

Reconstruire l'Europe de l'énergie : pour un nouveau contrat de sécurité énergétique

Cécile Maisonneuve*

@ 81234

Mots-clés : Europe de l'énergie, géopolitique, politique énergétique, sécurité, crise

La crise énergétique européenne qui s'est ouverte en 2021 n'en finit pas de miner la compétitivité économique du Vieux Continent. Face au retour des empires, il faut pourtant qu'émerge rapidement un nouvel ordre de sécurité énergétique européen, qui implique changements méthodologiques, réduction du poids des idéologies et capacité à intégrer la géopolitique dans les réflexes européens. Le monde globalisé de la transition énergétique se prête mal aux raisonnements anciens : la souveraineté énergétique doit se concevoir aux plans national et européen. Tel est le contexte dans lequel il faut reconstruire une Europe de l'énergie en la fondant sur trois principes : réalisme, solidarité, puissance.

«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 souci 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».

Travailler sur la politique européenne de l'énergie, c'est d'abord lutter contre un certain sentiment de découragement tant le sentiment est puissant d'une histoire qui bégaye. Le constat ci-dessus pourrait sans mal être dressé en 2024, dix-sept ans après que, grâce au traité de Lisbonne, la politique européenne de l'énergie ait acquis ses lettres de noblesse dans l'édifice institutionnel européen. En réalité, il remonte à... 1970 [Le Monde, 1970]. Il porte sur la CECA, premier

acte de cette Europe de l'énergie antérieur à la grande aventure européenne. Aujourd'hui pourtant, ce constat reste d'une troublante actualité : la politique européenne a certes progressé, des politiques, des instruments, des règles communes ont été mis en place. Mais l'Europe a connu, entre l'été 2021 et la mi-2023, deux années d'une crise énergétique aiguë, la plus grave qu'elle ait eu à affronter depuis 1945, dont les causes profondes restent présentes. Car cette crise se poursuit à bas bruit, minant sa base industrielle, grevée par des prix de l'énergie insoutenables dans le contexte international. Ce sans compter la fracturation continue du pacte social européen qu'elle nourrit également, les ménages étant eux aussi soumis à une augmentation continue de leurs factures de gaz et d'électricité — une fracturation qui alimente le vote pour les partis populistes, pourtant dépourvus de réponse satisfaisante. Pis, elle nourrit des rancœurs entre États membres, avec le risque de voir s'exacerber une ligne de fracture profonde entre États d'Europe centrale et orientale qui, de longue date, mettent en garde contre l'insuffisante prise en compte de la

* DECYSIVE.

Cet article est en partie tiré du rapport publié par l'auteure à la Fondapol : [Maisonneuve, 2023].

sécurité énergétique, et des États membres qui redécouvrent dans le désordre ce fondement de la politique énergétique.

Faut-il dès lors, comme on l'entend parfois, renoncer à cette quête d'une Europe « toujours plus unie », en rupture avec le pacte européen des pères fondateurs ? Le retour en force de la souveraineté nationale est-il une alternative crédible au projet européen ? Poser la question, c'est y répondre : chacun conçoit instinctivement qu'à l'heure de la reconstitution de grands blocs géopolitiques sur fond d'affaiblissement du multilatéralisme, l'échelle nationale est largement insuffisante et qu'il faut trouver des règles du jeu communes, pour deux raisons :

- D'abord parce que toute politique énergétique se conçoit aujourd'hui en réponse à un enjeu global, celui du changement climatique dont les causes sont certes nationales (par exemple la part du charbon dans le bouquet énergétique), mais les conséquences globales.
- Ensuite, dans une perspective géopolitique. Qui peut douter, face à l'hyperpuissance énergétique américaine, confortée par des politiques efficaces d'attraction des investissements telles que l'*Inflation Reduction Act*, qu'il faille une réponse européenne ? De même, qui pour douter que, face à la toute-puissance de la Chine sur les technologies bas carbone et les métaux stratégiques, doublée désormais de politiques de *dumping* très offensives, l'Europe soit la seule échelle de réponse pertinente ? Enfin, depuis l'agression russe contre l'Ukraine du 24 février 2022, et face aux déclarations menaçantes des dirigeants russes contre les pays européens, bien au-delà de l'Ukraine, chacun comprend que l'Europe doit rester unie dans sa volonté de découplage vis-à-vis d'un fournisseur dont les dirigeants sont sortis, pour longtemps, de l'ordre juridique international, pour entrer dans l'ère de la confrontation, y compris militaire.

Tel est le contexte dans lequel il faut reconstruire une Europe de l'énergie en la fondant sur trois principes : réalisme, solidarité, puissance.

C'est dans une troisième et dernière partie que nous esquisserons, sur cette base, les solutions permettant de répondre à la crise profonde de cette politique énergétique dont nous décrirons les symptômes dans une première partie avant d'en décrypter les causes dans une seconde partie, qui impliquera de s'intéresser tant aux institutions européennes qu'à certains États membres.

1. Le constat : l'Europe de l'énergie en crise, une histoire qui s'écrit encore au présent

En ce début d'année 2024, il est tentant de considérer que la plus grave crise énergétique que l'Europe a dû affronter depuis 1945 est terminée. De fait, si les prix du pétrole restent élevés, le prix du gaz sur les marchés de gros a retrouvé son niveau d'avant-crise tandis que les prix de l'électricité s'effondrent sur les marchés de gros, au point de susciter de fortes inquiétudes sur la rémunération des actifs existants. L'Union européenne est-elle enfin sortie de la séquence enclenchée :

- par la crise sanitaire, qui a conduit à un déséquilibre entre l'offre et la demande de pétrole en 2021 lorsque l'économie s'est remise en branle,
- puis par la crise gazière déclenchée à l'été 2021 par la réduction des livraisons russes, norvégiennes et américaines, exacerbée ensuite par l'attaque russe contre l'Ukraine,
- et, enfin, par la « crise dans la crise » qu'a représenté l'effondrement de la production nucléaire française en 2022 et les difficultés du système hydroélectrique cette même année ?

La tentation est grande mais dangereuse, de décréter la crise finie.

Tout d'abord, ce retour à la normale des prix se fait au prix d'une chute historique de la demande de gaz et d'électricité. La consommation européenne de gaz naturel est tombée en 2023 à son plus bas niveau depuis dix ans [Vande Weyer, 2024] tandis que, pour l'électricité, elle représente

un plus bas jamais vu depuis vingt ans [Jones, 2023]. Or, cette chute n'est que partiellement le résultat de l'intensification des mesures d'efficacité énergétique et du déploiement des énergies renouvelables dans les États européens : elle doit surtout à une industrie qui fonctionne au ralenti, n'ayant, depuis la crise sanitaire, jamais totalement récupéré. La violence de la crise énergétique européenne se lit chaque jour dans les mauvaises nouvelles qui arrivent notamment d'Allemagne. Rappelons que l'énergie représentant 26 % des coûts de l'industrie métallurgique, 19 % pour la production chimique de base, 18 % pour la fabrication du verre, 17 % pour le papier et 15 % pour les matériaux de construction, les industries écono-intensives — acier, chimie, aluminium... — sont contraintes soit de réduire leur production au profit d'importations, soit de fermer temporairement... ou définitivement faute de pouvoir affronter la concurrence internationale. Deux chiffres expliquent notamment le marasme industriel européen : d'une part, alors que les États-Unis sont parvenus à préserver la compétitivité des prix de gros de leur électricité, en Europe, ceux-ci restent deux fois supérieurs à leur niveau de 2019; d'autre part, le prix du gaz est cinq fois plus élevé sur le vieux continent qu'aux États-Unis [Statista, 2024].

De même, la chute de la consommation d'électricité n'est pas non plus une bonne nouvelle, alors que l'électrification des usages est l'une des clés majeures de la transition énergétique. En 2023, la part de l'électricité stagne, voire régresse ponctuellement en Europe dans la consommation d'énergie finale alors même qu'elle est censée suivre une trajectoire ascendante. La faute, notamment, à un accroissement des prix de l'électricité avec la fin des différents boucliers tarifaires et le retour des taxes à leur niveau d'avant-crise, qui ne permet pas aux consommateurs finaux de bénéficier de la chute des prix de gros sur les marchés.

C'est donc la transition énergétique elle-même, dans sa double dimension d'électrification des usages et de développement de capacités industrielles domestiques en matière de technologies bas carbone, qui est menacée par la crise de la

sécurité d'approvisionnement européenne, qui se double aujourd'hui d'une crise de la compétitivité énergétique. À cet égard, on ne voit guère de motif de réjouissance dans la baisse afférente des émissions de gaz à effet de serre : certes, celles du secteur électrique européen ont chuté d'un impressionnant chiffre de 19 % en 2023 [RTBF, 2024], mais à quel moment les citoyens européens se sont-ils prononcés en faveur d'une réduction de leur impact climatique au prix de l'effondrement de leur industrie, de la confiscation d'une partie de leur pouvoir d'achat par les prix de l'énergie et de leur dépendance accrue au reste du monde? Le fait est qu'au moment où la souveraineté fait son retour en force dans le discours politique, le ralentissement industriel européen signifie inmanquablement dépendance accrue : l'onde de choc de la crise énergétique structurelle qui s'est installée en Europe est profonde et multisectorielle. Pour prendre un exemple qui résonne dans l'actualité, cette crise industrielle est à relier aux vulnérabilités de la France en matière de souveraineté agricole et alimentaire : selon un rapport remis au Premier ministre en février 2024 [Feitz, 2024], il apparaît que la France «souffre d'une très forte dépendance aux intrants amont essentiels à sa production agricole. Elle importe ainsi une grande partie de ses engrais — plus de 80 % en 2022, dont une large part à des pays tiers à l'Union européenne, comme les États-Unis, l'Égypte, Trinidad, l'Algérie, la Russie ou le Qatar. Une double dépendance aux pays tiers et aux énergies fossiles (qui servent à fabriquer les engrais minéraux)».

Au-delà du danger de désindustrialisation, l'autre menace que fait peser la crise des systèmes énergétiques européens porte sur la capacité des 27 à continuer d'investir dans la transition. Une industrie affaiblie n'est pas une industrie qui investit, du moins pas en Europe. Est-il d'ailleurs surprenant de constater qu'en 2023, les investissements des entreprises allemandes ont battu leur record... aux États-Unis? Elles ont ainsi annoncé 185 projets d'investissement aux États-Unis en 2023, dont 73 dans le secteur manufacturier, soit presque deux fois plus qu'en 2022 [*Financial Times*, 2024]. Chimie, automobile : tous les secteurs sont concernés, qui vont accélérer le

développement de l'industrie verte aux États-Unis, conformément aux objectifs de l'administration Biden quand elle a décidé de l'*Inflation Reduction Act*. L'écart de compétitivité est tel que même les subventions européennes ne suffisent pas à compenser l'écart si l'on en croit le géant mondial de l'acier, ArcelorMittal, qui souhaitait pourtant développer des capacités européennes dans l'hydrogène afin de produire de l'acier vert [Parks, 2024].

Pour soutenir les investissements de l'industrie verte, les États européens se trouvent ainsi mis dans une situation de mieux-disant budgétaire à l'évidence insoutenable sur la durée pour les finances publiques. Ce dans un contexte où elles ont été sollicitées deux fois au cours des trois dernières années, d'abord pour le plan de relance post-Covid, ensuite pour protéger entreprises et ménages contre la flambée des prix de l'énergie au plus fort de l'effolement des marchés, en 2022. Selon le think tank Bruegel, entre septembre 2021 et janvier 2023, les divers boucliers tarifaires mis en place dans l'Union européenne ainsi qu'au Royaume-Uni et en Norvège s'élèvent à 768 milliards d'euros, dont 265 milliards par la seule Allemagne [Sgaravatti et al., 2023]. Dit autrement, après avoir voté à la suite du Covid-19 un plan de relance de 750 milliards d'euros ciblé sur la transition énergétique, les États européens ont largement subventionné les énergies fossiles dans des proportions au moins similaires!

Que conclure? Pour rappel, une politique énergétique crédible doit en effet s'efforcer de concilier au mieux ou, à défaut, d'arbitrer entre trois objectifs, *a priori* contradictoires dans le cas d'un État ou d'un territoire structurellement dépendant de l'extérieur, comme l'Europe : des prix maîtrisés, un approvisionnement assuré à court et long terme, et, au-delà de ces objectifs traditionnels, une limitation, autant que possible, des atteintes à l'environnement, à commencer par celles des émissions de gaz à effet de serre en vue de la neutralité carbone en 2050. Vingt-cinq ans après la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité, achevée en 2014, et presque quinze ans après la naissance de l'Europe de l'énergie dans le traité de Lisbonne, le constat s'impose :

L'Europe de l'énergie est en échec s'agissant de sa compétitivité énergétique, en crise structurelle par rapport à ses rivaux, doit réinventer sa sécurité d'approvisionnement fragilisée par le découplage avec le gaz russe importé par gazoducs; quant à l'atteinte du troisième objectif, il n'est, en partie, que le résultat de ces fragilités. Et la faillite de la compétitivité énergétique de l'Union est en train d'entraîner son industrie vers le fond et pourrait, dans la durée, entraîner l'économie du continent dans la récession et fissurer le contrat social européen.

Rien d'étonnant, dans ce contexte, à l'appel à une pause réglementaire européenne en matière de législation environnementale lancé par Emmanuel Macron le 11 mai dernier, rapidement rejoint par d'autres dirigeants européens. L'approche des élections européennes de juin 2024, après la victoire de l'extrême-droite aux Pays-Bas à l'automne 2023, n'est sans doute pas étrangère à ce consensus grandissant alors que la mise en œuvre du Pacte vert remodèle des secteurs clés de l'économie européenne, à commencer par l'industrie automobile, voire suscite des révoltes, comme celle des agriculteurs européens.

2. Les causes : l'Europe de l'énergie entre astigmatisme, aveuglement et myopie

2.1. Une crise aux racines profondes

« Quel est le degré de sécurité de notre approvisionnement énergétique? En clair, il n'existe actuellement aucune menace en termes de sécurité énergétique, et le système énergétique européen a montré sa résilience. L'électricité, le gaz et le pétrole parviennent là où ils sont nécessaires, et en particulier là où nous en avons le plus besoin » [Commission européenne, 2020]. Ce texte de la direction générale de l'énergie de la Commission européenne date d'avril 2020, dans le contexte de la pandémie. Il dit tout de l'état d'esprit qui prévalait à Bruxelles jusqu'à ce qu'éclate la crise énergétique en 2021, prévalant également dans un certain nombre d'États membres qui estimaient que le critère de la sécurité énergétique était obsolète. Il incite à

aller bien au-delà de l'explication simpliste et fausse qui voudrait faire de la guerre de la Russie contre l'Ukraine la cause unique des difficultés européennes actuelles. Car, quand sont écrites ces lignes, une guerre, certes territorialement cantonnée au seul Donbass, se déroule depuis 2014 entre deux États clés pour l'approvisionnement énergétique de l'Union européenne, à savoir l'Ukraine, pays de transit d'une partie importante du gaz russe, et la Russie, dont l'Union européenne dépend alors, et ce jusqu'au 24 février 2022, à 50 % pour ses importations de charbon, à 40 % pour celles de gaz et à 30 % s'agissant du pétrole. Si l'Europe, à la différence des États-Unis, n'a jamais été et ne sera jamais indépendante sur le plan énergétique, devait-elle pour autant mettre une grande partie de son destin énergétique dans les mains de son voisin russe? L'Allemagne est la première concernée par cette question, avec un taux de dépendance au gaz russe de 55 % à la veille de la guerre. Au plan européen, en misant sur le gaz russe à hauteur de 40 % de notre approvisionnement gazier, c'est l'ensemble des marchés de l'électricité que nous avons fait dépendre des prix du gaz russe, du fait des mécanismes de fixation des prix sur les marchés électriques précédemment décrits.

L'attribution exclusive de la crise à la Russie neutralise toute réflexion politique sur l'Europe de l'énergie alors même que non seulement les experts mais aussi certains chefs d'État européens alertaient de longue date sur ses insuffisances et sur les risques que ses modalités de fonctionnement faisaient peser sur la sécurité d'approvisionnement [Palle, 2019] et, au-delà, sur «le chaos énergétique» auquel elle risquait de conduire [Maisonnette, 2014, 2016; France Stratégie, 2015]. Pensons aux propos de Donald Tusk, actuel Premier ministre polonais qui, dès 2014, alertait sur les risques pour la sécurité énergétique européenne d'une surexposition au gaz russe et mettait en garde contre le projet de gazoduc reliant directement l'Allemagne à la Russie, Nord Stream 2. Il était d'ailleurs soutenu par la Commission qui n'était pas favorable à ce projet.

La réalité est que : «La crise de l'Europe a été préparée pendant deux décennies. Soucieux

d'assurer une transition rapide des combustibles fossiles et de l'énergie nucléaire vers les sources renouvelables, les décideurs européens ont imposé de profonds changements dans l'approvisionnement énergétique. Dans le même temps, ils n'ont pas tenu compte des prévisions concernant la demande continue de pétrole et de gaz naturel, ni de la nécessité de disposer d'une source de combustible de base fiable pour soutenir les énergies solaire et éolienne intermittentes» [Schaffer, 2022].

Ce bref retour historique dit tout de la difficulté à dresser le bilan de la politique européenne de l'énergie et d'en proposer la réforme : parle-t-on de Bruxelles ou des États membres? Après tout, le traité de l'UE prévoit toujours (art. 192) l'unanimité pour les mesures affectant les mix énergétiques des États. Et, derrière «Bruxelles», s'agit-il du Conseil européen, de la Commission européenne et, de plus en plus, du Parlement européen? Cette incertitude est logique, car consubstantielle au traité lui-même, remarquablement ambigu et confus sur cette compétence partagée qu'est la jeune politique commune de l'énergie consacrée en 2008 par le traité de Lisbonne.

2.2. «Bruxelles» : entre idéologie et astigmatisme

«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» [Boiteux, 2011].

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, notamment de la concurrence, comme le mentionne très explicitement l'article 194 du traité. Cet état de fait juridique serait un non-sujet si les trois politiques — concurrence, protection de l'environnement et politique énergétique — d'une part convergeaient, d'autre part étaient définies *ab initio* et adaptées en fonction des conditions géopolitiques. Il n'en est rien. Nous touchons là aux racines de la crise du système énergétique européen.

La sécurité d'approvisionnement s'est ainsi effacée au second plan au fur et à mesure que la politique énergétique était érigée en sous-produit de la politique climatique, faisant de la décarbonation l'objectif quasi exclusif de la politique définie à Bruxelles. Dans le même temps, l'Europe, tout en accroissant sa dépendance au gaz russe, a ouvert grand ses frontières aux technologies chinoises avec le Pacte vert européen, sans prendre acte de la nouvelle donne politico-économique à Pékin. L'idéologie a fait le reste : décroissante d'une part, passant totalement à côté de la nécessité d'une augmentation massive de la production d'électricité pour ne retenir que la réduction de la consommation d'énergie finale ; antinucléaire d'autre part. Pour la première, rappelons ces déclarations de la commissaire à l'énergie Kadri Simson lors de son audition de confirmation, en 2019, devant le Parlement européen : « Moins nous consommons d'énergie, moins nous devons installer de capacité de production. Plus les marchés de l'électricité seront interconnectés et compétitifs, mieux nous parviendrons à déployer les énergies renouvelables dans toute l'Union et à en faire profiter les consommateurs » [Parlement européen, 2019]. Quant à la seconde, tout a été dit par le vice-président vert de la Commission, Frans Timmermans, en charge du Pacte vert, répétant à l'envi que les énergies renouvelables étaient synonymes de souveraineté européenne. Au vu de la mainmise chinoise sur la plupart des technologies bas carbone et alors que celle-ci s'étend aujourd'hui à l'éolien *offshore*, une telle équivalence ne laisse pas de surprendre.

Cette politique confuse et idéologique ne pouvait que mener à l'impasse que nous connaissons : de belles performances en matière de capacités renouvelables installées, mais une baisse des marges de sécurité électrique, qui mériterait de redevenir, au moins en France, une préoccupation majeure de politique électrique. L'équilibre du système électrique reposait largement sur le rôle implicite du nucléaire français, quand celui du système gazier reposait, tout aussi implicitement, sur le gaz russe, plébiscité par l'industrie allemande.

2.3. Paris-Berlin : un couple infernal

Pour comprendre l'impasse de la politique énergétique européenne, il faut donc interroger les choix allemand et français en matière de politique énergétique. Le choix allemand parce qu'il a placé le gaz russe au cœur de son *Energiewende* et fait de la sortie du nucléaire non seulement un choix national, mais une cause européenne ; le choix français parce que, jusqu'en 2022, il a négligé le long terme, tant dans la gestion de son parc nucléaire que dans celle de ses marges de sécurité électrique hors nucléaire, sans chercher à développer, à Bruxelles, une coalition efficace entre la douzaine d'États membres exploitant ou voulant construire des réacteurs (sur le paysage de l'énergie nucléaire en Europe, voir [Maison-neuve et Fremaux, 2022]).

S'agissant tout d'abord de l'Allemagne, il est tentant de rappeler ces mots attribués à Henry Kissinger, qui résumait assez bien ce que fut l'ambition allemande lorsqu'elle lança son *Energiewende*, son tournant énergétique : « L'Allemagne est trop grande pour l'Europe mais trop petite pour le monde ». Avec ce projet complexe, politique, industriel et commercial, elle allait montrer au monde ce qu'était la politique énergétique d'une grande nation industrielle fondée sur les énergies renouvelables et la sortie du nucléaire. Évidemment, la réalité était différente, car, au cœur de cette grande politique, se trouvait un trompe-l'œil : « dans cette politique nourrie de paradoxes, forgée par les convictions comme par les tactiques, où est le gaz et, question subsidiaire, où est le grand voisin russe ? Ce non-dit est

révélateur : derrière les débats sur l'abandon de la houille et du lignite, se profile en effet l'ombre portée de l'ours russe» [Maisonneuve, 2017].

Reste que, aux yeux des dirigeants allemands — politiques, industriels et intellectuels, l'*Energiewende* avait aussi une dimension messianique suffisamment rare dans la politique allemande pour être soulignée. Bien au-delà de ses frontières, bien au-delà même des frontières de l'Europe, l'Allemagne osait se frotter au monde en promouvant un nouveau modèle énergétique. Et il fut un temps où les Allemands n'étaient pas peu fiers que le mot «*Energiewende*» fût aussi — positivement — connu que le mot «*Kinder-garten*» à travers le monde. Cette époque est révolue : depuis que la guerre en Ukraine a révélé que cette politique était un colosse aux pieds d'argile, un village Potemkine, c'en est fini du marketing de la grande politique énergétique allemande ! L'Allemagne non seulement n'a plus de modèle énergétique à proposer au monde mais apparaît même comme un contre-modèle. Les impasses de l'*Energiewende* apparaissent au grand jour. Citons par exemple les annonces, fin 2023, des gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité, annonçant aux consommateurs allemands qu'ils devraient ponctuellement réduire, en 2024, leur consommation d'électricité pour recharger leur voiture ou utiliser leurs pompes à chaleur pour se chauffer. Après 500 milliards d'euros investis dans le développement des renouvelables depuis 2000 et, depuis le début de la guerre en Ukraine, 290 milliards pour soutenir l'économie allemande, sevrée du gaz russe bon marché, de tels résultats signent l'échec d'une stratégie dépourvue de solution de repli.

Si l'aveuglement a prévalu depuis vingt ans côté allemand, c'est la myopie qui a caractérisé la politique française au cours de la même période, comme l'ont mis en lumière les travaux de la commission d'enquête parlementaire emmenée par Raphaël Schellenberger, son président, et Antoine Armand, son rapporteur [Assemblée nationale, 2023]. L'objet n'est pas ici de détailler les multiples dysfonctionnements et erreurs de la politique énergétique française, mais, entre un parc nucléaire devenu la variable d'ajustement

d'alliances politiques court-termistes, la faillite de l'État stratège, alors même que l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) n'a cessé d'alerter, depuis 2007, sur la nécessité de maintenir des marges dans le dimensionnement du système électrique, la gestion financière et court-termiste d'EDF de l'État actionnaire sans oublier les médiocres performances de l'exploitant, toutes les erreurs ont été faites, qui ont abouti à une situation durablement dégradée de la sécurité énergétique française.

S'ajoutent à ces erreurs de part et d'autre du Rhin des divergences persistantes qui rendent la relation énergétique du couple franco-allemande rugueuse et portent sur deux questions de principe. La première tient au rôle de la politique énergétique. Paris voit sa politique énergétique comme le mariage entre une politique d'équité sociale et territoriale visant à maintenir des prix bas pour les consommateurs individuels et le soutien à de grands groupes d'envergure mondiale (TotalEnergies, EDF, ENGIE), chargés de faire rayonner la France... et de remplir les caisses de l'État. Berlin est beaucoup plus basique : la politique énergétique est au service de l'industrie allemande et que le prix à payer soit la dépendance au gaz russe, à l'industrie des panneaux solaires chinois ou, aujourd'hui, au gaz de schiste américain, peu importe dès lors que l'industrie allemande reste compétitive. Le contrat social énergétique allemand s'est d'ailleurs structuré autour du principe qui voyait les industriels allemands exportateurs bénéficier de prix de l'énergie moins élevés que les ménages, qui portent le coût de l'*Energiewende*. La seconde divergence franco-allemande tient à une approche différente de la notion de souveraineté énergétique. La France en a aujourd'hui une approche radicale : l'heure est au 100 % «made in France» ce qui n'est pas le moindre paradoxe dans une France désindustrialisée, qui, depuis 2015, a, sans aucun débat public, remis sa sécurité d'approvisionnement électrique dans les mains de ses voisins. Pourtant, dans un pays non doté des ressources minières nécessaires aux technologies bas carbone, souveraineté ne signifiera jamais indépendance mais maîtrise de ses dépendances par la diversification des fournisseurs, des technologies, des modalités contractuelles et des acteurs

industriels. Berlin l'a sans doute mieux compris que Paris.

3. Perspectives : l'Europe de l'énergie, du *Green Deal* au *Power Deal*

L'Europe s'est construite par l'énergie, qui fut longtemps l'Europe des petits pas chère à Jean Monnet. Si elle poursuit sa politique petit bras et des croche-pieds, elle risque fort de se déconstruire d'ici quinze à vingt ans, à cause de l'énergie. Il est temps pour elle de construire une politique énergétique en regardant le monde tel qu'il est. Structurellement dépendante faute de ressources et de production énergétiques suffisantes, l'Europe n'a d'autre choix que d'ancrer sa politique énergétique dans le tempo de la géopolitique. À cet égard, osons la question : le *Green Deal*, brandi comme la solution à cette équation géopolitico-énergétique après le 24 février 2022, l'est-il encore ? Après tout, ce Pacte vert adopté en 2019 permet, selon le discours officiel, à l'Europe de faire d'une pierre deux coups, atteindre la neutralité carbone en 2050 et réduire progressivement sa dépendance aux énergies fossiles, donc aux fureurs des marchés, au profit des renouvelables et d'un accroissement du recours à l'électricité pour se déplacer ou se chauffer.

Sur le plan géopolitique, il pose cependant un double problème de rythme et de cohérence. Problème de rythme d'abord : celui de la décarbonation des économies européennes est dicté par l'objectif de 2050 mais le tempo de la dégradation de la situation géopolitique est, lui, bien plus rapide. Les coups de boutoir de ces empires agressifs, situés, pour la Russie et l'Iran, à nos portes, risquent de déstabiliser l'Europe bien plus vite et bien plus fort que ne pourrait le faire un climat dérégulé. Ce d'autant plus encore qu'elle est perçue comme le maillon faible du monde occidental. Problème de cohérence : sortir de la dépendance excessive à la Russie pour accentuer une dépendance déjà massive à la Chine sur les technologies de la décarbonation met l'Europe à risque. En l'état, la décarbonation de l'économie européenne au moindre coût, cette fameuse « transition juste » garante de la paix sociale, n'est pas possible sans la Chine. Or, la

Chine est aujourd'hui pour l'Europe un « rival systémique » [Baverez, 2024]. Gare au paradigme dépassé d'une Chine exportatrice, commerçante, au sens du « doux commerce » de Montesquieu ! Cette vision irénique est désormais obsolète : ce sont désormais les pratiques d'une « économie de guerre » [Baverez, 2024] que l'Union européenne et le reste du monde doivent affronter, seule à même, aux yeux de Pékin, de compenser une demande intérieure chinoise atone, sur fond de crise massive de l'immobilier et de rupture historique entre croissance économique et intérêts du parti communiste.

Par ailleurs, l'inspiration décroissante du *Green Deal*, par ailleurs très conservateur sur le rôle des innovations technologiques dans l'atteinte de la neutralité carbone, n'est pas compatible avec la logique de puissance à laquelle l'Union européenne doit se convertir pour rester audible dans le monde, que ce soit pour faire valoir ses intérêts propres ou ceux, universels, de la nécessaire accélération de la lutte contre le changement climatique. Notons qu'à cette logique de puissance, aussi bien son allié américain l'invite tandis que l'y contraint une Russie qui se comporte désormais en ennemie. L'Europe doit réduire ses vulnérabilités, énergétique et militaire, pour rester dans la course aux côtés de son allié américain, alors que, par rapport à 2008, l'écart de richesse ne cesse de s'accroître entre la zone euro et les États-Unis. Jake Sullivan, conseiller à la sécurité nationale de Joe Biden, ne dit pas autre chose dans un discours fondamental pourtant passé largement inaperçu en Europe, prononcé le 27 avril 2023, et expliquant la nouvelle doctrine internationale américaine, sur les plans tant économique que stratégique. « Les États-Unis entendent utiliser une nouvelle politique industrielle stratégique pour revitaliser simultanément la classe moyenne américaine et la démocratie américaine, tout en luttant contre le changement climatique et en établissant une avance technologique durable sur la Chine. [...] Nous poursuivrons sans vergogne notre stratégie industrielle chez nous, mais nous nous engageons sans ambiguïté à ne pas laisser nos amis derrière nous. Nous voulons qu'ils nous rejoignent. » Autrement dit, qui m'aime me suive.

Au regard d'un tel contexte, le *Green Deal* est aujourd'hui un astre mort. Dans le monde post-24 février 2022 et post-7 octobre 2023, c'est d'un *Power Deal* dont l'Europe a besoin, un contrat de puissance dans le double sens géopolitique (en l'occurrence militaire) et énergétique du terme, qui lui permette de faire face aux ambitions impérialistes de ceux qui se posent désormais en contestataires de l'ordre occidental (Iran, Russie, Chine). Même si les discussions sur le marché de l'électricité sont importantes, c'est moins de discussions techniques que, d'abord, d'un changement de perspective dont l'Europe a besoin. L'intégration d'une perspective ambitieuse de long terme est un préalable à ces discussions techniques. Les Européens doivent produire beaucoup plus d'énergie bas carbone pour soutenir l'industrie de la transition et cesser de se mentir sur leur sécurité énergétique : les énergies renouvelables sans développement à due concurrence du stockage et des réseaux, c'est l'illusion de la sécurité énergétique. La pusillanimité sur le nucléaire, sur lequel l'Europe a tout moyen d'agir vite et fort en s'inspirant de l'*Inflation Reduction Act* comme des stratégies industrielles et des réglementations adoptées récemment aux États-Unis, c'est du sabotage de sa sécurité énergétique. Et le gaz avec captation et stockage, c'est une nécessité de sécurité énergétique¹.

Ni la «sobriété» ni la «fin de l'abondance» ne saurait tenir lieu de politique de long terme pour la simple raison que la crise qu'affrontent aujourd'hui la France et l'Europe est une crise de la sécurité énergétique, notamment en matière d'électricité. Le problème de l'Europe n'est pas qu'elle consomme trop d'électricité mais qu'elle n'en produit plus assez. Or, l'électricité est la colonne vertébrale des systèmes énergétiques de demain dans lesquels, transition oblige, l'électricité faiblement carbonée va se substituer aux énergies fossiles dans de nombreux pans de nos vies quotidiennes : en France comme ailleurs, nous allons consommer moins d'énergies fossiles, mais plus, beaucoup plus d'électricité ! La mobilité automobile en est l'un des meilleurs exemples. L'Europe ne peut être le chantre de la transition énergétique si elle ne produit pas beaucoup plus d'électricité bas carbone, à coût abordable.

«L'électricité, c'est l'armée de la reprise économique française.» Les mots de Marcel Paul, ancien de la CGT Énergie, résistant, déporté, ministre communiste du gouvernement de Gaulle et l'un des artisans de la nationalisation d'EDF, bien que prononcés en 1946, résonnent d'une étonnante actualité. De même, cessons de nous mentir sur le rôle du gaz qui est et sera pour longtemps une énergie de transition, comme l'a reconnu récemment la directrice générale de l'Énergie de la Commission, Ditte Juul Jørgensen, en déclarant que l'Union européenne aurait besoin du gaz (de schiste) américain pour des décennies.

Pour atteindre cet objectif de puissance, l'Union européenne doit changer de méthode, en s'inspirant de la politique américaine, qu'il s'agisse de la simplicité de l'*Inflation Reduction Act*, par contraste avec la complexité du *Green Deal*, et du principe de neutralité technologique. Deux continents, deux philosophies : la transition énergétique est construite aux États-Unis comme un gigantesque partenariat entre le public et le privé. Les entreprises sont les bras armés d'un État qui, via la fiscalité et sa garantie, leur offre visibilité donc sécurité de l'investissement. Tout le système est organisé autour et en faveur du bénéficiaire final, l'entreprise : dans le jargon du secteur privé, on dirait qu'il est centré sur le client. Une brève visite des pages internet de la Commission présentant le Pacte vert européen révèle au contraire un édifice et un entrelacs de mesures centrées sur la puissance publique, qu'elle s'appelle Commission, Conseil ou Parlement. L'entreprise ne doit plus être vue comme une entité parmi d'autres alors même que, dans un contexte de resserrement de la contrainte monétaire et budgétaire pour les États, les moyens financiers et technologiques du secteur privé sont les clés pour éviter une transition excessivement chère et pour privilégier la liberté contre la contrainte.

Le point de départ de ce nouvel acte de naissance du contrat de puissance énergétique et militaire de l'Union européenne doit passer par un acte politique et symbolique fort : la fin de la querelle franco-allemande autour du rôle présent et futur de l'énergie nucléaire dans la décarbonation de l'Europe et au-delà. Un accord de neutralité

politique est nécessaire, préalable à la résolution de quatre défis :

- Premier défi : dans un contexte de changement climatique, le maître-mot doit être l'accélération. La phrase répétée à l'envi selon laquelle «le nucléaire ne peut rien apporter à l'urgence climatique avant 2035», c'est-à-dire avec l'arrivée des nouveaux réacteurs, est fausse. Penser le nucléaire selon la dichotomie entre nucléaire existant et nouveau nucléaire omet cet enjeu fondamental du nucléaire virtuel, c'est-à-dire ces térawattheures qui peuvent être activés si, en plus de la prolongation des réacteurs existants, on augmente la puissance de certains d'entre eux, on réduit la durée des arrêts de tranche, etc., bref, si l'outil existant produit plus, à l'instar de ses pairs à l'étranger qui y travaillent depuis plusieurs années. Tout ceci est possible bien avant 2035.
- Deuxième défi : si cette accélération est possible, c'est aussi grâce à la révolution des SMR, ces petits réacteurs modulaires : les SMR sont au nucléaire ce que la révolution du gaz de schiste a été à l'industrie gazière. C'est grâce à elle que les États-Unis sont devenus les nouveaux géants du gaz et des liquides pétroliers. La France s'est lancée tardivement dans cette course qui continue de laisser sceptique une partie de l'*establishment* nucléaire. Elle doit changer d'échelle en la matière.
- Troisième défi : accélérer signifie à la fois augmenter les moyens dévolus aux autorités de sûreté pour leur permettre d'accompagner l'industrie au bon rythme tout en réinterrogeant leurs pratiques. En France, l'hyperbureaucratization a aussi envahi la sphère nucléaire au cours de la décennie passée. La complexité des procédures actuelles n'est pas compatible avec la relance alors même que cette couche de paperasserie n'ajoute rien à la sûreté. Et, pour aller plus loin, il faut aussi interroger le rapport coût-bénéfice des mesures de sûreté : le débat monte aux États-Unis alors même que la doctrine de sûreté y intègre déjà le facteur économique. Nous devons aussi l'avoir en France.

- Quatrième défi : dans l'industrie nucléaire aussi, la «désoccidentalisation» du monde est à l'œuvre. Les premiers constructeurs de centrales nucléaires sont chinois et les principaux exportateurs sont russes. L'industrie française reste évidemment puissante à l'international comme fournisseur de services aux centrales existantes, aussi bien dans le cycle du combustible que pour les réacteurs, mais sur le nouveau nucléaire, elle est loin... Faire cavalier seul, y compris à domicile, paraît illusoire dans un monde d'alliances opportunistes. Alliance européenne ou alliance euroatlantique, nous devons y arriver pour contrer ces nouveaux concurrents, ce d'autant plus que les États-Unis aussi ont à reconstruire leurs compétences en nucléaire civil.

Conclusion

Ne nous le cachons pas : reconstruire l'Europe de l'énergie va être une tâche ardue. La mue vers l'Europe-puissance, puisque c'est de cela qu'il s'agit, ne va pas de soi, moins encore dans le contexte d'une crise énergétique dont les conséquences économiques et industrielles vont, à court et moyen terme, affaiblir l'Europe. Au vu du retour des empires, il faut pourtant qu'émerge rapidement un nouvel ordre de sécurité énergétique européen, qui implique pêle-mêle changements méthodologiques, réduction du poids des idéologies et capacité à intégrer la géopolitique dans les réflexes européens. La Commission a certainement son *aggiornamento* à faire, en travaillant sur son unité de vues, sa gouvernance et son agilité. Mais ce sont tout autant les États membres qui doivent 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 États-Unis nous y exhortent, la Russie et la Chine nous y contraignent : et si nous nous en convainquions nous-mêmes?

NOTE

1. Si les propositions qui suivent portent essentiellement sur l'électricité et le nucléaire, choisis comme archétypes de cette nouvelle approche géopolitique en faveur de laquelle plaide cet article, il ne saurait être question de minorer les autres défis que l'Union doit relever pour sortir de l'impasse, qu'il s'agisse du rôle du gaz dans la production d'électricité, du développement du biogaz, des combustibles synthétiques et de l'hydrogène ou encore de l'adaptation de la politique renouvelable, etc.

RÉFÉRENCES

Assemblée nationale, 2023. Rapport de la commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté et d'indépendance énergétique de la France n° 1028, mars 2023.

Baverez D., 2024. «Chine : la déflation structurelle annonce une rivalité systémique accrue avec l'Europe», *Lettres d'Asie, L'Opinion*, 22 février 2024.

Boiteux M., 2011. Préface à *Énergie. Economie et politiques* de Hansen J.-P. et Percebois J., éd. de Boeck, 2011, pp. XVII-XVIII.

Commission européenne, 2020. «À la une : sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'UE», 27 avril 2020, https://commission.europa.eu/news/focus-energy-security-eu-2020-04-27_fr.

Feitz A., 2024. «La souveraineté alimentaire de la France sous pression», *Les Échos*, <https://www.lesechos.fr/politique-societe/gouvernement/exclusif-la-souverainete-alimentaire-de-la-france-sous-pression-2078528>.

Financial Times, 2024. German companies flock to US with record pledges of capital investment, <https://www.ft.com/content/bca7837a-6ac4-4ed1-ab73-18fbdfa5f1da>.

France Stratégie, 2015. L'Union de l'énergie, <https://www.strategie.gouv.fr/publications/lunion-de-lenergie>.

Jones M.G., 2023. La demande d'électricité de l'UE devrait tomber à son niveau le plus bas depuis 20 ans, Euronews, <https://fr.euronews.com/my-europe/2023/07/>

19/la-demande-delectricite-de-lue-devrait-tomber-a-son-niveau-le-plus-bas-depuis-20-ans.

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

Maisonneuve C., 2014. L'Europe de l'énergie : un contrat à refonder d'urgence, Note de l'Ifri, avril 2014, www.ifri.org/fr/publications/notes-de-lifri/leurope-lenergie-un-contrat-refonder-durgence.

Maisonneuve C., 2016. L'Union de la dernière chance : trois questions pour trois constats sur l'union de l'énergie, Note de l'Ifri, janvier 2016, www.ifri.org/fr/publications/notes-de-lifri/lunion-de-derniere-chance-trois-questions-trois-constats-lunion-de.

Maisonneuve C., 2017. «Kandinsky et l'énergie», in Hansen J.-P. et Percebois J., *Transition(s) électrique(s). Ce que les marchés n'ont pas su vous dire*, Paris, Odile Jacob, 2017, p. 178-196.

Maisonneuve C., 2023. Pour un nouvel ordre énergétique européen, Fondapol, <https://www.fondapol.org/app/uploads/2023/04/218-maisonneuve-fr-2023-04-07-w.pdf>, avril 2023.

Maisonneuve C., Fremaux B., 2022. «Souveraineté énergétique européenne : en finir avec le nucléaire honteux», Institut Montaigne, 17 mars 2022, www.institutmontaigne.org/analyses/souverainete-energetique-europeenne-en-finir-avec-le-nucleaire-honteux.

Palle A., 2019. «L'Union européenne de la transition à la sécurité énergétique?», *Revue internationale et stratégique*, n° 113, mars 2019, p. 155-165, www.researchgate.net/publication/331895415_L%27Union_europeenne_de_la_transition_a_la_securite_energetique.

Parks R., 2024. "Green hydrogen is too expensive to use in our EU steel mills, even though we've secured billions in subsidies", *Hydrogen Insight*, <https://www.hydrogeninsight.com/industrial/green-hydrogen-is-too-expensive-to-use-in-our-eu-steel-mills-even-though-weve-secured-billions-in-subsidies/2-1-1601199>.

Parlement européen, 2019. Answers to the European Parliament questionnaire to the Commissioner-designate Kadri Simson, p. 10, <https://www.europarl.europa.eu/>

resources/library/media/20190927RES62444/20190927RES62444.pdf : “The less energy we consume, the less generation capacity we need to install. The more electricity markets are interconnected and competitive, the better we will manage to deploy renewables across the Union and deliver their benefits to consumers.”

RTBF, 2024. «Chute record des émissions de gaz à effet de serre liées à l'électricité dans l'Union européenne en 2023», <https://www.rtf.be/article/chute-record-des-emissions-de-gaz-a-effet-de-serre-liees-a-l-electricite-dans-l-union-europeenne-en-2023-11325562>.

Schaffer B., 2022. “With Winter Coming, Europe Is Walking Off a Cliff”, *Foreign Policy*, 29 septembre 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/09/29/europe-energy-crisis-russia-policies-gas-nuclear-renewable-electricity-prices/> : “Europe’s crisis has been two decades in the making. Aiming to engineer a fast transition from fossil fuels and nuclear energy to renewable sources, European policymakers forced profound changes in the energy supply. At the same time, they ignored projections for continued demand for oil and natural gas, as well as the need for a reliable baseload fuel source to back up intermittent solar and wind.”

Sgaravatti G., Tagliapietra S., Trasi C., Zachmann G., 2023. “National fiscal policy responses to the energy crisis”, Bruegel, 13 février 2023, www.bruegel.org/dataset/national-policies-shield-consumers-rising-energy-prices.

Statista, 2024. Monthly prices for natural gas in the United States and Europe from January 2014 to December 2023, <https://www.statista.com/statistics/673333/monthly-prices-for-natural-gas-in-the-united-states-and-europe/>.

Vande Weyer M., 2024. «Les prix du gaz de retour au niveau d'avant-crise, insuffisant pour rassurer l'industrie européenne», *L'Écho*, <https://www.lecho.be/entreprises/energie/les-prix-du-gaz-de-retour-au-niveau-d-avant-crise-insuffisant-pour-rassurer-l-industrie-europeenne/10528329.html#:~:text=Les%20prix%20du%20gaz%20sont,march%C3%A9%20europ%C3%A9en%20du%20gaz%20naturel>.

BIOGRAPHIE

CÉCILE MAISONNEUVE préside DECYSIVE, entreprise de conseil et de diffusion de connaissances sur les questions géopolitiques et énergétiques. Chroniqueuse à *L'Express* et aux *Échos*, elle est ancienne directrice et conseillère auprès du centre Énergie Climat de l'Ifri et experte associée auprès de l'Institut Montaigne. Elle a occupé diverses fonctions de cadre dirigeant chez Areva et VINCI après avoir commencé sa carrière comme administratrice des services de l'Assemblée nationale. Elle est ancienne élève de Normale Sup, lauréate de Sciences Po Paris et diplômée de Paris IV-Sorbonne en histoire et lettres classiques.

À lire également dans *La Revue de l'Énergie*

- Le Pacte vert pour l'Europe : la longue route vers la neutralité carbone, *Gabrielle Heyvaert (n° 648, janvier-février 2020)*
- L'émergence de l'industrie européenne des batteries : vers d'incontournables dépendances, *Dominique Finon (n° 665, novembre-décembre 2022)*
- Réveil de la politique industrielle américaine et réponse européenne, *Camille Defard (n° 666, mai-juin 2023)*

À retrouver sur www.larevuedelenergie.com.