innove beaucoup et elle est à la pointe dans beaucoup de domaines : on peut citer les aciers spéciaux fabriqués par les aciéries de Pompey qui permettront de transporter le gaz de Lacq à fort contenu en soufre, la mise au point de la turbine à gaz Arabelle, considérée comme la plus performante au monde, et bien évidemment les réussites dans le domaine du nucléaire, autant civil que militaire. Hors du champ de l'énergie, on pense au transport ferroviaire (locomotives diesel puis TGV) et à l'industrie spatiale. Toutes ces innovations vont façonner l'industrie française.

1990-2020 : Walras et Ricardo

L'ouverture progressive à la concurrence imposée dans un premier temps par la mise en application dès 1960 des articles du Traité de Rome signé en 1957 puis dans un second temps, de façon accélérée, par les Directives européennes de 1996, 1998, 2003 et 2009, va conduire à supprimer les obstacles tarifaires aux échanges, à développer la concurrence à tous les niveaux des chaînes énergétiques, à lutter systématiquement contre tout risque de position dominante et à limiter les concentrations pourtant souvent bénéfiques. Chacun sait qu'une entreprise en position dominante tend naturellement à abuser de sa position; il faut donc faire la chasse aux monopoles, ce que l'Europe fera très bien, fragilisant ainsi son tissu industriel face à des pays qui se garderont bien de suivre le même chemin. Fini les concentrations autour d'un champion national. On libéralise et on privatise, même si en France on le fait avec davantage de prudence que dans d'autres pays européens.

C'est l'époque où l'on pense que le marché a toujours raison et la recherche de l'équilibre de Marshall et Walras devient la nouvelle doxa, que ce soit pour les comptes publics ou pour les activités privées. On invoque aussi Adam Smith voire Charles Dunoyer pour qui «quand l'État fait le bien il le fait mal, quand il fait le mal il le fait bien». La libéralisation du secteur de l'énergie s'est accompagnée d'une dé-intégration des industries de réseaux, visant à dissocier les activités concurrentielles et celles qui demeurent des monopoles naturels (les réseaux). Et lorsque le marché produit des effets indésirables (externalités négatives comme la pollution), on met en place un marché des externalités conformément aux enseignements de Ronald Coase. Ce sera par exemple le cas avec le marché du carbone mis en place en 2005 par la Commission européenne. Dans le monde d'avant, on aurait introduit des taxes sur la pollution, comme le recommandait Arthur Cecil Pigou. Les aides d'État sont évidemment interdites ou doivent être justifiées, souvent difficilement.

C'est la théorie de l'équilibre de Walras qui doit guider les choix sur le plan national et la théorie des avantages comparatifs de Ricardo qui doit justifier les options à l'international. Les préceptes de cette dernière sont simples : chaque pays a intérêt à se spécialiser dans la fabrication de biens et services pour laquelle il bénéficie d'avantages comparatifs par rapport à ses concurrents étrangers. Ce ne sont pas seulement les avantages absolus, mais aussi les avantages comparatifs qui comptent. À la Chine (et au reste de l'Asie) la production de produits industriels bon marché et à fort contenu en main-d'œuvre et à l'Europe la spécialisation dans les technologies de pointe et les services à forte valeur ajoutée. On sait que l'application de cette théorie fut surtout favorable à l'origine aux pays les plus avancés, comme le montre l'exemple de la Grande-Bretagne au XIX^e siècle. Cette fois, ce ne sera plus vraiment le cas, les pays émergents ayant su se protéger et profiter du retour d'expérience des partisans du libre-échange. L'effet d'apprentissage a été rapide. Ainsi, la théorie ricardienne a été appliquée de façon biaisée et asymétrique

Quels penseurs ont inspiré la politique énergétique de la France depuis 1945 ?

si bien que l'Europe a perdu sur tous les plans. Elle a abandonné des activités performantes qui ont été délocalisées ou supprimées, mais sans pouvoir gagner ou du moins conserver durablement des parts de marché dans beaucoup de pays émergents.

Les accords de libre-échange passés avec des pays qui, comme la Chine, continuent à maintenir des barrières à l'entrée pour les produits importés (taxes ou normes) ont évidemment eu pour conséquence de détruire les industries européennes émergentes du solaire et de l'éolien et de fragiliser les entreprises plus anciennes pourtant performantes dans les autres secteurs de l'énergie. La dictature des appels d'offres au moins-disant pour les marchés publics pénalise l'industrie nationale, laquelle se heurte parfois au chantage juridique de concurrents qui entendent s'appuyer sur leur droit national pour menacer voire exproprier leurs rivaux. On peut citer l'affaire Alstom ou les menaces américaines qui pèsent sur le gazoduc Nord Stream 2. Les transferts de technologies massifs, comme ce fut par exemple le cas avec le nucléaire pour la France, ont empêché les pays européens de conquérir durablement des marchés extérieurs. Les retombées de contrats prometteurs ont été décevantes du fait des transferts de technologies et de compétences vers des pays qui ont compris la leçon et su donner très vite la priorité à la recherche de haut niveau. La Chine, qui a profité de l'expérience française dans le nucléaire, se passe aujourd'hui très bien de l'aide de la France. Peut-être les réacteurs français du futur seront-ils d'ailleurs importés de Chine ?

L'économie française, qui avait su développer des industries performantes à l'abri de barrières douanières, s'est retrouvée en position d'économie dite concurrencée. Deux secteurs coexistent alors : un secteur protégé où la politique keynésienne de *stop and go* peut encore s'appliquer (l'agriculture, l'artisanat, l'industrie du bâtiment) et un secteur concurrencé dans lequel les prix nationaux sont contraints par les prix mondiaux plus compétitifs. Cela a certes permis de limiter voire d'éliminer l'inflation puisque le prix international oblige à

beaucoup de discipline, mais cela limite les profits des industriels lorsque les coûts de production nationaux sont élevés. Faute de marge, il est difficile d'investir et l'on perd des parts de marché. La contrainte extérieure liée à l'ouverture à la concurrence a pesé sur la compétitivité et beaucoup de fournisseurs nationaux ont été conduits soit à se délocaliser soit à fermer. Ce fut aussi le cas dans l'énergie pour certains sous-traitants. On se consolera en observant que cela a aussi obligé beaucoup d'entreprises à se réformer et à compter sur l'innovation pour retrouver la compétitivité internationale.

Dans ce contexte, le prix de l'énergie comme le solde de la balance commerciale sont, en France, fortement tributaires des fluctuations du prix international du pétrole. Ne l'oublions pas, les énergies fossiles, en totalité importées, représentent encore plus de 50 % du bilan énergétique de la France. L'industrie en général ne représente plus guère aujourd'hui que 14 % de la valeur ajoutée française, contre 19 % en moyenne dans l'Union européenne et 25 % en Allemagne. L'énergie ne dépasse guère 2 % de l'emploi en France, 2 % du PIB même si elle représente encore 25 % des investissements de l'industrie.

2020 et après : Colbert et List ?

La crise sanitaire de 2020 a joué le rôle de révélateur et beaucoup souhaitent que l'on change de stratégie. On fait aujourd'hui appel à Colbert, qui a su imposer la création de manufactures performantes pour faire de la France une véritable usine exportatrice en la mettant à l'abri de barrières douanières. Il avait aussi une vision à très long terme des intérêts du pays puisqu'il a favorisé la plantation de forêts de chênes dans le but de permettre aux générations futures de bénéficier de matières premières pour construire des navires indispensables au commerce maritime. Certes, il ne pouvait pas anticiper que l'acier remplacerait le bois pour la construction des bateaux, mais cela nous permet aujourd'hui de pouvoir flâner dans les magnifiques forêts de Tronçais

dans l'Allier et de Bercé dans la Sarthe. Cela prouve que l'État se doit d'opter pour un taux d'actualisation faible pour les investissements publics dès lors que l'on se préoccupe du bien-être des générations futures. La protection de l'environnement et la lutte contre le réchauffement climatique demeurent des priorités, nul n'en doute aujourd'hui. Les politiques européennes de relance qui viennent d'être adoptées semblent donner une nouvelle jeunesse aux théories de Keynes; mais il ne suffit plus de jouer sur la demande, il faut aussi retrouver l'ambition de plans industriels volontaristes comme durant la période des Trente Glorieuses et beaucoup espèrent que la mise en place d'un nouveau Commissariat général au Plan va susciter des financements massifs dans les infrastructures (les réseaux de bornes électriques par exemple).

Quant à la théorie de Ricardo sur les bienfaits de la spécialisation internationale des nations, elle est aujourd'hui contestée, beaucoup lui préférant les recommandations de Friedrich List sur la protection des industries dites dans l'enfance. La politique menée depuis trois décennies a révélé la vulnérabilité de l'économie française dans des secteurs stratégiques comme la santé, le numérique, l'informatique et même l'énergie. Nous importons encore la totalité de nos énergies fossiles même si nous essayons de diversifier nos sources d'approvisionnements. Dépendance ne signifie pas nécessairement vulnérabilité. On peut être vulnérable si l'indépendance technologique conduit à faire des choix nationaux discutables et, à l'inverse, on peut être dépendant sans être vulnérable si cette dépendance est bien gérée et s'accompagne de garanties et de contreparties. Le leitmotiv est aujourd'hui à la relocalisation de certaines activités industrielles, mais cela ne sera pas toujours possible, ni parfois souhaitable d'ailleurs. Il ne suffit pas non plus de relocaliser, il faut aussi construire des industries qui font défaut.

Nos clients d'hier sont devenus nos concurrents d'aujourd'hui, comme dans le nucléaire, et ils prennent de l'avance sur les technologies du futur puisque nous avons renoncé à

investir massivement dans les nouveaux réacteurs (génération IV par exemple). Certains pans de notre industrie énergétique sont passés sous la coupe de sociétés étrangères (on pense à Alstom) et la France est largement absente du secteur porteur des batteries, l'Europe aussi d'ailleurs. Il faut non seulement résister aux prises de participation de la Chine et d'autres dans le capital des réseaux électriques et gaziers (ce que certains pays européens font déjà) mais il convient aussi de construire une industrie nationale (ou du moins partiellement européenne) dans les secteurs porteurs que sont le stockage de l'électricité, le stockage du carbone, les SMR nucléaires, le numérique, l'intelligence artificielle, l'hydrogène vert. Raison de plus pour conserver un parc nucléaire en bon état de marche puisque comme l'a rappelé récemment l'Académie des technologies, il est moins coûteux de produire de l'hydrogène vert avec du nucléaire plutôt qu'avec des renouvelables intermittentes subventionnées. Notons à ce propos que transformer de l'électricité renouvelable en hydrogène ne permet pas de stocker l'électricité, contrairement à ce que beaucoup pensent. C'est le cas si cet hydrogène ou le méthane obtenu par méthanation sont ensuite utilisés pour produire à nouveau de l'électricité, ce qui est aujourd'hui fort coûteux avec les technologies disponibles au vu de la faiblesse des rendements. Sinon, il s'agit seulement d'un usage nouveau pour cette électricité excédentaire.

La difficulté est évidemment de renoncer à un libéralisme naïf sans tomber dans un protectionnisme coûteux et un repli sur soi générateur potentiel de tensions internationales. Il faut trouver un équilibre entre la protection légitime des secteurs stratégiques et la promotion de la concurrence qui demeure un aiguillon de l'innovation. Ne pas brader ce qui est performant et investir dans les technologies énergétiques de pointe grâce à des investissements sélectifs dans la recherche et le développement, voilà l'enjeu. Peut-être un nouveau Sully nous expliquera-t-il demain que «nucléaire et hydrogène sont les deux mamelles de la France énergétique».

Quels penseurs ont inspiré la politique énergétique de la France depuis 1945 ?

Le Centre de Recherche en Économie et Droit de l'Énergie (CREDEN) est une équipe de recherche rattachée à la Faculté d'Économie de l'Université de Montpellier. Créé en 1991 avec le statut de Jeune Équipe, le CREDEN est devenu en 1994 Équipe d'Accueil (EA 2039). Ses activités sont alors triples : 1) équipe de soutien du Master «Économie et Droit de l'Énergie» à Montpellier et du Mastère OSE à l'École des Mines de Paris, à la création duquel il a collaboré; 2) équipe d'accueil de thésards et de chercheurs dont la mission est de publier des articles de recherche et des ouvrages; 3) centre d'expertise pour le compte d'entreprises énergétiques ou d'organismes nationaux et internationaux spécialisés dans le domaine de l'énergie et des ressources naturelles. Le CREDEN a été, avec le GREEN de l'Université Laval à Québec (Professeur Antoine Ayoub), à l'origine de la création en 2000 du réseau francophone MONDER (Mondialisation, Énergie, Environnement) qui regroupait 15 équipes de recherche travaillant sur l'énergie, en Europe, Amérique du Nord et du Sud, Afrique et Asie. Ce réseau a bénéficié du soutien du ministère des Affaires étrangères, de ceux du Conseil Français de l'Énergie et de l'Institut de la Francophonie (ex IEPF) à Québec. L'objet de ce réseau était de faire connaître dans le monde l'expertise d'équipes francophones (ou regroupant des chercheurs francophones) dans le domaine de la formation comme celui de la recherche en économie de l'énergie. Il a organisé de nombreux colloques dans divers pays du monde entre 2000 et 2015. Les chercheurs du CREDEN ont ensuite, pour beaucoup d'entre eux, intégré d'autres structures d'accueil lors du regroupement d'équipes imposé par le ministère, notamment l'UMR Art-Dev 5281 (Acteurs, Ressources, Territoires et Développement); le CREDEN est aujourd'hui une structure liée à Art-Dev. Même de dimension plus modeste, il est toujours actif dans le domaine de l'expertise en économie de l'énergie.