

## Le paquet réseau, test politique de l'équilibre souveraineté-intégration

Laurent Kueny\*

Dès 1951 avec la CECA, l'Europe de l'énergie s'est construite sur une vision : faire de la coopération dans le domaine de l'énergie l'un des piliers d'une paix durable. En 2026, les choix d'investissements dans les réseaux conditionnent à nouveau notre souveraineté énergétique, notre compétitivité et la cohésion de notre intégration européenne. Le paquet réseau présenté par la Commission européenne se veut l'outil de cette ambition, mais certaines propositions risquent de fragiliser ce qu'elles prétendent renforcer. Avec 37 interconnexions et un solde exportateur record de 92,3 TWh en 2025, équivalent à la consommation de la Belgique, la France a démontré que son système électrique est un pilier de la solidarité européenne. Plusieurs propositions sont susceptibles de faire de ce paquet un instrument fondé sur la confiance, l'équité et le respect des compétences partagées.

### 1. Les «*Energy Highways*» : faire d'une formule un levier stratégique européen

La Commission européenne a récemment proposé un concept de grands corridors énergétiques, ou «*Energy Highways*», qui permettraient de répondre à huit «goulets d'étranglement» considérés comme majeurs.

Sur le principe, l'identification à l'échelle européenne de grands corridors énergétiques peut naturellement contribuer à renforcer la sécurité d'approvisionnement européenne. Mais le choix de ces corridors devrait être fondé sur des études techniques solides, un financement équitable et une gouvernance transparente.

La récente désignation des projets transpyrénéens comme *Energy Highway* correspond à la priorité européenne donnée par la Commission au désenclavement électrique de la péninsule Ibérique. Mais cette priorité doit être appréciée à l'aune des autres impératifs de planification et des conséquences sur les réseaux intérieurs en France comme en Espagne. Une priorité d'interconnexion ne peut en effet être définie isolément des autres contraintes du système. Ce ne sont pas les interconnexions elles-mêmes qui constituent aujourd'hui la principale limite, mais la capacité des réseaux nationaux à intégrer les flux qu'elles induisent. Toute stratégie d'augmentation des capacités transfrontalières doit ainsi être indissociable d'un diagnostic précis des contraintes internes, sous peine de produire des capacités nominales impossibles à exploiter en pratique.

Pour faire face à cet enjeu, la concertation pourrait être renforcée au niveau régional au travers de revues par les pairs des planifications nationales, en associant États, gestionnaires de réseaux et Commission européenne. L'exercice mené depuis quelques mois avec l'Espagne illustre cette approche : l'examen croisé des priorités, mené de manière conjointe avec les gestionnaires de réseau, les gouvernements et la Commission, doit permettre d'optimiser le calendrier du projet transpyrénéen et de concilier ambition politique et réalisme opérationnel.

Le mécanisme de partage des coûts devra aussi évoluer pour tenir compte des priorités affichées. Alors que la capacité des interconnexions avec l'Espagne va presque doubler d'ici 2028<sup>1</sup>, RTE estime que 98 % des flux supplémentaires apportés par la liaison transpyrénéenne ne feraient que

\* Direction générale de l'énergie et du climat.

## Le paquet réseau, test politique de l'équilibre souveraineté-intégration

transiter par la France, entraînant des travaux importants sur les réseaux intérieurs, situation difficilement compatible avec les règles actuelles de partage des coûts.

Comme j'ai eu l'occasion de le rappeler récemment dans un autre article<sup>2</sup>, la France saura se montrer prête à accueillir des «autoroutes énergétiques», dont la priorité serait définie à l'échelle européenne. Mais à la condition que, à l'image de nos autoroutes nationales, ces infrastructures européennes reposent sur un principe de péage, avec un financement assumé par les vrais bénéficiaires, et non par les citoyens des territoires traversés qui n'en retireraient qu'un faible bénéfice. Nous disposons bien d'un mécanisme de compensation couvrant les pertes d'énergie et les coûts de transit liés aux flux transfrontaliers, mais celui-ci ne reflète qu'imparfaitement les coûts effectivement supportés par les réseaux nationaux et ne permet pas de prendre pleinement en compte la variabilité temporelle et géographique des flux<sup>3</sup>. L'Union de l'énergie ne pourra progresser sans un modèle clair et partagé de financement du transit. C'est désormais un enjeu central de l'intégration électrique européenne.

### 2. Le scénario unique : un outil de pilotage ou un instrument de contrainte ?

Les méthodes de planification diffèrent fortement entre les États. ENTSO-E réalise déjà le plan «TYNDP», qui identifie les besoins d'infrastructures, principalement transfrontalières, et compare les bénéfices des projets sur la base de scénarios énergétiques élaborés à partir des données des gestionnaires de réseaux.

Mais cet exercice montre ses limites pour intégrer une vision systémique européenne. Pour répondre à cet enjeu, la Commission propose d'élaborer un scénario énergétique central unique, qui soulève plusieurs réserves. En effet, l'élaboration d'un tel scénario :

- nécessiterait des compétences techniques nouvelles pour la Commission,

- impliquerait de faire des choix en matière d'hypothèses à retenir pour les mix nationaux de production électrique pour chacun des États aux différentes échelles de temps considérées,
- conduirait à une gestion méthodologique complexe pour tenir compte des nombreuses incertitudes (mix, infrastructures, rythmes de déploiement, besoins régionaux).

Même si la Commission ouvre désormais la possibilité d'intégrer un travail sur la sensibilité des différents paramètres utilisés pour élaborer le scénario central, l'Europe des réseaux électriques ne peut pas se construire sur la base d'un modèle unique, qui ferait peser sur les États les conséquences d'hypothèses qu'ils n'ont pas choisies.

Au-delà des enjeux de souveraineté, une telle approche comporterait également un risque économique majeur. Une planification fondée sur des hypothèses inadéquates pourrait conduire à un fonctionnement sous-optimal du marché intérieur de l'électricité, en orientant les investissements vers des zones inappropriées et en contraignant artificiellement les échanges entre États membres. Le bon fonctionnement du marché intérieur repose en effet sur une adéquation entre les infrastructures disponibles et les flux économiques qu'il révèle. Une planification inadéquate risque d'accroître les congestions structurelles et de conduire à une formation des prix qui ne reflète plus les fondamentaux physiques du système, au détriment de l'efficacité économique globale.

En outre, un scénario unique réduirait artificiellement la complexité des systèmes électriques européens et, sous couvert de neutralité technique, empiéterait sur des choix qui relèvent clairement de la décision politique nationale. En fixant une trajectoire unique, il créerait en outre une dilution des responsabilités incompatible avec les exigences de sécurité d'approvisionnement : la gestion d'un black-out, comme les responsabilités qui en découlent, relève nécessairement des gouvernements, seuls garants de la continuité du service électrique et de la protection des citoyens.

Une voie alternative est possible pour préserver la cohérence entre planification européenne et stratégies nationales, tout en répondant aux besoins des États membres en matière d'harmonisation et de meilleure coordination des acteurs : celle d'une planification européenne pluraliste, fondée sur une approche multi-scénarios, élaborée d'abord à l'échelle régionale avec les États, leurs gestionnaires de réseaux et les régulateurs, puis consolidée à l'échelle européenne.

L'appropriation par les États de la dimension d'intégration des réseaux à l'échelle européenne suppose d'aborder en parallèle et de manière structurée la question des interdépendances des systèmes électriques et des financements pour créer les incitations appropriées. À défaut, des mécanismes mal calibrés pourraient créer des incitations asymétriques entre États membres, certains étant incités à surdimensionner les infrastructures tandis que d'autres pourraient être conduits à sous-investir en comptant sur les capacités développées ailleurs. Les autoroutes énergétiques européennes ne s'arrêteront pas aux frontières, il sera essentiel de planifier le développement des « sections » nationales et transfrontalières de manière coordonnée. Cela ne pourra se faire que par une coordination régionale renforcée, les modélisations au niveau européen ne pouvant correctement refléter la topologie des réseaux nationaux.

### 3. Financer les réseaux : la solidarité ne peut devenir automatique

Nous ne pouvons que nous féliciter de la proposition de la Commission d'un budget de 29,9 milliards d'euros pour le volet énergie du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE-E) sur la période 2028-2037, soit cinq fois plus que pendant la période précédente.

Sur l'hydrogène, la stratégie proposée repose sur un postulat non démontré : la construction d'infrastructures orienterait *in fine* la production d'hydrogène. Une garantie européenne, réclamée par certains, pourrait exposer l'Union à un risque massif d'actifs échoués. Les infrastructures hydrogène doivent d'abord être financées par

leurs utilisateurs<sup>4</sup>, de façon à sécuriser la viabilité économique des investissements envisagés et non initiés par des garanties ou financements européens, qui devraient être prioritairement orientés vers l'électricité.

Dans le domaine électrique, les mécanismes de financement introduits par la Commission doivent permettre de s'assurer que les États ne sont pas amenés à financer des infrastructures dont ils ne tirent presque aucun bénéfice. Ce risque se pose notamment dans des pays comme la France et l'Autriche, que la Commission souhaiterait voir investir davantage dans les interconnexions et les réseaux internes pour accroître le transit d'électricité, afin de répondre à des besoins de gestion des flux à l'échelle européenne. La solidarité européenne ne peut néanmoins se transformer en solidarité forcée quand elle implique des investissements massifs à la charge des consommateurs nationaux. De tels mécanismes pourraient en outre générer des distorsions d'incitation durables entre États membres, en déconnectant les décisions d'investissement des bénéfices effectivement retirés, au risque d'aboutir à une allocation inefficace des ressources à l'échelle européenne.

Cette question se pose également s'agissant de l'évolution des règles relatives à l'utilisation des rentes de congestion. En vertu du règlement électricité, ces recettes doivent d'abord être affectées à des usages strictement encadrés, liés à la garantie de la capacité allouée et au maintien ou à l'augmentation des capacités transfrontalières. Lorsqu'elles ne sont pas utilisées à ces fins, elles peuvent être prises en compte dans la régulation tarifaire et contribuer ainsi à contenir le niveau des tarifs d'utilisation des réseaux. Le *Grids Package* prévoit toutefois de réserver une part de ces recettes au financement de projets d'intérêt commun ou d'intérêt mutuel réduisant la congestion aux interconnexions. Une telle évolution, y compris lorsque ces projets sont situés sur le territoire national, reviendrait à soustraire une ressource aujourd'hui susceptible de bénéficier aux consommateurs via la régulation tarifaire. Toutes choses égales par ailleurs, elle pourrait donc se traduire par une hausse du TURPE. Si nous voulons répondre avec efficacité aux

## Le paquet réseau, test politique de l'équilibre souveraineté-intégration

enjeux de financement de nos réseaux européens, trois principes mériteraient d'être réaffirmés :

- Proportionnalité : chacun contribue à hauteur des bénéfices qu'il reçoit;
- Souveraineté : les revenus de congestion doivent bénéficier intégralement aux priorités décidées au niveau national, alors que la Commission envisageait initialement d'en mutualiser une partie;
- Priorité à l'électricité : le financement des réseaux électriques européens devrait être affirmé comme une priorité par rapport aux infrastructures d'hydrogène.

### **Conclusion : pour une Europe des réseaux fondée sur la coopération et la confiance**

L'Europe a devant elle une occasion historique : transformer la transition énergétique en un projet de souveraineté partagée. Le paquet réseau peut devenir l'un des instruments majeurs de cette ambition, à condition de s'appuyer sur une planification robuste, une gouvernance réellement collective et des mécanismes de financement équitables. En avançant avec méthode, en respectant les compétences des États et en renforçant la coopération régionale, nous pouvons bâtir un système électrique européen plus sûr, plus intégré et plus compétitif.

C'est par la confiance, la transparence et le juste équilibre entre souveraineté et intégration que l'Europe pourra réussir ce nouveau chapitre de son histoire énergétique.

### **NOTES**

1. L'interconnexion du golfe de Gascogne, fruit de nombreuses années de travail, doublera les capacités d'interconnexion avec l'Espagne pour dépasser 5 GW d'ici 2028, et est conçue pour éviter la perte annuelle de plus de 7 TWh d'électricité bas carbone, soit l'équivalent de la consommation de deux millions de personnes par an.

2. *The Economist*, édition du 19 février 2026.

3. Les flux de transit pour ce mécanisme sont définis comme le minimum entre les exportations et les importations et calculés sur six heures de référence par mois. Cette définition des flux tend à pénaliser les pays fortement exportateurs ou importateurs qui sont considérés comme des pays contributeurs.

4. La stratégie française en matière d'hydrogène bas carbone consiste à soutenir prioritairement la production d'hydrogène industriel plutôt que des infrastructures de transport d'hydrogène sur une longue distance.

### **BIOGRAPHIE**

**LAURENT KUENY** est directeur de l'énergie à la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) du ministère en charge de l'Énergie. Il a réalisé l'essentiel de sa carrière dans le domaine de l'énergie, successivement au sein de l'ASN, en tant que diplomate à Vienne (Autriche) et dans le secteur privé au sein du groupe Bureau Veritas, où il a exercé des fonctions de vice-président. Il a également exercé en tant que sous-directeur au ministère de l'Intérieur dans le domaine de la cyberdéfense et de la souveraineté numérique.